

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСТВА ЯК РЕГУЛЯТОР  
ВПЛИВУ НА СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Аналітична доповідь

Київ 2017

*За повного або часткового відтворення цієї публікації  
посилання на видання обов'язкове*

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

**Автор:** *Дрьомов С.В.*, кандидат юридичних наук

**Дрьомов С.В.**

Д73 Інститут громадянства як регулятор впливу на стан забезпечення національної безпеки України :  
аналіт. доп. / С.В. Дрьомов. – К. : НІСД, 2017. – 52 с.

ISBN 978-966-554-292-6

В аналітичній доповіді запропоновано результати дослідження низки проблемних питань, пов'язаних із набуттям і втратою громадянства України. Досліджено зміст і форми конституційно-правового регулювання громадянства в Україні та акцентовано увагу на існуючих проблемах законодавчого забезпечення функціонування інституту громадянства, а також визначено найбільш оптимальні способи його вдосконалення.

Зроблено висновок, що в сучасних соціально-політичних умовах інститут громадянства став одним із чинників, який відчутно впливає на стан забезпечення національної безпеки України. Запропоновано розглядати громадянство як один із головних елементів механізму допуску до участі в управлінні державними справами та усунення від такої участі осіб, які вчинили злочини проти основ національної безпеки, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, у тому числі під час збройного конфлікту на території Донецької та Луганської областей.

Розглянуто теоретичні та практичні питання множинного громадянства, викладено результати дослідження сучасного стану його законодавчого регулювання в Україні.

Проведено аналіз окремих законодавчих ініціатив щодо розв'язання проблем, пов'язаних із визначенням напрямів державної політики в цій сфері правовідносин та сформульовано пропозиції щодо можливих шляхів їх врегулювання на національному та міжнародному рівнях.

Для експертів, науковців, фахівців у галузі національної безпеки, конституційного права та державного управління, суб'єктів владних повноважень, представників громадських організацій та окремих громадян, усіх, хто цікавиться проблемами забезпечення національної безпеки. Видання може стати в нагоді під час розроблення та ухвалення законодавчих актів, що регулюватимуть правовідносини у цій сфері.

УДК 342.71(477)

# ЗМІСТ

|  |    |
|--|----|
| ВСТУП .....  | 4  |
| Розділ 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ<br>ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ .....                                       | 6  |
| 1.1. Поняття, сутність та принципи інституту громадянства .....  | 6  |
| 1.2. Конституційно-правове регулювання громадянства в Україні .....  | 9  |
| 1.3. Громадянство як механізм допуску до участі в управлінні<br>державними справами.....                             | 13 |
| Розділ 2. ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСТВА У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ<br>ПИТАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ .....                     | 22 |
| 2.1. Громадянство як один із чинників, що впливають на стан<br>забезпечення національної безпеки України .....       | 22 |
| 2.2. Проблеми законодавчого регулювання громадянства України .....   | 30 |
| 2.3. Питання громадянства у процесі реінтеграції тимчасово<br>окупованої та непідконтрольної територій України ..... | 38 |
| ВИСНОВКИ .....   | 43 |
| ПРОПОЗИЦІЇ .....   | 47 |
| <i>Додаток</i> .....   | 49 |

## ВСТУП

---

У статті 3 Конституції України закладено основи взаємовідносин особи та держави, згідно з якими людина, її життя та здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищими соціальними цінностями. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності Української держави. У цьому контексті йдеться в першу чергу про права індивіда як члена суспільства та права конкретної особи, які включають у себе всю сукупність прав людини, незалежно від її громадянства.

В Україні після Революції гідності, а особливо з часу окупації Російською Федерацією Криму і частини території Донецької та Луганської областей, проблеми забезпечення прав і свобод людини та громадянина набули надзвичайно важливого значення. Питання, пов'язані з набуттям і припиненням громадянства України, а також правовою сутністю та змістом інституту громадянства, трансформувались у чинник, який суттєво впливає на стан національної безпеки держави. На таке, зокрема, можуть вказувати неофіційні дані, що поширюються у ЗМІ, згідно з якими громадянство інших держав мають від 5 до 10 % українців, значна частина з яких – чоловіки призовного віку. При цьому кількість громадян України, які набули угорського громадянства, за підрахунками експертів, сягає 80–90 тис., а румунського – близько 80 тис. осіб.

До початку окупації Криму РФ паспорт громадянина Росії мали, за різними джерелами, від 140 до 350 тис. українців, переважна більшість з яких проживали в Криму та на Донбасі. На жаль, отримати статистичні показники щодо кількості мешканців Автономної Республіки Крим, які втратили громадянство України у зв'язку з набуттям громадянства РФ, не вдалося через відсутність таких у Департаменті з питань громадянства Адміністрації Президента України.

Також немає достеменної інформації про кількість громадян України, які одночасно належать до громадянства (підданства) іншої країни. Натомість у ЗМІ час від часу з'являються публікації скандального характеру про наявність множинного громадянства в окремих українських високопосадовців.

Вельми цікавими в цьому контексті є статистичні дані Департаменту з питань громадянства Адміністрації Президента України. У наданих відомостях йдеться про те, що в 2012 р. громадянство України набули 1 028 осіб, у 2013-му – 1 543, у 2014-му – 1 315, у 2015-му – 972, а в 2016 р. – 809 осіб. Натомість упродовж 2012 р. було припинено громадянство 7 399 особам, у 2013-му – 7 714, у 2014-му – 5 846, у 2015-му – 5 818, а в наступному році – 7 347 особам.

Наведені статистичні показники засвідчують: до Революції гідності у 2012–2013 рр. доволі відчутною була тенденція щодо збільшення кількості осіб, які набули громадянство України (у 2013 р. таких виявилось в 1,5 раза більше, ніж у 2012 р.). Водночас кількість осіб, яким припинено громадянство, залишалася відносно стабільною.

Починаючи з 2014 р., ситуація дещо змінилась. Так, у 2014 р. різко зменшилася кількість осіб, які набули громадянство України, зокрема, різниця між показниками 2013 та 2014 рр. становила 228 осіб. При цьому тенденція щодо зменшення кількості прийнятих до громадянства України за Указом Президента України зберігалася й у наступних роках. Як зазначалось, у 2015 р. таких осіб було 972, у 2016 – 809.

Усе вищенаведене дає підстави для висновку про те, що проблема громадянства України як конституційно-правового інституту є багатовекторною, а тому надзвичайно складною. З огляду на це та у зв'язку з нагальною необхідністю розроблення стратегічних планів і нових тактичних прийомів, спрямованих на створення належних умов для деокупації та подальшої реінтеграції тимчасово окупованої території України, науково-теоретичні та практичні дослідження окремих аспектів цієї проблеми набувають особливого значення. Кінцевою метою таких досліджень має стати розроблення пропозицій щодо внесення змін до національного законодавства, у т. ч. у частині, що регулює питання громадянства та здійснення процедур допуску осіб до управління державними справами.

# Розділ 1

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ

---

### 1.1. Поняття, сутність та принципи інституту громадянства

У статті 15 Загальної декларації прав людини записано, що громадянство є одним із основних прав людини, реалізація якого надає особі, що має статус громадянина, можливість володіти повним комплексом прав і свобод, а також належним чином виконувати свої обов'язки, закріплені у відповідних законодавчих актах держави. З огляду на це, в усіх сферах суспільного життя особа визнається суб'єктом відповідних прав, свобод і обов'язків, які у своїй сукупності визначають її соціальне становище у виробництві й розподілі суспільних благ, в управлінні державними і суспільними справами та у системі суспільних відносин загалом. Одночасно особа володіє відповідним правовим статусом, важливою передумовою для встановлення якого є громадянство.

Тож *інститут громадянства є визначальним у розв'язанні проблеми співвідношення автономії особи як суб'єкта природних прав людини з колективними інтересами*. З огляду на це, найбільш поширеним у зарубіжній юридичній науці є визначення *громадянства як особливого правового зв'язку між особою та державою, що породжує для цих суб'єктів правовідносин взаємні права та обов'язки*. Застосування такого підходу дозволяє більш повно визначити сутність, зміст інституту громадянства та його конститутивні (найбільш характерні) ознаки.

У юридичній літературі *громадянство* визначається *як політична та правова приналежність особи до конкретної держави, а громадянин України – як особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України*.

З наведеного визначення випливає, що громадянство являє собою особливий зв'язок між державою й особою, що базується на юридичному визнанні державою цієї особи своїм громадянином і набутих ним у цьому зв'язку прав і обов'язків.

Від того, як будуть урегульовані в державі питання громадянства (питання взаємодії особи та держави), багато в чому залежать стабільність та безпека суспільства.

У Конституції України та Законі України «Про громадянство України» визначено та закріплено принципи громадянства України, а саме:

- право кожної людини на громадянство;
- принцип запобігання виникненню випадків безгромадянства;
- принцип визнання права громадянина на зміну та вихід з громадянства;
- принцип невід'ємності громадянства;
- принцип рівності громадян незалежно від підстав, порядку і моменту набуття

ними громадянства;

- принцип єдиного громадянства;
- принцип невизнання за громадянами України належності до іноземного громадянства;
- захисту державою громадян України за кордоном;
- принцип неприпустимості депортації та екстрадиції громадян України;
- принцип збереження громадянства України у разі одруження та розірвання шлюбу;
- принцип збереження громадянства України особами, які проживають за межами держави.

Відтак національне законодавство України з питань громадянства сформовано, виходячи з цих принципових положень.

**Довідково.** У статті 4 Конституції України отримав своє закріплення принцип єдиного громадянства, підстави набуття і припинення якого визначаються виключно у законодавчому порядку. У статті 25 Основного Закону України міститься заборона щодо позбавлення громадянства та права змінити громадянство. Цією ж нормою передбачено, що громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі, а також гарантовано підключення про громадян України, які перебувають поза її межами, та їхній захист.

Принципи громадянства мають надзвичайно важливе значення для законодавчого закріплення інституту громадянства та практики подальшого застосування відповідних законодавчих приписів. На жаль, на сучасному етапі розвитку нашої держави практична реалізація цих принципів не забезпечується на належному рівні та потребує суттєвого покращення, що, цілком імовірно, пов'язано із загальною негативною суспільно-політичною та економічною ситуацією в Україні.

Серед ознак громадянства, які характеризують наявність двостороннього зв'язку між особою та державою, вирізняють:

- правовий характер цього зв'язку;
- його необмеженість у просторі та часі;
- максимальний характер взаємних прав та обов'язків.

Правовий характер громадянства означає, що учасники цих правовідносин (особа і держава) пов'язані юридичними правами та обов'язками, які мають взаємний характер. Таким чином, інститут громадянства передбачає існування дуалізму у правильному розумінні його змісту, адже у своїх взаємостосунках держава і громадянин мають як взаємні права, так і взаємні обов'язки.

Виключно важливо, на нашу думку, що громадянство є своєрідним виявом суверенітету держави, оскільки саме держава наділена повноваженнями самостійно вирішувати питання щодо надання особі громадянства та приймати рішення про його припинення. Отже, суверенітет держави поширюється також і на громадянина, який внаслідок таких взаємовідносин одержує можливість користуватися всіма правами й свободами та одночасно перебуває під захистом держави як усередині країни, так і поза її межами.

Таким чином, належність до громадянства наділяє особу всіма конституційними правами і свободами та забезпечує її право на участь в управлінні державними справами, оскільки саме через інститут громадянства визначаються особи, які є носіями влади в державі. Тож громадянин може вимагати від держави захисту своїх законних інтересів з боку держави або їх захисту від протизаконних діянь органів державної влади. У свою чергу, громадянин повинен неухильно дотримуватися законів тієї держави, громадянином якої він є, та виконувати обов'язки, покладені на нього державою.

Через громадянство інституціоналізуються принципи взаємовідносин (взаємозв'язку) держави та особи. Ці взаємовідносини знаходять своє виявлення у поширенні

суверенної влади держави на відповідну особу незалежно від того, де проживає остання, – на території держави чи за її межами. Тож характерною рисою цих взаємовідносин є їхня відносна *сталість (стабільність)* у просторі та часі.

Просторово така сталість насамперед виявляється в тому, що статус громадянина (єдиний, неподільний та однаковий для всіх) зберігається за особою не тільки під час перебування на території держави, громадянином якої ця особа є, а й тоді коли вона виїжджає за кордон.

Сталість громадянства в часі виявляється у його безперервності, тобто в тому, що особа має статус громадянина від моменту набуття громадянства до моменту його припинення. При цьому існує законодавчо визначена потенційна можливість розірвання взаємовідносин особи з державою, громадянином якої вона є. Інакше кажучи, особа вправі прийняти рішення про вихід із громадянства на підставах та в порядку, передбачених національним законодавством, а держава – припинити громадянство.

Максимальний характер взаємних прав та обов'язків означає, що громадянин (патрид) має більш широкий спектр прав та свобод, ніж іноземець та особа без громадянства (апатрид).

**Довідково.** Відповідно до статті 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Водночас статтею 36 Основного Закону України передбачено, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Статтею 38 Конституції України також встановлено, що право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають лише громадяни України.

Однак, надаючи громадянину більш широкі права, держава у зв'язку з цим може встановити щодо нього додаткові обмеження і навіть передбачити правові підстави для притягнення до юридичної відповідальності за порушення встановлених нею обмежень.

**Довідково.** Статтею 111 Кримінального кодексу України (далі – *КК України*) передбачено відповідальність громадянина України за державну зраду; статтею 158-1 – за незаконне використання виборчого бюлетеня, бюлетеня для голосування на референдумі, голосування виборцем, учасником референдуму більше ніж один раз; статтею 160 – за підкуп виборця чи учасника референдуму.

У свою чергу, держава також бере на себе зобов'язання виконувати встановлені нею правила та діяти в межах, визначених законодавством.

**Довідково.** Частиною 2 статті 19 Конституції України встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. За порушення цього конституційного припису передбачаються відповідні заходи правового впливу. Зокрема, встановлено підвищену відповідальність члена виборчої комісії чи комісії з референдуму за незаконне використання виборчого бюлетеня, бюлетеня для голосування на референдумі (частина 2 статті 158-1 КК України), а також за підкуп виборця або учасника референдуму (частина 4 статті 160 КК України).



## 1.2. Конституційно-правове регулювання громадянства в Україні

Громадянство, як і будь-яке інше державно-правове явище, – це єдність змісту і форми. Водночас правова природа цього явища розкривається шляхом здійснення державою правового регулювання інституту громадянства. При цьому характерною ознакою такого правового регулювання слід вважати наявність специфічного механізму, до структурних елементів якого належать норми права, об'єктивовані у відповідних нормативно-правових актах.

Правове регулювання інституту громадянства за допомогою нормативно-правових актів упорядковує суспільні відносини у сфері набуття та припинення громадянства, а також при вирішенні інших питань, пов'язаних із громадянством. Ці нормативно-правові акти, належним чином упорядковані, утворюють певну систему, вони не існують ізольовано, а перебувають у тісній взаємодії з іншими нормативно-правовими актами, якими унормовано суміжні правовідносини.

Система конституційно-правових норм, що регулюють питання громадянства, утворює інститут громадянства, джерелами якого є:

- Конституція України;
- чинні міжнародні договори України з питань громадянства, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- закони України;
- підзаконні акти, що регулюють правовідносини у цій сфері.

Положення цих нормативно-правових актів закріплюють принципи громадянства та унормовують порядок набуття і припинення громадянства, а також визначають повноваження органів державної влади та інших організацій і установ, які беруть участь у вирішенні питань громадянства.

Провідне місце в законодавстві, що регулює питання громадянства України, як і всіх інших інститутів національного законодавства, належить **Конституції України**. Конституційні норми, що безпосередньо закріплюють основні принципів положення в галузі громадянства України, сконцентровано у статтях 4, 24, 25, 106 Основного Закону України. Зокрема, у статті 4 Конституції України записано, що *в Україні існує єдине громадянство*. Цей конституційний принцип конкретизовано в пункті 1 статті 2 Закону України «Про громадянство України», у якому передбачено, що *реалізація принципу єдиного громадянства виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України*.

Слід зазначити, що вказані законодавчі приписи набувають надзвичайно важливого значення в умовах сьогодення, коли підбурювані та активно підтримувані офіційною Москвою сепаратистські налаштовані мешканці окремих районів Донецької та Луганської областей створили на території, тимчасово неконтрольованій українською владою, квазіреспубліки – «ДНР» та «ЛНР» і вимагають від України надати їм спеціальний статус із максимально широкою автономією або навіть пропонують продовжити подальше співіснування на конфедераційній основі.

Статтею 2 Закону України «Про громадянство України» також визначено, що *в разі набуття громадянином України громадянства (підданства) іншої держави або держав, у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України*. Так само й у випадку, якщо іноземець набув громадянство України, то в правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України.

У статті 4 Конституції України передбачено, що підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом. Це положення детальніше розкрито в пункті 2

частини 1 статті 92 Конституції України, де записано, що громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства визначаються виключно законами України.

Відповідно до частини 1 статті 25 Конституції України громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Це означає, що особа (іноземець чи особа без громадянства (апатрид)) можуть звернутися до Президента України з клопотанням про надання їм громадянства України.

Зазначимо, що виписана у статті 25 Основного Закону України норма про заборону *позбавляти особу громадянства* лише частково відтворює приписи, які містяться в міжнародно-правових документах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Так, у статті 15 Загальної декларації прав людини записано, що «...ніхто не може бути *безпідставно позбавлений громадянства* (курсив наш. – Д. С.)»<sup>1</sup>. Подібна норма міститься й у статті 4 Європейської конвенції про громадянство, якою також заборонено безпідставно позбавляти особу громадянства<sup>2</sup>.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що названі міжнародно-правові документи *не містять абсолютної заборони щодо позбавлення громадянства*. Вони лише вказують на те, що позбавлення громадянства повинно здійснюватись за наявності відповідних підстав, передбачених нормами національного законодавства. При цьому у статті 1 Європейської конвенції про громадянство записано, що внутрішньодержавне право держав-учасниць має узгоджуватися з принципами та правилами, що стосуються громадянства фізичних осіб, встановлених цим документом<sup>3</sup>.

Згідно з частиною 2 статті 25 Конституції України громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі, оскільки перебуває під виключною юрисдикцією своєї держави. Положення цієї норми кореспондується з приписами частини 2 статті 33 Конституції України, якими встановлено, що громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.

Конституцією України визначено також повноваження Президента України з питань громадянства. Так, у пункті 26 частини 1 статті 106 Основного Закону записано, що Президент України приймає рішення щодо прийняття до громадянства України та припинення громадянства України.

Після Конституції України в системі законодавства за ієрархією перебувають міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Відповідно до статті 9 Конституції України такі міжнародно-правові документи є частиною національного законодавства України та в подальшому стають основою для його розроблення й удосконалення, оскільки містять загальновизнані стандарти у сфері забезпечення прав людини, а відтак і права на громадянство. У разі невідповідності законодавства України правовим приписам таких міжнародних договорів застосуванню підлягають останні. Це правило закріплено в частині 2 статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України» та в частині 2 статті 4 Закону України «Про громадянство України».

Наступними за юридичною силою актами законодавства, що регулюють суспільні відносини у сфері громадянств, є закони України, серед яких основним є **Закон України «Про громадянство України»** від 18 січня 2001 р. № 2235-III. Цей Закон є спеціальним, адже саме в ньому визначено правовий зміст громадянства України, підстави й порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, а також порядок

<sup>1</sup> Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015)

<sup>2</sup> Європейська конвенція про громадянство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_004).

<sup>3</sup> Там само.

оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

Важливу групу актів законодавства про громадянство України становлять закони, які регулюють правовідносини в інших сферах життєдіяльності суспільства, але є дотичними до інституту громадянства (побіжно його торкаються). Це т. зв. «суміжні законодавчі акти», які безпосередньо не регулюють питання громадянства, однак за своїм предметом регулювання визначають різні правовідносини, що виникають з приводу набуття або припинення громадянства України. До таких належить, зокрема, Закон України «Про правонаступництво України». Відповідно до статті 9 цього Закону всі громадяни Союзу РСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на території України, визнані громадянами України<sup>4</sup>.

Приймаючи таке рішення, Україна гарантувала забезпечення прав людини кожному громадянину України незалежно від національної належності та інших ознак відповідно до міжнародно-правових актів про права людини.

До суміжних законів у галузі громадянства відносять також Сімейний кодекс України, Цивільний кодекс України, закони України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про Службу безпеки України», «Про Національну поліцію», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та ін.

Надзвичайно важливим є те, що Закон України «Про громадянство України» та суміжні закони України («Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про закордонних українців» та ін.) перебувають у тісному взаємозв'язку на засадах внутрішньої субординації (підпорядкованості).

Серед інших актів законодавства про громадянство України окрему групу утворюють підзаконні нормативно-правові акти, які видаються відповідними суб'єктами владних повноважень для конкретизації законодавчих розпоряджень, їх правильного тлумачення та більш точного практичного застосування. До таких відносять акти (укази та розпорядження) Президента України, постанови Верховної Ради України, акти (постанови та розпорядження) Кабінету Міністрів України.

Серед указів Президента України в галузі громадянства значну роль відіграють ті, що спрямовані на забезпечення реалізації положень Закону України «Про громадянство України». До них належить *Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»* (із змінами і доповненнями). Цим документом, зокрема, затверджено Положення про Комісію при Президенті України з питань громадянства та Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень. Зазначеним Порядком з-поміж іншого визначено перелік документів, які подаються для встановлення, оформлення та перевірки належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, а також процедур подання цих документів та провадження за ними, виконання прийнятих рішень з питань громадянства України<sup>5</sup>.

Більш детально, на нашу думку, слід зупинитися на характеристиці указів Президента України, якими відповідно до пункту 26 частини 1 статті 106 Конституції України оприлюднюється рішення про прийняття до громадянства України чи

<sup>4</sup> Про правонаступництво України : Закон України від 12 вересня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.

<sup>5</sup> Положення про Комісію при Президенті України з питань громадянства : затверджене Указом Президента України від 27 березня 2001 р. № 215 (у редакції Указу Президента України від 27 червня 2006 р. № 588/2006) // Офіц. вісник України. – 2006. – № 26. – Ст. 1875.

припинення громадянства України. Такі акти Глави держави, що за своїми юридичними ознаками є індивідуальними правовими документами, які визначають не загальні правила поведінки учасників відповідних правовідносин, а містять конкретні приписи, звернені до окремого індивіда, застосовуються одноразово та після реалізації вичерпують свою дію. При цьому змінюється правовий статус особи, унаслідок чого вона або набуває громадянство України, а з ним одержує додаткові права та несе додаткові зобов'язання, або втрачає громадянство України, позбавляючись права на участь в управлінні державними справами.

За даними Департаменту з питань громадянства Адміністрації Президента України, за період з 2012 до 2016 р. громадянство України набули 5 888 осіб, одночасно указами Глави держави припинено громадянство України 34 124 особам (*див. додаток*). Однак на офіційному сайті Глави держави можна ознайомитися лише з окремими такими документами.

**Довідково.** З 1 січня 2010 р. опубліковано лише чотири укази Президента України про надання громадянства України, а саме:

- № 360/2012 від 1 червня 2012 р. про прийняття до громадянства України В. Новинського<sup>6</sup>;
- № 927/2014 від 13 грудня 2014 р. про прийняття до громадянства України Е. Згуладзе-Глуксманн<sup>7</sup>;
- № 327/2015 від 11 червня 2015 р. про прийняття до громадянства України Г. Лорткіпанідзе<sup>8</sup>;
- № 301/2015 від 30 травня 2015 р. про прийняття до громадянства України М. Саакашвілі<sup>9</sup>.

З цього приводу доцільно зазначити, що укази Президента України про прийняття до громадянства чи припинення громадянства є публічними документами, так само, як і акти Глави держави про присвоєння вищих військових звань, вищих спеціальних звань і класних чинів, або акти про нагородження. Чому в такому випадку оприлюднюються лише окремі з них? У відповідь на це запитання в Департаменті з питань громадянства Адміністрації Президента України повідомили, що така інформація «... є конфіденційною і стосується прав та охоронюваних інтересів інших осіб, письмовий дозвіл на доступ до якої відповідно до статті 7 Закону України “Про доступ до публічної інформації” не надано». При цьому Указ Президента України від 29 квітня 2017 р. № 119/2017 про припинення громадянства України А. Артеменку, О. Боровикові, Д. Новгородському та О. Нусс (відсутній на офіційному сайті Президента України) є у вільному доступі на сторінках різних інтернет-ресурсів<sup>10</sup>. За даними неофіційних джерел, згадані в цьому документі особи мають намір оскаржити це рішення Глави держави<sup>11</sup>.

Тож намагання обмежити доступ до такого роду публічної інформації у зазначений спосіб може негативно позначитись на авторитетові державної влади, адже лише створює додаткові передумови для зростання недовіри до суб'єктів владних повноважень.

<sup>6</sup> Про прийняття до громадянства України Новинського В.В. : Указ Президента України від 29 травня 2012 р. № 360/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/3602012-14383>

<sup>7</sup> Про прийняття до громадянства України Е. Згуладзе-Глуксманн : Указ Президента України від 13 грудня 2014 р. № 927/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/9272014-18080>

<sup>8</sup> Про прийняття до громадянства України Г. Лорткіпанідзе : Указ Президента України від 11 червня 2015 р. № 327/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/3272015-19124>

<sup>9</sup> Про прийняття до громадянства України М. Саакашвілі : Указ Президента України від 30 травня 2015 р. № 301/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/3012015-19079>

<sup>10</sup> Салій І. VIP-нерезиденти: за що Артеменко і Боровик втратили громадянство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://censor.net.ua/news/439905/vipnerезиденти\\_za\\_scho\\_artemenko\\_borovik\\_vtratali\\_gromadyanstvo\\_ukrani](http://censor.net.ua/news/439905/vipnerезиденти_za_scho_artemenko_borovik_vtratali_gromadyanstvo_ukrani)

<sup>11</sup> Народний депутат Артеменко прокоментував інформацію про позбавлення його громадянства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/2220377-artemenko-prokomentuvav-informaciu-pro-pozbavlenna-jogo-gromadyanstva-ukraini.html>

Серед *актів Кабінету Міністрів України з питань громадянства* слід назвати такі:

- Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 2014 р. № 152 «Про затвердження зразка та технічного опису бланка службового паспорта України з безконтактним електронним носієм, його тимчасового затримання та вилучення»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2014 № 289 «Про затвердження Порядку оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509 «Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції»;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 р. № 588 «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції».

Варто зазначити, що системі нормативно-правових актів у галузі громадянства притаманні ознаки, характерні для будь-яких систем, зокрема:

- 1) наявність структурних елементів, що формують систему;
- 2) присутність системоутворюючих зв'язків між її елементами;
- 3) формування цілісності системи як результат взаємозв'язку і взаємодії структурних елементів;
- 4) наявність у структурних елементів системи певної автономії і відносної самостійності<sup>12</sup>.

Доцільно підсумувати, що для вирішення питань громадянства в Україні вибудовано дієву систему конституційно-правового регулювання, яку утворюють різні за своєю юридичною силою нормативно-правові акти. Ця система є відносно автономною та в основному доволі ефективною. Однак вона потребує постійного вдосконалення з урахуванням змін соціально-політичної та економічної ситуації, яка складається в Україні.

### **1.3. Громадянство як механізм допуску до участі в управлінні державними справами**

У статті 38 Конституції України записано, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Як бачимо, Основним Законом України встановлено, що право на участь в управлінні державними справами мають виключно громадяни нашої держави. Це право впливає з принципу народного суверенітету, закріпленого у частині 2 статті 5 Конституції України, якою встановлено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З цього приводу Конституційний Суд України у своєму рішенні від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) зазначив, що влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Загалом участь громадянина в управлінні державними справами є реалізацією гарантованого Конституцією суб'єктивного права, що виявляється у правомірній публічній

<sup>12</sup> Правові системи сучасності. Глобалізація. Демократизм. Розвиток / В.С. Журавський, О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 296 с. – С. 7.

діяльності громадянина, метою якої є вплив на прийняття та виконання рішень державного значення, а також контроль за їх реалізацією безпосередньо або через представників в органах усіх гілок державної влади.

Аналіз положень статті 38 Конституції України дає підстави для висновку, що право на участь в управлінні державними справами передбачає можливість:

- 1) брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах;
- 2) вільно обирати та бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- 3) рівного доступу до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування.

Головною (визначальною) умовою участі у будь-яких виборах до органів влади та місцевого самоврядування є належність до громадянства України. При цьому потрібно зазначити, що громадянство є унікальним та надзвичайно важливим функціональним механізмом надання допуску членів державно-організованого суспільства до участі в управлінні державними справами. Воно є тим чинником, який визначає правовий взаємозв'язок між людиною та державою, надає державі реальну можливість контролювати склад населення, а також може суттєво впливати на стан стабільності держави.

Як уже зазначалось, у статті 15 Загальної декларації прав людини записано, що громадянство – одне з основних прав людини, зміст якого полягає в тому, що людина може володіти повним комплексом прав лише за його наявності. Таким чином, громадянство наділяє особу всіма конституційними правами і свободами та забезпечує її право на участь в управлінні державними справами, оскільки саме через інститут громадянства визначаються особи, які є носіями влади в державі. Водночас інститут громадянства є визначальним у розв'язанні проблеми співвідношення автономії особи як суб'єкта природних прав людини з колективними інтересами.

Відсутність у особи громадянства України не дозволяє їй брати участь в управлінні державними справами (брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраною до органів державної влади та органів місцевого самоврядування). Отже, *інститут громадянства можна розглядати як своєрідний механізм надання особі доступу до реалізації нею усього спектра політичних прав, якими може володіти виключно громадянин України.*

Конституція України передбачає також і випадки, коли законами України можуть встановлюватись обмеження цих конституційних прав. Так, у частині 3 статті 78 Основного Закону України зазначається, що громадянину, котрий має непогашену і не зняту судимість за вчинення умисного злочину, заборонено бути обраним до Верховної Ради України, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. У такий спосіб вітчизняним законодавцем встановлено конституційно-правове обмеження пасивного виборчого права, тобто права бути обраним до парламенту.

Разом з тим, Конституція України не містить жодних обмежень щодо реалізації особою її виборчого права (пасивного та активного) на місцевих виборах. Однак у частині 2 статті 9 Закону України «Про місцеві вибори» записано, що депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Таким чином, вказані обмеження не поширюються у випадках, коли:

- особа лише перебуває під слідством за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину;
- обвинувальний вирок суду щодо особи за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину не набув законної сили.

Проте вчинення будь-якого іншого злочину, що не належить до вказаної групи злочинів, не є підставою позбавлення особи права бути обраною на місцевих виборах. Крім того, перебування особи у місцях тимчасового тримання або у слідчому ізоляторі не позбавляє її можливості реалізації виборчого (активного та пасивного) права, а лише певною мірою ускладнює участь у місцевих виборах.

При вирішенні питання щодо запровадження нових, більш ефективних запобіжників участі осіб, діяльність яких створює загрози національним цінностям і життєво важливим інтересам нашого народу і держави, у місцевих виборах в окремих районах Донецької та Луганської областей варто звернути особливу увагу на існування загроз, які можуть виникати у зв'язку з реалізацією Україною пункту 5 Комплексних заходів з виконання Мінських домовленостей. Ідеться про забезпечення амністії та помилування шляхом введення в дію закону, який заборонятиме переслідування та покарання осіб у зв'язку з подіями, які мали місце в окремих районах Донецької і Луганської областей. У результаті громадяни України, які брали активну участь у розгортанні сепаратистського конфлікту на сході України, матимуть можливість бути обраними в органи державної влади і місцевого самоврядування та брати участь в управлінні державними справами, реалізуючи при цьому плани Кремля. При цьому слід урахувати цілком можливе виникнення суттєвих ускладнень суспільно-політичної ситуації навколо самого ухвалення такого закону, а також відчутний дисонанс між його нормами та положеннями чинного законодавства України, що достатньо прогнозовано негативно позначатиметься на реалізації положень цього Закону.

З огляду на викладене, вважаємо за необхідне зробити висновок про те, що існуючі в Україні станом на сьогодні механізми запобігання участі осіб, діяльність яких створює загрози національним цінностям і життєво важливим інтересам українського народу та Української держави, в управлінні державними справами потребують концептуального перегляду та суттєвої модернізації.

Одним із таких механізмів може стати **процедура позбавлення громадянства України**, введення в дію якої надасть державі можливість усунути від участі в управлінні державними справами осіб, діяльність яких створює загрози національним цінностям і життєво важливим інтересам як українського народу, так і Української держави.

Сучасні підходи до розуміння сутності громадянства як конституційно-правових відносин між двома рівноправними суб'єктами (державою та особою) передбачають, що громадянство не є встановленим або дарованим один раз і навічно, а тому може втрачатися за наявності визначених у національному законодавстві підстав. При цьому, як уже йшлося, статтею 15 Загальної декларації прав людини заборонено безпідставне позбавлення особи громадянства або права змінити своє громадянство<sup>13</sup>. Подібне положення міститься й у статті 4 Європейської конвенції про громадянство 1997 р., де записано, що «...правила кожної держави-учасниці, які стосуються громадянства, ґрунтуються на таких принципах:

- а) кожна особа має право на громадянство;
- б) безгромадянства слід уникати;
- в) жодна особа не може бути безпідставно позбавлена громадянства (курсив наш. – Д. С.)...»<sup>14</sup>.

Заборона позбавлення громадянства на рівні основного закону країни існує не в усіх європейських країнах. У Конституції України така заборона існує, і, як уже зазначалося, має не виправдано абсолютизований характер: «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства»<sup>15</sup>. Подібним чином це питання

<sup>13</sup> Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015)

<sup>14</sup> Європейська конвенція про громадянство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_004)

<sup>15</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. – Ст. 25, ч. 1 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 249.

врегульовано в конституціях Білорусі<sup>16</sup>, Грузії<sup>17</sup>, Федеративної Республіки Німеччини<sup>18</sup>, Російської Федерації<sup>19</sup>.

У частині 2 статті 34 Конституції Республіки Польща записано, що громадянин Польщі не може втратити громадянство, крім випадків, коли він сам від нього відмовляється<sup>20</sup>. У конституціях Словаччини<sup>21</sup> і Чехії<sup>22</sup> визначено, що ніхто не може бути позбавлений громадянства супроти його волі.

У конституціях деяких європейських країн позбавлення громадянства можливе тільки у тому випадку, якщо особа добровільно набула громадянство іноземної держави або вступила до служби в іноземній державі, якщо ця служба суперечить національним інтересам<sup>23</sup>.

У Греції заборона позбавлення громадянства поширюється тільки на громадян, які набули громадянства за походженням<sup>24</sup>.

Слід зазначити, що станом на сьогодні не існує єдиної загальновизнаної правової дефініції позбавлення громадянства. В Україні під заборону позбавлення громадянства, встановленою у частині 1 статті 25 Конституції України, розуміють заборону безпідставного позбавлення громадянства, що вважається несумісним з усталеними уявленнями про правову демократичну державу, у якій людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Разом з тим, втрата громадянства на підставі закону згідно з Конституцією України означає припинення громадянства особи за чітко визначеними в законі підставами в межах сучасного розуміння прав людини.

В Україні втрата громадянства відбувається не автоматично, а згідно з указом Президента України, з дня його видання. Таким чином, за наявності вказаних у законі підстав держава приймає рішення про припинення громадянства, і лише після цього особа його втрачає.

*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 відбувається внаслідок свідомого волевиявлення особи. Так, наприклад, не є добровільним набуттям громадянства його автоматичне набуття внаслідок усиновлення чи репатріації особи.*

Слід зазначити, що в національному законодавстві України відсутнє законодавче визначення поняття «репатріація». У статті 10 Закону України «Про громадянство України» лише передбачено поновлення у громадянстві України особи, яка раніше припинила громадянство України.

<sup>16</sup> Конституція Республіки Білорусь від 15 березня 1994 р. – Ст. 10, ч. 2 // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація ; Вид-во «Право», 1996. – С. 87–119.

<sup>17</sup> Конституція Республіки Грузія від 24 серпня 1995 р. – Ст. 3, ч. 2 // Свободная Грузия. – 1995. – 7 ноября.

<sup>18</sup> Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23 May 1949, zuletzt geändert vom 3 November 1995. – Art. 16 I // Bundesgesetzblatt. – S. 1.

<sup>19</sup> Конституція Російської Федерації від 12 грудня 1993. – Ст. 6, ч. 3 // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація ; Вид-во «Право», 1996. – С. 405–445.

<sup>20</sup> Verfassung der Republik Polen vom 22 April 1997 // Osteuropa Recht. – 1997. – H. 2–3. – S. 223–276.

<sup>21</sup> Конституція Словацької Республіки від 1 вересня 1992 р. – Ст. 5, ч. 2 // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація ; Вид-во «Право», 1996. – С. 445–485.

<sup>22</sup> Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р. – Ст. 12, ч. 2 // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація ; Вид-во «Право», 1996. – С. 485–523.

<sup>23</sup> (Erfassung der Republik Griechenland. Beschlossen von dem fünften Verfassungsändernden Parlament am 9. Juni 1975, zuletzt geändert am 12. März 1986. – Art. 4 III // Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten. – 4. Aufl. – München : Deutsches Taschenbuch Verlag, 1996. – S. 154–207.

<sup>24</sup> Gesetzesdekret № 3370 vom 29 September 1955 über die griechische Staatsangehörigkeit mit den Änderungen durch Gesetze № 481/1968, № 1329/1983 und № 1438/1984. – Art. 20 I “a” // Bergmann/Ferid. – Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht (Loseblattsammlung). – Frankfurt a. M. : Verlag für Standesamtswesen. – “Griechenland”.



Міжнародно-правові документи також не містять такої дефініції. Однак у Конвенції про репатріацію моряків передбачено право моряка на поновлення у громадянстві та вписано порядок процедури реалізації цього права<sup>25</sup>.

У «Новому тлумачному словнику української мови» *репатріація* визначається як «...повернення емігрантів на батьківщину з поновленням їх у правах громадянства. Повернення на батьківщину військовополонених і цивільних осіб, що опинилися за межами своєї країни внаслідок війни»<sup>26</sup>.

Репатріацію як особливий, привілейований спосіб отримання польського громадянства передбачено законодавством Республіки Польща. Цим правом може скористатись виключно той, хто ще не має польського громадянства і хоче переселитися на постійне місце проживання на територію цієї країни. У Законі Республіки Польща про репатріацію від 9 листопада 2000 р. записано, що право на репатріацію мають іноземці польського походження, які до дня набрання чинності Законом постійно проживали на території сучасних Республіки Вірменія, Азербайджанської Республіки, Республіки Грузія, Республіки Казахстан, Киргизької Республіки, Республіки Таджикистан, Республіки Туркменістан, Республіки Узбекистан або азійської частини Російської Федерації і в результаті депортації, заслання або ж інших національних чи політичних переслідувань ніколи не мали змоги поселитись у Польщі. Підтвердженням цього є штамп польських прикордонників у паспорті особи, що прибуває до Польщі, а дата на штампі є датою отримання особою польського громадянства. Закон про репатріацію передбачає також отримання польського громадянства неповнолітніми дітьми, які перебувають під батьківською опікою репатріанта.

Одночасно з отриманням польського громадянства репатріант отримує також громадянство Євросоюзу. Однак подружжя або найближчі члени родини репатріанта, які не є репатріантами, громадянство Євросоюзу не отримують.

Набуття громадянства через репатріацію передбачено також законодавством Ізраїлю (Закон про громадянство Ізраїлю; Закон про повернення). Зокрема, Законом про повернення, прийнятим Кнесетом у 1950 р., закладено правове підґрунтя для надання громадянства кожному єврею, у т. ч. через репатріацію до держави Ізраїль. Виключення становлять особи, втягнуті в діяльність, спрямовану проти єврейського народу, чи такі, дії яких загрожують суспільному порядку та безпеці країни. До цієї категорії належать також злочинці, які намагаються ухилитися від правосуддя на території Ізраїлю<sup>27</sup>.

Цей закон Ізраїлю визначає, що будь-який єврей, який отримав Сертифікат про повернення, стане громадянином Ізраїлю, і йому буде дозволено іммігрувати в Ізраїль. Такий Сертифікат майже автоматично перетворюється на ізраїльське громадянство після приїзду в Ізраїль. У 1970 р. закон був доповнений положеннями, відповідно до яких дружина єврея та його діти, а також онуки єврея та їхні дружини підпадатимуть під дію Закону про повернення і матимуть право отримати Сертифікат про повернення, але за умови, що не сповідують ніякої іншої релігії, крім іудаїзму.

**Довідково.** За повідомленням видання «Українська правда» із посиланням на ізраїльське видання *IzRus*, Л. Черновецький і його дружина А. Айвазова 5 жовтня 1994 р. репатріювалися в Ізраїль<sup>28</sup>. При цьому наявність множинного громадянства (України та Ізраїлю) не завадило Л. Черновецькому тричі (у 1996, 1998 та 2002 рр.) обиратися народним депутатом України, у 2004 р. балотуватися на пост Президента України, а в 2006 р. бути обраним мером Києва.

<sup>25</sup> Конвенція про репатріацію моряків від 23 червня 1926 р. № 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_144](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_144)

<sup>26</sup> Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / укл.: В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. – 2-ге вид., випр. – К. : Вид-во «Аконіт», 2004. – Т. 3: П–Я. – 864 с.

<sup>27</sup> Закон Израїля о возвращении [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://il4u.org.il/blog/about-israel/repatriation/zakon-o-vozvrashtshenii>

<sup>28</sup> Черновецький з дружиною майже 20 років є громадянами Ізраїлю? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tabloid.pravda.com.ua/news/4e37bad0a5b7f/>

Набуття особою громадянства іноземної держави є підставою втрати громадянства в Україні<sup>29</sup>. Але відповідним державним органам не завжди стає відомо про набуття особою громадянства іноземної держави. Разом з тим, навіть наявність такої інформації не в кожному випадку призводить до припинення громадянства. Подекуди трапляються випадки вибіркового реагування на факти, які вказують на наявність підстав для прийняття рішення про припинення громадянства України.

Так, у 2017 р. Президент України, приймаючи рішення про припинення громадянства України А. Артеменку, О. Боровикові, Д. Новгородському та О. Нусс<sup>30</sup>, посилався на пункт 26 статті 106 Конституції України, статтю 17 (підстави припинення громадянства України) та статтю 19 (підстави для втрати громадянства України) Закону України «Про громадянство України».

Слід зазначити, що таке обґрунтування не вирізняється юридичною бездоганністю, оскільки у статті 17 Закону України «Про громадянство України» визначено такі підстави припинення громадянства України:

- 1) вихід особи з громадянства України;
- 2) втрата особою громадянства України;
- 3) підстави, передбачені міжнародними договорами України.

Відтак, посилаючись на означену статтю, слід неодмінно вказувати пункт, який конкретизує підставу припинення громадянства України, що застосовується в цьому випадку.

Крім того, у статті 19 Закону України «Про громадянство України» виписано підстави для втрати громадянства України, до яких належать:

- 1) добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття;
- 2) набуття особою громадянства України на підставі статті 9 цього Закону внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів;
- 3) добровільний вступ на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою.

З тексту зазначеного Указу Президента України неможливо встановити, з якої конкретної підстави припинено громадянство України кожній із зазначених у документі осіб. Адже цілком імовірно, що такі підстави могли бути різними. Разом з тим, слід мати на увазі, що Указ Президента України про припинення громадянства України за своїми юридичними ознаками є індивідуальним правовим документом, який містить конкретні приписи, звернені до окремого індивіда. З огляду на викладене, рішення припинити громадянство України одним указом кільком особам є небездоганим з юридичної точки зору.

Слід зазначити, що всі європейські держави, які передбачають у своєму законодавстві втрату громадянства внаслідок набуття громадянства іноземної держави, дотримуються принципу добровільності. Це означає, що особа не повинна втрачати громадянство тільки внаслідок того, що інша держава надає їй без її згоди своє громадянство.

Втрата українського громадянства в цьому випадку зводиться до припинення громадянства, якщо:

- а) уповноважені державні органи дізнаються про факт набуття особою громадянства іноземної держави;
- б) здійснюється встановлене законодавством провадження.

<sup>29</sup> Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

<sup>30</sup> Салій І. VIP-нерезиденти: за що Артеменко і Боровик втратили громадянство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://sensor.net.ua/news/439905/vipnerezidenti\\_zscho\\_artemenko\\_borovik\\_vtratali\\_gromadyanstvo\\_ukrani](http://sensor.net.ua/news/439905/vipnerezidenti_zscho_artemenko_borovik_vtratali_gromadyanstvo_ukrani)

Так, багато з українських громадян за російським законодавством мають право на набуття російського громадянства в порядку реєстрації<sup>31</sup> і активно ним користуються. У зв'язку з тим, що РФ не сповіщає про це відповідні державні органи України, існує велика кількість осіб з подвійним (російським і українським) громадянством.

У той же час, уповноважені органи державної влади України поки що залишають без належного реагування уже встановлені факти набуття громадянами України громадянства (підданства) іноземної держави.

**Довідково.** Ще в жовтні 2014 р. І. Коломойський, на той час голова Дніпропетровської обласної державної адміністрації, повідомив журналісту програми Радіо Свобода «Схеми» С. Андрушку про те, що має громадянство трьох країн – України, Ізраїлю й Кіпру<sup>32</sup>. Однак рішення про припинення громадянства України щодо вказаної особи поки що не прийнято. Про встановлений факт наявності громадянства Великої Британії та Угорщини у відстороненого керівника Державної фіскальної служби України Р. Насірова повідомили прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в Солом'янському райсуді м. Києва під час судового засідання щодо обрання останньому запобіжного заходу<sup>33</sup>. Проте й у цьому випадку рішення про припинення громадянства досі так і не прийнято.

Така підстава втрати громадянства, як *вступ на державну службу, до армії іноземної держави, правоохоронних органів тощо*, впливає з розуміння того, що вказана поведінка особи є порушенням вірності своїй державі<sup>34</sup>. Ця підстава припинення громадянства збереглась сьогодні в тому чи іншому вигляді в Австрії<sup>35</sup>, Греції<sup>36</sup>, Іспанії<sup>37</sup>, Італії<sup>38</sup>, Фінляндії<sup>39</sup>, Франції<sup>40</sup>, Білорусі<sup>41</sup>, Грузії<sup>42</sup>, Естонії<sup>43</sup>, Латвії<sup>44</sup>, Молдові<sup>45</sup>.

<sup>31</sup> О гражданстве Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. с изменениями, внесенными Законом Российской Федерации от 17 июня 1993 г. Федеральным Законом от 18 января 1995 г. – Ст. 18 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 6. – Ст. 243; Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 7. – Ст. 496.

<sup>32</sup> Коломойський про свої паспорти: Конституція не забороняє потрійного громадянства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.radio svoboda.org/a/26618894.html>

<sup>33</sup> Насіров має громадянство Британії – САП [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2017/03/6/7137372/>

<sup>34</sup> de Groot G.-R. Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel: eine rechtsvergleichende Studie über Erwerbs- und Verlustgründe der Staatsangehörigkeit. – Berlin, Köln, u. a. : Heymann, 1989. – S. 298.

<sup>35</sup> Закон про громадянство Австрії. Staatsbürgerschaftsgesetz der Republik Österreich vom 1985, zuletzt geändert 1993. – § 32 // Bergmann/Ferid. – Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht (Loseblattsammlung). – Frankfurt a. M. : Verlag für Standesamtswesen. – “Österreich”.

<sup>36</sup> Gesetzesdekret № 3370 vom 29 September 1955 über die griechische Staatsangehörigkeit mit den Änderungen durch Gesetze № 481/1968, № 1329/1983 und № 1438/1984. – Art. 20 // Bergmann/Ferid. – Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht (Loseblattsammlung). – Frankfurt a. M. : Verlag für Standesamtswesen. – “Griechenland”.

<sup>37</sup> Bürgerliches Gesetzbuch Spaniens (C. c.) in der Fassung des Gesetzes 18/1990 vom 17. Dezember 1990. Art. 25 I “b” // Bergmann/Ferid. – Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht (Loseblattsammlung). – Frankfurt a. M. : Verlag für Standesamtswesen. – “Spanien”.

<sup>38</sup> Gesetz № 91/1992 vom 5. Februar 1992: Neue Bestimmungen über die italienische Staatsangehörigkeit. – Art. 12 // Bergmann/Ferid. – Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht (Loseblattsammlung). – Frankfurt a. M. : Verlag für Standesamtswesen. – “Italien”.

<sup>39</sup> Gesetz über die finnische Staatsangehörigkeit vom 28. Juni 1968 idF des Gesetzes Nr. 584 vom 10. August 1984, § 8 II // Bergmann/Ferid. – Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht (Loseblattsammlung). – Frankfurt a. M. : Verlag für Standesamtswesen. – “Finnland”.

<sup>40</sup> Französische Zivilgesetzbuch (Code Civil) idF des Gesetzes № 93-933 vom 23. Juli 1993. – Art. 23-8 // Bergmann/Ferid. – Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht (Loseblattsammlung). – Frankfurt a. M. : Verlag für Standesamtswesen. – “Frankreich”.

<sup>41</sup> О гражданстве Республики Беларусь. Закон Республики Беларусь от 18 октября 1991 г. с изменениями, внесенными Законом от 15 июня 1993 г. – Ст. 20, ч. 1, п. 2. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1992. – № 32. – Ст. 581; 1993. – № 26. – Ст. 320.

<sup>42</sup> О гражданстве Грузии. Закон Республики Грузия от 25 марта 1993 г. с изменениями, внесенными Законом от 24 июня 1993 г. – Ст. 32, ч. 1, п. “а” // Ведомости Парламента Грузии. – 1993. – № 5. – Ст. 66; № 8. – Ст. 147.

<sup>43</sup> Gesetz über die estnische Staatsangehörigkeit vom 31. Januar 1995. – § 28 // WGO Monatshefte für Osteuropäisches Recht. – 1995. – H. 1-2. S. 79–90.

<sup>44</sup> Gesetz über die lettische Staatsbürgerschaft vom 22. Juli 1994. – Art. 24 I Nr. 2 // WGO. Monatshefte für Ostueropärecht. – 1994. – H. 5. – S. 304–313.

<sup>45</sup> Конституція Республіки Молдова від 29 червня 1994 р. – Ст. 23, ч. 1, п. 2–3 // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація ; Вид-во «Право», 1996. – С. 191–233.

Пунктом 3 частини 3 статті 19 Закону України «Про громадянство України» передбачено, що особа втрачає українське громадянство внаслідок добровільного вступу на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою. Однак, слід зазначити, що Європейська Конвенція про громадянство дозволяє припинення громадянства у випадку добровільного вступу особи на військову службу в іноземній державі, але за загальним правилом це є можливим тільки тоді, якщо особа не стає апатридом<sup>46</sup>.

У переважній більшості європейських країн передбачається *припинення громадянства, яке було здобуте шляхом обману*. В Україні це також є підставою втрати громадянства.

**Довідково.** Відповідно до статті 21 Закону України «Про громадянство України» рішення про оформлення набуття громадянства України скасовується, якщо особа набула громадянство України відповідно до статей 8 та 10 цього Закону шляхом обману, внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може набути громадянство України<sup>47</sup>.

У Латвії<sup>48</sup> та Росії<sup>49</sup> можливість припинення громадянства за цією підставою обмежується п'ятьма роками з моменту набуття громадянства, в Угорщині – десятьма роками і тільки за умови проживання особи за кордоном<sup>50</sup>.

Ще однією підставою втрати (позбавлення) громадянства, передбаченою пунктом «d» статті 7 Європейської конвенції про громадянство, є *поведінка, яка серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави-учасниці*.

Яскравою ілюстрацією законодавчого врегулювання питання позбавлення громадянства з цієї підстави є Франція, де практика позбавлення особи громадянства існувала вже досить давно. З 1990 р. у французьких судах винесено близько 20 рішень про позбавлення громадянства, з яких у восьми випадках підставою для такого рішення стала участь особи у терористичній діяльності.

При цьому варто зазначити, що Франція підписала, але не ратифікувала Європейську конвенцію про громадянство. Крім того, Франція не є учасницею універсальної Конвенції про скорочення безгромадянства, яку вона підписала із застереженням ще в 1960-і роки, залишивши за собою право зберегти в національному законодавстві положення про те, що держава може позбавляти свого громадянства тих осіб, які діють всупереч життєвим інтересам держави, навіть якщо внаслідок цього особа стане апатридом. Але цей міжнародно-правовий документ і досі не ратифіковано.

Більше того, 9 лютого 2016 р. Національні збори Франції конституційно узаконили позбавлення громадянства засуджених за тероризм. Ці законодавчі зміни були запропоновані президентом країни Франсуа Олландом та обґрунтовані паризькими терактами, що стались у листопаді 2015 р., під час яких загинули близько 130 людей. Раніше позбавлення громадянства було можливе лише стосовно засуджених, які мали подвійне громадянство і при цьому французький паспорт вони отримали не за народженням.

<sup>46</sup> European Convention on nationality on 7. November 1997. – Art. 7 I “c” // European Treaty Series. – № 166.

<sup>47</sup> Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

<sup>48</sup> Gesetz über die lettische Staatsbürgerschaft vom 22. Juli 1994. – Art. 24 I Nr. 3 // WGO. Monatshefte für Osteuroparecht. – 1994. – H. 5. – S. 304–313.

<sup>49</sup> О гражданстве Российской Федерации. Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. с изменениями, внесенными Законом Российской Федерации от 17 июня 1993 г. Федеральным Законом от 18 января 1995 г. – Ст. 24, ч. 3 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 6. – Ст. 243 ; Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 7. – Ст. 496.

<sup>50</sup> Gesetz LV/1993 über die ungarische Staatsangehörigkeit. – § 9 I // Bergmann/Ferid. – Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht (Loseblattsammlung). – Frankfurt a. M. : Verlag für Standesamtswesen. – “Ungarn”.

У висновку Венеціанської комісії щодо поправок, внесених до Конституції Франції, йдеться про те, що позбавлення громадянства осіб, причетних до терористичної діяльності, не суперечить міжнародним стандартам. На думку міжнародних експертів, введення системи позбавлення громадянства чи прав, що надаються громадянством, саме по собі не порушує міжнародних стандартів.

Варто зазначити, досвід Франції є цікавим для України з точки зору механізму введення в дію положень про позбавлення громадянства особи, поведінка якої серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави. Однак слід ураховувати те, що Україна, приєднуючись до Європейської конвенції про громадянство та універсальної Конвенції про скорочення безгромадянства, не висловила тих застережень, які свого часу зробила Франція. Крім того, у статті 25 Конституції України міститься пряма заборона позбавляти особу громадянства України та права змінити громадянство. Тому внесення змін до законодавства України про громадянство потребуватиме попередніх змін до Основного Закону України. При цьому необхідно враховувати міжнародні зобов'язання України з питань громадянства.

З огляду на викладене, слід констатувати, що проблеми реалізації інституту позбавлення громадянства в Україні необхідно розглядати на законодавчому та правозастосовному рівнях. Адаже поряд із відсутністю чітко виписаного у нормативно-правових актах механізму позбавлення громадянства для України характерним є неоднаковий підхід до застосування вже існуючих норм, в основі якого лежить практика маніпулювання термінологією та підміна термінів.

## Розділ 2

# ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСТВА У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

---

### 2.1. Громадянство як один із чинників, що впливають на стан забезпечення національної безпеки України

Визначені в Законі України «Про основи національної безпеки України» потенційні загрози національній безпеці України водночас перетворились на реальні з моменту, коли 2014 р. РФ розпочала відверту агресію проти нашої держави. Спочатку була окупація АРК (яку РФ намагається представити як анексію), потім – загарбання частини Донецької та Луганської областей, а також спроби реалізувати подібний сценарій на території Дніпропетровської, Харківської, Миколаївської, Херсонської, Одеської та інших областей України.

**Довідково.** У статті 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» зазначається, що на сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві є, зокрема, такі:

- посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав;
- загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян;
- прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України;
- можливість втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами;
- загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України.

На думку експертів, події, які останнім часом відбуваються на сході нашої країни, можуть свідчити про те, що РФ продовжує процес легітимізації загарбаних українських земель за алгоритмом, уже неодноразово відпрацьованим, наприклад, в Абхазії чи Південній Осетії. Однак раніше (за президентства Б. Єльцина) з громадянами невизнаних республік офіційна Москва зазвичай поводитися дещо по-іншому. Їм пропонувалось отримати російське громадянство або залишатись при власних інтересах та самостійно вирішувати проблеми, пов'язані з належністю до будь-якого іншого громадянства. Така поведінка Кремля пояснювалась тим, що в ті часи РФ щосили намагалася підтримувати створену нею ж ілюзію дружби, миру та злагоди із США. Але ця ілюзія зникла одразу після початку

бомбардувань колишньої Югославії, а десять років потому квазідержавні утворення зі столицями в Сухумі та Цхінвалі були визнані Москвою на офіційному рівні<sup>51</sup>.

**Ситуація з Донбасом чимось схожа на закавказькі сценарії, але цього разу РФ змушена визнати, що легітимність т. зв. «паспортів» квазідержавних утворень «ДНР» і «ЛНР» є тимчасовою, адже після закінчення війни, за планами Кремля, усе повинно повернутись на свої місця.** Водночас ні про яку ілюзію дружби РФ із США нині не йдеться.

Крім того, у цій ситуації слід неодмінно враховувати нюанси регулювання питань подвійного громадянства нормами українського законодавства.

Чи не з першого дня проголошення т. зв. «незалежності» квазідержавних утворень «ДНР» і «ЛНР» очікувалося, що офіційна Москва підтримає ці «псевдореспубліки» на офіційному рівні. Проте Кремль намагався якомога довше тримати паузу, адже В. Путін увесь час наполегливо переконував світове співтовариство в тому, що силовиків РФ на Донбасі немає.

Розраховуючи на підтримку РФ, очільник т. зв. «ДНР» О. Захарченко все таки наважився на видачу з 1 січня 2017 р. власних «паспортів». Хоча варто зазначити, що перша, але невдала спроба паспортизувати таким чином жителів непідконтрольних Україні районів Донецької області мала місце ще в серпні 2015 р. Проте на заваді реалізації цієї «феєричної ідеї», за словами того ж О. Захарченка, стало те, що «паспортні документи ДНР» не визнавались жодною країною у світі.

Нині в «Міністерстві закордонних справ ДНР» запевняють, що «паспорти ДНР» для в'їзду визнають більш ніж у 10 країнах світу. Серед таких Російська Федерація, Придністров'я, Нікарагуа, Сирія, Абхазія, Південна Осетія. Продовжуються перемовини з цього питання з Каталонією та Сомалі.

**Довідково.** «Паспорт громадянина ДНР» буде гарантувати право на:

- отримання соціальних виплат;
- користування «інструментами електронної демократії»;
- лояльне ставлення службовців «ДНР»;
- безвізовий режим відвідування всіх країн, що визнали «паспорт ДНР».

Крім того, власник цього документа не буде підпадати під обмеження комендантського часу.

За словами О. Захарченка, необхідність видачі «паспортів» виникла через численні скарги громадян «ДНР», що вони все ще змушені користуватися документами іноземної держави – України. Водночас мешканці, які знищили паспорт громадянина України, залишилися взагалі без паспорта будь-якої країни.

Аналізуючи «законодавство ДНР і ЛНР» з питань громадянства, слід звернути увагу на кілька важливих моментів. По-перше, в «ДНР» та «ЛНР», які, незважаючи на Мінські домовленості, продовжують демонструвати активне «державотворення», а не наміри реінтегруватися до України, відсутні відповідні «закони», які мали би розкрити зміст «конституційних норм» цих квазідержавних утворень про громадянство.

**Довідково.** Так, у «Конституції» самопроголошеної «ДНР» слово «громадянство» згадується двічі: у нормах, що визначають повноваження очільника цього квазідержавного утворення та підстави дострокового припинення його повноважень. У «Тимчасовому Основному Законі (Конституції) ЛНР» це слово вжито всього один раз – у статті 61, якою встановлюються підстави дострокового припинення повноважень «Глави ЛНР».

<sup>51</sup> Маляр А. Подвійне громадянство – чи переважать національні інтереси України? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2016/04/21/7106236/>

Для отримання «паспорта громадянина ДНР» його майбутньому власнику потрібно пройти, здавалось би, нескладну процедуру:

- заповнити заяву та спеціальну форму;
- сплатити державне мито (зрозуміло, що державою при цьому є не Україна);
- «прикріпити військовий квиток» (для чоловіків);
- здати паспорт громадянина України.

Слід звернути увагу на те, що зазначені норми «Тимчасового положення про паспорт громадянина ДНР» суперечать принципу правової визначеності та містять певні протиріччя. Так, дослівне тлумачення словосполучення «здати паспорт громадянина України» може вказувати на те, що після закінчення процедури перевірки паспорт громадянина України вилучатиметься та не повертатиметься його власнику.

При цьому під час проведення перевірки з метою отримання «паспорта громадянина ДНР» паспорт громадянина України нібито потрібен для того, щоб переконатись в особі заявника та отримати його персональні дані (час і місце народження, місце реєстрації, сімейний стан тощо). Ураховуючи те, що частиною мешканців ОРДЛО, як зазначив О. Захарченко, уже втрачено цей документ, таким особам доведеться пройти більш ускладнену процедуру підтвердження інформації, яка зазвичай міститься в паспорті громадянина України.

«Паспорт громадянина ДНР», за словами О. Захарченка, видаватиметься протягом 30 днів з моменту звернення в «уповноважені органи ДНР». Очевидно, що протягом цього строку буде проводитися зазначена перевірка заявника. Тож не всі охочі отримують цей «документ».

**Довідково.** У задоволенні заяви відмовлятимуть тим особам, які:

- виступають за насильницьку зміну основ «конституційного ладу ДНР» або створюють загрозу безпеці «республіки»;
- використали при поданні заяви підроблені документи;
- перебувають на військовій чи іншій службі в Україні чи іншій іноземній державі, що підтримує ворожу політику щодо «ДНР».

Вважаємо доцільним звернути увагу на те, що вказані положення в їх інтерпретації дуже нагадують підстави втрати особою громадянства, передбачені у статті 7 Європейської конвенції про громадянство (Страсбург, 6 листопада 1997 р.), яку Україна ратифікувала 20 вересня 2006 р. (із застереженням та заявою). Тобто, приймаючи відповідні рішення, очільники квазідержавних утворень намагаються надати їм максимально правовий вигляд. При цьому незмінним залишається факт силового і такого, що суперечить міжнародному праву, захоплення частини території України і формування на ній самопроголошених республік.

**Довідково.** На засіданні ПАРЄ 4 жовтня 2011 р. була прийнята резолюція № 1832, яка закликає держави – члени Ради Європи утримуватися від визнання або підтримки у будь-який спосіб влади територій, що утворилися внаслідок незаконного відокремлення.

Дещо інша ситуація спостерігається з «паспортизацією документами ЛНР». Відповідно до пункту 2 «Положення про паспортний документ, що посвідчує особистість фізичної особи, що проживає на території Луганської Народної Республіки», підставами його видачі є:

- досягнення особою, яка постійно мешкає на території «ЛНР», 16-річного віку;
- зміна особою в установленому порядку прізвища, імені, по батькові;



- у зв'язку із втратою, крадіжкою, псуванням «паспорта ЛНР» чи паспорта громадянина України;

- у зв'язку з виявленням неточностей чи помилковості вчинених у «паспорті ЛНР» чи в паспорті громадянина України записів, що призвели до недійсності документа.

Однак і в цьому випадку є низка проблемних питань. Наприклад, при заміні зіпсованого паспорта громадянина України або в разі виявлення неточностей чи помилковості вчинених у ньому записів, що призвели до недійсності документа, особі видаватиметься «паспорт громадянина ЛНР». Проте зазначене «Положення...» не містить приписів щодо подальших дій відносно вилучених при цьому українських документів. Тож у випадках вилучення паспортів громадянина України квазідержавними утвореннями «ДНР» і «ЛНР» виникатиме загроза, що українські документи можуть використовуватися в подальшому для вчинення різноманітних протиправних діянь, наприклад з метою:

- маніпуляцій щодо отримання соціальних виплат на території України особами, які не мають відповідного права або не можуть підтвердити наявності у них такого права;
- незаконного проникнення на територію України осіб з метою ведення протиправної діяльності (терористичних актів, диверсій тощо);
- здійснення транзиту в інші країни, у т. ч. європейські, представників терористичних організацій, нелегальних мігрантів тощо;
- спроб підриву авторитету України на міжнародній арені.

*Адже **паспорт громадянина України – це документ, визнаний у всьому світі.***

Слід зауважити, що на тимчасово непідконтрольних територіях залишилася певна кількість не лише внутрішніх паспортів громадянина України, а й для виїзду за кордон. Ці документи, відповідно до пункту 2 Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 23 лютого 2007 р. № 719-V, є власністю України.

**Довідково.** За даними правоохоронних органів України, паспорт «громадянина ДНР» отримали близько 40 тис. мешканців окремих районів Донецької області. Заяви ще біля 45 тис. мешканців перебувають у стадії вирішення.

При цьому звернення до уповноважених органів України щодо виходу з громадянства України мешканці зазначених територій зазвичай не подають. Залишаючись (де-юре) громадянами України, деякі з них ведуть діяльність, що спрямована на порушення територіальної цілісності держави (зокрема, беручи участь у роботі «державних органів ДНР і ЛНР»). Це має братися до уваги в подальшому при реалізації Україною комплексу заходів щодо реінтеграції тимчасово непідконтрольних і окупованих територій.

Варто звернути увагу на те, що «паспортизація» мешканців «ДНР» та «ЛНР» вказує на намагання зірвати Мінські домовленості. Очільники цих квазідержавних утворень своїми діями унеможливають виконання політичної частини Мінських домовленостей, адже проведення місцевих виборів на визначених територіях за законодавством України, але з «паспортами ДНР та ЛНР» – це нонсенс. Ураховуючи ці обставини, зауважимо, що частина відповідальності за зрив Мінського процесу в цьому контексті лягає також і на РФ як країну, що сприяла проведенню легітимізації зазначених дій керівників «ДНР» і «ЛНР».

Хоча Указом Президента РФ прийнято рішення про визнання документів, виданих громадянам України та особам без громадянства, які проживають на окупованих територіях Донецької та Луганської областей України (у т. ч. «паспорти громадянина ДНР/ЛНР»), слід зауважити, що наразі парламентарями РФ «провалено» голосування

по законопроекті, який передбачав введення спрощеного порядку видачі паспортів громадянина РФ мешканцям ОРДЛО. Очевидно, це може бути елементом геополітичної «гри» Москви на даному етапі. Проте не слід повністю відкидати можливість прийняття в РФ такого рішення, як це було у випадку з Придністров'ям, Абхазією та Південною Осетією.

На думку експертів, визнання РФ у лютому 2017 р. «паспортів» невизнаних (де-юре) самопроголошених республік (поки лише де-факто) ще більше активізувало прибічників українських політичних популістів, які й без того збуджують суспільство вимогами про покарання колаборантів, у т. ч. шляхом позбавлення громадянства України. Але ними свідомо замовчується те, що національне законодавство поки що не дозволяє цього робити<sup>52</sup>.

Таким чином, **РФ намагається використовувати питання громадянства як фактор негативного впливу на стан національної безпеки України.** При цьому **Кремль активно маніпулює інститутом громадянства, намагаючись перетворити його на елемент гібридної війни проти України.**

Слід визнати, що Москва вправно навчилася використовувати у своїх інтересах громадян, які мають паспорти Російської Федерації, але проживають на території колишніх радянських республік. Так було й під час трагічних подій 2008 р. в Грузії. Тоді на засіданні Ради безпеки президент РФ, посилаючись на приписи частини 2 статті 61 Конституції РФ, заявив, що змушений був ввести в Грузію російські війська для захисту життя та гідності російських громадян. Вказана норма передбачає, що РФ гарантує своїм громадянам захист і покровительство за її межами<sup>53</sup>. Однак її реалізація, на думку В. Путіна, дає йому право порушувати територіальну недоторканність, цілісність і суверенітет будь-якої іншої держави.

Не виключається, що з цією ж метою (формального прикриття своєї агресії та формування відповідного ставлення місцевого населення) РФ видавала свої паспорти і громадянам України (переважно мешканцям Донбасу та Криму). За неофіційними даними, російські паспорти мають близько 300 тис. громадян України. Тож не важко уявити собі сценарій, за якого агресія РФ проти України може набути більш відвертого характеру, приводом до чого слугуватиме «турботливе ставлення» офіційного Кремля до громадян РФ, яких нібито утискає влада України.

Дещо іншу думку з цього приводу висловив російський опозиційний політик К. Боровой, який вважає, що визнання Кремлем паспортів «ДНР» і «ЛНР» є спробою «заштовхнути» до складу України невизнані республіки разом з бойовиками, які ніколи не мали українського громадянства. Тим самим РФ намагатиметься зберегти або навіть посилити свій вплив на цих територіях<sup>54</sup>.

Іншим аспектом впливу питання громадянства на стан забезпечення національної безпеки України є те, що російський паспорт доволі часто дозволяє громадянину України уникати кримінальної відповідальності та кримінального переслідування. Так, якщо громадянин України, який має російський паспорт, співпрацює з російськими спецслужбами, здійснюючи антиукраїнську підривну діяльність, вчиняє злочини, то йому достатньо лише перетнути кордон з РФ, і Росія на законних підставах відмовить Україні у видачі свого громадянина, адже в Конституції РФ (частина 1 статті 61) також записано, що громадянин Російської Федерації не може бути висланий за межі Російської Федерації або виданий іншій державі<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Маляр А. Подвійне громадянство – чи переважають національні інтереси України? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2016/04/21/7106236/>

<sup>53</sup> Конституция Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>

<sup>54</sup> Боровой объяснил интригу с признанием Путиным «паспортов» «Л/ДНР» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.facenews.ua/news/2017/350747/>

<sup>55</sup> Конституция Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>

Поряд із тим слід враховувати, що **сучасний світ розділений навпіл ставленням до множинного громадянства**. Значна частина (близько половини) країн світу дозволяють своїм громадянам бути одночасно громадянами іншої держави. Серед таких переважно країни Західної Європи. Тож Україна могла б використати їхній багаторічний досвід з цього питання. Однак на заваді стала підступність нашого північного сусіда – РФ.

В Україні станом на сьогодні діє закріплений в Конституції України принцип єдиного громадянства. Але при цьому жоден законодавчий акт не містить прямої заборони множинного громадянства. Національним законодавством також не передбачена відповідальність за множинне громадянство. Тобто принцип єдиного громадянства є та нібито діє, але заходів правового впливу за його порушення не існує.

**Довідково.** Під множинним громадянством, яке ще називають подвійним громадянством (біпатризмом<sup>56</sup>), розуміють такий правовий статус особи, при якому вона одночасно володіє громадянством більш ніж однієї держави. Тож *біпатрид* – це той, хто має одночасно два громадянства. Однак у випадках, коли особа володіє більше ніж двома громадянствами, використання терміна «біпатрид» є не зовсім коректним. Таких осіб називають *поліпатридами*, а саме явище – *поліпатризмом*<sup>57</sup>.

Нині це доволі поширене явище, яке існувало й продовжуватиме існувати незалежно від ставлення до нього тієї чи іншої держави. Його заборона, на думку Й. Кунца, не є нормою позитивного міжнародного права, а лише містить постулат відповідної правової політики. Тобто міжнародно-правової заборони множинного громадянства не існує. Держави вільні у виборі правової політики щодо підтримки чи заборони множинного громадянства.

**Довідково.** У юридичній літературі та на практиці поліпатризм характеризується переважно як негативне явище, що містить низку протиріч та є джерелом можливих серйозних міжнародних конфліктів. При цьому, як зазначає Ю. Боярс, закріплення в законодавстві багатьох держав (у т. ч. й України) т. зв. «принципу невизнання множинного громадянства» означає лише невизнання правових наслідків поліпатризму<sup>58</sup>.

Серед основних причин виникнення множинного громадянства виокремлюють:

- 1) територіальні зміни;
- 2) міграцію населення;
- 3) відмінності у законодавстві держав щодо порядку набуття та втрати громадянства.

Причини існування та поширення інституту поліпатризму можна умовно поділити на дві групи:

- об'єктивні – такі, що не залежать від волі особи, яка стає поліпатридом;
- суб'єктивні – зумовлені бажанням особи набути громадянства кількох держав.

В Україні становлення й розвиток інституту поліпатризму зумовлені як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами та безпосередньо пов'язані з процесом набуття й зміцнення незалежності держави.

<sup>56</sup> Термін *біпатризм* походить від латинських слів *бі* – два та *патрія* – батьківщина.

<sup>57</sup> Альбертіні Л.М. Правове регулювання громадянства в європейських державах (порівняльний аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 1998. – 214 с.

<sup>58</sup> Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. – М. : Междунар. отношения, 1986. – 157 с.

**Довідково.** У Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. визначено основи державної політики у сфері громадянства, ключовою нормою якої стало визначення інституту громадянства Української РСР як самостійного. Декларацією було передбачено, що Українська РСР гарантує кожному громадянину право на збереження громадянства СРСР (по суті, допускається множинне громадянство)<sup>59</sup>.

Законом України «Про громадянство України» в редакції від 8 жовтня 1991 р. допускалася можливість множинного громадянства на основі міжнародних договорів. Натомість у чинній на той час Конституції цей принцип не згадувався взагалі<sup>60</sup>.

У 1991 р. до статті 31 Конституції України було внесено зміни, якими передбачалася можливість набуття множинного громадянства. Однак цей принцип не знайшов розвитку в практиці відносин України з іншими країнами. Навпаки, прагнучи уникнути політичних спекуляцій навколо проблеми подвійного громадянства, Україна орієнтувалася на досягнення домовленостей на двосторонній основі з іншими країнами, насамперед з країнами – учасницями СНД, про запобігання виникнення випадків подвійного громадянства. Так, на момент чинності норми про можливість множинного громадянства 15 грудня 1996 р. укладено Договір між Україною та Республікою Узбекистан про запобігання виникнення випадків подвійного громадянства<sup>61</sup>.

У Конституції України від 28 червня 1996 р. було закріплено принцип існування в Україні єдиного громадянства<sup>62</sup>, який знайшов своє втілення у Законі України «Про громадянство України» в редакції від 16 квітня 1997 р. Відповідно до цього принципу іноземець міг набути громадянство України лише за умови припинення попереднього громадянства, а Україна не визнавала за громадянином України належність ще й до іноземного громадянства. З добровільним набуттям громадянства іншої держави особа втрачала громадянство України після прийняття відповідного рішення Президентом України. До прийняття такого рішення громадянин України користується всіма правами і несе всі обов'язки, передбачені законодавством для громадян України.

Виключно важливим в умовах сьогодення видається те, що **закріплений у законодавстві України конституційний принцип єдиного громадянства (стаття 4 Конституції України) виключає можливість існування у громадянина України громадянства адміністративно-територіальних одиниць України**. Однак законодавство України містить положення, які допускають виникнення подвійного громадянства. До таких, зокрема, відносять випадки, коли:

а) діти при народженні водночас із громадянством України набувають також громадянства іншої держави;

б) діти, що є громадянами України й усиновлені іноземцем, набувають громадянства усиновителя;

в) громадянин України автоматично набуває громадянства іншої держави внаслідок укладання шлюбу з іноземцем;

г) згідно із законодавством іншої держави її громадянство надається громадянину України автоматично без його добровільного волевиявлення і він не отримує документ, який підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави<sup>63</sup>.

Наведене вище вказує на те, що **законодавством України не врегульовано питання множинного громадянства, якщо воно набувається особою без її особистого звернення (автоматично)**.

На уникнення випадків множинного громадянства спрямовані двосторонні угоди України з питань громадянства, укладені з низкою держав (наприклад, із Республіками Білорусь, Казахстан, Таджикистан, Киргизькою Республікою, Грузією та ін.).

<sup>59</sup> Декларація «Про державний суверенітет України», прийнята Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

<sup>60</sup> Про громадянство України : Закон України від 8 жовтня 1991 р. № 1636-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 50. – Ст. 701.

<sup>61</sup> Науково-практичний коментар Закону України «Про громадянство України». – К., 2002. – С. 225–230.

<sup>62</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>63</sup> Великогречанін П.О. Множинне громадянство: конституційно-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 – конституційне право; інформаційне право. – Одеса, 2015. – 23 с. – С. 10.

Доволі цікавими видаються висновки Р. Бедрій, який на підставі проведеного дослідження законодавчих актів країн СНД і Балтії у сфері врегулювання питань множинного громадянства запропонував розподілити ці країни на чотири групи.

До *першої групи* пропонується відносити держави, законодавство яких (насамперед конституції) прямо допускає множинне громадянство (Росія, Молдова, Литва, Таджикистан).

*Другу групу* утворюють держави, чії конституції, навпаки, прямо забороняють можливість існування множинного громадянства (Вірменія, Грузія, Казахстан).

До *третьої групи* належать країни, які не визнають множинного громадянства, хоча їх законодавство не містить його прямої заборони. Така заборона впливає зі змісту певних правових норм (Україна, Естонія та Латвія).

*Четверту групу* утворюють країни, чії конституції взагалі не торкаються проблеми подвійного громадянства, яка позитивно розв'язується на рівні відповідних законів (Туркменістан, Білорусь)<sup>64</sup>.

Наявність у особи множинного громадянства створює відчутні проблеми у вирішенні питань щодо:

- проходження поліпатридами військової служби;
- забезпечення дипломатичного захисту поліпатрида;
- лояльності поліпатрида по відношенню до держав його громадянства;
- реалізації поліпатридом виборчого права.

Вирішення зазначених проблем здійснюється як на внутрішньоправовому, так і на міжнародно-правовому рівнях. При цьому слід ураховувати, що явище поліпатризму має яскраво виражену тенденцію до розширення, що за певних умов може породжувати серйозні проблеми для держав.

**Множинне громадянство – це ще й спосіб впливу на політику країни або регіону із компактним проживанням громади.** Велика кількість громадян, які мають паспорти іншої держави, вимагають у центральній владі корегування її поглядів з урахуванням інтересів цієї групи осіб (наприклад, угорці у Румунії чи українці в Канаді). Україна мала б скористатися цим у власних інтересах. Однак слід визнати, що наша держава не готова до впровадження такого досвіду, адже сама вже зіштовхнулася із прецедентом, коли РФ скористалася подібним приводом і створила суттєві проблеми для України.

Оцінюючи ймовірні позитивні та негативні наслідки законодавчого закріплення в Україні множинного громадянства, експерти зазначають, що бажання громадян України, які постійно тут проживають, набути підданство іншої держави значною мірою зумовлене прагненням отримати кращий захист прав людини та громадянина, прогресивніші умови для економічного розвитку, комфортніше середовище для проживання тощо. Тому загальне покращення умов проживання в державі не лише зупинить масовий відтік за кордон найбільш продуктивної частини населення, а й знівелює потребу набувати ще одне громадянство.

Крім того, множинне громадянство, як видається, могло б суттєво покращити діалог між закордонним українством та Україною, однак у сучасних умовах це може стати чинником, який створює загрозу національній безпеці<sup>65</sup>.

Серед можливих негативних наслідків запровадження множинного громадянства експерти називають загрозу можливого опосередкованого втручання у внутрішні справи України з боку іноземних держав. Однак, на їхню думку, цей недолік можна усунути, обмеживши право осіб з множинним громадянством обіймати посади в органах державної влади держави та місцевого самоврядування.

<sup>64</sup> Бедрій Р.Б. Громадянство України: конституційно-правові основи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право. – Нац. академія внутрішніх справ України. – К., 2005.

<sup>65</sup> Петров М. Подвійне громадянство – загроза для України чи європейська практика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.advocate-lc.com.ua/ua/articles/17/>

## 2.2. Проблеми законодавчого регулювання громадянства України

В Україні час від часу робляться спроби вдосконалити законодавство, що регулює правовідносини у сфері громадянства. Однак такі спроби мають здебільшого не-системний уривчастий характер, а запропоновані у відповідних законопроектах зміни є, як правило, фрагментарними. Увага суб'єктів права законодавчої ініціативи прикута переважно до окремих проблем, які пропонується вирішити шляхом внесення точкових, почасти незначних змін у чинні нормативно-правові акти. Серед таких проблем чільне місце посідають питання:

- удосконалення законодавчого регулювання множинного громадянства;
- позбавлення особи громадянства України за поведінку, яка серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави.

Слід зазначити, що протягом кількох останніх років зроблено чимало спроб удосконалити норми чинного законодавства України в частині, що регулює питання множинного громадянства. Для зручності подані до Верховної Ради України законопроекти з цього питання доцільно умовно розподілити на *дві групи*.

До **першої групи** пропонується віднести законодавчі ініціативи, якими передбачається на законодавчому рівні встановити:

- заборону множинного громадянства в Україні;
- відповідальність (у т. ч. адміністративну та кримінальну) за порушення встановленої заборони мати множинне громадянство.

Серед законопроектів, що належать до цієї групи, варто звернути увагу на такі:

- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» (щодо усунення колізій, які дозволяють подвійне громадянство) (реєстр. № 0919 від 12.12.2012 р.), внесений народними депутатами України О. Зарубінським та М. Рудченком;

- проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо громадянства (реєстр. № 9728-1 від 01.02.2012 р.), внесений Кабінетом Міністрів України;

- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо набуття (припинення) громадянства України, громадянства (підданства) іншої держави або громадянств (підданств) інших держав (реєстр. № 5433 від 21.11.2016 р.), внесений народними депутатами України А. Тетеруком, Л. Ємцем;

- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності народних депутатів України та державних службовців за набуття громадянства інших держав (реєстр. № 6131 від 24.02.2017 р.), внесений групою народних депутатів України;

- проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство (реєстр. № 6175 від 13.03.2017 р.), внесений Президентом України П. Порошенком;

- проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо заборони мати громадянство іншої держави особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та врегулювання деяких аспектів порядку зміни громадянства (реєстр. № 6175-1 від 15.03.2017 р.), внесений народними депутатами України О. Вілкулом та Ю. Бойком;

- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення у відповідність до Конституції України Закону України «Про громадянство України» щодо уникнення множинного (подвійного) громадянства (реєстр. № 6178 від 14.03.2017 р.), внесений народним депутатом України С. Мельничуком;

- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо множинного (подвійного) громадянства (реєстр. № 6178-2 від 29.03.2017 р.), внесений народним депутатом України О. Богомолець.

Як уже зазначалось, ідеологічною основою законопроектів цієї групи є встановлення на законодавчому рівні заборони множинного громадянства. При цьому їх розробники посилаються на закріпленій у статті 4 Конституції України принцип єдиного громадянства, зміст якого розкрито у статті 2 Закону України «Про громадянство України». Цією нормою виключено можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України та встановлено, що громадянин України, який набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, а так само й іноземець, що набув громадянство України, у правових відносинах з Україною визнаються лише громадянами України.

Не погоджуючись із таким підходом до розуміння конституційного принципу єдиного громадянства, розробниками проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо усунення колізій, які дозволяють подвійне громадянство (реєстр. № 0919 від 12.12.2012 р.) пропонувалося виключити зі статті 2 Закону України «Про громадянство України» зазначені вище положення щодо взаємовідносин між державою та поліпатридом.

Таким чином, розробники зазначених законопроектів у своєму підході спираються на т. зв. «принцип невизнання множинного громадянства», який по суті означає лише невизнання правових наслідків поліпатризму. Ними не беруться до уваги основні причини виникнення множинного громадянства та поширення цього явища у світі, про які вже згадувалось, а саме: а) територіальні зміни; б) міграція населення; в) відмінності у законодавстві держав щодо порядку набуття та втрати громадянства.

Докладний аналіз законопроектів, якими передбачається встановлення на законодавчому рівні заборони в Україні множинного громадянства зроблено в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень «Питання множинного громадянства в Україні: шляхи нормативно-правового врегулювання»<sup>66</sup>. Тому зупинимось лише на тих із них, які станом на сьогодні готуються до розгляду у Верховній Раді України.

Президентом України П. Порошенком 13 березня 2017 р. внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство (реєстр. № 6175 від 13.03.2017 р.), метою якого є законодавче вдосконалення механізму припинення громадянства України у разі добровільного набуття особою громадянства іншої держави та запобігання випадкам множинного громадянства для осіб, які набувають громадянство України.

**Довідково.** Законопроектом передбачається внести зміни до Закону України «Про громадянство України», відповідно до яких:

- 1) громадянин України, який добровільно набув громадянство іншої держави, вважається таким, що виявив намір змінити громадянство та надав згоду на припинення громадянства України;
- 2) встановлюється строк, протягом якого особа, яка набула громадянство України за територіальним походженням, внаслідок прийняття до громадянства України або поновлення у громадянстві України, зобов'язана повернути паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави, а також обов'язок для таких осіб письмово повідомити уповноважений орган України про повернення паспорта іноземної держави, а для осіб з числа тих, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, – механізм подання їх паспортних документів іноземної держави до уповноважених органів України;

<sup>66</sup> Питання множинного громадянства в Україні: шляхи нормативно-правового врегулювання : аналіт. записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/catalogue/13/>

3) передбачається встановити додаткові підстави для втрати громадянства України, зокрема: використання особою, яка набула громадянство України, виборчого або іншого права, яке їй надає іноземне громадянство, або виконання обов'язків, які на неї покладає іноземне громадянство; використання особою, яка набула громадянство України, паспортного документа іноземної держави під час виїзду з України або в'їзду в Україну, або на території України, що зафіксовано посадовою чи службовою особою Державної прикордонної служби України або іншого державного органу України. Законопроект також пропонується врегулювати питання скасування рішень про оформлення набуття громадянства України у разі невиконання зазначених вимог особами, які набули громадянство відповідно до Закону України «Про громадянство України».

У висновку до цього законопроекту Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України (далі – ГНЕУ), загалом підтримуючи ідею створення дієвого механізму запобігання випадкам наявності у громадян України множинного громадянства та необхідність модернізації чинних законодавчих актів, звернуло увагу на очевидну фрагментарність законопроекту та присутність низки дискусійних положень. Поряд із тим вказується на існування неточностей, які потребують усунення. Йдеться про запропоновані зміни до статей 19 та 21 Закону України «Про громадянство України», якими передбачено введення нових підстав для втрати громадянства України та скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, а саме:

- приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може бути громадянином України;
- набуття громадянства України із суттєвим порушенням встановленого законодавством про громадянство України порядку.

Однак ні в чинних законодавчих актах, ні в цьому законопроекті не наводиться визначення поняття «будь-який суттєвий факт», за наявності якого поставатиме питання про скасування рішень щодо оформлення набуття громадянства України. Таким чином, у разі ухвалення законопроекту реалізація зазначених у ньому положень означатиме нехтування конституційним принципом правової визначеності.

**Довідково.** Законопроект також передбачається, що громадяни України, які на день набрання чинності законом, про проект якого йдеться, матимуть паспортні документи іноземних держав, будуть зобов'язані протягом шестимісячного строку здійснити заходи щодо припинення іноземного громадянства та подати свої паспортні документи іноземних держав до уповноважених органів України для здійснення цими органами в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, заходів із повернення паспортних документів іноземних держав до уповноважених органів відповідних іноземних держав. У разі невиконання таких зобов'язань громадянами України, які набули громадянство України відповідно до статті 8 або 10 Закону України «Про громадянство України», рішення про оформлення набуття ними громадянства України підлягатиме скасуванню. Невиконання таких зобов'язань іншими громадянами України, у т. ч. тими, які набули громадянство відповідно до статті 9 Закону України «Про громадянство України», визнається підставою для втрати громадянства України відповідно до названого Закону.

Доцільно звернути увагу на те, що реалізація зазначених положень у разі ухвалення цього законопроекту створить вкрай небезпечні ризики щодо настання відчутних негативних наслідків для України. Адже, як уже зазначалося, значна частина українців (за неофіційними даними – це від 5 до 10 %) має громадянство інших держав, а близько 5 млн наших громадян перебувають на заробітках за кордоном, які теж у перспективі можуть отримати там громадянство.

Тож нескладно спрогнозувати найпесимістичнішу для України ситуацію, коли всі ці поліпатриди приймуть рішення не відмовлятися від іноземного громадянства, що визнаватиметься підставою для втрати ними громадянства України відповідно до положень прийнятого Закону. Таким чином, від 5 до 10 % населення України становитимуть



іноземці. При цьому не виключаються випадки їх компактного проживання в окремих районах, що негативно позначатиметься на функціонуванні органів державної влади та інститутів місцевого самоврядування.

У законопроекті не розглядаються питання законодавчого унормування позбавлення громадянства у зв'язку з:

- добровільним набуттям іншого громадянства;
- добровільною службою в іноземному військовому формуванні;
- поведінкою, яка серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави-учасниці.

Водночас запропоновані в законопроекті новели по суті перетворюють право особи на вихід з громадянства України на її обов'язок. Але якщо особа виявить небажання зробити саме так, як того вимагає держава, пропонується застосовувати іншу підставу припинення громадянства – його втрату.

Загалом у такому підході вбачається порушення закріпленого в Конституції України права добровільно вирішувати питання щодо набуття чи припинення громадянства України.

Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, визначений головним з підготовки цього законопроекту, у своєму висновку від 4 квітня 2017 р. також звернув увагу на присутні в тексті суттєві недоліки та за наслідками розгляду в першому читанні рекомендував парламенту «... направити законопроект до головного комітету для підготовки на повторне перше читання, визначивши, що цим законопроектом має бути встановлено дієвий правовий механізм щодо запобігання випадкам подвійного (множинного) громадянства для народних депутатів України, державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»<sup>67</sup>.

Як уже йшлося, 15 березня 2017 р. у Верховній Раді України зареєстровано альтернативний до розглянутого вище проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо заборони мати громадянство іншої держави особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та врегулювання деяких аспектів порядку зміни громадянства (реєстр. № 6175-1 від 15.03.2017 р.)<sup>68</sup>.

Цей законопроект в основному дублює положення законопроекту за реєстр. № 6175, внесеного Президентом України. Відмінність полягає лише в тому, що законопроектом № 6175-1 встановлюються додаткові заборони мати множинне громадянство особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Ретельно розглянувши цей законопроект, ГНЕУ висловило низку критичних зауважень та в узагальнюючому висновку від 3 квітня 2017 р. запропонувало Верховній Раді України за результатами розгляду в першому читанні цей законопроект відхилити.

Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, що відповідав за підготовку цього законопроекту до першого читання, у своєму висновку від 4 квітня 2017 р. висловив критичні зауваження та запропонував парламенту за результатами розгляду в першому читанні повернути його суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство (реєстр. № 6175 від 13.03.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61320](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61320).

<sup>68</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо заборони мати громадянство іншої держави особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та врегулювання деяких аспектів порядку зміни громадянства (реєстр. № 6175-1 від 15.03.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61348](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61348).

<sup>69</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство (реєстр. № 6175 від 13.03.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61320](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61320).

14 березня 2017 р. народним депутатом України С. Мельничуком зареєстровано проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення у відповідність до Конституції України Закону України «Про громадянство України» щодо уникнення множинного (подвійного) громадянства (реєстр. № 6178 від 14.03.2017 р.)<sup>70</sup>.

**Довідково.** Законопроектом передбачається закріпити в галузевому законодавстві України про громадянство положення щодо встановлення юридичної відповідальності будь-яких осіб за його порушення, а не тільки посадових і службових, як це передбачено сьогодні. Крім того, пропонується внести зміни до КК України, доповнивши його новими статтями. Так, автори законопроекту вважають за необхідне доповнити КК України статтю 91-1 «Припинення громадянства внаслідок вчинення злочину проти основ національної безпеки України». Однак з незрозумілих причин цю норму запропоновано внести до *Розділу XIII. Судимість*. Хоча за змістом вказаної норми у цьому випадку йдеться про новий додатковий вид покарання – припинення громадянства. З огляду на це, більш доцільно було би пропонувати доповнити вказану норму *Розділ X. Покарання та його види*.

Суперечливим є власне зміст запропонованої новели.

По-перше, у частині 1 передбачається записати таке: «1. Судом може бути припинено громадянство особи, яка є громадянином України і вчинила злочин, передбачений статтями 109 – 114-1 цього Кодексу». При цьому відповідно до частини 2 «... громадянство особи припиняється у порядку, встановленому Законом України “Про громадянство України”». Тож автори законопроекту проігнорували те, що серед наведеного ними переліку статей КК України, статтю 114 (шпигунство) встановлено відповідальність за вчинення злочину спеціальним суб'єктом, яким у даному випадку ніяк не може бути громадянин України.

По-друге, у законопроекті відсутні будь-які пропозиції щодо внесення змін до санкцій у статті, що містяться в наведеному вище переліку.

По-третє, реалізація рішення суду про застосування запропонованої до КК України статті 91-1 покладатиметься на Президента України у порядку, встановленому Законом України «Про громадянство України». Однак у цьому Законі в його чинній редакції такий порядок відсутній. Не пропонується він і у вказаному законопроекті. Відтак ухвалення зазначених змін до КК України неминуче призведе до введення в дію «мертвої норми», яка за відсутності належних механізмів реалізації не зможе бути застосованою.

**Довідково.** Законопроектом пропонується доповнити КК України статтю 366-1, встановивши таким чином відповідальність за приховування множинного громадянства. Суб'єктом цього злочину має стати «повнолітній громадянин України, який не подав або несвоєчасно подав до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, підпорядкованого йому органу за місцем проживання або дипломатичного представництва чи консульської установи, письмову заяву про набуття іноземного громадянства та копії документа, що підтверджує набуття ним іноземного громадянства (підданства)». За вчинення такого правопорушення пропонується встановити покарання у вигляді штрафу від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

З тексту законопроекту випливає висновок, що питання про подальше перебування у громадянстві України особи, яка приховує факт наявності в неї множинного громадянства, не порушуватиметься. Тож, сплативши штраф у розмірі від 170 до 510 грн, особа матиме можливість легалізувати свій статус поліпатрида.

<sup>70</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення у відповідність до Конституції України Закону України «Про громадянство України» щодо уникнення множинного (подвійного) громадянства (реєстр. № 6178 від 14.03.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61325](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61325)

Те саме стосується й положень запропонованої редакції частини 2 статті 366-1 КК України. Але в цьому випадку відповідальність покладатиметься на особу, яка «... постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснює функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймає постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконує такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом». Однак у цьому випадку така «легалізація» передбачатиме позбавлення волі на строк до п'яти років. При цьому автори законопроекту не вбачають за необхідне застосовувати до зазначених осіб додаткове покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Привертає увагу й те, що автори законопроекту залишили поза увагою ще одну доволі важливу деталь. Встановлення кримінального покарання в обраній ними спосіб (позбавлення волі на строк до п'яти років) означатиме, що суспільно небезпечне діяння, передбачене частиною 2 статті 366-1 КК України, відповідно до класифікації злочинів (стаття 12 КК України) одночасно потраплятиме до двох категорій: «злочини невеликої тяжкості» та «злочини середньої тяжкості». А це, у свою чергу, неодмінно призведе до порушення конституційних принципів правової визначеності та рівності всіх перед законом і судом, адже за вчинення одного й того самого діяння різні особи зазнаватимуть неоднакових кримінально-правових наслідків. Ідеться, наприклад, про випадки застосування інститутів звільнення від кримінальної відповідальності (Розділ IX КК України) або строків погашення судимості (стаття 89 КК України).

Законопроект містить також інші суперечливі та дискусійні положення, які, на наш погляд, потребують усунення та приведення у відповідність до конституційних приписів та вимог нормопроектної техніки.

У Верховній Раді України 29 березня 2017 р. було зареєстровано ще такі законопроекти, альтернативні до розглянутого вище. Це:

- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань подвійного громадянства (реєстр. № 6178-1 від 27.03.2017 р.), внесений народним депутатом України В. Балогою<sup>71</sup>;
- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо множинного (подвійного) громадянства (реєстр. № 6178-2 від 29.03.2017 р.), внесений народним депутатом України О. Богомолець<sup>72</sup>.

Ці законопроекти розроблено з метою законодавчого вдосконалення механізму припинення громадянства України та запобігання випадкам множинного громадянства для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, військових посадових осіб Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань тощо. Однак, на відміну від законопроекту № 6178-2, законопроектом № 6178-1 пропонується створити механізм

<sup>71</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань подвійного громадянства (реєстр. № 6178-1 від 27.03.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61423](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61423)

<sup>72</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо множинного (подвійного) громадянства (реєстр. № 6178-2 від 29.03.2017) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61450](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61450)

легалізації поліпатризму для пересічних громадян, тобто таких, які не виконують функцій органів державної влади або місцевого самоврядування. Крім того, передбачається встановити кримінальну відповідальність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за приховування факту отримання громадянства (підданства) інших країн.

Аналіз наведених вище законодавчих ініціатив дає підстави для висновку про те, що *жоден із внесених до Верховної Ради України законопроектів не пропонує комплексного підходу до вирішення актуальних проблем у сфері громадянства*. Законопроекти, спрямовані на заборону множинного громадянства, що передбачають норми про припинення громадянства особами, які відмовляються добровільно припинити громадянство інших держав (або не вчиняють визначених законом дій), у разі прийняття якогось із них можуть призвести до виникнення відчутних загроз національній безпеці України.

Законодавство України у сфері громадянства – результат поєднання міжнародних стандартів і договорів та особливостей розвитку української державності. Як наслідок – Закон України «Про громадянство України» містить низку неточностей, невідповідностей і неузгоджених положень, що, з одного боку, декларують єдиність громадянства на території держави та пропонують механізм збереження цього принципу, а з іншого – залишають можливість для одночасного перебування в підданстві іншої держави.

**Другу групу** утворюють законопроекти, якими пропонується *дозволити громадянам України мати множинне громадянство*. До таких варто віднести:

- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо подвійного громадянства (реєстр. № 2074 від 09.02.2015 р.), внесений народним депутатом України В. Рабиновичем<sup>73</sup>;
- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо подвійного громадянства в Україні (реєстр. № 6139 від 27.02.2017 р.), внесений народним депутатом України А. Артеменком<sup>74</sup>.

**Довідково.** Згідно із положеннями законопроекту № 2074 набуття громадянином України громадянства (підданства) іншої держави не повинно тягти за собою автоматичне припинення громадянства України. Іноземцям, які перебувають у громадянстві (підданстві) іншої держави, пропонувалося надати право, не відмовляючись від громадянства (підданства) іншої держави, подати клопотання про прийняття їх до громадянства України.

Також проектом пропонувалося визначити, що подання декларації про відмову від іноземного громадянства, декларації про відмову особи, якій надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, від іноземного громадянства, зобов'язання припинити іноземне громадянство (підданство) є не обов'язковими для набуття громадянства України. Цей законопроект знято з розгляду 1 листопада 2016 р.

Законопроект № 6139, внесеним на розгляд парламенту України через два роки після того, який характеризувався вище, пропонується визначити правові засади набуття множинного громадянства, а також забезпечити на законодавчому рівні можливість набуття громадянства іноземної держави без втрати громадянства України. Це, на думку його розробника, дозволить без додаткових витрат збільшити надходження податків і зборів до бюджету України та, відповідно, забезпечити його збалансування. Крім того, автор законопроекту вважає, що такі законодавчі зміни сприятимуть перетворенню нашої країни на потужну, стабільну та процвітаючу державу, а також підвищать привабливість України для іноземців. Законопроект готується до розгляду в першому читанні.

<sup>73</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» (щодо подвійного громадянства) (реєстр. № 2074 від 09.02.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53950](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53950)

<sup>74</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо подвійного громадянства в Україні (реєстр. № 6139 від 27.02.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61234](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61234)

В Україні також зроблено певні спроби вирішити питання щодо законодавчого закріплення механізму позбавлення особи громадянства за поведінку, яка серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави. Так, проектом Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення громадянства України осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки України (реєстр. № 1297 від 08.12.2014 р.), внесеним народним депутатом України А. Кожем'якіним, запропоновано передбачити у КК України додатковий захід кримінально-правового переслідування у вигляді припинення громадянства за вчинення злочину проти основ національної безпеки. Законопроектом передбачалося доповнити положення семи статей Розділу I Особливої частини КК України «Злочини проти основ національної безпеки» новим видом заходу кримінально-правового переслідування громадян України – припинення громадянства.

Таку законодавчу ініціативу автор законопроекту пояснив тим, що процедура «позбавлення громадянства» прямо заборонена частиною 1 статті 25 Конституції України, а «втрата громадянства», що закріплена у статті 19 Закону України «Про громадянство України» передбачає зовсім інші підстави для реалізації цієї процедури<sup>75</sup>.

30 березня 2016 р. проект Закону № 1297 було розглянуто на засіданні Верховної Ради України. За результатами обговорення цього документа запропоновано відповідно до частини 2 статті 104 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» зняти вказаний законопроект з розгляду. Проте через відсутність необхідної кількості голосів народних депутатів ця пропозиція не була поставлена на голосування. Тож рішення щодо вказаного законопроекту до цього часу не прийнято, а в картці законопроекту на офіційному сайті Верховної Ради України у графі «Результат розгляду» записано: «Обговорено».

У лютому 2016 р. у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону про внесення зміни до статті 19 Закону України «Про громадянство України» (щодо втрати громадянства України за вчинення злочинів проти основ національної безпеки України) (реєстр. № 4115 від 19.02.2016 р.), внесений групою народних депутатів України.

На думку розробників законопроекту, його прийняття дасть можливість позбавляти громадянства України осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду за вчинення злочину проти основ національної безпеки України. До таких злочинів, зокрема, віднесено: дії, спрямовані на посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; диверсію; шпигунство; злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку.

Запропонований підхід до вирішення питання можна розглядати як помилковий, адже злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку не належать до категорії злочинів проти основ національної безпеки України, а в Особливій частині КК України винесені в окремих розділах.

**Довідково.** Законопроектом № 4115 також пропонується внести зміни до частини 1 статті 19 Закону України «Про громадянство України» щодо доповнення її новим пунктом такого змісту: «4) набрання законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення злочинів проти основ національної безпеки України». Отже, особа, позбавлена громадянства України, не матиме права обирати та бути обраною до будь-якого органу державної влади та органу місцевого самоврядування, а також бути обраною сільським, селищним чи міським головою<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення громадянства України осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки України (реєстр. № 1297 від 08.12.2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52759](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52759)

<sup>76</sup> Проект Закону про внесення зміни до статті 19 Закону України «Про громадянство України» (щодо втрати громадянства України за вчинення злочинів проти основ національної безпеки України) (реєстр. № 4115 від 19.02.2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58238](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58238)

У своєму висновку щодо цього законопроекту ГНЕУ звернуло увагу на те, що частиною 1 статті 25 Конституції України встановлено заборону позбавляти громадянства України. Тож запропонована законодавча новела є неприйнятною через її невідповідність зазначеному конституційному припису.

Крім цього, у законопроекті не враховано положення Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 р. (ратифікована Україною 11 січня 2013 р.) та Європейської конвенції про громадянство 1997 р. (ратифікована Україною 20 вересня 2006 р.), якими надано право державам-учасницям у своєму внутрішньому законодавстві передбачати можливість втрати громадянства, у т. ч. і за поведінку, яка загрожує життєво важливим інтересам держави-учасниці (див.: стаття 7 Європейської Конвенції про громадянство; стаття 8 Конвенції про скорочення безгромадянства). Однак така втрата громадянства неможлива, якщо відповідна особа внаслідок цього стане особою без громадянства.

Зі змісту запропонованих змін можна зробити висновок, що у законопроекті № 4115 не враховуються зазначені вище положення Конституції України, чинного законодавства та міжнародних договорів.

Крім того, слід звернути увагу на те, що суб'єктом злочину, передбаченого статтею 114 (шпигунство) КК України, може бути лише іноземець або особа без громадянства. Тож постановка питання про позбавлення такої особи громадянства України юридично неспроможна.

З огляду на викладене вище, цілком обґрунтованим є висновок відповідального за підготовку цього законопроекту Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, у якому Верховній Раді України рекомендовано проект Закону України № 4115 за результатами розгляду в першому читанні повернути на доопрацювання суб'єкту права законодавчої ініціативи<sup>77</sup>.

### **2.3. Питання громадянства у процесі реінтеграції тимчасово окупованої та непідконтрольної території України**

Деокупація та реінтеграція тимчасово окупованої та непідконтрольної території України (окупованого РФ Крим та окремих районів Донецької та Луганської областей, в останніх де-факто йде війна, а де-юре – широкомасштабна довготривала антитерористична операція) є надзвичайно важливим для нашої країни стратегічним питанням. Однак, незважаючи на прийняття Верховною Радою України ще 27 січня та 21 квітня 2015 р. постанов «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором» та «Про Заяву Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків», дії органів державної влади України на сьогодні здебільшого обмежуються лише декларативними заявами щодо обов'язкового повернення у майбутньому тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополя, але без будь-якої конкретизації шляхів, методів і способів дій.

Понад те, до цього часу не розроблена й не винесена на обговорення в експертному середовищі державна стратегія повернення цих територій у правове поле України. Про

<sup>77</sup> Проект Закону про внесення зміни до статті 19 Закону України «Про громадянство України» (щодо втрати громадянства України за вчинення злочинів проти основ національної безпеки України) (реєстр. № 4115 від 19.02.2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58238](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58238)

відсутність такого стратегічного плану ще 2 травня 2016 р. в інтерв'ю «5 каналу» повідомив нинішній заступник міністра з питань окупованих територій Г. Тука. За його словами, цю проблему він обговорював напередодні свого призначення на посаду з Президентом України, який також висловив свою стурбованість таким станом справ<sup>78</sup>.

Про це також вказувалося в ухвалених 22 вересня 2016 р. Рекомендаціях парламентських слухань на тему «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи». У документі йдеться про неузгодженість дій законодавчої та виконавчої гілок влади України з діями західних союзників і партнерів, що не відповідає міжнародним зобов'язанням нашої держави щодо здійснення когерентної зовнішньополітичної діяльності<sup>79</sup>.

Хоча певні кроки в цьому напрямі все таки зроблено. Так, 31 серпня 2016 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 892-р схвалено Концепцію Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, яка мала б стати одним із механізмів реалізації зазначеної стратегії<sup>80</sup>. Однак, за відсутності загального стратегічного плану деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих та непідконтрольних територій України вказаний документ передбачає далеко не вичерпний перелік заходів, які повинна вжити Україна для досягнення поставлених цілей.

Крім того, вказаний документ, на нашу думку, потребує суттєвого доопрацювання у зв'язку з ухваленням у вересні 2016 р. Рекомендацій парламентських слухань, про які йшлося вище.

Цілком очевидно, що одним із пріоритетних завдань Української держави у сучасних умовах є якнайшвидші деокупація Криму, врегулювання збройного конфлікту на території окремих районів Донецької і Луганської областей та відновлення над ними повної юрисдикції України. Це дозволить перейти до практичного вирішення політичних, економічних, соціальних та інших не менш важливих питань щодо забезпечення відновлення життєдіяльності у населених пунктах Криму, Донецької та Луганської областей, провести там місцеві вибори, які матимуть на меті, головним чином, відновлення функціонування відповідних територіальних громад та створення передумов для належного здійснення ними повноважень місцевого самоврядування в повному обсязі.

При цьому слід ураховувати, що діями окупаційної влади фактично ліквідовано місцеве самоврядування. Унаслідок цього громадяни України, які проживають на території Кримського півострова, позбавлені прав, гарантованих статтями 7 та 140 Конституції України. Крім того, згідно з нормами Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»<sup>81</sup> громадяни України, які вимушено залишили своє місце проживання внаслідок тимчасової окупації Кримського півострова, обмежені у своїх виборчих правах, оскільки можуть брати участь лише у виборах та референдумах загальнонаціонального масштабу на материковій частині України.

<sup>78</sup> Тука зробив резонансну заяву щодо повернення окупованих територій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://antikor.com.ua/articles/101630-tuka\\_zrobiv\\_rezonansnu\\_zajavu\\_shchodo\\_povernennja\\_okupovanih\\_teritorij/print](http://antikor.com.ua/articles/101630-tuka_zrobiv_rezonansnu_zajavu_shchodo_povernennja_okupovanih_teritorij/print)

<sup>79</sup> Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи» : Постанова Верховної Ради України від 22 вересня 2016 р. № 1602-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-19>

<sup>80</sup> Концепція Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 892-р // Офіц. вісник України. – 2016. – № 96. – Ст. 3129.

<sup>81</sup> Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 26. – Ст. 892.

Однак перед проведенням місцевих виборів на звільненій від окупації та непідконтрольній території Україна повинна вирішити комплекс безпекових питань, серед яких виключно важливим є *створення умов щодо недопущення до участі у місцевих виборах осіб, діяльність яких уже завдала шкоди та продовжує створювати загрозу національним цінностям і життєво важливим інтересам українського народу та Української держави*. Йдеться передусім про колаборантів з АРК, ватажків «ДНР» та «ЛНР», а також їхніх найактивніших прибічників, діяння яких призвели до окупації РФ Криму та розгортання збройного конфлікту на сході України.

Це дасть можливість не тільки усунути вказаних осіб від участі в управлінні державними справами на регіональному рівні, а й у подальшому шляхом вживання додаткових заходів державного впливу запобігти поширенню сепаратистських настроїв у Криму та в окремих районах Донецької і Луганської областей, а також на решті території України. Ідеться в першу чергу про запровадження нових, більш дієвих механізмів, які б на законодавчому та правозастосовному рівнях установлювали обмеження виборчих прав таких осіб. Адже існуючих станом на сьогодні законодавчих важелів впливу для вирішення цієї проблеми виявляється недостатньо.

З огляду на викладене, варто усвідомлювати, що ***належного законодавчого закріплення потребує інститут позбавлення громадянства*** як один із ключових механізмів недопущення до управління державними справами осіб, які:

- добровільно вступили на службу в іноземному військовому формуванні;
- вчинили дії, які серйозно зашкоджують життєво важливим інтересам держави-учасниці;
- добровільно набули інше громадянство.

Зазначені підстави позбавлення громадянства передбачені у статті 7 Європейської конвенції про громадянство (1997), яку Україна ратифікувала 20 вересня 2006 р. (із застереженням та заявою).

Поряд з тим, особливу увагу слід звернути й на іншу категорію осіб, які повинні понести юридичну відповідальність за підтримку окупації частини суверенної території України. Адже, за рідкісними винятками, практично всі особи, які зрадили Україні та стали на шлях колабораціонізму, на відміну від законослужняних та лояльних до України мешканців АРК та м. Севастополя, мають змогу безперешкодно пересуватися всією територією України та світу, управляти своїм майном, реалізувати інші права на цих територіях. Такі особи, на наш погляд, мають пройти певну фільтрацію. Подібні запобіжні заходи передбачені у «Тимчасовому положенні про паспорт громадянина ДНР». Нагадаємо, що йдеться про перевірку особи, яка подала заяву на одержання т. зв. «паспорта громадянина ДНР» на предмет наявності висвітлених вище підстав для відмови у його наданні.

Тож у даному випадку Україна, як видається, повинна невідкладно вжити всіх необхідних заходів для виявлення осіб, які мають нести відповідальність за підтримку окупації частини суверенної території України, для подальшого усунення їх від участі в управлінні державними справами. Водночас *держава може законодавчо передбачити порядок повернення особі цього втраченого права через певний проміжок часу, встановивши додаткові вимоги, наприклад, складання іспиту на знання:*

- української мови;
- історії України;
- основ конституційного ладу України;
- Державного Гімну України.

Установлюючи подібні правила, Україна може скористатися досвідом Латвії. У цій країні кожен восьмий мешканець нині не має права обирати владу та працювати на державній службі. Багато російськомовних латвійців навіть помирають, так і не отримавши громадянства країни, в якій прожили все життя.



**Довідково.** Після проголошення Латвією незалежності, усі латвійці, які жили в країні до окупації 1940 р., отримали паспорт громадянина Латвії. Усі інші, хто народився в Латвії після 1940-го чи приїхав сюди за радянських часів, повинні були пройти натуралізацію, тобто довести, що вони є громадянами Латвії, відтак отримати (або не отримати) паспорт громадянина. Латвіш із паспортом громадянина має право голосу, отже, бере участь у виборах, обирає владу і може бути сам обраним та працювати в органах влади та в державних установах. Натомість, латвієць, який не має паспорта громадянина Латвії, тобто негромадянин, не має права голосу, не може працювати у владі та в державних установах. Щоб отримати паспорт громадянина Латвії, латвієць повинен скласти три екзамени: 1) на знання мови; 2) на знання історії Латвії; 3) на знання Гімну Латвії<sup>82</sup>.

Стратегія реінтеграції окупованої та непідконтрольної території, як видається, повинна неодмінно передбачати т. зв. *«процедуру повернення до громадянства»*. Адже саме громадянство є тим надважливим чинником, який визначає правовий взаємозв'язок між людиною та державою, надає державі реальну можливість контролювати склад населення, а також може суттєво впливати на стан стабільності держави.

Слід зазначити, що деякими експертами пропонується запровадити т. зв. *«інститут відповідального громадянства»*, головною ідеєю якого є розрив із пост-радянським минулим і підписання нового Суспільного договору. Цей Суспільний договір, за їхнім задумом, має передбачати механізм кардинального оновлення відносин між громадянином і державою та повинен не рідше ніж раз на 20 років (може, й менше, цей термін пропонував Т. Джефферсон ще у XVIII ст.) суттєво модернізуватися<sup>83</sup>.

**Довідково.** Автори цієї ідеї вважають за необхідне на законодавчому рівні передбачити положення про «громадян» і «жителів» України. При цьому громадянами, на їхню думку, слід вважати тих, хто підписав Суспільний договір і склав іспит на знання:

- а) української мови;
- б) історії України;
- в) основ конституційного ладу України.

Це надаватиме право громадянам голосувати, бути обраними і займати посади в органах державної влади (зокрема, в силових структурах), а також право створювати політичні партії та бути їх членами.

Натомість жителі України матимуть такі само права, що й громадяни, крім виборчого права, права займати державні посади та утворювати політичні партії і бути їхніми членами.

Той, хто не захоче складати іспит, ставатиме жителем України зі збереженням громадянських прав та обов'язків, за винятком права обирати та бути обраним, а також права на держслужбу і службу в правоохоронних органах і армії (вони не призиватимуться до Збройних Сил України і територіальної оборони). Стосовно громадян України, а також жителів України діє презумпція невинуватості; стосовно громадян, які бажають бути обраними або обіймати посади як держслужбовці, – презумпція винуватості (вони повинні доводити свою невинуватість)<sup>84</sup>.

Серед інших доволі цікавою є пропозиція введення *«податкового цензу»*, який існував у виборчому праві в XIX – на поч. XX ст. Встановлення «податкового цензу» передбачає, що участь в управлінні державними справами можуть брати лише платники податків, у яких влада фактично перебуває на утриманні. При цьому громадяни, які з певних причин не платять податки, а, наприклад, отримують соціальну допомогу протягом тривалого часу (від 5 років) або виключно держпенсію, не беруть участь у виборах і не мають права претендувати на виборні посади або держслужбу<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> Ніцой Л. Латвія: у чому різниця між паспортом громадянина і паспортом не громадянина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uainfo.org/blognews/1462341455-latviya-u-chomu-riznitsya-mizh-pasportom-gromadyanina-i-pasportom.html>

<sup>83</sup> Бабіч Б. Моделі відповідального громадянства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.facebook.com/Bogdana.Babych>

<sup>84</sup> Там само.

<sup>85</sup> Там само.

*Належного законодавчого закріплення потребуватиме питання множинного громадянства, яке існує об'єктивно, незалежно від ставлення до нього тієї або іншої держави, має позитивні та негативні наслідки. Однак до його вирішення необхідно підходити дуже обережно. Ймовірно, у першу чергу слід встановити на законодавчому рівні обмеження щодо реалізації пасивного виборчого права (бути обраним), а також права на державну службу особам, які мають множинне громадянство.*

У цьому сенсі особливе занепокоєння викликає те, що за неперевіреними даними значна частина народних депутатів нинішнього скликання Верховної Ради України (в окремих джерелах називається цифра понад 100 осіб) є біпатридами. Про таке, зокрема, заявив народний депутат України А. Артеменко, який сам, окрім громадянства України, одночасно перебуває у громадянстві Канади. За його інформацією, близько 17 % населення України має множинне громадянство<sup>86</sup>.

Звісно, за такої кількості «зацікавлених» народних обранців доводиться лише сподіватись на об'єктивний підхід вітчизняного парламенту до вирішення питання множинного громадянства. Адже, цілком очевидно, що окремим народним депутатам України (які самі є поліпатридами) доведеться з-поміж іншого приймати непопулярні для себе рішення про внесення змін до виборчого законодавства, які б унеможливили одержання депутатських мандатів особами з множинним громадянством, а також встановлення юридичної відповідальності за порушення відповідних законодавчих приписів.

Тож вирішення питань щодо вдосконалення механізму законодавчого регулювання громадянства України потребуватиме політичної волі керівництва держави та широкої підтримки громадянського суспільства.

Доцільно звернути увагу й на таке. У зв'язку з тимчасовою окупацією РФ Криму та подіями, які відбуваються на сході України, на непідконтрольній території залишилася значна кількість бланків паспортів громадянина України. На жаль, питання про їх передачу до Державної міграційної служби (далі – ДМС) України як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, вирішити поки що не вдалось. З огляду на це, ДМС уживає усіх можливих заходів для недопущення незаконного використання цих бланків. Однак повністю унеможливити їх реалізацію для вчинення різноманітних протиправних діянь, наприклад, з метою маніпуляцій щодо отримання соціальних виплат на території України особами, які не мають відповідного права або не можуть підтвердити наявності у них такого права, не уявляється можливим. Тому з часом цілком імовірно може виникнути питання щодо здійснення по всій території України **обміну паспортів громадянина України**, що дозволить остаточно вирішити означену проблему.

<sup>86</sup> Лінько Д. У депутатів-втікачів було по два паспорти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/a/28338937.html>

## ВИСНОВКИ

---

1. Інститут громадянства відіграє надзвичайно важливу роль у розв'язанні проблеми правового зв'язку між особою та державою, що породжує для цих суб'єктів правовідносин взаємні права та обов'язки. Найявність цього зв'язку підкреслюють характерні ознаки громадянства, серед яких:

- 1) правовий характер;
- 2) необмеженість громадянства у просторі та часі;
- 3) максимальний характер взаємних прав та обов'язків суб'єктів правовідносин у сфері громадянства.

У Конституції України визначено та закріплено принципи громадянства України, на основі яких сформовано національне законодавство України з питань громадянства. Так, у статті 4 Конституції України отримав своє закріплення принцип єдиного громадянства, підстави набуття і припинення якого визначаються виключно у законодавчому порядку. У статті 25 Основного Закону України міститься заборона щодо позбавлення громадянства та права змінити громадянство. Цією ж нормою передбачено, що громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі, а також гарантовано піклування та захист громадянам України, які перебувають за її межами.

Належність до громадянства наділяє людину всіма конституційними правами і свободами та забезпечує її право на участь в управлінні державними справами, оскільки саме через інститут громадянства визначаються особи, які є носіями влади в державі. Наділяє особу цими правами держава. Держава також має право приймати рішення про їх припинення.

2. Конституційно-правове регулювання інституту громадянства здійснюється за допомогою нормативно-правових актів, якими впорядковуються суспільні відносини у сфері набуття та припинення громадянства, а також при вирішенні інших питань, пов'язаних з громадянством. Ці нормативно-правові акти утворюють певну систему та перебувають у тісній взаємодії з іншими нормативно-правовими актами, якими унормовано суміжні правовідносини.

Відновлення функціонування територіальних громад в окремих районах Донецької та Луганської областей, а також створення належних умов для здійснення ними у повному обсязі повноважень місцевого самоврядування потребує з-поміж іншого проведення місцевих виборів на вказаних територіях. Такі вибори мають відбутися лише після вирішення комплексу безпекових питань, серед яких упровадження дієвого механізму недопущення до участі у виборчому процесі осіб, діяльність яких створює загрози національним цінностям і життєво важливим інтересам українського народу та Української держави.

3. Право на участь в управлінні державними справами передбачає можливість: 1) брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах; 2) вільно обирати та бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування; 3) рівного доступу до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування.

Проведене дослідження дає підстави констатувати, що законодавство України не передбачає дієвого механізму недопущення до участі у виборчому процесі осіб, діяльність

яких створює загрози національним цінностям і життєво важливим інтересам українського народу та Української держави, а такі інститути, як судимість, амністія та помилування, навіть за умови їх комплексного застосування не можуть забезпечити досягнення поставленої мети.

З огляду на викладене та враховуючи, що визначальною умовою участі у будь-яких виборах до органів влади та місцевого самоврядування є належність до громадянства України, таким механізмом може стати інститут позбавлення особи громадянства у зв'язку з:

- добровільним набуттям іншого громадянства;
- добровільною службою в іноземному військовому формуванні;
- поведінкою, яка серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави-учасниці.

Зазначені підстави втрати особою громадянства передбачені у статті 7 Європейської конвенції про громадянство (Страсбург, 6 листопада 1997 р.), яку Україна ратифікувала 20 вересня 2006 р. (із застереженням та заявою). Їх законодавче закріплення з метою подальшого застосування потребуватиме одночасного внесення змін до Конституції України та інших законодавчих актів України.

4. В Україні з часу окупації РФ Криму і частини території Донецької та Луганської областей питання громадянства України трансформувались у чинник, який суттєво впливає на стан національної безпеки держави. Розпочинаючи загарбання Кримського півострову, Москва виправдовувала перед світовою спільнотою свою агресію надуманою необхідністю «захистити інтереси громадян РФ», які проживали на території Кримського півострова та «потерпали» від утисків з боку українців. Таких в Україні до початку окупації Криму, за різними джерелами, нараховувалося від 140 до 350 тис. осіб, переважна більшість із яких проживала в Криму та на Донбасі.

Проблема множинного громадянства в Україні набуває особливої актуальності, враховуючи подальше поширення цього явища, у т. ч. серед осіб, які беруть участь в управлінні державою. Нині, коли наша держава втратила внаслідок агресії частину своєї території та продовжує перебувати у стані збройного конфлікту, така ситуація вкрай негативно впливає на стан забезпечення національної безпеки України, створює відчутні потенційні загрози.

З огляду на викладене, проблеми законодавчого врегулювання множинного громадянства потребують нагального вирішення. При цьому Україна як демократична держава повинна враховувати, що Європейська конвенція про громадянство зафіксувала певний дуалізм у питанні множинного громадянства: вона не створює перепон для існування поліпатризму та одночасно не вимагає від держав визнання множинного громадянства як загального принципу.

Європейською конвенцією про громадянство також встановлено, що кожна держава може вільно вирішувати, які наслідки має у її внутрішньодержавному праві факт набуття її громадянином іншого громадянства або його належності до іншого громадянства. Право кожної держави-учасниці встановлювати у своєму внутрішньодержавному праві: 1) зберігають чи втрачають громадянство її громадяни, які набувають або мають громадянство іншої держави; 2) чи пов'язано набуття або збереження її громадянства з відмовою від іншого громадянства або від його втрати.

Результати проведеного дослідження вказують на те, що найбільш ефективним способом вирішення питання щодо правового статусу поліпатридів є укладання державами відповідних двосторонніх і багатосторонніх міжнародних договорів, спрямованих на:

- 1) взаємне визнання права громадян на множинне громадянство та врегулювання питань, які при цьому виникають;
- 2) поступове обмеження множинного громадянства;

3) подолання негативних наслідків множинного громадянства та створення передумов для запобігання їх настанню.

5. Проведений аналіз законодавчих ініціатив свідчить про те, що внесені до Верховної Ради України законопроекти не передбачають застосування комплексного підходу до вирішення проблеми множинного громадянства. При цьому в Україні все ще домінує негативне ставлення до поліпатризму. Однак навіть серед прибічників такого підходу існують певні протиріччя. Про таке можуть свідчити внесені у березні 2017 р. альтернативні законопроекти, якими передбачаються додаткові заходи для запобігання поширенню множинного громадянства в Україні. Автори одного з цих законопроектів вважають, що заборона поліпатризму має поширюватися на всіх громадян України. У іншому законопроекті наголос робиться на встановленні додаткових обмежень для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Внаслідок ухвалення таких законопроектів в Україні можуть утворитися території (райони) компактного проживання осіб, що мають лише іноземне громадянство. Це значно ускладнить (а іноді й унеможливить) здійснення місцевого самоврядування на таких територіях, формування місцевих громад, виконання представницьких функцій в органах центральної влади тощо.

Уникаючи необхідності внесення змін до Конституції України, яка у статті 25 містить пряму заборону позбавлення громадянства України, автори переважної більшості законопроектів вдаються до «підміни термінів». При цьому в кінцевому результаті право особи на вихід з громадянства України трансформуватиметься в її обов'язок, що є неприпустимим для держави, яка сповідує загальноєвропейські цінності, котрі ґрунтуються на принципі людиноцентризму. Крім того, такий підхід до розв'язання проблеми суперечить демократичним засадам, задекларованим у статті 3 Конституції України, де йдеться про те, що «... людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю».

6. Заборони щодо участі в управлінні державними справами осіб з множинним громадянством встановлені Конституцією України (статті 81, 126, 149-1), законами України «Про державну службу» (статті 14, 84), «Про судоустрій та статус суддів» (статті 97, 121) тощо. Проте ці заборони мають фрагментарний характер. До того ж законодавством України не передбачено ефективних механізмів реалізації вказаних заборон, а також інших заходів впливу з боку держави. Ідеться, зокрема, про юридичну відповідальність за порушення встановленої заборони щодо множинного громадянства. Так, статтею 81 Конституції України серед підстав дострокового припинення повноваження народного депутата України передбачено припинення його громадянства. При цьому вказана норма не передбачає таких наслідків у зв'язку з наявністю або набуттям іноземного громадянства (як наприклад, у законах України «Про державну службу», «Про судоустрій та статус суддів»). А серед підстав дострокового припинення повноважень Президента України (стаття 108) такої норми взагалі немає. Аналогічно законодавство України не визначає цю підставу для припинення повноважень Прем'єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів України.

7. Ефективна реалізація законодавчих обмежень щодо множинного громадянства потребує встановлення чітких механізмів контролю з боку держави, а також має передбачати юридичну відповідальність за порушення таких обмежень. На жаль, переважна більшість законодавчих ініціатив щодо врегулювання питань громадянства (у т. ч. множинного) не передбачає впровадження нових дієвих механізмів контролю з боку держави, а також не містить цілком логічних у такому випадку засобів юридичної відповідальності за порушення встановлених законодавством обмежень у цій сфері правовідносин.

Проведене дослідження дає підстави для висновку, що законопроекти з питань громадянства, які нині перебувають на розгляді Верховної Ради України, потребують суттєвого доопрацювання з метою усунення недоліків, що здатні спричинити появу суттєвих загроз національній безпеці.

8. Процеси деокупації та реінтеграції тимчасово непідконтрольних територій України (окупованого Російською Федерацією Криму й окремих районів Донецької та Луганської областей) є надзвичайно важливими для забезпечення національної безпеки. Однак, незважаючи на це, в Україні до цього часу не розроблена та не винесена на обговорення в експертному середовищі державна стратегія повернення цих територій у правове поле України. При цьому дії органів державної влади України на сьогодні здебільшого обмежуються лише декларативними заявами щодо обов'язкового повернення у майбутньому тимчасово окупованої території АРК та м. Севастополя, але без будь-якої конкретизації шляхів, методів і способів дій.

Пріоритетними завданнями України у сучасних умовах є якнайшвидші деокупація Криму, врегулювання збройного конфлікту на території окремих районів Донецької і Луганської областей та відновлення над ними повної юрисдикції України. Це дозволить перейти до практичного вирішення політичних, економічних, соціальних та інших не менш важливих питань щодо забезпечення відновлення життєдіяльності в населених пунктах Криму, Донецької та Луганської областей, провести там місцеві вибори, відновити функціонування територіальних громад і створити передумови для належного здійснення ними повноважень місцевого самоврядування в повному обсязі.

9. Стратегія реінтеграції тимчасово окупованої та непідконтрольної території України, на нашу думку, повинна неодмінно передбачати т. зв. «процедуру повернення до громадянства», яка має передувати проведенню місцевих виборів на звільненій від окупації території України. Ця процедура застосовуватиметься до осіб, які мусять понести юридичну відповідальність за підтримку окупації частини суверенної території України та пройти певну фільтрацію. Держава може законодавчо передбачити для таких осіб порядок повернення до громадянства через певний проміжок часу, встановивши для цього додаткові вимоги, наприклад, складання іспиту на знання:

- української мови;
- історії України;
- основ конституційного ладу України;
- Державного Гімну України.

Встановлюючи подібні правила, Україна може скористатися досвідом Латвії, де запроваджено інститут не-громадянства, відповідно до якого така категорія осіб не має права обирати владу та працювати на державній службі.

Стратегія реінтеграції тимчасово окупованої та непідконтрольної території України повинна враховувати те, що на непідконтрольній території залишилась значна кількість бланків паспортів громадянина України. Держава повинна вжити всіх необхідних заходів, щоб унеможливити їх реалізацію для вчинення різноманітних протиправних діянь, наприклад, з метою маніпуляцій щодо отримання соціальних виплат на території України особами, які не мають відповідного права або не можуть підтвердити наявності у них такого права. Для цього варто опрацювати питання щодо здійснення по всій території України обміну паспортів громадянина України, що дозволить остаточно вирішити зазначену проблему.

## ПРОПОЗИЦІЇ

---

1. З метою забезпечення якнайшвидшої деокупації та реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та непідконтрольної території Донецької та Луганської областей є доцільним вироблення органами державної влади України відповідної державної стратегії, яка повинна містити процедуру повернення окупованих земель у правове поле України, що спирається на попередньо досягнуте політичне та суспільне взаєморозуміння і, крім того, т. зв. «процедуру повернення до громадянства». Ця процедура застосовуватиметься до осіб, які мусять понести юридичну відповідальність за підтримку окупації частини суверенної території України та пройти певну фільтрацію. Для таких осіб необхідно передбачити порядок повернення до громадянства, встановивши для цього додаткові вимоги, як-от складання іспиту на знання:

- української мови;
- історії України;
- основ конституційного ладу України;
- Державного Гімну України.

2. Президенту України доцільно внести на розгляд Верховної Ради України проект Закону України про внесення змін до Конституції України та законів України, які регулюють питання громадянства. З цією метою пропонується створити робочу групу, до якої варто залучити провідних фахівців у галузі права (у т. ч. співробітників Національного інституту стратегічних досліджень) та представників громадськості.

Робочій групі у визначений термін необхідно підготувати та подати Президентові України новий законопроект, у якому врахувати висловлені критичні зауваження та пропозиції до низки законопроектів щодо врегулювання питань громадянства, раніше поданих до Верховної Ради України. При підготовці цього законопроекту з-поміж іншого необхідно:

- визначити ефективні механізми контролю за процесами набуття/припинення іноземного громадянства особами, які претендують на зайняття посад в органах державної влади та місцевого самоврядування;
- визначити перелік та обсяг заходів юридичної відповідальності за порушення законодавства з питань громадянства.

Підготовлений та доопрацьований законопроект слід направити до Європейської комісії за демократію через право, щоб отримати висновок про відповідність положень цього документа європейським стандартам і цінностям, а також винести на широке обговорення, для чого Указом Президента України передбачити відповідні організаційні заходи щодо порядку оброблення та узагальнення пропозицій до тексту законопроекту.

3. Верховній Раді України прийняти закони України:

- про Державну стратегію деокупації та реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та непідконтрольної території Донецької та Луганської областей;
- про внесення змін до Конституції України та законів України, які регулюють питання громадянства;

- про колабораціонізм та очищення влади (люстрацію) в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі;

- про внесення змін до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» щодо вирішення питань деокупації та реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та непідконтрольної території Донецької та Луганської областей.

4. Кабінету Міністрів України:

1) розробити та подати до Верховної Ради України проекти законів України:

а) про Державну стратегію деокупації та реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та непідконтрольної території Донецької та Луганської областей;

б) про колабораціонізм та очищення влади (люстрацію) в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, в якому, зокрема, передбачити: реальні механізми реалізації принципу невідворотності відповідальності (конституційно-правової, кримінальної, адміністративної, цивільної) громадян України, які своїми діями надавали допомогу Російській Федерації щодо окупації території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя та розпалювання збройного конфлікту на сході України та в інший спосіб підтримували реалізацію агресивної політики РФ;

2) зобов'язати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України, починаючи з 2017 р., передбачати у планах своєї роботи заходи, пов'язані із забезпеченням деокупації та реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та непідконтрольної території Донецької та Луганської областей.

5. Державній прикордонній службі України спільно з Державною міграційною службою України, МВС та СБ України розробити комплекс заходів щодо недопущення протиправного використання (зокрема, з метою перебування на території України, перетину державного кордону тощо) паспортів громадянина України, які були здані в «органи ДНР/ЛНР» при отриманні «паспортів» цих квазідержавних утворень.

6. Міністерству соціальної політики України та Пенсійному фонду України спільно з МВС слід розробити комплекс заходів з недопущення протиправного використання з метою отримання соціальних виплат і пенсій у встановленому чинним законодавством України порядку паспортів громадянина України, які були здані в «органи ДНР/ЛНР» при отриманні «паспортів» цих квазідержавних утворень.



**Інформація щодо набуття та припинення  
громадянства України у 2012–2016 рр., осіб**

| Рік  | Набуття громадянства України (укази Президента України) | Припинення громадянства України |                             |  | Набуття/припинення громадянства України |
|------|---|---------------------------------|-----------------------------|--|---|
|      |   | вихід з громадянства України    | втрата громадянства України | припинення громадянства України на підставі міжнародних угод |   |
| 2012 | 1028  | 5868                            | 29                          | 1502   | 1028/7399                               |
| 2013 | 1543  | 6692                            | 105                         | 917  | 1543/7714                               |
| 2014 | 1315  | 5229                            | 68                          | 549  | 1315/5846                               |
| 2015 | 972   | 4882                            | 60                          | 876  | 972/5818                                |
| 2016 | 1030  |                                 | 51                          |  | 809/7347                                |

*Джерело:* складено за даними Департаменту з питань громадянства Адміністрації Президента України.



Наукове видання

**Дрьомов** Сергій Володимирович

**ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСТВА  
ЯК РЕГУЛЯТОР ВПЛИВУ НА СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Аналітична доповідь

Редагування: *Т.В. Карбовнича*  
Коректура: *Т.В. Карбовнича, О.М. Романова*  
Комп'ютерне верстання: *П.В. Резніков*

Відповідальний за випуск: *О.М. Романова*

Оригінал-макет підготовлено  
у Національному інституті стратегічних досліджень:  
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030  
Тел./факс: (044) 234-50-07  
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x84/8. Ум. друк. арк. 6,05.  
Наклад 150 прим. Зам. № ДФ 654

ПП «Видавництво Фенікс»  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 271 від 07.12.2000 р.  
03067, Київ, вул. Шутова, 13-б  
[www.fenixprint.com.ua](http://www.fenixprint.com.ua)