

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

СПОДИНСЬКИЙ ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 342.713(477): 341.231.14

**ДИСЕРТАЦІЯ
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПІДСТАВИ НАБУТТЯ
ТА ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

081 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **О. О. Сподинський**

Науковий керівник: **Калиновський Богдан Валерійович,**

доктор юридичних наук, професор

Київ – 2021

АНОТАЦІЯ

Сподинський О. О. Конституційно-правові підстави набуття та припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021.

У дисертації здійснено порівняльний аналіз конституційно-правових підстав набуття та припинення громадянства в країнах Європейського Союзу й Україні. З огляду на актуальність цього дослідження в контексті запитів сучасного суспільства, у роботі висвітлено поняття та сутність громадянства в правовому вимірі. Вивчено доктринальні підходи науковців до тлумачення та конституційно-правового закріплення підстав набуття і припинення громадянства. Досліджено генезу й еволюцію розвитку поняття громадянства в національному та міжнародному праві. Зауважено, що громадянство – це юридично визначений, стійкий, необмежений у часі та просторі правовий зв'язок особи з певною державою, що виявляється у взаємних їхніх правах та обов'язках.

У законодавстві щодо громадянства переважної більшості країн (Франція, Іспанія, Італія, Федеративна Республіка Німеччина тощо) встановлено змішаний принцип, за яким переважає «право крові», що узгоджується зі складовими «права ґрунту».

Попри значну кількість досліджень інституту громадянства, до цього часу так і не сформульовано єдиного, універсального визначення поняття «громадянство», не окреслено вичерпний перелік його ознак.

Право на громадянство прямо не передбачене Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, однак у практиці Європейського суду з прав людини це право розглядають у контексті статей 8 та 14 Конвенції.

Тому будь-які обмеження права на громадянство мають бути законними й необхідними в демократичному суспільстві для досягнення легітимної мети.

Зауважено, що реформування системи органів державної влади, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, слід здійснювати комплексно, на підставі розробленої та ухваленої доктрини громадянства, з огляду на найкращі практики європейських країн, національні правові традиції та досягнення.

Кожна держава є суверенною в регулюванні питань громадянства, оскільки це дискреційні повноваження органів державної влади як України, так і Європейського Союзу. Однак свобода дій органів публічної влади обмежується нормами міжнародного права, а також правами інших держав.

Запровадження подвійного громадянства в Україні за зразком деяких країн Європейського Союзу (Франція, Іспанія, Федеративна Республіка Німеччина) можливе лише за умови утвердження доктрини запровадження подвійного громадянства, оскільки європейські держави, визнаючи подвійне європейське громадянство, легалізують його шляхом визнання другого громадянства в повному обсязі або з певними обмеженнями.

На підставі вивчення практики Європейського Суду з прав людини сформульовано висновок, що деякі права можуть бути реалізовані тільки через здійснення права на громадянство, що передбачає необхідність їх розгляду крізь призму громадянства (його збереження або позбавлення). Зокрема, громадянство стає предметом захисту під час розгляду скарг на порушення права на повагу до приватного та сімейного життя у випадках, коли заявника позбавляють громадянства й він підлягає видворенню. За певних обставин порушенням права на повагу до приватного життя є довільне позбавлення громадянства, факт якого суд перевіряє на предмет неправомірності прийняття державою такого рішення та серйозності наслідків. У межах захисту від дискримінації право на громадянство захищають, наприклад, у суперечках про громадянство позашлюбних дітей батьків з різними громадянствами.

У європейській судовій практиці вже є прецедент щодо відступу від вимог міжнародно-правових актів про заборону позбавлення громадянства. Ідеться про рішення Європейського суду з прав людини від 21 червня 2016 року щодо справи № 76136/12 «Рамадан проти Мальти». Цей прецедент зумовив розгортання гострих дискусій і започаткував нову сторінку в розвитку інституту позбавлення громадянства.

Констатовано, що в умовах сьогодення дедалі більша кількість науковців акцентує увагу не лише на загальних питаннях становлення та розвитку країн Європейського Союзу, тому чимало досліджень у цій галузі присвячено процесам євроінтеграції, особливостям набуття та припинення громадянства в кожній з країн Європейського Союзу. У дисертації детально проаналізовано розробки наукових рекомендацій, спрямованих, на думку автора, на вдосконалення правового регулювання громадянства в Україні.

Аргументовано, що чинні положення Закону України «Про громадянство України» є застарілими й не враховують сучасні міграційні процеси, а також проєвропейський вектор розвитку України. Здебільшого вони не відповідають Європейській конвенції про громадянство 1997 року, тож потребують внесення відповідних змін і доповнень.

Для України вартим уваги є досвід Латвії щодо врегулювання подвійного громадянства, згідно з яким дозволено мати, крім латвійського, громадянство країн Європейського Союзу й інших країн у разі наявності двостороннього міжнародного договору.

У зв'язку з анексією Автономної Республіки Крим і збройним конфліктом на території Донецької та Луганської областей в Україні актуальним є питання запровадження спрощених підстав для набуття громадянства особами, які стали на захист національних інтересів України та є громадянами інших держав або особами без громадянства, а також позбавлення громадянства України тих осіб, які набули громадянства іншої держави, зашкодили національним інтересам України і їх вину доведено в установленому законом порядку.

Аналіз законодавчих ініціатив щодо врегулювання питання громадянства дає підстави для висновку, що жоден із внесених до Верховної Ради України законопроектів не пропонує комплексного підходу до розв'язання 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 можуть призвести до виникнення загроз національній безпеці України.

Результати дослідження дають змогу обґрунтувати концептуальні підходи до проблеми громадянства й вирішення конкретних питань правового регулювання. Висновки та пропозиції з оптимізації законодавства України можуть бути використані під час підготовки нових й удосконалення чинних законодавчих актів, що регулюють питання громадянства України на підставі досвіду деяких країн Європейського Союзу. Обґрунтовано твердження, що положення нормативно-правових актів, які регламентують інститут громадянства в Україні, потребують суттєвого доопрацювання або ж ухвалення цілком нового закону відповідно до найкращих європейських практик.

Ключові слова: державна політика, громадянство, набуття громадянства, припинення громадянства, право ґрунту, право крові, біпатрид, Європейський Союз.

SUMMARY

Spodynsky O. Constitutional and legal grounds for acquisition and termination of citizenship in Ukraine and the European Union: a comparative analysis. – Manuscript.

Thesis for the degree of the Doctor of Philosophy in Law, specialty 12.00.02 – Constitutional Law; Municipal Law (081 – Law). – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2021.

In the dissertation the comparative analysis of the constitutional and legal bases of acquisition and termination of citizenship in the countries of the European Union and in Ukraine is carried out. Given the extreme relevance of the study and the needs of modern society, the author analyzes the concept of citizenship in the legal sense. Some doctrinal approaches of scientists to the understanding of this concept are characterized. The genesis and evolution of the concept of citizenship in national and international law are studied. It is noted that citizenship is a legally defined, stable, unlimited in time and space legal relationship of a person with a particular state, which is manifested in their mutual rights and responsibilities.

Legislation on the citizenship of the vast majority of countries (France, Spain, Italy, the Federal Republic of Germany, etc.) establishes a mixed principle, according to which the dominant is the "right to blood", consistent with the elements of "soil law".

Despite a significant amount of research on the institution of citizenship, so far no single, universal concept of "citizenship" has been developed and no comprehensive features have been identified.

The right to a nationality is not explicitly provided for in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, but in the case law of the European Court of Human Rights this right is considered in the context of Articles 8 and 14 of the Convention. Therefore, any restrictions on the right to citizenship must be lawful, legitimate and necessary in a democratic society to achieve a legitimate aim.

It is noted that the reform of the system of public authorities involved in addressing the issues of Ukrainian citizenship should be carried out comprehensively, on a clearly developed and approved doctrine of citizenship, taking into account the best practices of European experience and their own legal traditions and achievements.

The introduction of dual citizenship in Ukraine, like some countries of the European Union (France, Spain, the Federal Republic of Germany), is possible only if the doctrine of the introduction of dual citizenship is clearly developed. Because European states, recognizing dual European citizenship, legalize it by recognizing the second citizenship in full, or with certain restrictions.

Based on the study of the case law of the European Court of Human Rights, it is concluded that some rights can be exercised only through the exercise of the right to citizenship, which implies the need to consider them through the prism of citizenship (preservation or deprivation). In particular, citizenship becomes the subject of protection when dealing with complaints of violations of the right to respect for private and family life in cases where the applicant is deprived of citizenship and is subject to expulsion. In certain circumstances, the violation of the right to respect for private life is the arbitrary deprivation of citizenship, the fact of which the court examines for the illegality of the state's decision and the seriousness of the consequences. Within the framework of protection against discrimination, the right to citizenship is protected, for example, in disputes over the citizenship of illegitimate children of parents of different nationalities.

There is already a precedent in European jurisprudence for derogating from the requirements of international law prohibiting deprivation of citizenship. This is the decision of the European Court of Human Rights of 21.06.2016 in the case № 76136/12 "Ramadan v. Malta". This precedent provoked a lot of heated debates and opened a new page for the development of the institution of deprivation of citizenship.

It is stated that today more and more scholars pay attention not only to the general issues of formation and development of the European Union, a significant amount of research in this area focuses on European integration, acquisition and termination of citizenship in each country of the European Union. In this context, we note the following that considerable attention in the dissertation is paid to the development of scientific recommendations aimed, according to the author, at improving the legal regulation of citizenship in Ukraine. Theoretical and practical

significance of the research. The results of this work allow to substantiate conceptual approaches to the problem of citizenship and address specific issues of legal regulation: conclusions and proposals to improve the legislation of Ukraine can be used in the preparation of new and improved legislation governing the citizenship of Ukraine based on the experience of individual European Union countries. In the course of the research, the author argues that the provisions of regulations governing the institution of citizenship in Ukraine need significant refinement or even the adoption of a completely new one using European best practices.

Key words: state policy, citizenship, acquisition of citizenship, termination of citizenship, soil law, blood law, bipatride, European Union.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Сподинський О. О. Набуття і припинення (позбавлення) громадянства: історія та сучасність. *Часопис Київського університету права*. 2017. Вип. № 1. С. 71–74.
2. Сподинський О. О. Проблема подвійного громадянства в Україні: шляхи її вирішення. *Часопис Київського університету права*. 2017. Вип. 4. С. 83–87.
3. Сподинський О. О. Полігромадянство: позитивні і негативні сторони. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 5. С. 33–41.
4. Сподинський О. О. Біпатризм в контексті міграційної політики України та зарубіжних країн. *Правове регулювання економіки*. 2019. № 18. С. 53–64.
5. Spodynskyi A. Features of termination and deprivation of citizenship in Ukraine and some countries of the European Union. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 3 (Vol. 2). P. 167–172.
6. Сподинський О. О. State (official) language proficiency as an obligatory condition to acquire citizenship: Ukrainian and European experience. *Часопис Київського університету права*. 2020. Вип. 2. С. 169–173.
7. Сподинський О. О. Подвійне громадянство в Україні: потенційна загроза національній безпеці. *На перетині мови і права* : матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 22 лют. 2018 р.). Київ, 2018. С. 194–199.
8. Сподинський О. О. Повноваження державних органів щодо набуття та припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз. *Механізм правового регулювання правоохоронної та правозахисної діяльності в умовах формування громадянського суспільства (осінні читання)* : зб. тез Всеукр. наук. конф. здобувачів вищої освіти (Львів, 23 листоп. 2018 р.) / упор. Л. В. Павлик. Львів, 2018. С. 382–385.
9. Сподинський О. О. Володіння державною мовою як необхідна умова набуття громадянства: український та європейський досвід. *Забезпечення*

прав людини в контексті інтеграційних процесів України : матеріали круглого столу (Київ, 29 листоп. 2018 р.). Київ, 2018. С. 128–131.

10. Сподинський О. О. Конституційно-правова вимога володіння державною мовою як необхідна умова набуття громадянства: світовий досвід. *Конституція України в умовах сьогодення* : зб. тез наук.-практ. круглого столу, присвяч. Дню Конституції України (Київ, 24 черв. 2019 р.). Київ, 2019. С. 199–202.

11. Сподинський О. О. Інститут подвійного громадянства (біпатризм): теоретичний і практичний аспекти. *Національна юридична освіта й наука в європейському та євроатлантичному вимірах* : матеріали загальноакад. підсумк. наук.-теорет. конф. здобувачів вищої освіти (Київ, 17 трав. 2019 р.) / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ, 2019. С. 266–269.

12. Сподинський О. О. Запровадження подвійного громадянства в Україні: запозичення європейського досвіду чи загроза національній безпеці. *Актуальні проблеми захисту національних інтересів України від загроз* : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 26 черв. 2020 р.). Київ : Ін-т УДО України КНУ імені Тараса Шевченка, 2020. С. 221–223.

ЗМІСТ

ВСТУП	13
РОЗДІЛ 1. ДОКТРИНАЛЬНА ОСНОВА, МЕТОДОЛОГІЯ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ НАБУТТЯ І ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА	
21	
1.1. Доктринальна основа набуття та припинення громадянства.....	21
1.2. Методологічні засади дослідження	44
1.3. Міжнародно-правове регулювання громадянства.....	52
1.4. Конституційно-правове регулювання набуття і припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу.....	76
Висновки до розділу 1.....	96
РОЗДІЛ 2. ПОНЯТТЯ ТА ПІДСТАВИ НАБУТТЯ І ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	
98	
2.1. Поняття та сутність набуття і припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу.....	98
2.2. Підстави набуття громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу.....	108
2.3. Підстави припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу.....	117
Висновки до розділу 2.....	127
РОЗДІЛ 3. ПРАКТИКА ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	
129	
3.1. Повноваження державних органів щодо набуття та припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз.....	129
3.2. Практика вирішення питання щодо позбавлення громадянства в країнах Європейського Союзу та в Україні.....	138

3.3. Подвійне (множинне) громадянство в практиці країн Європейського Союзу та його значення для України.....	171
Висновки до розділу 3.....	178
ВИСНОВКИ.....	180
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	184
ДОДАТКИ.....	204

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Питання громадянства як конституційно-правового інституту є надзвичайно багатогранним. Фактично громадянство є структурним елементом правового статусу особи, який висвітлює визначальний зміст зв'язку людини й держави, відносин громадянина з державою та суспільством.

У зв'язку з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року постала необхідність узгодження всіх нормативних актів з Конституцією України. Верховна Рада України ухвалила нову редакцію Закону України «Про громадянство України» від 16 квітня 1997 року, у якому визначено, що громадянство України – це «постійний правовий зв'язок особи та Української держави, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках». Таке правове визначення дає змогу відтворити істотні ознаки громадянства України.

Належність до громадянства наділяє особу всіма конституційними правами та свободами й забезпечує її право на участь в управлінні державою, наділяє правом бути носієм влади в державі.

У юридичній науці поняття «громадянство», з огляду на його значення, завжди було предметом посиленого інтересу дослідників, унаслідок чого його вважають достатньо розробленим. Проте розвиток європейської інтеграції, одним з наслідків якої стало запровадження громадянства Європейського Союзу (ЄС), зумовлює необхідність переглянути традиційні погляди на цей інститут конституційного права.

Громадянство Європейського Союзу – це новий різновид громадянства – наднаціональне громадянство. Актуальності це питання набуло передусім у зв'язку з тим, що термін «громадянство» нерозривно пов'язаний з поняттям «держава». Закріплення на рівні установчих договорів громадянства ЄС вчергове порушило перед науковцями й політиками питання щодо уточнення правового змісту Євросоюзу та кінцевої мети його

створення. Більшість науковців, обговорюючи ці питання, визнають, що Євросоюз давно вийшов за межі міжнародної організації в її традиційному трактуванні. Нині він є наднаціональною (квазідержавною) організацією, що реалізує численні суверенні права, властиві державі, однак не перетворюється власне на державу.

Не можна ототожнювати такі поняття, як «громадянство Європейського Союзу» та «громадянство держави», оскільки ЄС не є суверенним утворенням, а тому зв'язок між ним та особами, яких визнають його громадянами, не може бути ідентичним за змістом зі зв'язком між державою та її громадянами. Якщо в Маастрихтському договорі зазначено, що кожен громадянин держави-члена є громадянином Союзу, то в Амстердамському договорі вже уточнено, що воно має доповнювати, а не замінювати національне громадянство, тобто таке громадянство є субсидіарним. Вказівка на субсидіарність загальноєвропейського громадянства була відтворена згодом у Конституції для Європи та включена в текст Лісабонських угод.

Дослідження питання громадянства на сучасному етапі здійснюють такі західноєвропейські вчені, як Дж. Кохен, Дж. Каренс, Е. Лінклейтер, К. Хаас та ін.

Окремі питання набуття та припинення громадянства розглядали у своїх наукових працях українські вчені: Р. Б. Бедрій, О. М. Гладенко, П. А. Калиниченко, А. М. Колодій, Ю. А. Лепешков, Ю. Л. Подаєнко, М. І. Суржинський, О. Ю. Чирик, В. Л. Федоренко, І. В. Яковюк та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дисертації відповідає пріоритетним напрямкам розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затвердженим постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленому постановою Верховної Ради України від 4 червня

2015 року № 509-VIII, Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років, затвердженому наказом МВС України від 16 березня 2015 року № 275, тематиці пріоритетних наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затвердженій наказом МВС України від 11 червня 2020 року № 454, Основним напрямом наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 роки, затвердженим рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 26 грудня 2017 року (протокол № 28). Тему дисертації затверджено рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 26 грудня 2016 року (протокол № 24) і схвалено Координаційним бюро Національної академії правових наук України (№ 106, 2016 рік).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексний науковий порівняльний аналіз теоретичних і практичних проблем набуття й припинення громадянства в Україні та країнах ЄС.

Для реалізації зазначеної мети було поставлено такі *завдання*:

- висвітлити сутність і правовий зміст громадянства, виокремити його основні ознаки;
- обґрунтувати методологічні засади аналізу конституційно-правових підстав набуття і припинення громадянства в Україні та країнах ЄС;
- сформулювати визначення поняття «набуття громадянства», «припинення громадянства», «примусове припинення громадянства», проаналізувати їх за сутнісними та змістовими характеристиками;
- з'ясувати концептуальні теоретичні та практичні проблеми існування множинного (подвійного) громадянства й громадянства ЄС;
- схарактеризувати конституційно-правові засади інституту громадянства України;
- дослідити рішення Європейського суду з прав людини, які стосуються питання набуття та припинення громадянства;

– на підставі аналізу досвіду європейських країн внести науково обґрунтовані пропозиції з удосконалення чинного законодавства про громадянство України.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини між особою та державою, які виникають у процесі законодавчого закріплення та функціонування інституту громадянства.

Предмет дослідження – порівняльно-правовий аналіз конституційно-правових підстав набуття і припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність як загальнонаукових, так і спеціально-наукових методів і прийомів наукового пізнання. Вибір методів пізнання зумовлений предметом дисертаційного дослідження. Загалом обрані методи забезпечують повноту й комплексність дослідження підстав набуття і припинення громадянства в Україні та країнах ЄС, їх порівняльно-правового аналізу. *Історико-правовий* метод надав можливість дослідити виникнення та розвиток громадянства в Україні й країнах ЄС (підрозділи 1.1, 1.2). За допомогою *формально-юридичного* методу розглянуто правові норми чинного законодавства України й окремих країн ЄС, з'ясовано зміст і значення використаних у них понять, термінів, обґрунтовано висновки та пропозиції щодо зміни й доповнення їх (підрозділи 1.1, 3.2, 3.3). *Структурно-функціональний* метод забезпечив висвітлення статусу й діяльності органів публічної влади в Україні та країнах ЄС щодо набуття та припинення громадянства (підрозділ 3.1). *Порівняльно-правовий* метод надав можливість визначити відмінності процедури й порядку набуття та припинення громадянства в Україні та країнах ЄС (Литва, Польща, Угорщина) у зіставленні з відповідними положеннями національного законодавства (підрозділи 2.1, 2.2). *Статистичні* методи використано для вивчення та узагальнення рішень Європейського суду з прав людини (підрозділи 3.2, 3.3). *Соціологічний* метод застосовано під час опитування й

анкетування окремих категорій громадян України щодо підстав набуття та припинення громадянства (підрозділи 2.2, 3.3). *Герменевтичний* метод забезпечив вивчення змісту нормативно-правових актів національного права, права ЄС, а також окремих його країн (підрозділи 1.3, 3.1).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є комплексним монографічним дослідженням у національній юридичній науці, у якому здійснено порівняльний аналіз конституційно-правових підстав набуття та припинення громадянства в Україні та країнах ЄС. На підставі результатів дисертації сформульовано низку нових для юридичної практики науково-теоретичних положень, зокрема:

вперше:

– доведено, що розвиток інституту громадянства в Україні повинен відбуватися лише на підставі затвердженої загальнонаціональної доктрини громадянства з урахуванням найкращих дотичних до України європейських практик;

– теоретично обґрунтовано доцільність запровадження юридичної відповідальності (кримінальної, адміністративної та дисциплінарної) за набуття громадянства іншої держави лише для тих осіб, які є державними службовцями, працівниками правоохоронних органів, посадовими особами держави й іншими особами, уповноваженими на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування;

– визначено особливості набуття та припинення громадянства в окремих країнах ЄС й Україні. Особливість України, на противагу країнам ЄС, полягає в декларуванні відсутності іноземного громадянства та зобов'язання припинити іноземне громадянство;

– виявлено основні тенденції становлення та розвитку інституту громадянства в ЄС з огляду на практику Європейського суду з прав людини, зокрема це стосується можливості позбавлення (скасування) громадянства внаслідок учинення дій, що становлять загрозу національним інтересам, або

ж подачі завідомо неправдивих відомостей особою, яка претендує на отримання громадянства;

удосконалено:

– дефініції понять «набуття» та «припинення» громадянства. Набуттям громадянства слід вважати юридично визначений процес отримання громадянства певної держави особою як автоматично, так і за суб'єктивної її волі, що виявляється у взаємних правах та обов'язках, а припинення – юридично визначений процес втрати особою громадянства певної держави, що виявляється в подальшій відсутності не обмеженого в часі та просторі, взаємозалежного в правах та обов'язках правового зв'язку як громадянина цієї держави;

– твердження, що повноваження держави України у сфері громадянства відповідно до актів міжнародного права надають широкі повноваження органам державної влади для виявлення осіб із множинним громадянством, що сприятиме утвердженню реалізації принципів єдиного громадянства в Україні під час процедури набуття чи припинення громадянства;

– висновок, згідно з яким євроінтеграційні процеси в Україні, акти агресії щодо нашої держави й анексія територій країни активізували питання запровадження в Україні подвійного громадянства. Лише внесення змін до Конституції України є можливим у юридичному аспекті для вирішення питання запровадження подвійного громадянства із закріпленням конституційного застереження щодо неможливості набуття громадянства країни-агресора;

дістало подальший розвиток:

– положення щодо недоцільності запровадження подвійного громадянства в Україні до вирішення питання про звільнення та повернення тимчасово окупованих територій та анексованих територій України;

– пропозиція щодо необхідності вдосконалення механізму позбавлення громадянства в Україні, а саме доцільності запровадження судового порядку вирішення питання щодо позбавлення громадянства;

– положення, згідно з яким загальною тенденцією країн ЄС є зменшення кількості країн, що автоматично позбавляли громадянства своїх громадян після добровільного набуття іншого громадянства. Це стосується саме подвійного громадянства;

– твердження, що «агресивна» політика запровадження подвійного громадянства окремими країнами ЄС спричиняє проблеми добросусідських відносин і загрозу національній безпеці України;

– положення щодо необхідності чіткого законодавчого врегулювання питання припинення громадянства й можливості запровадження судового механізму припинення/позбавлення громадянства України.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки й рекомендації можуть бути використані в:

– *законотворчій діяльності* – під час підготовки проєктів нормативно-правових актів з питань громадянства (лист Національної академії внутрішніх справ від 5 жовтня 2020 року № 46/02/167Вр, акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в законопроєктну роботу від 18 лютого 2021 року) (додаток Б);

– *освітньому процесі й науково-дослідній діяльності* – для підготовки навчальних програм, лекцій, методичних матеріалів, підручників і навчальних посібників, проведення занять з конституційного права, муніципального права, права ЄС, забезпечення прав людини в професійній діяльності (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 12 червня 2020 року) (додаток Б);

– *правозастосовній, правовиховній і правороз'яснювальній діяльності* – для тлумачення положень щодо набуття та припинення громадянства в Україні відповідно до практики окремих країн ЄС.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дослідження оприлюднено на науково-теоретичних і науково-практичних конференціях, круглих столах, семінарах, серед яких: «На перетині мови і

права» (м. Київ, 22 лютого 2018 року); «Механізм правового регулювання правоохоронної та правозахисної діяльності в умовах формування громадянського суспільства (осінні читання)» (м. Львів, 23 листопада 2018 року); «Забезпечення прав людини в контексті інтеграційних процесів України» (м. Київ, 29 листопада 2018 року); «Конституція України в умовах сьогодення» (м. Київ, 24 червня 2019 року); «Національна юридична освіта й наука в європейському та євроатлантичному вимірах» (м. Київ, 17 травня 2019 року); «Актуальні проблеми захисту національних інтересів України від загроз» (м. Київ, 26 червня 2020 року).

Публікації. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження відображено в 12 публікаціях, серед яких п'ять статей – у наукових фахових виданнях України, одна – у міжнародному науковому періодичному виданні, а також шести тезах виступів на науково-практичних і науково-теоретичних конференціях, круглих столах, семінарах (додаток В).

Структура дисертації. Робота складається з анотації, змісту, вступу, трьох розділів, що містять десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (204 джерела на 20 сторінках) і трьох додатків (на 11 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 214 сторінок, з яких основного тексту – 183 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ДОКТРИНАЛЬНА ОСНОВА, МЕТОДОЛОГІЯ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ НАБУТТЯ І ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА

1.1. Доктринальна основа набуття та припинення громадянства

На межі ХХ і ХХІ століть дослідження питання громадянства є надзвичайно актуальним як для України, так і для всієї світової спільноти. З'ясування змісту, ознак, елементів громадянства є предметом посиленого наукового інтересу, оскільки зазначене надасть можливість усебічно проаналізувати та визначити сутність цього явища, як наслідок – систематизувати й максимально узгодити наявні підходи до порушеного питання та сприятиме формуванню універсального підходу.

Безумовно, кожна людина прагне користуватися всіма правами, які надала їй держава, а також використовувати всі дозволені законодавством можливості. Для цього зацікавленим особам потрібно знати підстави набуття та підстави припинення громадянства, що внаслідок історичного розвитку суспільства й становлення держав різняться. Тому, щоб визначити підстави набуття і припинення громадянства в Україні та країнах ЄС, передусім слід з'ясувати історичні етапи становлення інституту громадянства, його зміст, ознаки та принципи.

Поняття «громадянин» почали використовувати ще в часи середньовіччя, коли внаслідок поділу праці виникли міста, а в них сформувався суспільно-політичний лад з інститутом середньовічного міського громадянства. Тоді поняття «городянин» ототожнювали з поняттям «громадянин» на позначення вільної людини, наділеної визначальною повнотою політичних і майнових прав. Термін «громадянство», зауважує І. І. Лукашук, походить від слів «град», «місто», «горожанин», тобто міський

житель. Англійською мовою city – місто, citizenship – громадянство, німецькою burger – це не лише громадянин, а й міський житель [86, с. 90].

У дисертаційному дослідженні П. О. Великоречанін зазначив, що інститут громадянства історично виник у процесі буржуазних революцій під впливом ідей природного права, змінивши інститут підданства як персональної залежності від монарха, що склалася в епоху абсолютизму. Також учений зауважив, що з кінця XVIII ст. з прийняттям перших конституцій у світі було сформульовано концепції громадянина як особи, здатної активно брати участь у політичному житті держави та народу як спільноти рівноправних громадян [15, с. 11]. У цьому контексті доцільно акцентувати, що в преамбулі Конституції США від 1787 року визначено, що її запроваджує народ, а це було вперше в історії [79, с. 19].

Не був стрімким й етап становлення інституту громадянства в Україні. Зокрема, Б. В. Ковальчук та І. Д. Софінська з'ясували, що процес еволюції законодавчого регламентування правового інституту громадянства в Україні протягом XX–XXI століть передбачав чотири основні етапи:

1) державницький період (1917–1921 роки, законодавство Української Народної Республіки, Гетьманату, Директорії);

2) міжвоєнний період (1922–1945 роки, утвердження ролі й місця українців у соціумі Польщі, Радянського Союзу, Румунії, Угорщини та Чехословаччини);

3) радянський період (після закінчення Другої світової війни – до відновлення незалежності України 1991 року);

4) сучасний період (з 24 серпня 1991 року й донині, вплив положень Європейської конвенції про громадянство 1997 року на розвиток українського законодавства про політико-правовий статус особи) [50, с. 5].

Ми вважаємо обґрунтованим виокремлення таких етапів у межах періодизації становлення інституту громадянства в Україні, оскільки це дає змогу визначити специфічні особливості його розвитку й окреслити розбіжності між ними.

Державницький період – це етап становлення інституту громадянства, наближеного до сучасного. Упродовж цього періоду було прийнято два ключові нормативно-правові акти, що регулювали питання інституту громадянства, а саме: закон про громадянство Української Народної Республіки [43] від 2 березня 1918 року та закон про громадянство Української Держави [122] від 2 липня 1918 року.

Уперше в Україні визначення громадянства було закріплено в законі про громадянство Української Держави від 2 липня 1918 року, зокрема в пункті 1 було передбачено: «під громадянством Української Держави розуміється та державно-правна приналежність людини до неї, що надає особі права та обов'язки українського громадянина» [122]. Натомість схожого визначення закон про громадянство Української Народної Республіки від 2 березня 1918 року не містив.

Міжвоєнний період вирізняється тим, що землі України були під владою Польщі, Радянського Союзу, Румунії, Угорщини та тодішньої Чехословаччини. Більша частина території належала до складу СРСР, тому доцільно розглянути нормативно-правові акти, які було прийнято в той час щодо регулювання питання громадянства. Оскільки управлінська (найвища) гілка влади Радянського Союзу була в розпорядженні Центрального Виконавчого Комітету (ЦВК) СРСР, то саме він приймав правові акти, що регулювали права, свободи й обов'язки людини в державі. У цей період діяли такі нормативно-правові акти з питань громадянства: Положення про союзне громадянство (Постанова ЦВК СРСР від 29 жовтня 1924 року) [111], Положення про громадянство СРСР (Постанова ЦВК СРСР від 13 червня 1930 року) [109], Положення про союзне громадянство (Постанова ЦВК СРСР від 22 квітня 1931 року [110], Закон СРСР «Про громадянство СРСР» від 19 серпня 1938 року [146, с. 64]. Зазначенні правові акти вдосконалювали в новій редакції, тобто було передбачено більше підстав для набуття і втрати громадянства СРСР, а також видозмінювалися визначення правового статусу певних осіб. Своєю чергою в усіх цих нормативних документах було

регламентовано, що «кожен громадянин союзної республіки є громадянином СРСР», проте визначення громадянства СРСР так і не було сформульовано в жодному правовому акті.

У межах **радянського періоду** слід акцентувати на таких нормативно-правових актах: Закон СРСР «Про громадянство СРСР» від 1 грудня 1978 року [118], Закон СРСР «Про громадянство СРСР» від 23 травня 1990 року. Лише в останньому було визначено, що «громадянство СРСР визначає постійний політико-правовий зв'язок особи й Радянської держави, що виявляється в їх взаємних правах та обов'язках» [119]. Отже, радянська влада цей інститут тлумачила як політико-правовий, тобто саме політичний зв'язок у ньому відігравав ключову роль.

Поняття громадянства слід розглядати у двох аспектах – з позицій конституційного (тобто галузі внутрішньодержавного права) і міжнародного права [143, с. 3].

Зокрема, В. М. Шаповал стверджує: «У сфері міжнародно-правових відносин прийнято вживати термін «державна належність», який означає, що між особою і державою існує юридичний зв'язок особливого характеру, але при цьому особа може і не бути громадянином. Особа, пов'язана з державою належністю, політично підвладна відповідній державі і має право на міжнародно-правовий захист з її боку. Але якщо ця особа не є громадянином, держава не зобов'язана гарантувати їй права і свободи у повному обсязі» [186, с. 103].

Водночас М. Ю. Черкес зауважує, що в міжнародному праві використовують поняття «людина» [183, с. 159]. Тобто національне законодавство держав звертається до регулювання інституту громадянства, а в міжнародній площині використовують термін «людина». Міжнародне право не спроможне цілком урегулювати загальний інститут громадянства, оскільки кожна країна трактує його по-різному, хоча такі визначення подеколи схожі. Міжнародне право регулює тільки основні засади громадянства, до яких держави на власний розсуд можуть долучитися, щоб

дотримуватися, а можуть і не долучатися. Прикладом цього є Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року [40], Європейська конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 року [39], Конвенція про скорочення безгромадянства від 30 серпня 1961 року [55], Конвенція про статус апатридів від 28 вересня 1954 року [57] тощо.

Загалом радянська доктрина негативно ставилася до розуміння громадянства як міжнародно-правового інституту, оскільки вважалося, що втручання міжнародного права в цю сферу діяльності держави є порушенням її державного суверенітету [183, с. 159]. У радянській науці конституційного права поняття «громадянство» визначали здебільшого як правову належність осіб до певної держави, що закріплена законом.

На думку Л. Альбертіні, якщо визначати громадянство як звичайну належність до держави, то це означає примат держави над людиною, тобто поглинання особи державою [3, с. 17]. На переконання О. Г. Брянцева, належність особи до держави є тільки першоосною, а громадянство – наслідком [12, с. 8–9]. Своєю чергою інші науковці наголошували, що обмежуючись під час характеристики громадянства вказівкою на ознаку належності особи до держави, не можна відобразити активної ролі громадян в управлінні справами держави, здійсненні державної влади [6, с. 18–26].

На думку А. А. Головка, використовувати належність особи до держави можна у випадку, що особа через належність до держави входить до складу громадян, тобто складу народу [25, с. 19].

На підставі зазначеного доходимо висновку, що наявність такої ознаки громадянства, як належність особи до держави, не є вичерпною в цьому понятті. Очевидним є і те, що громадяни набувають права на активну участь у житті держави не внаслідок належності до неї, а внаслідок встановлення суспільних відносин, що врегульовані правом.

Деякі науковці стверджують, що громадянство слід сприймати ще і як членство людини в конкретній державі, де її громадяни мають права й обов'язки перед нею [200, с. 7]. Із цього приводу Р. В. Бедрій зазначив, що

така позиція має право на існування, оскільки держава є не тільки апаратом влади, а й певною спільнотою (організацією) більшої частини населення, юридично оформленою як інститут громадянства. Громадянство як членство в державі слід тлумачити передусім не як союз усіх, а як союз осіб, що перебувають у стійкому, постійному, спеціально оформленому правовому зв'язку з державою [7, с. 8–9].

У юридичній літературі громадянство розглядають як стійкий правовий зв'язок особи з конкретною державою [9, с. 136].

З другої половини ХХ ст., визначаючи громадянство, замість формули «належність особи до держави» використовують такі конструкції, як: «правовий зв'язок особи з державою» [2], «особливий правовий зв'язок особи з державою» [147], «стійкий правовий зв'язок з державою» [45] тощо.

У межах **сучасного періоду** становлення та розвитку інституту громадянства однією з основних ознак у законодавстві України визначали «правовий зв'язок між особою та державою». Сучасний інститут громадянства України було унормовано такими нормативно-правовими актами: Закон України «Про громадянство України» [121] від 8 жовтня 1991 року, що втратив чинність, і Закон України «Про громадянство України» [120] від 18 січня 2001 року (чинний, зі змінами).

У преамбулі Закону України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 року громадянство України було визначено як «постійний правовий зв'язок особи та Української держави, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках» [121].

Згідно із Законом України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року, «громадянство України – правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках» [120]. Тобто виокремлено таку ознаку, як правовий зв'язок особи з державою, однак чомусь опущено таку важливу ознаку, як «постійний правовий зв'язок».

Вчений Ю. М. Тодика визначає громадянство України як постійний правовий зв'язок між фізичною особою і Українською державою, що виявляється у їхніх взаємних правах та обов'язках. Крім цього, науковець розглядає громадянство в трьох аспектах: як суттєву характеристику основ правового статусу особи, як суб'єктивне право особи на громадянство і як правовий інститут конституційного права [177, с. 239–242].

Аналізуючи визначення громадянства України, передбачене в Законі від 18 січня 2001 року, В. Д. Яворський зауважує: «Це означає, що правовий зв'язок між громадянином України і Українською державою є постійним, він виникає з моменту набуття особою українського громадянства і триває до настання юридичного факту його припинення. Громадянство, безумовно, не тимчасовий, а постійний правовий зв'язок. Це істотна ознака, що відрізняє громадянина від іноземця. Особа, що є громадянином, знаходиться з державою в постійному правовому зв'язку, на відміну від інших осіб. У правовому зв'язку (правовідносинах) з державою знаходяться й іноземці, й особи без громадянства при їх перебуванні на території відповідної держави. Проте їх зв'язок з цією державою не постійний, бо може бути розірваний з багатьох підстав. Наприклад, іноземець може бути примусово видворений з України при порушенні законодавства. Зв'язок між іноземцем і державою – це юридичний територіальний зв'язок, який носить фактичний характер» [99].

Із цього приводу М. В. Вітрук стверджує: «Визначення громадянства через конструкцію правового зв'язку, що має свій прояв у взаємних правах і обов'язках, зводить громадянство до правового статусу особи, а це зумовлює заперечення значення громадянства як передумови володіння правовим статусом громадянина та його реалізації» [18, с. 48]. Своєю чергою С. В. Черниченко вважає, що проста сукупність прав та обов'язків не становить змісту громадянства, а є лише певним їх поєднанням, що утворює єдиний правовий зв'язок, який характеризується особливими ознаками й дає підстави говорити про громадянство [185, с. 23]. Він визначив громадянство як особливий (стійкий) правовий зв'язок фізичної особи з державою

(приналежність до держави), що виражається в сукупності її прав й обов'язків щодо держави та підпорядкуванні її суверенній владі [184, с. 160]. Ми не поділяємо таку позицію вченого, оскільки в цьому визначенні громадяни є пасивною стороною, а держава – активною, маючи права й обов'язки щодо громадян, а це, на нашу думку, не відображає всієї сутності інституту громадянства в сучасній концепції правової держави.

Натомість М. І. Суржинський переконаний, що громадянство – це двосторонній правовий зв'язок між особою та державою, де обидва суб'єкти мають взаємні права й обов'язки, що становлять зміст громадянства будь-якої держави. Вони виникають та існують у зв'язку з поширенням суверенної влади держави на особу незалежно від місця її перебування – у межах держави чи поза її межами [174].

На думку О. Е. Кутафіна, стан громадянства – це юридичний факт, який існує здебільшого протягом тривалого часу, безперервно чи періодично, породжуючи юридичні наслідки. Громадянство завжди пов'язане з правовідносинами, яким воно і є [86, с. 82–83].

Стосовно формули «стійкий правовий зв'язок особи з державою» С. А. Авак'ян зазначив, що громадянство існує постійно, воно не зазнає автоматичного впливу різних зовнішніх чинників, а обов'язково передбачає кроки кожної зі сторін – особи та держави – для його набуття чи зміни. Жодних змін стану громадянства за «фактичною домовленістю» між фізичними особами або між ними й державними органами бути не може. У кожному конкретному випадку необхідні офіційні дії сторін та офіційні рішення [1, с. 5–6]. Тобто для набуття чи припинення громадянства обов'язково наявні активні дії учасників правовідносин (особа та конкретна держава), які передбачені законом. Активні дії учасників правовідносин виявляються в тому, що особа яка, наприклад, хоче набути громадянства певної держави, звертається у визначеному законодавством порядку цієї держави до уповноважених її суб'єктів, які це громадянство можуть надати, а можуть і ні, як наслідок – виносять своє офіційне рішення з цього приводу.

Слушно зауважує В. С. Шевцов, що громадянство як правовий зв'язок є не тільки стійким, а й необмеженим у часі та просторі. На його думку, саме ці ознаки істотно відрізняють громадянство від тих специфічних правових зв'язків, у яких перебувають іноземці й особи без громадянства з державою свого місцезнаходження [189, с. 15].

Дослідниця С. І. Русінова визначає громадянство як «об'єктивне право людини, що встановлює належність останньої до певної держави» [144, с. 46]. Така позиція має право на існування, проте вважаємо, що об'єктивне право не цілком відображає зміст інституту громадянства загалом. Адже інститут громадянства виявляється в активних діях особи, яка бажає отримати громадянство, а об'єктивне право це не охоплює. У контексті цього питання об'єктивне право – це сукупність правових норм, які визначають дефініцію інституту громадянства, підстави його набуття та припинення. Для того щоб особа набула чи припинила громадянство, вона має скористатися своїм суб'єктивним правом, тобто виявляється активна її дія, оскільки держава не може змусити зробити це особу попри її волю. Натомість такі науковці, як І. Є. Фарбер, О. О. Миронов, визначають громадянство як своєрідне суб'єктивне право людини [150, с. 64; 90, с. 87].

Тому вважаємо, що такі ознаки інституту громадянства, як об'єктивні та суб'єктивні права особи, наявні, вони взаємозалежні, адже об'єктивне право визначає норму законодавства конкретної держави щодо набуття чи припинення громадянства (стала норма), а суб'єктивне право регламентує її можливість або скористатися цим, або утриматися (тобто конкретні дії).

Досліджуючи конституційно-правові основи громадянства України, Р. Б. Бедрій запропонував таке визначення: «Громадянство України є комплексними, стійкими правовідносинами за участю особи та української держави, змістом яких є взаємні права та обов'язки сторін». До «комплексних правовідносин» він відносив: суб'єктивні права та обов'язки обох сторін правовідносин – Української держави загалом і конкретного громадянина зокрема. Також зауважив, що громадянство можна визначати і

як правову належність особи до держави, і як членство в державі, як правовий стан особи чи її суб'єктивне право, як постійний правовий зв'язок між особою та державою. Ці визначення відображають лише зовнішні аспекти громадянства. Натомість суб'єктивне право як постійний правовий зв'язок між особою та державою, розподіляючись на елементи, надає можливість відтворити сутність громадянства як цілісної системи [7, с. 26–27].

На нашу думку, слушно визначено в Законі України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року, на чому акцентував Р. Б. Бедрій, що «громадянство» виявляється також і через «взаємні права та обов'язки особи і конкретної держави». А отже, коли особа отримує громадянство певної держави, вона набуває визначених прав, які дають змогу їй реалізувати свої потреби в цій країні, а також обов'язки, які покладаються на неї задля ефективного виконання функцій державою. Своєю чергою держава також має визначені права, які вона реалізує задля своєї діяльності стосовно своїх громадян і має обов'язки перед ними, що виявляються, наприклад, у гарантуванні захисту їх життя, здоров'я, недоторканості їхнього житла тощо.

Із цього приводу В. Ф. Погорілко стверджує, що громадянство є тією необхідною підставою, яка надає особі, що має статус громадянина, можливість безпосередньо долучитися до політичного, економічного, правового та культурного життя суспільства й держави. Обсяг тих прав і свобод, якими особа може користуватися в окремій державі, а також обсяг обов'язків, що покладені на неї цією державою, безпосередньо залежать від наявності чи відсутності в особи статусу громадянина цієї країни [107, с. 114].

Слушно В. Ф. Погорілко акцентує на тому, що обсяг прав, свобод й обов'язків особи залежить «від наявності чи відсутності в особи статусу громадянина цієї країни». Американська дослідниця С. Бенхабіб також зазначає, що в контексті політичних аспектів громадянства відбувається

«розгалуження» цього інституту на три складові – «колективну ідентичність, політичне членство і право на соціальні гарантії та виплати». Ці три складові дедалі більше втрачають зв'язок як одна з одною, так і власне з громадянством. «У різних європейських державах для участі в місцевих і регіональних виборах уже немає необхідності бути громадянами. Людина може бути наділена соціальними правами та привілеями, не маючи виборчих прав або не будучи громадянином конкретної держави, – такою є ситуація з іноземними робітниками в Європі» [8, с. 213].

Очевидно, інститут громадянства розвивається, і нині перевага громадянства над іншими правовими зв'язками (апатриди, біпатриди, біженці, іноземці та інші) полягає лише в політичних правах, тобто тих, які стосуються управління державними справами, виборчого права. Щодо соціальних гарантій, економічного, правового та культурного життя, то в більшості країн апатриди, біпатриди, біженці, іноземці й інші користуються такими правами нарівні з громадянами держави.

Визначення громадянства, у якому виокремлено політичні елементи його сутності, містить і міжнародна судова практика. Міжнародний суд ООН у рішенні за справою Ноттенбома від 6 квітня 1955 року зазначив, що «згідно з практикою держав, арбітражними та судовими рішеннями й поглядами доктрини, громадянством є юридичний зв'язок, який ґрунтується на соціальному факті зв'язаності, реальній солідарності існування, інтересів, почуттів, поєднаних із взаємними правами й обов'язками» [198, с. 23].

Однією з ключових ознак громадянства є його «юридична визначеність». Вона зосереджує увагу на тому, що інститут громадянства офіційно закріплений у нормативно-правових актах держав. Така закріпленість його визначає умови й підстави набуття та припинення цього інституту, його загальнообов'язковість і поширення прав й обов'язків на визначене коло осіб та держав.

Отже, на нашу думку, громадянство – це юридично визначений, стійкий, необмежений у часі та просторі правовий зв'язок особи з певною державою, що виявляється у взаємних їхніх правах й обов'язках.

Своєю чергою для повного розуміння інституту громадянства необхідно визначити, які є підстави для його набуття та припинення. Саме ці категорії виявлять аналізований інститут у дії, як у часі, так і просторі, завдяки чому буде виокремлено певні властивості, що дадуть змогу встановити між ними як спільне, так і відмінне.

У цьому контексті слушно зазначила І. Д. Софінська: «Окреслюючи правову доктрину громадянства та розмірковуючи про її зародження, предметнення та унаочнення дихотомії взаємовідносин між особою та державою, вважаємо, що в сучасному світі важливим є усвідомлення кожною людиною того, що саме громадянство має виражати рівень розвитку держави та суспільства, бути показником панування демократії та правовладдя в державі, а також ефективним правовим зв'язком, який від народження і до смерті пов'язує людину з державою» [153, с. 62].

Вирізняють два основні способи набуття громадянства: первинний, тобто за народженням, і похідний, тобто після народження, що називають натуралізацією [87, с. 18].

Науковці обстоюють різні думки щодо розподілу підстав набуття громадянства. Наприклад, О. О. Кутафін розподіляє підстави набуття громадянства на дві групи: набуття громадянства за народженням, де немає суб'єктивного волевиявлення особи; прийняття до громадянства та поновлення в громадянстві, за яких наявність суб'єктивного волевиявлення є обов'язковою [86, с. 238].

Передусім розглянемо первинний спосіб набуття громадянства. Набуття громадянства за народженням (філіація) є головною формою набуття особою статусу громадянина держави. У будь-якій країні переважна більшість її жителів має статус громадянина саме за народженням [60, с. 80].

З давніх-давен ключовими критеріями набуття особою громадянства від народження були й залишаються «право крові» (*ius sanguinis*) – набуття особою громадянства тільки на підставі походження незалежно від місця народження, і «право ґрунту» (*ius soli*) – набуття особою громадянства за місцем народження незалежно від походження.

На думку І. Д. Софінської, «якщо порівнювати ці два принципи набуття громадянства та спробувати визначити їхній вплив на трихотомію взаємовідносин між особою, державою та суспільством, то набуття особою громадянства за походженням на підставі «права крові» (*ius sanguinis*) спрямоване, вочевидь, на збереження етнічного гомогенного середовища всередині держави й етнічної ідентичності діаспори. Разом із тим набуття особою громадянства за народженням на підставі «права ґрунту» (*ius soli*) спроектоване на легалізацію емігрантів, представників національних меншин, які свідомо (у пошуках кращої долі) чи вимушено (в результаті територіальних змін, а відтак трансферту громадянства) опинилися на території іншої держави, а також на їхню поступову інтеграцію в суспільство-реципієнт» [152, с. 62]. Ми також поділяємо таку позицію і вважаємо, що вона є прийнятною.

В іноземній правовій літературі є два погляди щодо обов'язкового характеру існування зазначених принципів набуття громадянства за народженням. Відповідно до першого, держава повинна надавати своє громадянство за народженням лише відповідно до одного з розглядуваних вище («право крові» або «право ґрунту») принципів (цю думку поділяє А. Фердросс, її втілено в Гарвардському проєкті) [184, с. 55]. Інший підхід полягає в тому, що ні «право ґрунту», ні «право крові» не мають обов'язкового характеру. Зокрема, П. Вейс на захист другого погляду наводить такі аргументи:

а) факт комбінації обох принципів у законодавстві різних держав засвідчує, що їх обов'язковий характер не є безспірним;

б) «право ґрунту» та «право крові» – основні види набуття громадянства у внутрішньодержавному праві, але це не означає, що є відповідна норма міжнародного права; схожість норм внутрішнього права різних держав не свідчить про те, що вони є відображенням міжнародно-правової норми [21, с. 98].

Слід акцентувати й на поглядах щодо сутності набуття громадянства часів Античності. Так, Арістотель вважав, що «не робить людину громадянином і місце проживання, бо ж у такий самий спосіб навколо нас живуть і слуги, й раби, та, попри це, вони не вважаються ними (громадянами)... Зазвичай громадянином вважається той, у кого і батько, й мати – громадяни, а не хтось один з них: батько чи мати. Дехто ж у цьому питанні вимагає більшого, наприклад, щоб предки в другому, третьому поколінні й навіть далі теж були громадянами. Визначення ж поняття «громадянин» з такими поширеними й обмежувальними вимогами викликає ускладнення: а як тоді впевнитися в громадянстві предків третього чи четвертого коліна?» [5, с. 66–68].

Стосовно цього Р. В. Бедрій зазначив, що: «“Право крові” існує у двох варіантах. Перший з них, який виник раніше, ґрунтується на головній ролі чоловіка в сім’ї: особа набуває під час народження громадянства батька. Низка держав і в теперішній час дотримуються першого варіанту «права крові» (Італія, Іспанія). Другий варіант «права крові» заснований на визнанні рівності жінки та чоловіка. Він діє в більшості держав, в тому числі і в Україні». Дослідник стверджує, що «немає сенсу захищати переваги якогось з досліджуваних принципів, оскільки вони не протирічать сучасному міжнародному праву, кожна держава має право вибрати будь-який з них, виходячи зі своїх інтересів» [7, с. 50].

Обидва сучасні закони про громадянство України використовують «право крові» як первинну підставу набуття особою громадянства від народження незалежно від його місця. Це визначено в ст. 12 Закону України «Про громадянство України» від 1991 року, у якому зазначено: «дитина,

батьки якої на момент її народження перебували в громадянстві України, є громадянином України незалежно від того, чи народилася вона на території України, чи за її межами». Також у ст. 7 Закону України «Про громадянство України» від 2001 року закріплено: «Особа, батьки або один з батьків якої на момент її народження були громадянами України, є громадянином України» [121; 120]. І. Д. Софінська вважає, що залишилося неврегульованим питання за «правом крові» щодо «набуття громадянства України дитиною, народженою *posthumous*, якщо її батько був громадянином України, але помер до її народження» [152, с. 63].

Упродовж останніх двадцяти років поширилася дія принципу «права ґрунту». Основною причиною цього є міграція, зокрема трудова. Наприклад, у Бельгії, Великій Британії, Іспанії, Франції діти й онуки емігрантів набувають громадянства за принципом «права ґрунту».

Вважається, що за часів Античності започаткувала застосування «права ґрунту» серед основних критеріїв набуття громадянства Афін за народженням реформа концепції громадянства в Афінах, здійснена Клісфеном [202, с. 19–21]. Застосування «права ґрунту» стало причиною збільшення кількості громадян Афін не лише завдяки полегшенню набуття громадянства, а й звільненню невольників і зрівнянню їх у правах з іншими громадянами [32, с. 88]. Тому ця реформа змінила сутність громадянства, видозмінивши його сенс від природного факту народження в громаді та походження батьків до правового зв'язку з нею і наявністю спільних інтересів у групі осіб [168, с. 141].

У феодальну епоху народження на території, підвладній конкретному суверену, приводило до встановлення правового зв'язку підданства. Так виник принцип «права ґрунту», що переважав у Європі до кінця XVIII ст. [145, с. 4].

Законодавство про громадянство переважної більшості країн (Франція, Італія, Федеративна Республіка Німеччина (ФРН) тощо) встановлює змішаний принцип, за яким домінує «право крові», що узгоджується з

елементами «права ґрунту». Зокрема, за «правом ґрунту» визначається громадянство дітей, батьки яких невідомі. «Право ґрунту» переважає або рівне з «правом крові» в країнах, право яких історично походить від англійської правової системи, а також у латиноамериканських країнах.

Розглянемо також і похідний спосіб набуття громадянства, що називається «натуралізація».

Натуралізація – це надання органами державної влади громадянства зацікавленій особі на її прохання відповідно до визначеної законодавством процедури [60, с. 81].

Серед основних видів натуралізації відомі такі:

– *звичайна* (набуття особою громадянства відбувається на підставі рішення відповідних компетентних органів державної влади, яке ґрунтується не на суб'єктивному праві конкретної особи, а на виконанні умов, передбачених законодавством);

– *виняткова* (набуття особою громадянства відбувається на підставі рішення відповідних компетентних органів державної влади, яке ґрунтується на виконанні умов, не лише передбачених законодавством, а й додатково встановлених цими органами);

– *привілейована* (набуття громадянства окремими категоріями осіб на підставі рішення відповідних компетентних органів державної влади) [154, с. 245].

Звичайна натуралізація вирізняється тим, що будь-яка особа, що виявила бажання набути громадянства певної країни, подає відповідний перелік документів, що передбачений законодавством тієї країни для здобуття такого громадянства, компетентним органам, які їх розглядають. Своєю чергою законодавство тієї країни передбачає певні вимоги для вступу до громадянства. Наприклад, це можуть бути такі: строк проживання в державі бажаного громадянства; наявність фактичного місця проживання; змога забезпечити себе через законні джерела доходу; відсутність

засудження за вчинення злочинів взагалі або певних видів; знання державної мови, історії та культури тощо.

Однією з найважливіших умов набуття особою громадянства шляхом натуралізації є строк проживання. У більшості країн він становить п'ять років постійного безперервного проживання в державі бажаного громадянства (Бельгія, Болгарія, Латвія, Нідерланди, Велика Британія, Україна, Фінляндія, Франція, Чехія, Швеція). Поняття «безперервного проживання» кожна держава встановлює по-своєму та закріплює це на законодавчому рівні.

Наприклад, в Україні, згідно зі ст. 1 Закону України «Про громадянство України», встановлено, що «безперервне проживання на території України – проживання в Україні особи, якщо її разовий виїзд за кордон у приватних справах не перевищував 90 днів, а в сумі за рік – 180 днів. Не є порушенням вимоги про безперервне проживання виїзд особи за кордон у службове відрядження, на навчання, у відпустку, на лікування за рекомендацією відповідного медичного закладу або зміна особою місця проживання на території України» [120].

Встановлено й інші строки постійного безперервного проживання. Наприклад, у Польщі, Сербії – 3 роки, ФРН, Румунії, Словаччині, Угорщині та Хорватії – 8 років, в Естонії – 8 років, з яких 5 років – безпосередньо перед поданням заяви; у Данії – 9 років; в Іспанії, Італії, Литві, Молдові, Чорногорії – 10 років; в Австрії та Словенії – 10 років, з них 5 років – безпосередньо перед поданням заяви.

Привілейована натуралізація вирізняється тим, що держава надає громадянство тим особам, які виконали спеціальні вимоги або становлять для неї державний інтерес. Наприклад, унаслідок усиновлення, встановлення над особою опіки чи піклування; дароване громадянство особам у зв'язку з інвестицією тощо.

У випадку територіальних змін у державі можливі й такі форми набуття громадянства, як оптація і трансферт.

Оптація – це добровільний вибір особою громадянства шляхом подання індивідуальної заяви про те, що оптант бажає жити на території держави, якій передають територію його проживання [60, с. 83].

Прикладом оптації є виникнення нової незалежної держави внаслідок розпаду попередньої держави (Османська імперія, Союз Радянських Соціалістичних Республік, Чехословаччина, Шведсько-Норвезька унія, Югославія) або утворення однієї держави з кількох інших суверенних держав (наприклад ФРН).

Трансферт – автоматична зміна громадянства, коли разом із переходом території автоматично змінюється громадянство незалежно від згоди чи незгоди населення території, яка переходить під юрисдикцію іншої держави [60, с. 83].

Стосовно цього І. Д. Софінська зазначає, що «трансферт як «негативний» політико-правовий феномен виявляється в трьох випадках: трансферт громадянства у зв'язку з одруженням особи з іноземцем і зміною нею місця проживання (є предметом регулювання, зокрема, Конвенції ООН про громадянство одруженої жінки (т.зв. «Конвенції Монтевідео»), прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН у 1957 році); трансферт громадянства дитині від батьків (набуття громадянства України дитиною у зв'язку з перебуванням у громадянстві конкретної держави її батьків чи одного з них) і трансферт громадянства у зв'язку зі здебільшого незаконними територіальними змінами (анексією, окупацією тощо). Приклад такого трансферту громадянства у зв'язку з територіальними змінами можна знайти в Крайовському договорі 1940 року між Болгарією та Румунією, що стосувався мешканців Південної Добруджі» [154, с. 264].

Ми вважаємо, що негативна практика трансферту, на жаль, наявна і на території України. Це відбулося 2014 року, коли Російська Федерація анексувала Автономну Республіку Крим.

Конституційний Суд України зауважив, що правових підстав для проведення 16 березня 2014 року референдуму в Автономній Республіці

Крим і місті Севастополі не було, і його результати не можна вважати основою для «самовизначення Автономної Республіки Крим та міста Севастополя». Однак, продовжив Конституційний Суд України, усупереч зазначеному рішенню цей референдум було проведено, а його результати використано для укладення 18 березня 2014 року Договору між Російською Федерацією і так званою Республікою Крим «Про прийняття до Російської Федерації Республіки Крим та утворення у складі Російської Федерації нових суб'єктів» [141, с. 21].

Важливою підставою, крім набуття громадянства, є і його припинення. Тому слід розглянути, які в теорії є підстави припинення громадянства.

У доктрині міжнародного права прийнято виокремлювати декілька способів припинення громадянства, зокрема:

- 1) вихід чи відмова особи від громадянства;
- 2) втрата громадянства;
- 3) припинення громадянства на підставі міжнародного договору;
- 4) припинення громадянства внаслідок припинення існування держави як суб'єкта міжнародного права. Дві останні форми припинення громадянства трапляються нині зрідка [92].

Вихід з громадянства (експатріація) означає припинення громадянства за бажанням особи. Це право гарантоване нормами міжнародного права, однак слід урахувувати, що його не мають дозволяти у випадках, якщо це призведе до безгромадянства особи.

Відмінність між виходом з громадянства та відмовою від громадянства, на думку Л. Альбертіні, полягає в тому, що вихід – це припинення громадянства за волевиявленням особи без необхідності надання державою відповідного дозволу [3, с. 107].

Право особи на вихід чи відмову від громадянства передбачене в ч. 2 ст. 15 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, у якій зазначено, що ніхто не може бути позбавлений права змінити громадянство [40]. Своєю чергою Загальна декларація прав людини

закріплює лише право людини на зміну громадянства, а не право на відмову чи вихід з нього взагалі. Л. Альбертіні стверджує, що права особи на вихід з громадянства взагалі немає [3, с. 108]. Р. В. Бедрій теж поділяє таку думку [7, с. 87]. Вважаємо, що це є слушним зауваженням. В абз. 1 ст. 7 Конвенції, що регулює деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство від 12 квітня 1930 року, закріплено: «Оскільки видача дозволу на експатріацію передбачена в законодавстві держави, такий дозвіл тягне за собою втрату громадянства держави, яка видала його, якщо тільки особа, якій вона була видана, володіє громадянством іншої держави або тільки після того, як вона набуде громадянства іншої держави» [40]. Також схоже положення міститься і в ч. 1 ст. 8 Європейської конвенції про громадянство, у якій зазначено: «Кожна держава-учасниця дозволяє відмовлятися від її громадянства, якщо відповідні особи не стануть унаслідок цього особами без громадянства» [39]. Тобто на підставі зазначеного можна дійти висновку, що саме держава визначає свободу експатріації, і вона в їх внутрішньому законодавстві може бути закріплена або заперечена. Відповідно до цих договорів, особа не може бути позбавлена громадянства, якщо вона стає особою без громадянства, тобто в такий спосіб відбувається і гарантування особі права на громадянство. Хоча в ч. 2 ст. 8 Європейської конвенції про громадянство визначено, що «держава-учасниця може передбачити у своєму внутрішньодержавному праві, що відмовлятися від її громадянства можуть тільки ті громадяни, які постійно проживають за кордоном» [39], тобто фактично в цих осіб є можливість набуття громадянства в країні постійного проживання шляхом натуралізації. Своєю чергою держава може й не виконувати норми міжнародних договорів, якщо вона до них не приєдналася, прийняла їх із відповідними дозволеними застереженнями або регулює пріоритет власного законодавства над нормами міжнародних договорів. Отже, у розглянутому випадку доцільно акцентувати не на виході чи відмові від громадянства, а на зміні громадянства або на зміні громадянства з подальшим його набуттям в іншій країні.

Втрата громадянства (денатуралізація) – це припинення громадянства за ініціативою держави. У сучасний період позбавлення громадянства розглядають як негативне й небажане явище. Підстави втрати громадянства визначає національне законодавство, проте норми міжнародного права встановлюють вичерпний перелік таких випадків. Зокрема, відповідно до ст. 7 Європейської конвенції про громадянство, позбавлення громадянства за законом або за ініціативою держави можливе лише у випадках:

- a) добровільного набуття іншого громадянства;
- b) набуття громадянства внаслідок шахрайських дій, подання неправдивих відомостей або приховування будь-якого суттєвого факту, що стосується заявника;
- c) добровільної служби в іноземному військовому формуванні;
- d) поведінки, яка серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави;
- e) відсутності справжнього зв'язку між державою та її громадянином, який постійно проживає за кордоном;
- f) якщо під час неповноліття дитини встановлено, що визначені у внутрішньодержавному праві умови, які дозволили їй набути «ex lege» громадянства держави, більше не виконуються;
- g) усиновлення дитини, якщо дитина набуває іноземного громадянства або має іноземне громадянство одного чи обох усиновителів [55].

Відповідно до Європейської конвенції про громадянство, держава-учасниця не може передбачати у своєму внутрішньодержавному праві втрату її громадянства, якщо відповідна особа стане внаслідок цього особою без громадянства, за винятком випадків, якщо набуття громадянства держави-учасниці відбулося внаслідок шахрайських дій, подання неправдивих відомостей або приховування будь-якого суттєвого факту, що стосується заявника [39].

Водночас у ст. 9 Конвенції про скорочення безгромадянства від 1961 року зазначено, що жодна договірنا держава не може позбавити особу

чи групу осіб їхнього громадянства за расовими, етнічними, релігійними або політичними ознаками [55].

Припинення громадянства на підставі міжнародного договору можливе тоді, коли настає ситуація, яка передбачена в такому правовому акті. Ці договори здебільшого передбачають втрату громадянства у зв'язку зі зміною території. Така втрата громадянства може відбуватися як у добровільному (оптація), так і в примусовому (трансферт) порядку.

Припинення громадянства внаслідок припинення існування держави як суб'єкта міжнародного права настає внаслідок розпаду держав. Такий розпад не оформляють спеціальною угодою або ж ця угода не регулює питання громадянства. Як приклад можна назвати розпад СРСР, унаслідок чого ще й досі трапляються випадки, коли особи, які мали громадянство цього суб'єкта, не набули громадянства новостворених держав і впродовж усього періоду, починаючи з 1991 року, є апатридами [92].

Підсумовуючи викладене вище, слід акцентувати на тому, що, попри значну кількість досліджень інституту громадянства, до цього часу так і не розроблено єдиного, універсального поняття громадянства та не визначено вичерпних його ознак.

Зауважимо, що ознаки інституту громадянства виявляються завдяки суспільним відносинам між особою та державою, тобто в різних сферах життєдіяльності особи, у яких вони можуть існувати. Це відбувається і в процесі набуття громадянства та його припинення. Тому виокремити всі ознаки громадянства видається неможливим. Хоча можна окреслити основні з них, зокрема це:

- юридична визначеність (тобто передбачення інституту громадянства в нормативно-правових актах держави);
- стійкий зв'язок;
- необмеженість у часі та просторі;
- правовий зв'язок;

– виявлення у взаємних правах й обов'язках.

Тому громадянство можна визначити як юридично визначений, стійкий, необмежений у часі та просторі правовий зв'язок особи з певною державою, що виявляється у взаємних їхніх правах та обов'язках.

Зазначене засвідчує, що процес утворення та становлення інституту громадянства є досить складним і тривалим. Тому доцільно визначити етапи становлення інституту громадянства в Україні, серед яких:

- 1) державницький період (1917–1921 роки);
- 2) міжвоєнний період (1922–1945 роки);
- 3) радянський період (після Другої світової війни і до відновлення незалежності України 1991 року);
- 4) сучасний період (з 24 серпня 1991 року й донині).

На підставі здійсненого аналізу доходимо висновку, що набуття громадянства – це юридично визначений процес отримання громадянства певної держави особою як автоматично, так і за суб'єктивної її волі, що виявляється в їхніх взаємних правах та обов'язках.

Своєю чергою припинення громадянства – це юридично визначений процес втрати особою громадянства певної держави, що виявляється в подальшій відсутності необмеженого в часі та просторі, взаємозалежного в правах й обов'язках правового зв'язку як громадянина цієї держави.

Примусове припинення громадянства – це юридично визначений процес примусового позбавлення особи громадянства певної держави, що виявляється в подальшій відсутності необмеженого в часі та просторі, взаємозалежного в правах й обов'язках правового зв'язку як громадянина цієї держави.

1.2. Методологічні засади дослідження

Дослідження будь-якого конституційно-правового явища, зокрема інституту громадянства, потребує розроблення відповідного методологічного конструкта, що забезпечить послідовність, організованість, якість й ефективність наукового пошуку, а також дасть змогу отримати комплексні, об'єктивні, достовірні, системні та практичні знання й висновки. Водночас опрацювання методологічних питань є доволі складним завданням. Із цього приводу слушно зазначає Є. Комісарова: «Методологія важка і малозрозуміла професійній свідомості юриста, проте вона є невід'ємною складовою свідомості та культури наукової діяльності юриста-дослідника» [52, с. 25]. Крім того, виникнення нових правових явищ у процесі розвитку суспільства зумовлює потребу пошуку й нових адекватних методів їх пізнання. У цьому контексті справедливою є думка М. Кельмана про те, що дослідження нових правових явищ має ґрунтуватися на сучасній системі теоретичних уявлень, сформованих унаслідок перегляду філософських основ і методів наукового пізнання правової дійсності [47].

Методологічні засади дослідження конституційно-правових підстав набуття та припинення громадянства в Україні та країнах ЄС ґрунтуються на наукових доробках провідних методологів юридичної науки й основних положеннях таких українських та іноземних учених, як: С. Гусарев, М. Кельман, Д. Керимов, А. Козловський, М. Козюбра, А. Колодій, М. Костицький, С. Максимов, Ю. Оборотов, О. Петришин, В. Погорілко, П. Рабінович, В. Селіванов, О. Скакун, С. Сливка, О. Тихомиров, В. Федоренко та ін.

Слід зазначити, що термін «методологія» походить від грецьких слів «methodos» – шлях дослідження чи пізнання і «logos» – учення. Головним завданням методології наукового дослідження є систематизація, синтез накопичених знань, що надає можливість використовувати досягнення науки з практичною метою, а також створювати умови для подальших наукових

розвідок. Водночас методологія визначає способи, засоби, прийоми, за допомогою яких можна отримати нові знання, передбачає шлях досягнення науково-дослідної мети.

В умовах сьогодення в доктринальній і довідковій літературі немає єдиного підходу до тлумачення поняття «методологія». Зокрема, Р. Войтович у своїй роботі пропонує такі визначення методології наукових досліджень: 1) система наукових принципів, на яких ґрунтується дослідження і на підставі яких здійснюють вибір сукупності пізнавальних засобів, методів, прийомів дослідження; 2) вчення про науковий метод пізнання або систему наукових принципів, на підставі яких вибудовують дослідження; 3) теорія методів дослідження, створення концепцій як системи знань про теорію науки або систему методів дослідження; 4) загальна форма організації наукового знання (науково-пізнавальної діяльності), що містить принципи його побудови [22, с. 5]. На думку М. Костицького, методологією слід вважати вчення, цілісну теорію з поняттями й категоріями, світогляд, крізь призму яких і здійснюють пізнання з допомогою методів відповідно до технології їх застосування – методики [85, с. 6]. Учений Д. Керимов визначає методологію як інтегральне явище, що об'єднує низку компонентів: світорозуміння та фундаментальні загальнотеоретичні концепції, загальні філософські закони й категорії, загальні та конкретно-наукові методи. Тому, зауважує науковець, методологію не можна зводити до одного з названих елементів, зокрема до методу чи вчення про методи, оскільки за її межами тоді залишаться інші компоненти [48, с. 46].

Методологію конституційно-правової науки В. Мелашенко визначив як вчення про методи пізнання, теоретичне обґрунтування використовуваних у науці методів і способів пізнання конституційно-правової діяльності, теорію методів, сукупність певних теоретичних принципів, логічних прийомів і конкретних способів дослідження конституційно-правових явищ; систему певних теорій, гносеологічних й онтологічних принципів, законів,

категорій, які опосередковують загальні властивості та зв'язки буття і наукового пізнання [89].

Методологія не є монолітною, а має складну архітектуру. Її структуру формує сукупність принципів наукового пізнання, що поєднує коло основоположних ідей, вихідних положень, на яких ґрунтується наукове дослідження; методологічних підходів, які мають узагальнений світоглядний характер; а також методів дослідження як сукупності конкретних прийомів, способів і засобів наукового пізнання певних аспектів досліджуваного явища чи процесу [49, с. 49–50]. Методологія не є простим механічним поєднанням окреслених елементів, а становить єдину, упорядковану логічну систему. Усі складові компоненти методології мають інтегративний характер і взаємодіють між собою.

У зв'язку із цим зазначимо, що вибір методологічних засад у межах нашої наукової розвідки зумовлений особливостями предмета й метою дослідження та науковим світоглядом дисертанта.

Основу методології пізнання конституційно-правових підстав набуття та припинення громадянства в Україні та країнах ЄС формують такі принципи:

1) об'єктивності – відповідно до цього принципу, об'єкт нашого дослідження розглядають, ураховуючи його складність, багатоаспектність і суперечливість, у сукупності як позитивних, так і негативних виявів. Процес пізнання відбувався шляхом виключення односторонності мислення, упередженості та суб'єктивності, дисертант опирався на реальні факти та вже сформовану систему знань;

2) наукової етики – передбачає наукову порядність, що полягає у використанні системи посилань на першоджерела з метою розмежування наявних наукових здобутків і самостійно сформульованих автором висновків;

3) зв'язності – передбачає послідовність викладу результатів дослідження, логічну аргументованість, цілісність і єдність структурних частин дисертаційної роботи;

4) усебічності – потребує пізнання якомога більшої кількості ознак, властивостей, граней, ознак інституту громадянства, його ґрунтового, деталізованого розгляду, адже від цього залежить достовірність висновків. Для реалізації цього принципу опрацьовано масив теоретичних й емпіричних інформаційних джерел;

5) комплексності – передбачає застосування знань не тільки науки конституційного права, а й філософії права, теорії держави і права, адміністративного права, соціології та інших гуманітарних наук;

6) історизму – означає, що для правових явищ притаманні послідовний, спрямований і незворотний розвиток, прогресивна тенденція. Застосування цього принципу дало змогу простежити зв'язок між давніми та сучасними ознаками феномену громадянства;

7) методологічного плюралізму – передбачає застосування різних методологічних підходів, методів і прийомів, що своєю чергою дає змогу комплексно дослідити обрану тему.

Сукупність зазначених принципів є критерієм відбору та визначає логічність і єдність застосування методологічних підходів, що відображають світоглядні напрями дослідження та визначають стратегію пізнавального процесу. Методологічний підхід, зауважує М. Тарасов, – це бачення певного ракурсу дослідження через сприйняття відповідних засобів мислення або у формі цілісної системи, або у вигляді окремих конструкцій, дослідницьких меж і принципів для виконання власне наукових завдань і проблем; спосіб «помислити» об'єкт [176, с. 234, 237].

Натомість М. Кельман пропонує визначати підхід як комплексний алгоритм осмислення дійсності, що виникає внаслідок поєднання «фундаментальних ідей» і певних методів. Учений у структурі підходу виокремлює три рівні: 1) інструментальний, який охоплює певні стандартні

процедури й методи отримання наукового знання; 2) теоретико-концептуальний, на якому у формі категорійно-понятійних конструкцій формулюються базові онтологічні постулати про об'єкти правових досліджень; 3) світоглядний, який містить філософські та загальні засади дослідження [47, с. 37].

Усе зазначене дає змогу зосередити увагу на окремих методологічних підходах, використання яких слугуватиме виконанню поставлених нами дослідницьких завдань.

Одним із базових для нашого дослідження є діалектичний підхід, за допомогою якого досліджуване правове явище розглядають у розвитку внутрішньої та зовнішньої взаємодії, ураховуючи такі закони пізнання, як: єдність і боротьба протилежностей; перехід кількісних змін у якісні; заперечення. Використання діалектичного підходу надало можливість з'ясувати сутність, правовий зміст феномену громадянства, визначити закономірності й типові риси його історичного розвитку, функціонування та вдосконалення, виявити суперечливі тенденції здійснення державної політики у сфері регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку з набуттям чи припиненням громадянства, теоретичні й практичні проблеми існування множинного (подвійного) громадянства.

Вершиною розвитку правової держави є визнання людини, її життя, основоположних прав і свобод найвищою цінністю. У зв'язку із цим актуалізується використання антропологічного підходу в пізнанні правової дійсності (зокрема інституту громадянства). Доречно стосовно цього зазначає П. Рабінович: «соціальна сутність основоположних «природних» прав людини, закономірності їх здійснення, траєкторія розвитку, охорони і захисту сукупно становлять ядро, стрижень кожного правового дослідження» [136, с. 10]. Будь-яка людина має право на громадянство, що є природним, невід'ємним і невідчужуваним, воно належить їй від народження, а тому не повинно формально залежати від демографічних ознак чи соціального статусу особи.

У сучасних умовах науковці надають дедалі більшого значення ціннісним засадам пізнання, тобто державно-правові явища досліджують з позицій їх цінності для суспільства. Тому ми застосовували також аксіологічний підхід, у межах якого визначено цінність інституту громадянства для окремо взятої людини, суспільства й держави загалом.

Ще одним важливим підходом, який зумовив досягнення окресленої мети, є функціональний, що висуває вимогу досліджувати державно-правові явища в процесі їхньої цілеспрямованої діяльності. Тобто функціональний підхід дає змогу пізнавати складні об'єкти в їх динамічному аспекті. Використання цього підходу сприяло з'ясуванню змісту інституту громадянства, сутності та значення цього явища, зокрема висвітленню діяльності органів публічної влади в Україні та країнах ЄС щодо набуття та припинення громадянства.

Успіх дослідження, отримання практичної цінності його результатів також залежать від вдало підібраних методів (лат. *methodus* – засіб, спосіб, шлях). У філософському словнику міститься така дефініція методу: це спосіб практичної та теоретичної діяльності, зумовлений закономірностями руху об'єктивної дійсності та спрямований на оволодіння нею [181, с. 289]. Тобто метод можна визначити як систему правил, способів і прийомів пізнання дійсності й отримання об'єктивних знань про неї.

Слід зауважити, що всебічно охопити предмет нашого дослідження можливо лише за умови комплексного використання декількох методів наукового пізнання. Тому, зазначає П. Рабінович, плюралістичне використання дослідних методів має відповідати таким гносеологічним постулатам:

- 1) об'єктивній обумовленості обраних методів дослідження його предметом;
- 2) необхідності встановлення єдиної істини, вірогідність якої можна довести й перевірити за допомогою певних об'єктивних критеріїв;

3) спроможності дослідного методу наближати до встановлення соціальної сутності явищ, які вивчають [137, с. 24].

Ураховуючи зазначене, у процесі дослідження конституційно-правових підстав набуття та припинення громадянства в Україні та країнах ЄС слід застосовувати такі методи.

Будь-яке дослідження розпочинається з аналізу літератури за темою, осягнення змісту основних категорій і понять, що забезпечене використанням таких методів формальної логіки, як: аналіз, синтез, узагальнення, індукція, дедукція, конструювання понять тощо. Застосування цих методів надає можливість проаналізувати міжнародно-правові акти й національне законодавство, у яких закріплено базові стандарти інституту громадянства, висвітлити сутність понять «громадянство», «набуття громадянства», «припинення громадянства», «примусове припинення громадянства», з'ясувати їхні характеристики, а також особливості набуття громадянства шляхом філіації та натуралізації; окреслити концептуальні теоретичні й практичні проблеми існування множинного (подвійного) громадянства в країнах ЄС та Україні тощо.

Робота з національними й міжнародними нормативно-правовими актами зумовлює необхідність застосування такого методу, як герменевтичний аналіз (від грец. *hermeneutike* – мистецтво тлумачення). Використання методу герменевтичного аналізу спрямоване на подолання дистанції між тлумачем (читачем) і правовим текстом, прагнення поставити його на один культурно-правовий рівень з автором тексту, перебороти змістовну роз'єднаність між ними й у такий спосіб включити зміст цього тексту в розуміння тлумача для того, щоб його реалізувати [149, с. 16]. Застосування цього методу дало змогу адекватно тлумачити зміст і смислову інтерпретацію інституту громадянства.

Визначення основних понять юридичних конструкцій, зокрема формулювання авторських і вдосконалення наявних дефініцій, з'ясування основних конституційно-правових засад інституту громадянства, а саме

підстав та способів набуття і припинення громадянства, зумовило необхідність застосування формально-юридичного методу.

Історико-правовий метод надав можливість з'ясувати передумови виникнення, проаналізувати етапи становлення, формування та розвитку інституту громадянства в Україні й країнах ЄС у хронологічній послідовності, виявити внутрішні та зовнішні зв'язки й суперечності, розглянути це явище в контексті наявного позитивного досвіду.

Стрижневим у контексті нашого дослідження є порівняльно-правовий метод, або метод конституційної компаративістики. Завдяки йому було визначено відмінності процедури та порядку отримання і втрати громадянства в Україні й країнах ЄС (ФРН, Франції, Польщі, Угорщини тощо), а також установити доцільність запровадження іноземного позитивного досвіду в національну правову систему.

У процесі пізнання логічним видається застосування структурно-функціонального методу, оскільки громадянство є структурним елементом правового статусу особи, який відтворює головний зміст зв'язку людини й держави, відносин громадянина з державою та суспільством. Використання цього методу дало змогу висвітлити конституційно-правовий зміст громадянства, його внутрішню побудову та структурні елементи. Крім того, структурно-функціональний метод сприяв з'ясуванню статусу, повноважень і діяльності органів державної влади в Україні та країнах ЄС, які беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних із функціонуванням інституту громадянства, а також визначити доцільність запровадження іноземного досвіду в національну практику.

Вивчення та впорядкування інформаційного, емпіричного матеріалу (практика застосування чинного законодавства України й інших країн ЄС, рішення Міжнародного суду ООН та Європейського суду з прав людини, інші аналітичні матеріали) здійснено за допомогою методу узагальнення і статистичних методів.

Висвітлення теми дослідження пов'язане також із застосуванням методу конкретно-соціологічних досліджень (опитування та анкетування). Він дав змогу виявити ставлення громадян до ефективності функціонування інституту громадянства й необхідності запровадження подвійного громадянства в Україні. За результатами анкетування більшість респондентів висловилися проти запровадження подвійного громадянства в Україні.

Підсумовуючи, зазначимо, що методологічний базис є концептуальною основою будь-якого наукового дослідження. Правильне застосування пізнавальних принципів і методологічних підходів, плюралістичне використання наукових методів надало можливість отримати максимально достовірні знання про конституційно-правові підстави набуття та припинення громадянства в Україні та країнах ЄС, встановити наукову новизну розглянутого питання, а також сформулювати науково обґрунтовані пропозиції з удосконалення чинного національного законодавства, що регулює питання, пов'язані з інститутом громадянства.

1.3. Міжнародно-правове регулювання громадянства

Дедалі актуальнішим стає питання міжнародного правового регулювання громадянства. Зазначене пов'язано з тим, що відбувається розвиток держав у всіх сферах життєдіяльності суспільства, зокрема у сфері дотримання прав і свобод людини. Безумовно, значний внесок у розвитку дотримання прав і свобод людини роблять країни з демократичним режимом правління, передусім це відбувалося після Другої світової війни. Своєю чергою рух у цьому напрямі полегшує забезпечення такого права людини, як право на громадянство. Дослідження якомога більшої кількості елементів цього права забезпечує осягнення його в повному обсязі. Осягнення сутності цього права збагачує держави інструментарієм задля забезпечення

ефективного регулювання прав і свобод людини різних категорій населення як на своїй території, так і поза нею.

Громадянство як правова категорія – це інститут внутрішнього конституційного права держави, норми якого містяться переважно в конституціях і спеціальних законах про громадянство. Під час урегулювання відносин громадянства держава не повинна порушувати не лише права та свободи людини і громадянина, а й суверенні права інших держав [94].

З плином часу, коли проблема прав людини вийшла за межі окремої держави, постала необхідність створення універсальних міжнародно-правових стандартів у сфері прав людини. Ці стандарти відображено в низці важливих міжнародно-правових актів, що встановили загальнолюдські стандарти прав та інтересів особи, визначивши ту межу, за яку держава не може виходити. Таким чином, права людини стали об'єктом регулювання не лише окремої держави, а й міжнародної спільноти [95]. Я. Броунлі зазначає: «Є загальний обов'язок узгоджувати внутрішнє право з міжнародно-правовими зобов'язаннями» [11, с. 10].

Хоча національне право окремих держав не може бути безпосереднім джерелом міжнародного права, усе ж таки саме на ньому ґрунтується міжнародно-правовий захист прав людини: майже всі міжнародні норми з прав людини, що закріплюють перелік основних прав і свобод, були запозичені з права держав [46, с. 21–31]. Нині розвиток міжнародного права досягнув того етапу, що воно впливає на національні системи права з метою вдосконалення регулювання, охорони та захисту прав і свобод людини й громадянина. Прикладом цього є прийнята 10 грудня 1948 року Загальна декларація прав людини. Вона є стандартом для всіх держав і народів, до якого вони повинні прагнути, якщо ці акти стосуються забезпечення та регулювання прав людини.

Слід з'ясувати, що передбачає правове регулювання. Відповідно до визначення, що пропонує юридична енциклопедія, «правове регулювання (від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) – один з основних засобів

державного впливу» на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства й держави» [192, с. 40].

Правове регулювання забезпечують за допомогою спеціально створеного державою механізму. Головними складовими цього механізму є: а) норми права, зафіксовані в законах та інших правових актах, якими визначена модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин (норми права – основа механізму правового регулювання); б) факти юридичні, тобто конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна чи припинення правових відносин; в) власне правові відносини, тобто суспільні відносини, опосередковані нормами права; г) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб'єктів у межах приписів відповідних правових норм; д) правові санкції щодо порушників норм права [192, с. 40–41]. Своєю чергою основу механізму правового регулювання становлять норми права, зафіксовані в законах та інших нормативно-правових актах, якими визначають модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин. Тобто правове регулювання передусім упорядковує суспільні відносини за допомогою нормативно-правових актів, розрахованих на багаторазове їх застосування за наявності передбачених ними обставин. У цьому випадку йдеться про об'єктивне право (систему законодавства) [173, с. 189].

Отже, важливим завданням під час розгляду цієї тематики постає аналіз міжнародно-правових актів, у яких закріплено базові стандарти в галузі громадянства. Однак передусім слід з'ясувати, на які категорії населення впливає та поширюється дія міжнародно-правових актів.

Традиційно правовий статус населення визначений законодавством держави, під суверенітетом якої знаходиться територія, на якій це населення мешкає. Проте сучасне міжнародне право керується тим, що деякі аспекти статусу населення не можуть бути у виключній компетенції держави й регулюються нормами міжнародного права. Значною є кількість норм міжнародного права, що безпосередньо чи опосередковано впливають на

становище населення (як загалом, так й окремих його груп або навіть окремих осіб). Ці норми стосуються насамперед прав людини, правового становища іноземців, осіб без громадянства, біженців, екстрадиції злочинців, надання притулку тощо. Деякі з них можуть прямо діяти на території певної держави, інші зобов'язують державу приймати внутрішні правові акти щодо статусу населення [96].

Населенням у міжнародному праві є сукупність індивідів, які проживають на території окремої держави й перебувають під її юрисдикцією [97].

Населення будь-якої держави охоплює такі основні категорії осіб:

- громадяни або піддані;
- іноземні громадяни;
- особи без громадянства [91].

Також можуть виокремлювати проміжні групи населення, зокрема осіб із множинним (поліпатриди) і подвійним (біпатриди) громадянством. Отже, поліпатриди та біпатриди матимуть особливий статус лише у випадку, коли перебувають на території однієї з держав, громадянство яких вони мають. Перебуваючи на території інших держав, вони матимуть правовий статус, який нічим не буде відрізнятися від статусу інших іноземців з єдиним громадянством. Персонал дипломатичних представництв і консульських установ, глави іноземних держав й урядів тощо не підпадають під юрисдикцію держави, у якій вони перебувають, оскільки володіють міжнародними імунітетами.

У ст. 9 Конституції України визначено: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України» [81].

Згідно зі ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року, «чинні міжнародні договори України, згода на

обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору» [125].

Наведено перелік базових міжнародно-правових актів, що регламентують питання громадянства:

- 1) Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року;
- 2) Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року;
- 3) Конвенція про скорочення безгромадянства від 30 серпня 1961 року;
- 4) Конвенція про статус апатридів від 28 вересня 1954 року;
- 5) Конвенція про громадянство заміжньої жінки від 29 січня 1957 року;
- 6) Гаазька конвенція з деяких питань, що стосуються колізій законодавства про громадянство, від 12 квітня 1930 року;
- 7) Конвенція про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства від 6 травня 1963 року;
- 8) Віденська конвенція про дипломатичні відносини від 18 квітня 1961 року;
- 9) Віденська конвенція про консульські відносини від 24 квітня 1963 року;
- 10) Декларація про права людини щодо осіб, що не є громадянами країни, в якій вони проживають, від 13 грудня 1985 року;
- 11) Європейська конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 року [94].

Відповідно до ст. 15 Загальної декларації прав людини від 1948 року (далі – Декларація від 1948 року), «кожна людина має право на громадянство. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство» [40]. Отже, у Декларації від 1948 року

закріплено не тільки це право як ключове, а й те, що будь-який громадянин безпідставно не може бути позбавлений громадянства або права його змінити. Фактично громадянина можна позбавити громадянства, але для цього мають бути законно обґрунтовані підстави.

Важливою гарантією забезпечення права на громадянство є і закріплені в Декларації від 1948 року такі принципи: «кожна людина має право вільно пересуватися і обирати собі місце проживання в межах кожної держави; кожна людина має право покинути будь-яку країну, включаючи і свою власну, повертатися у свою країну. кожна людина має право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком (це право не може бути використане в разі переслідування, яке в дійсності ґрунтується на вчиненні неполітичного злочину, або діяння, що суперечить цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй)» [40].

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року проголошує широкий перелік основних прав і свобод, які має надавати кожна держава всім особам, що перебувають у межах її території та під її юрисдикцією без будь-якої відмінності щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обставини [101, с. 4].

Відповідно до ч. 3 ст. 24 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, «кожна дитина має право на набуття громадянства» [93]. Отже, крім того, що в Декларації від 1948 року закріплено право кожної людини на громадянство, у цьому договорі додатково визначено й захист прав дітей на набуття громадянства, що є позитивним аспектом для визнання цієї норми правовими державами.

Україна також ратифікувала і два протоколи до цього міжнародного договору: Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року (дата набуття чинності для України – 25 жовтня 1991 року) [180], Другий факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, що

стосується скасування смертної кари (дата підписання – 15 грудня 1989 року, дата приєднання Україною – 16 березня 2007 року, дата набрання чинності для України – 25 жовтня 2007 року) [35], що забезпечують регулювання окремих прав людини, однак вони не стосуються питання громадянства.

Конвенція про скорочення безгромадянства від 30 серпня 1961 року є також важливим нормативно-правовим актом, який був ратифікований Україною 11 січня 2013 року. Основна мета цього міжнародного договору – скорочення випадків безгромадянства [55].

Відповідно до ст. 5 цієї Конвенції, «якщо законодавство договірної держави передбачає втрату громадянства внаслідок будь-яких змін в особистому статусі відповідної особи, таких як вступ у шлюб, припинення шлюбу, узаконення, визнання або усиновлення, така втрата повинна обумовлюватися володінням іншим громадянством або набуттям іншого громадянства; якщо відповідно до законодавства договірної держави (держави, що приєдналися до міжнародного договору) дитина, народжена поза шлюбом, втрачає громадянство цієї держави внаслідок визнання батьківства, їй має надаватися можливість відновлення цього громадянства шляхом письмового клопотання перед належним органом влади, й умови, що регулюють таке клопотання, не повинні бути суворішими, ніж встановлені в частині 2 статті 1 Конвенції» [55].

У ст. 6 Конвенції про скорочення безгромадянства позитивним кроком є передбачення такої норми: «якщо законодавство договірної держави передбачає втрату її громадянства чоловіком/дружиною або дітьми певної особи внаслідок втрати цією особою або позбавлення її цього громадянства, така втрата має обумовлюватися володінням ними іншим громадянством або набуттям ними іншого громадянства». Слід визначити й такі ключові позиції, що передбачає ст. 7 цього міжнародного договору:

– «ч. 2. Громадянин договірної держави, який бажає натуралізуватися в іноземній країні, не втрачає свого громадянства, якщо не набуває або не одержує запевнення в набутті громадянства цієї іноземної країни;

– ч. 3. Згідно з положеннями частин 4 і 5 цієї статті, громадянин договірної держави не втрачає свого громадянства таким чином, щоб стати апатридом унаслідок виїзду, проживання за кордоном, нездійснення реєстрації або якоїсь подібної причини;

– ч. 4. Натуралізована особа може втратити громадянство внаслідок проживання за кордоном протягом встановленого законодавством відповідної договірної держави строку, який не повинен бути меншим, ніж сім послідовних років, якщо не заявить належному органу влади про своє бажання зберегти своє громадянство;

– ч. 5. Що стосується громадянина договірної держави, народженого за межами території цієї держави, то законодавство цієї держави може обумовити збереження цим громадянином свого громадянства через один рік після досягнення ним повноліття за умови проживання в цей час на території цієї держави або реєстрації в належному органі влади;

– ч. 6. За винятком обставин, згаданих у цій статті, жодна особа не втрачає громадянства договірної держави, якщо така втрата зробила б цю особу апатридом, хоча така втрата і не є прямо забороненою жодною іншою постановою цієї Конвенції» [55].

Розглянемо не менш важливий правовий акт – Конвенцію про статус апатридів від 28 вересня 1954 року, що спрямована на врегулювання та поліпшення статусу апатридів [57].

У ч. 1 ст. 1 Конвенції про статус апатридів передбачено, що «термін «апатрид» означає особу, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою згідно з її законом». Своєю чергою ч. 2 ст. 1 цього міжнародного договору визначає, що положення цієї Конвенції не поширюються:

«(і) на осіб, які на цей час отримують захист або допомогу інших органів або установ Організації Об'єднаних Націй, окрім Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, доки вони отримують такий захист або допомогу;

(ii) на осіб, які визнані компетентними органами влади країни, у якій вони проживають, як такі, що мають права й зобов'язання, пов'язані з громадянством цієї країни;

(iii) на осіб, стосовно яких є серйозні підстави припускати, що вони:

(a) учинили злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людства, як визначено в міжнародних актах, розроблених з метою вжиття заходів стосовно таких злочинів;

(b) учинили тяжкий злочин неполітичного характеру поза межами країни їхнього проживання до того, як вони були допущені в цю країну;

(c) винні у вчиненні діянь, що суперечать завданням і принципам Організації Об'єднаних Націй» [57].

Увагу також слід акцентувати на тому, що Конвенція про статус апатридів від 1954 року регулює не тільки права й обов'язки договірних держав до осіб без громадянства, а й, навпаки, права та обов'язки апатридів у відносинах з державою. Наприклад, договірні держави зобов'язані, керуючись цією Конвенцією: забезпечувати до апатридів принцип неприпустимості дискримінації; забезпечувати принцип свободи сповідувати свою релігію; створювати сприятливе становище для придбання рухомого й нерухомого майна та інших пов'язаних з ним прав, а також щодо орендних та інших договорів, які стосуються рухомого й нерухомого майна; надавати такий самий захист, як і громадянам цієї країни, де проживають апатриди, промислових прав, таких як права на винаходи, креслення і моделі, торгові марки, назви фірм і права на літературні, художні та наукові твори; створювати сприятливе становище апатридам у правах, що стосуються асоціацій неполітичного й неприбуткового характеру та професійних спілок; забезпечувати право вільного звернення до судів на території всіх договірних держав; створювати сприятливе становище в правах, що стосуються роботи за наймом; створювати сприятливе становище у правах щодо зайняття ними самостійно сільським господарством, промисловістю, ремеслами й торгівлею, а також у правах засновувати торговельні та промислові компанії;

стосовно початкової освіти договірні держави зобов'язані надавати апатридам таке саме правове становище, що й громадянам; договірні держави зобов'язані надавати апатридам, які законно перебувають на їхній території, таке ж становище стосовно урядової допомоги та підтримки, яке надано їхнім громадянам; забезпечувати право вибору місця проживання і вільного пересування в межах їх території, за умови дотримання всіх правил, які зазвичай застосовують до іноземців за таких самих обставин, наскільки це можливо, сприяти асиміляції та натуралізації апатридів тощо [57]. Водночас у ст. 2 цього міжнародного договору зазначено, що «в кожного апатрида є зобов'язання перед країною, у якій він перебуває, згідно з якими, зокрема, він повинен дотримуватися законів і нормативних актів цієї країни, а також заходів, що вживають для підтримання громадського порядку» [57].

Важливо зазначити, що в Конвенції про статус апатридів більшість закріплених прав апатридів визначена за наявності створення для них сприятливих у договірних державах умов на рівні з громадянами цих держав або таких умов, які є не менш сприятливими, ніж ті, які за тих самих обставин зазвичай надають іноземцям [57]. Вважаємо, що ратифікація цієї Конвенції для України є позитивним кроком у напрямі забезпечення прав і свобод кожної людини в нашій країні, а також дотримання положень цього міжнародного договору забезпечує отримання для апатридів, що постійно мешкають на території держави, громадянства в спрощеному порядку.

Розглянемо й Конвенцію про громадянство заміжньої жінки від 29 січня 1957 року (далі – Конвенція від 1957 року), що прийнята задля врегулювання колізійних питань у праві та практиці, які стосуються громадянства та виникають як результат постанов про втрату або набуття громадянства жінками внаслідок вступу в шлюб, розірвання шлюбу або зміни громадянства чоловіком під час існування шлюбного союзу [53].

У ст. 1 цієї Конвенції зазначено, що кожна договірна держава погоджується, що ні укладання, ні розірвання шлюбу між ким-небудь з її громадян й іноземцем, ні зміна громадянства чоловіком під час існування

шлюбного союзу не відобразиться автоматично на громадянстві дружини [53]. Тобто ця норма спрямована на врегулювання питань громадянства жінки в так званих патріархальних країнах, де жінка на законодавчому рівні залежить від чоловіка, наприклад, як у Королівстві Іспанія, де є принцип «дружина слідує громадянству чоловіка».

Стаття 2 Конвенції від 1957 року передбачає, що кожна договірна держава погоджується, що ні добровільне набуття будь-ким із її громадян громадянства будь-якої іншої держави, ні відмова когось із її громадян від свого громадянства не перешкоджатиме збереженню громадянства дружиною цього громадянина [53].

Під час підписання, ратифікації або приєднання будь-яка держава може робити застереження до будь-якої статті Конвенції від 1957 року, крім статей 1 і 2. Також якщо яка-небудь держава робить застереження відповідно до правил, передбачених у визначеному міжнародному договорі, то воно не набуває обов'язкового характеру у відносинах між державами, які зробили таке застереження, й іншими її учасниками, за винятком тієї постанови або тих постанов, яких стосується це застереження. Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй повідомляє текст такого застереження всім державам, які є або будуть учасниками цього міжнародного договору. Будь-яка держава, що є або стане згодом учасником Конвенції від 1957 року, може повідомити генерального секретаря про те, що вона не згодна вважати себе пов'язаною цією Конвенцією з державою, яка робить це застереження. Таке повідомлення повинно бути зроблено протягом дев'яноста днів від дати повідомлення генерального секретаря щодо держав, які є учасницями цієї Конвенції, і від дати депонування ратифікаційної грамоти або документа про приєднання щодо держав, які згодом стали її учасниками. У разі такого повідомлення Конвенція не буде діяти між державою, від якої виходить таке повідомлення, і державою, яка зробила застереження [53].

Аналізуючи Конвенцію від 1957 року, можна дійти висновку, що вона спрямована гарантувати й захищати волевиявлення заміжньої жінки в питаннях громадянства.

У цьому контексті доцільно розглянути також Гаазьку конвенцію з деяких питань, що стосуються колізій законодавства про громадянство, від 12 квітня 1930 року (далі – Конвенція від 1930 року). У ст. 1 цієї Конвенції визначено, що кожна держава сама визначає відповідно до свого закону, хто є її громадянином. Такий закон визнають інші держави в разі його відповідності міжнародним конвенціям, міжнародним звичаям і загальновизнаним принципам права, що стосуються питань громадянства [23].

Відповідно до положень Конвенції від 1930 року, особу, яка має громадянство двох і більше держав, може розглядати кожна з держав, громадянство якої вона має, як свого громадянина. Водночас держава не може надавати дипломатичний захист кому-небудь зі своїх громадян від іншої держави, громадянство якої така особа також має [23].

Зауважимо, що Гаазька конвенція з деяких питань, що стосуються колізій законодавства про громадянство, не ратифікована Україною, а це означає, що її норми не мають юридичної сили на території нашої держави. Хоча вважаємо, що деякі норми цієї Конвенції є важливими для нашого законодавства. Розглянемо конкретний приклад.

У п. 1 ст. 2 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року визначено: «якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України; якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України» [120]. Тобто на підставі цієї норми доходимо висновку, що особа є біпатридом. У міжнародному приватному праві виникають певні складнощі щодо таких осіб під час реалізації ними своїх прав, наприклад, права власності на майно, житло, землю, освіту тощо. Це виявляється зокрема у випадку, коли біпатрид перебуває на території країни,

громадянином якої він не є. За таких умов виникає колізія в питанні визначення відповідної норми закону, що має бути застосована задля вирішення певних питань такої особи. Тому дефініція норми, яка може усунути цю «законодавчу прогалину», міститься в ст. 5 Гаазької конвенції, що регулює деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство, у якій закріплено, що під час перебування в третій державі особу, яка має громадянство більше ніж однієї держави, розглядають як таку, що має тільки одне громадянство. Без шкоди для застосування свого закону з питань особистого статусу й будь-яких чинних конвенцій, третя держава з громадянств, якими кожна така особа володіє, на своїй території визнає виключно або громадянство країни, у якій ця особа зазвичай і переважно проживає, або громадянство країни, з якою вона найтісніше пов'язана, з огляду на фактичні обставини, у яких вона знаходиться.

Із цього приводу В. Пальчук стверджує, що «фахівці звертають увагу на те, що названа Конвенція від 1930 року не розкриває поняття «найбільш тісний зв'язок із державою», а отже, воно належить до категорії оціночних. У кожному конкретному випадку правозастосовчий орган має оцінювати всю сукупність обставин, а доказами найбільш тісного зв'язку біпатрида з державою можуть бути, наприклад, виконання ним обов'язків, покладених нормативними актами, що діють на території відповідної держави, виконання трудових функцій або ж перебування сім'ї на території держави тощо» [102].

Ми поділяємо думку, що у випадку виникнення схожої ситуації положення Конвенції від 1930 року можуть бути застосовані в Україні або за аналогією, або ж у разі, коли колізійна норма, що міститься в законодавстві України, відсилає до іноземного права, частиною якого саме і є ця Конвенція [102].

Важливим міжнародним документом у контексті аналізованої проблематики є Конвенція про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства від 6 травня 1963 року (далі – Конвенція від 1963 року) [56]. Після прийняття цієї

Конвенції її було доповнено двома протоколами: Протоколом щодо внесення поправок до Конвенції про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства від 24 листопада 1977 року [135] і Другим протоколом, що вносить поправки до Конвенції про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства від 2 лютого 1993 року [34].

Цей міжнародний договір станом на 2002 рік ратифікували такі держави: Австрія (1975), Бельгія (1991), Данія (1972), Франція (1965), ФРН (1969), Ірландія (1973), Італія (1968), Люксембург (1971), Нідерланди (1985), Норвегія (1969), Іспанія (1987), Сполучене Королівство Великої Британії (1971). Такі країни, як Молдова та Португалія, лише підписали Конвенцію від 1963 року, а Швеція денонсувала її 2001 року [169].

Нагадаємо, що Україна не є учасницею цього міжнародного договору, проте вважаємо за доцільне висвітлити деякі положення цієї Конвенції, що забезпечують захист осіб із множинним громадянством і сприяють поліпшенню їхнього становища у відносинах з державами, у яких вони є громадянами, з деяких питань їхньої життєдіяльності.

Стаття 2 Конвенції від 1963 року передбачає, що особа, яка має громадянство двох або більше договірних сторін (держави – учасниці міжнародного договору), може відмовитися від одного або кількох громадянств за згодою договірної сторони, від громадянства якої вона бажає відмовитися. У такій згоді не може бути відмовлено договірною стороною, громадянство якої повнолітня особа має *ipso jure*, за умови, що ця особа протягом останніх десяти років має своє звичайне місце проживання за межами території цієї Сторони, а також за умови, що ця особа має своє звичайне місце проживання на території Сторони, громадянство якої вона має намір зберегти. У ст. 3 Конвенції від 1963 року закріплено таке демократичне положення, що договірна Сторона, від громадянства якої особа бажає відмовитися, не вимагає сплати будь-якого спеціального податку чи збору в разі такої відмови [56].

У цьому міжнародному договорі передбачено, що до осіб, які мають громадянство двох або більше договірних Сторін, є вимога виконувати свій військовий обов'язок стосовно тільки однієї із цих Сторін. Форми виконання військового обов'язку можуть бути встановлені спеціальними угодами між будь-якими договірними Сторонами [56].

Крім того, у ст. 6 Конвенції від 1963 року передбачено, що: «За винятком випадків, коли в спеціальній угоді, яка вже була або може бути укладена, передбачено інше, такі положення застосовують до особи, яка має громадянство двох або більше договірних Сторін:

1. Будь-яка така особа зобов'язана виконувати військовий обов'язок щодо Сторони, на території якої вона зазвичай проживає. Однак до 19 років вона має право вибрати для себе виконання військового обов'язку як добровольця стосовно будь-якої іншої Сторони, громадянином якої вона також є, на повний і дійсний термін, щонайменше такий, що дорівнює строку проходження дійсної військової служби, необхідного в попередньої Сторони.

2. Особа, яка зазвичай проживає на території договірної Сторони, громадянином якої вона не є, або іншої держави, що не є договірною Стороною, може вибрати несення військової служби на території будь-якої договірної Сторони, громадянином якої вона є.

Особа, яка відповідно до правил, які сформульовані в п. 1 і 2, виконає військовий обов'язок щодо однієї Сторони, як визначено законом цієї договірної Сторони, вважається такою, що виконала військовий обов'язок стосовно будь-якої іншої Сторони або Сторін, громадянином яких вона також є» [56]. Отже, на підставі цих положень можна стверджувати, що Конвенція від 1963 року врегульовує колізійні питання, які виникають між державами, чим гарантує захист кожній особі з множинним громадянством.

Слід проаналізувати й такий міжнародний договір, як Віденська конвенція про дипломатичні відносини від 18 квітня 1961 року (далі – Конвенція від 1961 року), що прийнята задля підтримання міжнародного миру, безпеки, сприяння розвитку дружніх відносин між державами, а також

для забезпечення ефективного здійснення функцій дипломатичних представництв як органів, що представляють держави [19].

Ключовий аспект цього міжнародного договору полягає в тому, що він визначає функції дипломатичного представництва держав, і одна з таких базових функцій передбачає захист у державі перебування інтересів акредитуючої держави та її громадян у межах, що допустимі в міжнародному праві [19]. Тобто громадянин акредитуючої держави, зокрема будучи її представником, в іншій державі користується захистом акредитуючої держави.

Питання громадянства членів дипломатичного персоналу представництв закріплені в ст. 8 Конвенції від 1961 року, де визначено, що: «члени дипломатичного персоналу представництва в принципі повинні бути громадянами акредитуючої держави. Їх не можуть призначати з числа осіб, які є громадянами держави перебування, інакше як за згодою цієї держави, причому ця згода може бути в будь-який час анульована. Держава перебування може обумовити за собою теж право щодо громадян третьої держави, що не є одночасно громадянами акредитуючої держави» [19].

Також увагу зосереджено на захисті глави представництва, членам персоналу представництва та їхніх сімей у державі перебування. Наприклад, згідно зі ст. 31 Конвенції від 1961 року, дипломатичний агент (глава представництва або член персоналу представництва) користується імунітетом від кримінальної юрисдикції держави перебування. Він користується також імунітетом від цивільної та адміністративної юрисдикції, крім випадків: а) речових позовів, які стосуються приватного нерухомого майна, що знаходиться на території держави перебування, якщо тільки він не володіє ним від імені акредитуючої держави для завдань представництва; б) позовів, що стосуються спадкування, стосовно яких дипломатичний агент є виконавцем заповіту, опікуном над спадковим майном, спадкоємцем або відказоодержувачем як приватна особа, а не від імені акредитуючої держави; с) позовів, що стосуються будь-якої професійної або комерційної діяльності,

здійснюваної дипломатичним агентом у державі перебування за межами своїх офіційних функцій [19].

Члени сім'ї дипломатичного агента, що живуть разом з ним, користуються, якщо вони не є громадянами держави перебування, привілеями й імунітетами, зазначеними в ст. 29–36 Конвенції від 1961 року, тобто такими, як і дипломатичний агент (звільняються від усіх податків, зборів і мит, особистих та майнових, державних, районних і муніципальних, за винятком певних видів; від усіх трудових і державних повинностей, незалежно від їх характеру, а також військових повинностей, таких як реквізиції, контрибуції та військовий стан; держава перебування відповідно до прийнятих законів і правил дозволяє ввозити та звільняє від усіх митних зборів, податків і пов'язаних із цим зборів, за винятком складських зборів, зборів за перевезення та схожих послуг тощо) [19].

Отже, як і громадяни, так і представники акредитуючої держави в іншій країні користуються захистом акредитуючої держави, що надає їм таке право завдяки існуванню правового зв'язку між країною громадянства через представництво в іншій країні.

Важливою є і Віденська конвенція про консульські відносини від 24 квітня 1963 року (далі – Віденська конвенція від 1963 року), яка також регулює певні питання громадянства. Основною метою Віденської конвенції є розвиток дружніх відносин між державами, незалежно від відмінностей у їх державному та суспільному устрої, а також забезпечення ефективного здійснення консульськими установами функцій від імені держав [20].

До функцій консульств належать, зокрема, такі:

– захист у державі перебування інтересів акредитуючої держави та її громадян (фізичних і юридичних осіб) у межах, що допускає міжнародне право;

– надання допомоги та сприяння громадянам (фізичним і юридичним особам) акредитуючої держави;

– охорона інтересів громадян (фізичних і юридичних осіб) акредитуючої держави в разі спадкоємства *mortis causa* на території держави перебування відповідно до законів і правил держави перебування;

– охорона в межах, встановлених законами та правилами держави перебування, інтересів неповнолітніх й інших осіб, що не володіють повною дієздатністю, які є громадянами акредитуючої держави, передусім коли потрібно встановити над такими особами будь-яку опіку чи піклування;

– дотримання практики й порядку, прийнятих у державі перебування, представництво або належно забезпечене представництво громадян акредитуючої держави в судових та інших установах держави перебування з метою отримання, відповідно до законів і правил держави перебування, розпоряджень про попередні заходи, що захищають права й інтереси цих громадян, якщо у зв'язку з відсутністю або з інших причин такі громадяни не можуть своєчасно здійснювати захист своїх прав та інтересів [20].

Стаття 22 Віденської конвенції від 1963 року визначає, що «консульські посадові особи повинні бути громадянами акредитуючої держави. Консульські посадові особи не можуть призначатися з числа громадян держави перебування інакше, як за вираженої згоди цієї держави, причому ця згода може бути в будь-який час анульована. Водночас держава перебування може обумовити за собою таке право щодо громадян третьої держави, що не є одночасно громадянами акредитуючої держави» [20].

Розглянемо положення Декларації про права людини щодо осіб, які не є громадянами країни, в якій вони проживають (Резолюція 40/144 Генеральної Асамблеї ООН від 13 грудня 1985 року) (далі – Декларація від 1985 року) [29]. Ця Декларація визначає мінімальний рівень дотримання та надання прав державою, у якій проживають особи, що не є її громадянами. Назва міжнародного договору дає підстави вважати, що особи, які не є громадянами країни, в якій вони проживають, можуть бути особами без громадянства або іноземцями. Хоча в такому випадку цей міжнародно-правовий документ регламентує лише права іноземців.

Відповідно до ст. 5 Декларації від 1985 року, «іноземці користуються відповідно до внутрішнього законодавства та відповідних міжнародних зобов'язань держав, у яких вони перебувають, зокрема, такими правами:

а) правом на життя та особисту недоторканність: жоден іноземець не може зазнавати безпідставного арешту або тримання під вартою, жоден іноземець не повинен бути позбавлений волі інакше, як на таких підставах і відповідно до такої процедури, які встановлені законом;

б) правом на захист від свавільного або незаконного втручання в особисте та сімейне життя і щодо житла або листування;

в) правом на рівність перед судами, трибуналом і всіма іншими органами й установами, що здійснюють правосуддя, за необхідності – на безкоштовну допомогу перекладача в кримінальному провадженні та, коли це передбачено законом, під час інших розглядів;

г) правом на вибір чоловіка, на шлюб, на створення сім'ї;

д) правом на свободу думки, совісті й релігії; правом сповідувати свою релігію або переконання з урахуванням лише таких обмежень, які передбачені законом і які є необхідними для захисту громадської безпеки, порядку, здоров'я або моральності населення чи основних прав і свобод інших;

е) правом на збереження своєї рідної мови, культури і традицій;

ж) правом на переказ доходів, заощаджень або інших особистих грошових коштів за кордон з урахуванням внутрішніх валютних правил» [29].

Визначені права не є вичерпними.

Важливим є закріплення також і норми, що передбачена в ст. 10 Декларації від 1985 року, у якій закріплено, що «будь-якому іноземцю повинна бути надана свобода в будь-який час зв'язатися з консульством або дипломатичним представництвом держави, громадянином якої він є, або, за відсутності таких, з консульством або дипломатичним представництвом

будь-якої іншої держави, якій доручено захищати інтереси держави, громадянином якої він є, у державі, в якій він проживає» [29].

Зауважимо і про такий міжнародно-правовий акт, якого немає в аналізованому списку міжнародно-правових договорів щодо регламентації питань громадянства, як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року (далі – Європейська конвенція від 1950 року), яка має на меті забезпечити загальне й ефективне визнання і дотримання проголошених у ній прав, сприяти забезпеченню та розвитку прав людини й основоположних свобод. Держави, що підписали та ратифікували цей міжнародний договір, гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I цієї Конвенції. Це такі права, як: право на життя; заборона катування; заборона рабства і примусової праці; право на свободу й особисту недоторканість; право на справедливий суд; жодного покарання без закону; право на повагу до приватного й сімейного життя; свобода думки, совісті та релігії; свобода вираження поглядів; свобода зібрань й об'єднання; право на шлюб; право на ефективний засіб юридичного захисту; заборона дискримінації тощо [54].

Отже, на підставі цього доходимо висновку, що держава зобов'язується гарантувати й забезпечувати визначені права до осіб, які перебувають у постійному правовому зв'язку з ними, тобто громадяни цієї держави. Також вважаємо, що, з огляду на всі проаналізовані норми міжнародних договорів, держава, на території якої легально перебувають апатриди й іноземці, також зобов'язана гарантувати та забезпечувати закріплені права Європейською конвенцією від 1950 року.

До цього міжнародного договору прийнято низку змін і доповнень у формі протоколів. Доцільно акцентувати й на питаннях інституту громадянства, що висвітлені в Протоколі № 4 до Конвенції від 1950 року, який гарантує деякі права та свободи, не передбачені в Конвенції та Першому протоколі до неї від 16 вересня 1963 року. Відповідно до ст. 3 Протоколу № 4, «нікого не може бути вислано, шляхом застосування

індивідуальних або колективних заходів, з території держави, громадянином якої він є. Нікого не може бути позбавлено права в'їзду на територію держави, громадянином якої він є», а ст. 4 цього акта визначає: «Колективне вислання іноземців заборонено» [134].

Увагу поміж усіх міжнародних правових актів регламентації питань громадянства слід зосередити на Європейській конвенції про громадянство від 6 листопада 1997 року (далі – Конвенція від 1997 року). Серед її завдань – сприяння прогресивному розвитку правових принципів, які стосуються громадянства, та їхньому запровадженню у внутрішньодержавному праві, а також запобігання можливим випадкам безгромадянства та дискримінації в питаннях, які стосуються громадянства [39].

Україна ратифікувала цей міжнародний договір 20 вересня 2006 року з такими застереженнями та заявою: «До пункту 2 статті 8: для України термін «громадяни, які постійно проживають за кордоном» вживається у значенні «громадяни України, які постійно проживають за кордоном відповідно до національного законодавства, що регулює питання виїзду громадян України за кордон»; Україна заявляє, що згідно з пунктом 1 статті 25 Конвенції Україна виключає главу VII (військовий обов'язок у випадках множинного громадянства) із сфери застосування Конвенції» [131].

Згідно із ст. 2 Конвенції від 1997 року, «громадянство» означає правовий зв'язок між особою та державою без зазначення етнічного походження особи, а «множинне громадянство» означає одночасну належність особи до громадянства двох або більше держав [39].

У ст. 3 Конвенції від 1997 року передбачено: «кожна держава визначає у своєму законодавстві, хто є її громадянами. Це законодавство визнається іншими державами тільки за умови його відповідності чинним міжнародним конвенціям, міжнародному звичаєвому праву та принципам права, які є загально визнаними стосовно громадянства» [39]. Тобто держава, яка має намір приєднатися та ратифікувати відповідний міжнародний договір, не узгодивши національне законодавство з положеннями цього та інших

міжнародно-правових договорів з питань громадянства й забезпечення і захисту основоположних прав та свобод людини, цього зробити не зможуть.

Також Європейська конвенція про громадянство від 1997 року визначає принципи громадянства; підстави набуття та втрати громадянства; випадки поновлення в громадянстві; випадки множинного громадянства; виконання військового обов'язку та звільнення від нього тощо.

Згідно зі ст. 6 Конвенції від 1997 року, кожна держава-учасниця передбачає у своєму внутрішньодержавному праві, що її громадянство *ex lege* набувають такі особи:

а) діти, один з батьків яких на час народження цих дітей має громадянство цієї держави-учасниці, за винятком будь-яких випадків, що можуть бути передбачені в її внутрішньодержавному праві для дітей, які народилися за межами держави. Стосовно дітей, батьківство яких встановлюють шляхом визнання в судовому порядку або шляхом схожих процедур, кожна держава-учасниця може передбачити, що дитина набуває її громадянства за процедурою, що визначена її внутрішньодержавним правом;

б) знайдені на її території немовлята, які інакше стали б особами без громадянства.

2. Кожна держава-учасниця передбачає у своєму внутрішньодержавному праві, що її громадянства набувають народжені на її території діти, які під час народження не набувають іншого громадянства.

Таке громадянство надають:

а) *ex lege* під час народження;

або

б) надалі дітям, які є особами без громадянства, на заяву, що подає до відповідного органу безпосередньо дитина чи від її імені в спосіб, встановлений внутрішньодержавним правом держави-учасниці. Така заява може бути подана за умови законного та постійного проживання заявника на її території впродовж періоду, який не перевищує п'яти років і безпосередньо передуює поданню заяви.

3. Кожна держава-учасниця передбачає у своєму внутрішньодержавному праві можливість натуралізації для осіб, які законно та постійно проживають на її території. Встановлюючи умови натуралізації, вона не повинна передбачати ценз осілості, який перевищує десять років до подання заяви.

4. Кожна держава-учасниця у своєму внутрішньодержавному праві спрощує процедуру набуття її громадянства для таких осіб:

- a) другий з подружжя, що перебуває в шлюбі з її громадянином;
- b) діти одного з її громадян, стосовно яких передбачені винятки, зазначені в пп. «а» п. 1 ст. 6;
- c) діти, один з батьків яких набуває чи вже набув її громадянства;
- d) діти, усиновлені одним з її громадян;
- e) особи, що народилися на її території та законно й постійно на ній проживають;
- f) особи, що законно і постійно проживають на її території впродовж певного періоду, який розпочався до досягнення ними 18 років, причому тривалість цього періоду визначає внутрішньодержавне право відповідної держави-учасниці;
- g) особи без громадянства й особи, визнані як біженці, що законно та постійно проживають на її території [39].

Отже, Європейська конвенція про громадянство від 1997 року є базовою з питань громадянства, оскільки вона регулює комплекс норм, що належать до інституту громадянства й частково врегульовані іншими міжнародно-правовими договорами. Вважаємо, що Україна вибрала правильний шлях, ратифікувавши цей міжнародний договір, оскільки це забезпечує високий рівень гарантії дотримання державою прав і свобод людини з питань громадянства, що вкотре демонструє нашу державу як справді демократичне та правове утворення.

На підставі зазначеного можна дійти висновку, що міжнародні правові договори відіграють важливу роль під час регулювання питань громадянства

кожною державою-учасницею, оскільки це сприяє дотриманню державами тих меж або того мінімального рівня (стандарту) забезпечення прав, свобод і обов'язків людини з питань громадянства, що висвітлені в міжнародно-правових актах.

Вважаємо, що доцільно класифікувати міжнародно-правові договори з питань громадянства за черговістю їх прийняття, оскільки це полегшує розуміння розвитку хронології подій забезпечення прав, свобод і обов'язків осіб та прав й обов'язків держав з питань громадянства в міжнародному праві. Також це забезпечує полегшення в прийнятті державами того міжнародного договору з питань громадянства, що не буде повторювати норми попереднього.

Отже, базовими міжнародними нормативно-правовими актами, що стосуються питань громадянства, є:

- 1) Гаазька конвенція з деяких питань, що стосуються колізій законодавства про громадянство, від 12 квітня 1930 року;
- 2) Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року;
- 3) Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року та протоколи до неї;
- 4) Конвенція про статус апатридів від 28 вересня 1954 року;
- 5) Конвенція про громадянство заміжньої жінки від 29 січня 1957 року;
- 6) Віденська конвенція про дипломатичні відносини від 18 квітня 1961 року;
- 7) Конвенція про скорочення безгромадянства від 30 серпня 1961 року;
- 8) Віденська конвенція про консульські відносини від 24 квітня 1963 року;
- 9) Конвенція про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства від 6 травня 1963 року;

10) Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року;

11) Декларація про права людини щодо осіб, що не є громадянами країни, в якій вони проживають, від 13 грудня 1985 року;

12) Європейська конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 року.

За результатами аналізу положень зазначених міжнародних нормативно-правових актів вважаємо за доцільне внести до Закону України «Про громадянство» від 18 січня 2001 року норму такого змісту: «перебуваючи на території України, особа, яка має громадянство більше ніж однієї держави, розглядається як така, що має тільки одне громадянство. У такому випадку Україна визнає громадянство тієї країни, у якій ця особа зазвичай і переважно проживає, або громадянство країни, з якою вона найтісніше пов'язана, ураховуючи фактичні обставини, у яких вона знаходиться».

1.4. Конституційно-правове регулювання набуття і припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу

Спостерігаючи за розвитком й удосконаленням інституту громадянства як в Україні, так і країнах ЄС, доходимо висновку, що цей процес не має меж. Передусім цей розвиток виявляється в зміні й доповненні підстав набуття та припинення громадянства. Наприклад, у період з 2016-го до 2020 року було внесено кілька поправок у Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року [120], що набрали чинності, а ще декілька наберуть чинності 2021 року.

Зміна до Закону України «Про громадянство України» в редакції від 19 лютого 2016 року полягала в наданні переваг щодо прийняття до

громадянства для іноземців та осіб без громадянства, які в установленому законодавством України порядку проходять військову службу за контрактом у Збройних силах України за визначених умов. Поправки, внесені до чинної редакції від 25 серпня 2019 року, Закону України «Про громадянство України», також сприяють поліпшенню становища іноземця та особи без громадянства щодо набуття ними громадянства України за передбачених у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року умов (залученим до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях тощо) [129]. Такі зміни було запроваджено для дотримання норм Конституції України. Поправки спричинені специфікою становища України з 2014 року й донині у зв'язку з анексією Автономної Республіки Крим та окупацією частин Донецької та Луганської областей Російською Федерацією. Тобто певна частина змін до законодавства, що стосується інституту громадянства, зумовлена ситуативністю деяких подій. Такі зміни в законодавстві відбуваються і в країнах Євросоюзу. Водночас ключовим аспектом на цьому етапі дослідження є розгляд та аналіз закріплених вихідних положень забезпечення інституту громадянства, що відображені в Конституції України та конституціях країн ЄС. За будь-яких змін кожна правова держава не повинна порушувати норми свого найвищого за юридичною силою законодавчого акта. Тож аналіз допоможе з'ясувати, яких ключових положень дотримуються країни Євросоюзу в питаннях громадянства та як у них забезпечено інститут громадянства на найвищому законодавчому рівні, що надалі допоможе розглянути весь його обсяг відповідно до інших законодавчих актів.

Термін «конституція» походить від латинського «constitutio», що означає встановлення, устрій, заснування. Він має багатовікову історію. Ще в Стародавньому Римі конституцією називали акти, які втілювали волю імператора. Висловлюють припущення, що термін «конституція» походить

від звороту, з якого починалися акти римських імператорів, – *res publicum constituere*. Для позначення розглядуваного інституту на початкових стадіях його становлення, поряд з терміном «конституція», використовували *lex fundamentales* – Основний Закон [88, с. 47].

У середньовіччя конституціями вважали статути чернечих орденів, а також акти, що визначали структуру управління міст-держав і деякі інші різновиди нормативних актів. Їх найчастіше приймали у вигляді договорів. Такий процес відбувався, зокрема, під час створення територіальних конституцій Брабанта, Льєжа, Фландрії в XIV ст. [61, с. 44].

Сучасне тлумачення терміна «конституція» запозичене з творів англійських авторів, французьких й американських просвітників. Вони вимагали прийняти такий закон, який був би договором правителів з підданими. Правителями спершу вважали монарха з його міністрами, а підданими – народ. Конституція повинна була встановити порядок здійснення державної влади, обмеживши її правовими нормами, і закріпити основні права людини й громадянина. Сучасні конституції, прийняті після Другої світової війни, й новітні конституції мають значно ширший об'єкт правового регулювання [61, с. 44].

Конституцію визначають як найважливіший юридичний акт і визначальний політичний документ.

Як юридичний акт конституція – це основний закон держави, універсальний правовий акт, що регулює найважливіші суспільні відносини, створює юридичну базу для нормотворчої діяльності всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування [88, с. 50].

Як політичний документ конституція регулює важливі політико-правові інститути, встановлює основні засади внутрішньої та зовнішньої політики держави, соціально-економічного розвитку країни, закладає основи політичних, економічних, культурних, національних відносин, засади духовного життя [88, с. 50].

Тому цілком поділяємо твердження, що: «Конституція – це Основний Закон держави, який приймається в особливому порядку, має найвищу юридичну силу, закріплює засади суспільного та державного ладу, основи правового статусу людини і громадянина, засади здійснення народовладдя, порядок організації та засади діяльності державних органів й органів місцевого самоврядування, а також адміністративно-територіальний устрій держави» [10, с. 23].

Розглядаючи законодавче регулювання громадянства України, слід зауважити, що вчені обстоюють різні думки щодо вирішення цього питання. Дослідники В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко вирізняють такі види джерел правового інституту громадянства: 1) Конституція України; 2) Закон України «Про громадянство України»; 3) інші нормативно-правові акти України, які видають відповідно до Конституції та Закону України «Про громадянство України» [107, с. 114].

Своєю чергою Л. Рубач визначає такі джерела інституту громадянства: 1) Конституція України; 2) Закон України «Про громадянство України»; 3) чинні міжнародні договори України з питань громадянства; 4) підзаконні акти [143, с. 5].

Попри окреслені погляди, згідно зі ст. 4 Закону України «Про громадянство України», «питання громадянства України регулюються Конституцією України, цим Законом, міжнародними договорами України» [120, с. 106].

Конституція України – це найвищий за юридичною силою нормативно-правовий акт у державі, що закріплює основи суспільного ладу, державний устрій, порядок утворення, основні права й обов'язки громадян, принципи організації та діяльності державних органів.

Проаналізуємо норми Конституції України, що стосуються питань громадянства.

У ст. 4 Основного Закону закріплено, що «в Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України

визначаються законом» [81]. Тобто визначено вихідні положення цього інституту, а решту передбачають закони України, наприклад, такі як: Закон України «Про громадянство України» від 2001 року, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 2011 року, Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 2011 року [114] тощо.

Відповідно до ч. 1 ст. 25 Основного Закону, «громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство» [81].

Інститут позбавлення громадянства істотно відрізняється від втрати громадянства. Позбавлення громадянства передбачає елемент сваволі й дискримінації та означає право держави на власний розсуд, без будь-яких правових обмежень, без дотримання правової процедури, в односторонньому порядку, самотійно вирішувати питання про можливість подальшого існування такого усталеного правового зв'язку особи з державою, як громадянство. Водночас держава не зобов'язана ураховувати думку громадянина з цього приводу. Такий підхід призводить до спотворення демократичного змісту взаємовідносин у системі «людина – держава» та «громадянське суспільство – держава», перетворює їх у нерівноправні, адже в будь-який момент особа може втратити значну кількість своїх прав за штучними й надуманими підставами (з огляду на громадянську позицію чи політичні переконання особи) або й узагалі без жодних підстав і пояснень, унаслідок чого людина стає беззахисною перед сваволею посадовців [83].

Своєю чергою втрата громадянства є демократичним інститутом, оскільки поточне законодавство закріплює вичерпний перелік підстав для втрати громадянства, що унеможлиблює їх свавільне розширення. Громадяни мають можливість знати, яка саме поведінка не є бажаною для держави, суперечить інтересам суспільства, і можуть скорегувати її або утриматися від здійснення певних дій. Підстави втрати громадянства передбачено в Законі України «Про громадянство України» від 2001 року.

Згідно з ч. 2 ст. 25 Основного Закону, «громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі» [83]. Не може бути вигнаний – ідеться про те, що держава та її органи й посадові особи не мають права ухвалювати з політичних чи будь-яких інших мотивів рішення про заборону та неприпустимість (чи небажаність) перебування громадян України на її території. Держава не має права примусити громадянина залишити її територію або заборонити його повернення на територію України. Неправомірними будуть вважати й будь-які інші дії чи будь-який тиск, спрямовані на те, щоб підштовхнути чи фізично видалити громадянина поза межі України [58].

Положення про те, що громадянин України не може бути виданий іншій державі, означає, що громадянин України в разі вчинення злочину поза межами України не може бути виданий іншій державі для притягнення до кримінальної відповідальності та передання до суду. Він підлягає кримінальній відповідальності лише за Кримінальним кодексом України, а справу про притягнення його до відповідальності має розглядати відповідний суд України. Громадянин України не може бути виданий іншій державі й на підставі міжнародного договору, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 9 Конституції України, «укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України». Якщо ж громадянина України запрошено для участі в судовому засіданні як свідка, тоді він має право самостійно вирішувати питання про те, брати участь у такому засіданні чи ні [58].

У ч. 3 ст. 25 Конституції України зазначено, що «Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами» [81]. Тобто держава зобов'язана забезпечити для своїх громадян здійснення в повному обсязі всіх прав і свобод, передбачених Основним Законом і поточним законодавством, не лише на території України, а й за кордоном. Як приклад можна навести проведення визначених законодавством виборів до Верховної Ради України або президентських виборів, за яких держава

зобов'язана створити виборчі дільниці та дільничні виборчі комісії при українських дипломатичних чи консульських установах за кордоном, надавати виборцям через зазначені комісії відповідну інформацію про реєстрацію кандидатів, перебіг передвиборної агітації тощо, створити належні умови в дільниці для голосування та підрахунку голосів.

Відповідно до ч. 1 ст. 26 Конституції України, «іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами та свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України» [81].

Згідно з положеннями Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», такими законними підставами є іммігрування в Україну на постійне проживання або для працевлаштування на визначений термін, а також тимчасове перебування на її території відповідно до встановлених правил. Іноземці й особи без громадянства, які іммігрували на постійне проживання або для тимчасового працевлаштування, отримують посвідки відповідно на постійне або тимчасове проживання [129].

Своєю чергою до іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні на незаконних підставах, застосовують визначені законодавством заходи впливу, зокрема примусове їх видворення за межі країни.

Згідно з ч. 2 ст. 26 Основного Закону, «іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом».

Зауважимо і про те, що в нашій державі порядок надання притулку закон регулює недостатньо. У міжнародному праві інститут політичного притулку є переважно звичаєво-правовим. Політичним притулком тут є надання державою певній особі можливості укритися від переслідувань за політичними мотивами, яким вона піддавалася (або могла піддаватися) в країні свого громадянства чи постійного місця проживання. До політичних мотивів належить переслідування не тільки за політичні переконання, а й за

громадську діяльність, релігійні переконання, расову чи національну належність тощо [82, с. 184].

Безумовно, суверенним правом кожної держави є надання притулку особі, яка його потребує. Тому кожна країна приймає власне законодавство, що стосується підстав і процедур надання політичного притулку, а також статусу тих осіб, які отримали цей притулок. Проте в міжнародному праві є норми, які покладають обов'язок на держав не надавати політичного притулку відповідним категоріям осіб. Наприклад, у п. 2 ст. 1 Декларації Генеральної Асамблеї ООН про територіальний притулок від 14 грудня 1967 року передбачено, що право користуватися політичним притулком не визнають за особою, стосовно якої є серйозні підстави вважати, що вона вчинила злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людства, за змістом тих міжнародних актів, які були розроблені для того, щоб передбачити норми щодо цих злочинів [30].

Основним міжнародно-правовим наслідком надання політичного притулку є зобов'язання держави не видавати особу, яка отримала політичний притулок, а також надавати квазідипломатичний захист у разі порушення прав цієї особи за кордоном. Політичний притулок припиняється, якщо зникли причини або якщо відповідна особа натуралізувалася (отримала громадянство) в державі, що надала притулок [82, с. 185].

Відповідно до ст. 106 Конституції України, безпосередньо Президент України приймає рішення про прийняття до громадянства України, припинення громадянства України та про надання притулку в Україні.

Отже, Основний Закон України регулює лише основні принципи громадянства, на підставі нього приймають інші нормативно-правові акти в державі із цього питання.

Розглянемо закріплені положення інституту громадянства конституцій країн Євросоюзу.

Відповідно до ст. 16 Основного закону ФРН від 23 травня 1949 року, нікого не можна позбавляти німецького громадянства. Втрата громадянства

може відбутися тільки на підставі закону, а проти волі зацікавленої особи – лише в тому випадку, якщо вона не стає особою без громадянства. Жоден німець не може бути виданий іноземній державі. Особи, переслідувані за політичними мотивами, отримують право притулку [100].

Тобто ФРН гарантує своїм громадянам громадянство Німеччини й визначає, що це питання регулюють закони. У Конституції ФРН закріплено аналогічні положення з питань громадянства, як і в Конституції України.

Доцільно зазначити, що, згідно зі ст. 73 ФРН, до виключної сфери законодавчої компетенції ФРН належить вирішення питань: громадянства Федерації, еміграції та імміграції, видачі осіб іншим державам. Також, відповідно до ст. 74 ФРН, конкуруюча законодавча компетенція поширюється на деякі з таких сфер: громадянство земель ФРН, справи біженців і видворених осіб.

У перехідних і прикінцевих положеннях Конституції ФРН зазначено: «Якщо законом не встановлено інше, німцем в сенсі справжнього Основного закону є кожен, хто володіє німецьким громадянством, або як біженця або видвореної особи німецької національності, його дружина або нащадки, знайшовши притулок на території Німеччини в кордонах, які існували на 31 грудня 1937 року. Колишні громадяни Німеччини, позбавлені громадянства в період між 30 січня 1933 року й 8 травня 1945 року, через політичні, расові та релігійні мотиви, і їх нащадки підлягають відновленню в громадянстві від їхнього імені. Їх вважають такими, що не втратили громадянства, якщо після 8 травня 1945 року оселилися в Німеччині й не висловили іншої волі» [100].

Підстави набуття та припинення громадянства ФРН регулює Закон «Про громадянство Німеччини» від 22 липня 1913 року [116].

Розглядаючи Конституцію Французької Республіки (далі – Франція) від 28 вересня 1958 року, слід зауважити, що в ній прямо не передбачено питань, які стосуються громадянства, а лише в ч. 2 ст. 34 Основного закону Франції зазначено, що норми, які стосуються громадянства, статусу та правоздатності

(l'état et la capacité) індивідів, встановлює закон. Також доповнено ст. 75 Основного закону Франції: «Громадяни Республіки, які не мають загального статусу (statut civil de droit commun), визначеного відповідно до статті 34, зберігають персональний статус (statut personnel), поки від нього не відмовляться» [188, с. 17]. У преамбулі Конституції Франції передбачено, що французький народ урочисто проголошує свою прихильність правам людини й принципам національного суверенітету, які визначені в Декларації від 1789 року [28], – це нормативно-правовий акт, який 16 липня 1971 року Конституційна рада Франції визнала юридично обов'язковим документом, порушення якого прирівнюється до неконституційності.

Питання громадянства Французької Республіки регулює Кодекс французького громадянства від 19 жовтня 1945 року [201].

Відповідно до ч. 1 ст. 34 Конституції Польської Республіки (далі – Польща) від 2 квітня 1997 року, польське громадянство набувають за народженням від батьків, які є польськими громадянами. Інші випадки набуття польського громадянства визначає закон [74]. На найвищому законодавчому рівні в Польщі закріплено принцип «права крові», тобто особа набуває громадянство цієї держави незалежно від її місцезнаходження, але ключовим є те, щоб її батьки були громадянами Польщі. Тому можна вважати, що в цій країні набуття громадянства за принципом права «крові» переважає над принципом «права ґрунту», адже другий принцип закріплений на рівні звичайного закону.

Решту підстав закріплено в Законі Польщі «Про громадянство» від 19 жовтня 1945 року [117].

Відповідно до ч. 2 ст. 34 Конституції Польської Республіки від 2 квітня 1997 року, громадянин Польщі не може втратити польське громадянство, якщо він сам від нього не відмовиться [74].

Також Конституція Польщі передбачає і певні переваги для громадянина своєї країни, серед яких такі: перебуваючи за кордоном, польський громадянин має право на заступництво з боку Польської

Республіки; кожному гарантована свобода пересування територією Польської Республіки, а також вибору місця проживання та перебування (право може бути обмежене); кожний може вільно залишати територію Польської Республіки (право може бути обмежене); польського громадянина не можна вислати з країни або заборонити йому повернутися до країни. Особа, польське походження якої підтверджене законом, може оселитися на території Польської Республіки з метою проживання на постійній основі [74]. Тобто держава піклується не тільки про своїх громадян, а й про потенційних, які мають польське походження.

Президент Польщі надає польське громадянство й згоду на відмову від польського громадянства. Також Президент Польщі, здійснюючи свої повноваження, визначені Конституцією та законами, видає акти управління (*akty urzedowe*). Ці акти є дійсними за наявності підпису Голови Ради міністрів, який за наслідками підписання акта несе відповідальність перед Сеймом, крім актів з питань польського громадянства та згоди на відмову від польського громадянства [74].

Розглянемо також Конституцію Італійської Республіки від 22 грудня 1947 року. У ст. 22 Конституції цієї країни закріплено, що ніхто не може бути позбавлений за політичними мотивами правоздатності, громадянства, імені [187, с. 24]. Тобто держава цінує свободу політичної думки та поглядів і гарантує їх захист.

Окремо визначимо, що законодавчу владу Італії здійснюють держави й регіони, з огляду на вимоги Конституції, положення комунітарного права та міжнародні зобов'язання. Виключно держава має право законодавчого регулювання у сфері громадянства, правоздатності й обліку населення [187, с. 49].

Отже, усі питання громадянства в Італії регулюють законами держави. У Конституції цьому питанню відведено значно менше уваги, ніж у конституціях інших європейських країн.

Слід проаналізувати й законодавство Королівства Іспанії (далі – Іспанія), що є унітарною парламентською конституційною монархією.

Згідно зі ст. 11 Конституції Іспанії від 7 грудня 1978 року, іспанське громадянство набувають, зберігають і втрачають відповідно до закону. Причому жоден іспанець за походженням не може бути позбавлений свого громадянства [70].

Держава може укласти договори про подвійне громадянство з іberoамериканськими країнами або з країнами, які мали або мають особливі зв'язки з Іспанією. У цих країнах, навіть якщо вони не визнають за своїми громадянами такого права на взаємній основі, іспанці можуть натуралізуватися без втрати свого громадянства за народженням. Попри свою суворішу форму державного правління, ніж в інших країнах ЄС, Іспанія все-таки закріплює на рівні Конституції демократичні положення з питань громадянства та надає можливість набувати громадянство інших країн.

Як й інші країни ЄС, Іспанія має виняткову компетенцію регулювання у сфері громадянства, імміграції та еміграції, визначення статусу іноземців і надання притулку [70].

У Конституції Румунії від 21 листопада 1991 року закріплено, що румунське громадянство набувають, зберігають або втрачають за умов, визначених законом. Не може бути позбавлений румунського громадянства той, хто набув його за народженням [77].

У Румунії на конституційному рівні закріплено, що публічні цивільні або військові функції можуть виконувати та заміщувати посади особи, які мають тільки румунське громадянство й місце проживання в країні. Тобто держава максимально піклується про безпеку своєї країни задля недопущення як витоку інформації з держави, так й убезпечення від можливих зрадників країни.

Румунські громадяни користуються за кордоном захистом румунської держави й повинні виконувати свої обов'язки, за винятком тих, які не сумісні з їх відсутністю в країні. Слід зауважити, що іноземці й апатриди, які живуть

у Румунії, користуються загальним захистом щодо їх особи та майна, що гарантовано Конституцією та іншими законами. Закон Румунії встановлює умови, за якими приймають рішення про надання та скасування притулку під час дотримання міжнародних договорів і конвенцій, стороною яких є Румунія [77].

Попри зазначені права, іноземці й апатриди нарівні з громадянами держави повинні користуватися своїми правами та свободами так, щоб не спричинити їх порушення стосовно інших осіб.

Румунія, як і Україна, за юридичною силою надає пріоритет міжнародним договорам над законами держави під час регулювання всіх сфер життєдіяльності населення країни.

Конституція Чеської Республіки (далі – Чехія) від 16 грудня 1992 року, як і конституції інших країн ЄС, визначає, що порядок набуття та припинення громадянства (statnЯ obianstvЯ) Чехії визначає закон. Ніхто не може бути позбавлений громадянства проти його волі [84].

Увагу слід акцентувати на тому, що ст. 3 Конституції Чехії проголошує Хартію основних прав і свобод (далі – Хартія) від 9 січня 1991 року частиною конституційної системи Чехії [84]. Це означає, що Конституція Чехії не змогла закріпити значну кількість прав і свобод людини, тож для цього окремо було прийнято правовий акт, який за своєю сутністю є конституційним.

Також, згідно із главою 1 ст. 42 Конституції Чехії, у Хартії поняття «громадянин» використовують у значенні «громадянин Республіки Чехії». Іноземці користуються в цій країні правами людини й основними свободами, що гарантовані Хартією, якщо вони прямо не визнані тільки за громадянами. У прийнятих раніше правових актах поняття «громадянин» визначене як «кожна людина», якщо йдеться про основні права та свободи, які Хартія визнає незалежно від громадянства [84].

Проаналізуємо й норми Конституції Литовської Республіки, яку прийнято на референдумі 25 жовтня 1992 року.

Згідно зі ст. 12 Конституції Литовської Республіки, громадянство Литовської Республіки (далі – Литви) набувають за народженням і на інших встановлених законом підставах. За винятком передбачених законом окремих випадків, ніхто не може бути одночасно громадянином Литви й іншої держави. Також порядок набуття і втрати громадянства встановлений законом [73].

Позитивним є те, що Литовська Республіка піклується про своїх громадян за кордоном, а також на конституційному рівні закріплює, що заборонено видавати громадянина Литви іншій державі, якщо міжнародним договором Литовської Республіки не передбачені інші дії.

Також Конституція Литви гарантує, що кожний литовець може поселитися в Литві. Тому не можна забороняти громадянинові повернутися в Литву [73].

Рішення про прийняття до громадянства Литви приймає Президент цієї держави, проте не визначено, чи приймає він рішення про його втрату.

Зазначимо й про Конституцію такої європейської країни, як Республіка Болгарія, що була прийнята 12 липня 1991 року.

Болгарським громадянином вважають кожного, у кого хоча б один з його батьків є болгарським громадянином, або того, хто народжений на території Республіки Болгарія (далі – Болгарія), у тому випадку, якщо він не набув іншого громадянства за походженням. Болгарське громадянство можна отримати й на підставі натуралізації [75]. Отже, на конституційному рівні цієї країни, так як і в Польщі, принцип набуття громадянства за «правом крові» переважає, однак законодавець одразу встановлює, що таке громадянство можна набути й шляхом натуралізації, тому цим можуть скористатися апатриди та іноземці.

Болгарський громадянин за народженням не може бути позбавлений болгарського громадянства. Також особи болгарського походження отримують болгарське громадянство у спрощеному порядку.

Визначальним є те, що громадянин Болгарії не може бути висланий з країни або переданий іншій державі. Болгарські громадяни, які перебувають за кордоном, знаходяться під захистом Республіки Болгарії.

Умови й порядок придбання, збереження та втрати болгарського громадянства визначені законом [75].

Як і в більшості країн ЄС, Президент Болгарії надає і відновлює болгарське громадянство, звільняє від нього та позбавляє його.

Доцільно розглянути питання громадянства, що закріплені в Конституції Австрійської Республіки від 11 листопада 1920 року, яка за формою державного правління є парламентською республікою, а за формою державного устрою – федерацією. Австрійська Республіка (далі – Австрія) поділяється на дев'ять федеративних земель.

Згідно зі ст. 6 Конституції Австрії, для Республіки Австрії встановлено єдине громадянство. Ті громадяни, які мають на території землі основне місце проживання, є громадянами цієї землі; проте закони землі можуть передбачати, що й громадяни, які мають на території землі місце проживання, яка не є основним місцем проживання, є громадянами цієї землі. Основне місце проживання особи знаходиться там, де вона поселилася з явно вираженою метою створити в цьому місці основні умови для свого життя; якщо за спільного погляду на професійні, економічні й суспільні умови життя особи ця передумова фактично відповідає кільком місцям проживання, то ця особа повинна позначити як основне місце проживання те, яке найближче до нього [62].

Доцільно вказати, що до відання Федерації належить законодавча діяльність, зокрема в питаннях громадянства, а до компетенції земель – виконавча діяльність, що стосується й питання громадянства.

Відповідно до ч. 2 глави 2 Конституції Швеції (далі – Швеція) від 27 лютого 1974 року, жоден громадянин не може бути висланий з країни або обмежуватися в праві повернутися в країну. Жоден громадянин, який проживає або проживав у державі, не може бути позбавлений свого

громадянства, крім випадку, коли він за власним явно вираженим бажанням або внаслідок вступу на публічну службу іншої держави стає громадянином іншої держави. Поза встановленими нормами в цьому параграфі може бути визначено, що дитина до 18 років має громадянство своїх батьків або одного з них. Далі може бути запропоновано, що за угодою з іншою державою особа, яка після свого народження є також громадянином іншої держави та протягом тривалого часу там проживає, втрачає шведське громадянство після досягнення віку 18 років або пізніше [72].

У Швеції на рівні закону закріплені всі питання, що стосуються громадянства.

У конституціях Великого Герцогства Люксембург від 17 жовтня 1968 року, Данії від 5 червня 1953 року, Королівства Нідерландів від 17 лютого 1983 року, Ірландської Республіки від 29 грудня 1937 року стисло визначено вихідні положення громадянства.

Відповідно до ст. 9 Конституції Великого Герцогства Люксембург, статусу люксембуржця набувають, зберігають і втрачають відповідно до норм, встановлених цивільним законодавством. Ця Конституція та інші закони, що стосуються політичних прав, визначають необхідні умови, крім цього статусу, для здійснення цих прав. Відступаючи від зазначеного, закон може надавати здійснення політичних прав нелюксембуржцям [63]. За Конституцією Великого Герцогства Люксембург дозволена натуралізація, яку здійснює законодавча влада, але надалі вже закон визначає підстави натуралізації.

У Конституції Королівства Данії закріплено лише те, що «громадяни Ісландії, які користуються рівними правами з громадянами Данії відповідно до Договору про датсько-ісландський союз, зберігають права громадян Данії, встановлені цією Конституцією [69]. У Конституції Королівства Нідерландів передбачено бланкетну норму, яка регламентує, що всі питання громадянства Нідерландів регулює Акт парламенту. Також цей правовий акт регламентує і порядок в'їзду, виїзду та видачі іноземців [71].

На час набрання чинності Конституції Ірландської Республіки (далі – Ірландія) кожен, хто був громадянином Вільної Ірландської держави до моменту введення в дію цієї Конституції, повинен стати і є громадянином Ірландії. У майбутньому набуття і втрата національності й громадянства Ірландії будуть визначені відповідно до закону. Нікого не може бути позбавлено національності й громадянства Ірландії за ознаками статі. Відданість народу та вірність державі є основними політичними обов'язками всіх громадян [66].

Відповідно до Конституції Словацької Республіки, придбання та втрату громадянства Словацької Республіки регулює закон, ніхто не може бути позбавлений громадянства Словацької Республіки проти його волі [78].

Конституція Словацької Республіки визначає, що в раніше прийнятих правових актах поняттям «громадянин» позначають кожну людину, якщо йдеться про права та свободи, які чинна Конституція визнає незалежно від громадянства [78].

Королівство Бельгія (далі – Бельгія) є також країною Євросоюзу, яка є федеративною парламентською конституційною монархією.

Згідно з Конституцією Бельгії від 7 лютого 1831 року, бельгійське підданство надають, зберігають і втрачають на підставі приписів, що встановлює цивільне законодавство. Конституція та інші закони, що стосуються політичних свобод, визначають необхідні умови, крім підданства, для здійснення цих свобод [68]. Найвищий нормативно-правовий акт країни визначає громадянство як підданство, тобто належність осіб до держави. Зазначене зумовлено передусім її формою державного правління. Однак це не заважало вступити державі до ЄС, оскільки її законодавство цілком відповідає загальним й основоположним принципам дотримання прав і свобод людини.

Окремо закон Бельгії може встановлювати право голосування для громадян Євросоюзу, які не мають бельгійського громадянства, відповідно до міжнародних і наднаціональних зобов'язань Бельгії. Право голосування

може бути поширено законом і на осіб, які проживають у Бельгії, які не є вихідцями держави – члена ЄС, на умовах і згідно зі способами, визначеними законодавством Бельгії [68].

Конституція Бельгії закріплює, що натуралізацію здійснює федеральна законодавча влада [68].

Грунтовно визначено питання громадянства в Конституції Грецької Республіки від 9 червня 1975 року. Зокрема, у ст. 4 Конституції Грецької Республіки визначено, що всі греки рівні перед законом. Греки та гречанки мають рівні права й обов'язки. Грецькими громадянами є всі ті, хто володіє передбаченими законом якостями [64].

Ця стаття визначає, що позбавлення грецького громадянства є допустимим тільки в разі добровільного набуття іншого громадянства або надходження на службу, що суперечить національним інтересам, в іншій країні за спеціально передбаченими законом умовами та процедурою [64].

Конституція Грецької Республіки закріплює, що тільки грецькі громадяни допускаються до виконання будь-яких державних функцій, за винятком випадків, передбачених спеціальними законами. Вони без будь-яких відмінностей беруть участь у виконанні публічних зобов'язань відповідно до своїх здібностей. Кожен грек зобов'язаний сприяти обороні батьківщини так, як визначено законом, якщо він здатний носити зброю.

Передбачено також, що «грецьким громадянам не можуть присвоювати і за ними не можуть визнавати дворянські або інші почесні титули» [64].

Слід акцентувати й на главі 3 Конституції Грецької Республіки, що передбачає статус Святої гори Афон. У ній закріплено, що Півострів Афон є самокерованою частиною грецької держави, суверенітет якого над ним залишається недоторканим. У духовному значенні Свята гора Афон знаходиться під безпосередньою юрисдикцією Вселенської Патріархії. Усі ченці, які провадять службу на цій горі, без додаткових процедур набувають грецьке громадянство з моменту їх прийняття в послушники або монахи.

Півострів Афон, починаючи від району Мегалі Вігла й далі, що становить район Святої гори Афон, у зв'язку з його давнім привілейованим статусом, є самокерованою частиною грецької держави, суверенітет якого над ним залишається недоторканим.

Греки, які в будь-який спосіб втратили громадянство до моменту набрання чинності цією Конституцією, набувають його через особливі комісії, що формуються із судових чиновників, як визначено в законі [64].

Розглянемо положення громадянства за Конституцією Естонської Республіки від 28 червня 1992 року.

Стаття 8 Конституції Естонії встановлює такі ключові положення громадянства:

– Кожна дитина, один з батьків якої є громадянином Естонії, має право на громадянство Естонії за народженням.

– Кожен, хто втратив громадянство Естонії до свого повноліття, має право на його відновлення.

– Ніхто не може бути позбавлений громадянства Естонії, набутого за народженням.

– Ніхто не може бути позбавлений громадянства Естонії через переконання.

– Умови та порядок отримання, втрати й відновлення громадянства Естонії встановлює Закон про громадянство [65].

Права, свободи й обов'язки всіх і кожного, перелічені в Конституції, поширюються однаково як на громадян Естонії, так і на громадян іноземних держав та осіб без громадянства, що перебувають в Естонії. Іноземці й особи без громадянства зобов'язані дотримуватися конституційного ладу Естонії, перебуваючи на її території.

Порядок прийняття законів встановлений Законом про регламент Державних зборів. Тільки більшістю членів Державних зборів може бути прийнятий і змінений Закон про громадянство Естонії [65].

У Конституції Республіки Кіпр від 16 серпня 1960 року громадян поділені на дві громади – грецьку й турецьку, які відповідно до своєї культури і традицій мають різні релігії. Тому громадяни Республіки, які не належать до жодної громади, зобов'язані протягом тримісячного строку з дня набрання чинності Конституції обрати в персональному порядку грецьку або турецьку громаду. Входячи до релігійної групи, яка обрала грецьку або турецьку громаду в колективному порядку й унаслідок такого обрання будучи членом обраної громади, кожен громадянин Республіки може скористатися правилом, згідно з яким він, належачи до будь-якої релігійної групи, має право не підкорятися вибору громади, що ґрунтується на колективному вирішенні його групи. У такому разі він зобов'язаний протягом місяця з дня приєднання його групи до якої-небудь громади подати компетентному службовцю Республіки, головам грецької і турецької громади письмову заяву, зазначивши ту громаду, до якої він приєднується, на протипагу вибору його групи. Також особа, яка набуває громадянство Республіки протягом трьох місяців з дня набрання чинності цією Конституцією, має передбачене в попередньому параграфі право вибору протягом трьох місяців з дня набуття громадянства [76].

Президент і віцепрезидент Республіки окремо або спільно мають право вето щодо будь-якого закону або рішення Палати представників цілком або частково, якщо цей закон або рішення цілком або частково стосуються набуття іноземного громадянства громадянами Республіки, виконання ними робіт в інтересах іноземних урядів, а також їх вступу на службу до іноземного уряду.

У зв'язку з негативними подіями в минулому Республіка Кіпр на конституційному рівні закріпили такі положення:

– суддя не може перебувати в громадянстві (підданстві) Республіки, Королівства Греції, Турецької Республіки, Сполученого Королівства та його колоній;

– греки й турки – члени Верховного Конституційного суду – повинні бути громадянами Республіки [76].

На підставі здійсненого огляду зосередимо увагу на найважливіших його аспектах.

Конституція України, як і конституції країн ЄС, закріплює тільки основоположні принципи громадянства, а решту деталей висвітлено в їхніх законодавчих актах (законах, постановах і розпорядженнях урядів, указів президентів держав тощо).

Вагомим аргументом, який вкотре засвідчує, що Україна є правовою та демократичною державою, полягає в закріпленні ключових положень у Конституції України та їх належному дотриманні й виконанні. Одне з таких положень передбачає, що «іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом». Своєю чергою в таких країнах ЄС, як ФРН, Франція, Польща, Італія, на конституційному рівні закріплено надання притулку тільки іноземцям.

Вважаємо за доцільне з метою зміцнення патріотизму громадян України запозичити досвід Ірландської Республіки, передбачивши в Конституції України норму такого змісту: «Відданість народу і вірність державі є основними політичними обов'язками всіх громадян».

Висновки до розділу 1

Громадянство – це юридично визначений, стійкий, необмежений у часі та просторі правовий зв'язок особи з певною державою, що виявляється у взаємних їхніх правах та обов'язках.

Законодавство про громадянство переважної більшості країн (Франція, Італія, ФРН тощо) передбачає змішаний принцип, за яким домінує «право крові», що узгоджується з елементами «права ґрунту». Зокрема, за «правом ґрунту» визначається громадянство дітей, батьки яких невідомі. «Право

грунту» зберігає перевагу або рівне з «правом крові» значення в країнах, право яких історично походить від англійської правової системи, а також у латиноамериканських країнах.

Попри значну кількість досліджень інституту громадянства, досі не сформульовано єдиного, універсального визначення поняття «громадянство», не окреслено вичерпний перелік його ознак.

За результатами здійсненого аналізу встановлено, що набуття громадянства – це юридично визначений процес отримання громадянства певної держави особою як автоматично, так і за суб'єктивної її волі, що виявляється в їхніх взаємних правах та обов'язках.

Своєю чергою припинення громадянства – це юридично визначений процес втрати особою громадянства певної держави, що виявляється в подальшій відсутності необмеженого в часі та просторі, взаємозалежного в правах та обов'язках правового зв'язку як громадянина цієї держави.

Примусове припинення громадянства – це юридично визначений процес примусового позбавлення особи громадянства певної держави, що виявляється в подальшій відсутності необмеженого в часі та просторі, взаємозалежного в правах та обов'язках правового зв'язку як громадянина цієї держави.

На підставі результатів аналізу положень міжнародних нормативно-правових актів обґрунтовано доцільність внесення змін до Закону України «Про громадянство» від 18 січня 2001 року, для чого необхідно доповнити його нормою такого змісту: «перебуваючи на території України, особа, яка має громадянство більше ніж однієї держави, розглядається як така, що має тільки одне громадянство. У такому випадку Україна визнає громадянство тієї країни, у якій ця особа зазвичай і переважно проживає, або громадянство країни, з якою вона найтісніше пов'язана, урахувавши фактичні обставини, у яких вона знаходиться».

РОЗДІЛ 2

ПОНЯТТЯ ТА ПІДСТАВИ НАБУТТЯ І ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

2.1. Поняття та сутність набуття і припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу

Дослідження питання громадянства є надзвичайно актуальним як для України, так і для всієї світової спільноти. Ним передусім цікавляться особи без громадянства, біженці, громадяни держав, які намагаються знайти кращі умови для існування, забезпечивши цим особисту безпеку та безпеку сім'ї, переїхавши до іншої країни.

Одним з основних прав людини, відповідно до Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, є право на громадянство [40]. У ст. 3 Конституції України закладено основи відносин особи й держави, у яких людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнані найвищою соціальною цінністю. Права та свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності Української держави [81]. У цьому контексті йдеться насамперед про права індивіда як члена суспільства та права конкретної особи, які охоплюють сукупність прав людини незалежно від її громадянства.

Після Революції Гідності в Україні, а передусім з часу окупації Російською Федерацією Криму й частини території Донецької та Луганської областей, набули надзвичайно важливого значення проблеми забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Питання ж, пов'язані з набуттям і припиненням громадянства України, а також правової сутності та змісту інституту громадянства перетворилися на чинник, який суттєво позначається

на національній безпеці держави. Це, зокрема, можуть засвідчувати поширювані в засобах масової інформації неофіційні дані, згідно з якими громадянство інших держав мають від 5 % до 10 % українців, значна частина з яких – чоловіки призовного віку.

Досліджуючи питання підстав набуття громадянства України та країн ЄС, ми обираємо за основу їх нормативно-правову базу, а це міжнародно-правові акти, ратифіковані й імplementовані країнами, конституції держав, їх закони та інші акти, які стосуються регулювання цього правового зв'язку.

У нашій державі до основних правових актів регулювання громадянства належать: Конституція України від 28 червня 1996 року, Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року, Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, Європейська конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 року, Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року, Закон України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року тощо.

Традиційно громадянство розглядають як усталений політико-правовий зв'язок між особою та державою, що виражається в сукупності взаємних прав, обов'язків і відповідальності [195].

У ст. 4 Конституції України зазначено, що в нашій країні передбачено єдине громадянство. Підстави набуття та припинення громадянства України визначає закон [81]. Стаття 2 Закону України «Про громадянство України» пояснює статтю 4 Конституції України щодо єдиного громадянства в Україні. Із цього випливає, що громадянин України не може прийняти громадянство іншої держави, оскільки в Україні на законному рівні визнано єдине громадянство. Про подвійне громадянство зазначено, що громадяни України повинні вчасно повідомити державу про набуття громадянства іншої держави й відмовитися від українського [148].

У національній науці й міжнародному праві сформульовано чимало визначень інституту громадянства. Дефініції цього поняття різняться.

Наприклад, Ю. М. Тодика стверджував, що громадянство як правовий інститут – це сукупність конституційних норм, які врегульовують однорідні суспільні відносини щодо набуття, припинення громадянства, процедур з питань громадянства [178]. У ст. 1 Закону України «Про громадянство» зазначено, що громадянство України – правовий зв'язок між фізичною особою та Україною, що виявляється у їхніх взаємних правах та обов'язках, а громадянин України особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України й міжнародними договорами України [120]. Безумовно, громадянство є також виявом суверенітету держави, адже вона правомочна самостійно вирішувати питання щодо можливості бути її громадянином. Тому й від того, як будуть урегульовані в державі питання громадянства, безпосередньо залежатимуть стабільність і безпека суспільства.

Визначення правового змісту громадянства України, підстав і порядку його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їхніх посадових і службових осіб регламентує Закон України «Про громадянство України».

Передбачено два види набуття громадянства – філіація та натуралізація.

Філіація – набуття громадянства з народження. Громадянство за фактом народження визначене двома принципами – «по праву крові» і «по праву ґрунту». Історично першим застосовували принцип «права крові» в епоху феодалізму. Принцип «права ґрунту» почав домінувати в Європі з кінця XVII століття. Принцип «права крові» знову стали широко застосовувати після його закріплення у французькому Цивільному кодексі 1804 року (Кодекс Наполеона) [167]. Відповідно до ст. 6 Європейської конвенції про громадянство від 6 листопада 1997 року, набути цієї форми громадянства можуть такі особи: діти, один з батьків яких на час народження

дітей має громадянство цієї держави-учасниці, за винятком будь-яких випадків, що можуть бути передбачені в її внутрішньодержавному праві для дітей, які народилися за межами держави; знайдені на її території немовлята, які інакше стали б особами без громадянства [39].

Принцип «права ґрунту» (*jus soli*) передбачає, що дитина отримує громадянство держави, на території якої вона народилася, незалежно від громадянства батьків. Водночас «право крові» (*jus sanguinis*) передбачає, що дитина отримує громадянство держави батьків незалежно від місця народження. Хоча в низці країн Латинської Америки (Бразилія, Аргентина, Чилі) набуття громадянства в порядку філіації безпосередньо не стосується моменту народження. Тут стан громадянства у відповідних випадках виникає з моменту повноліття та пов'язується з наявністю в особи політичних прав, насамперед – виборчого права. Особа лише набуває державної належності з моменту народження в цих країнах.

Законодавство про громадянство переважної більшості країн (Франція, Італія, ФРН тощо) встановлює змішаний принцип, за яким домінує «право крові», що узгоджується з елементами «права ґрунту». За «правом ґрунту» визначають громадянство дітей, батьки яких невідомі. Це право переважає або є рівним з «правом крові» в країнах, право яких історично походить від англійської правової системи, а також в латиноамериканських країнах.

Натуралізація є набуттям громадянства за волевиявленням особи. Якщо набуття громадянства за народженням відбувається незалежно від волі особи, то натуралізація відбувається на її прохання або за її згодою. Вона полягає в наданні уповноваженим державним органом (главою держави, міністерством юстиції, міністерством внутрішніх справ, судом) громадянства цієї держави громадянину іншої держави або особі без громадянства. Надання натуралізованого громадянства здійснюють в індивідуальному порядку, воно передбачає, зокрема, такі умови: постійне проживання особи на законних підставах протягом певного часу (найчастіше – п'яти років) на території цієї держави, на громадянство якої вона претендує (укорінення); вихід із

попереднього громадянства або його втрата; наявність постійного місця проживання (доміцилій); володіння державною мовою; наявність законних джерел існування тощо [166].

В Україні, відповідно до ст. 6 Закону України «Про громадянство», передбачено такі підстави для набуття громадянства: 1) за народженням; 2) за територіальним походженням; 3) унаслідок прийняття до громадянства; 4) унаслідок поновлення в громадянстві; 5) унаслідок усиновлення; 6) унаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, у дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя; 7) унаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки; 8) у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини; 9) унаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства; 10) за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України [120].

Увагу слід акцентувати на умовах прийняття до громадянства України, які передбачені в ст. 9 Закону України «Про громадянство»: 1) визнання та дотримання Конституції України й законів України; 2) подання декларації про відсутність іноземного громадянства (для осіб без громадянства) або зобов'язання припинити іноземне громадянство (для іноземців); 3) безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років; 4) отримання дозволу на імміграцію; 5) володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування. Ця умова не поширюється на осіб, які мають певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі); 6) наявність законних джерел існування. Ця умова не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні або притулок в Україні.

Безпосередньо датою набуття громадянства України в цьому випадку є дата видання відповідного Указу Президента України [120].

Для ефективного аналізу підстав набуття громадянства України ми розглянемо та порівняємо підстави набуття громадянства деяких країн ЄС.

Відповідно до ст. 16 Основного закону ФРН від 23 травня 1949 року, нікого не можна позбавляти німецького громадянства. Втрата громадянства може відбутися тільки на підставі закону, а проти волі зацікавленої особи – лише в тому випадку, якщо вона тим самим не стає особою без громадянства. Жоден німець не може бути виданий іноземній державі. Особи, переслідувані за політичними мотивами, отримують право притулку [100].

Тобто ФРН гарантує своїм громадянам громадянство Німеччини й визначає, що це питання регулюють закони.

Підстави для набуття та припинення громадянства ФРН регулює Закон «Про громадянство Німеччини» від 22 липня 1913 року, у якому передбачено, що громадянство набувають 1) за народженням; 2) за заявою; 3) унаслідок усиновлення, 4) унаслідок оформлення документа відповідно до абзаців 1 або 2 §15 Федерального закону про вигнаних і біженців; 4.а) у порядку переходу як німець без німецького громадянства відповідно до ч. 1 ст. 116 Основного закону, 5) шляхом прийняття до громадянства іноземних громадян. Громадянство набуває також той, хто протягом 12 років обслуговується в німецьких установах як громадянин Німеччини, який не є ним. Як громадянина Німеччини обслуговують, зокрема, того, кому видані посвідчення про громадянство, загальногромадянський закордонний паспорт або посвідчення особи. Набуття громадянства діє зі зворотною силою на момент, до якого під час лікування як громадянина набуття громадянства було допустимо. Воно поширюється на родичів за низхідною лінією, які з тих пір отримали своє громадянство за матеріальним становищем, і як особа, що вступила в права спадкування [116].

У Конституції Франції від 28 вересня 1958 року прямо не передбачено питань, які стосуються громадянства, а лише в ч. 2 ст. 34 Основного закону Франції зазначено, що норми, які стосуються громадянства, статусу і правоздатності (*l'état et la capacité*) індивідів, встановлює закон [188]. У

преамбулі до Конституції Франції закріплено, що французький народ урочисто проголошує повагу до прав людини й принципів національного суверенітету, що визначені в Декларації 1789 року (це нормативно-правовий акт, який 16 липня 1971 року Конституційна рада Франції визнала юридично обов'язковим документом, порушення якого прирівнюється до неконституційності).

В умовах сьогодення питання громадянства Французької Республіки регулює Кодекс французького громадянства від 19 жовтня 1945 року.

Громадянство набувають переважно за народженням на підставі «принципу крові», навіть якщо дитина народжена поза шлюбом, але один з її батьків є громадянином Франції.

«Право ґрунту» застосовують у разі, якщо дитина народилася у Франції, але від невідомих батьків, або від батьків-апатридів, або від батьків-іноземців, але до неї не були застосовані закони про громадянство жодного з батьків. Якщо ж дитина народилася поза межами Франції, неважливо, законнонароджена вона чи ні, їй також надають громадянство цієї країни за умови, що один з її батьків народився у Франції. Тобто законодавство окреслює достатньо широкі можливості для набуття громадянства. Законно усиновленим дітям також надають громадянство, якщо один із прийомних батьків є французом (тобто французьким громадянином) або якщо усиновлення здійснюють обидва з подружжя і хоча б один з них – французький громадянин. Вступ до шлюбу не впливає на громадянство, але іноземець або апатрид, що вступив у шлюб із французьким громадянином, може набути громадянства в спрощеному порядку. Деякі пільги для набуття громадянства надають особам, яких призвано на службу у французьку армію або які добровільно брали участь в операціях, прирівняних до військової служби. Натуралізація, згідно із французьким законом, – це набуття громадянства за рішенням влади, її здійснюють шляхом видання декрету Уряду на прохання іноземця. До звернення із цим проханням заявник має проживати в країні протягом п'яти років і бути спроможним довести це.

Зазначений термін може бути скорочений до двох років для іноземця, який успішно провчився у французькому університеті або іншому закладі вищої освіти протягом цього терміну, або для тих, хто своїм талантом чи здібностями може надати Франції важливі послуги. Незалежно від терміну громадянство надають деяким категоріям осіб (наприклад, матері або батьку трьох неповнолітніх дітей, службовцям збройних сил) [170].

На підставі аналізу нормативних актів можна дійти висновку про прагнення Франції збільшувати чисельність громадян.

Відповідно до ч. 1 ст. 34 Конституції Польської Республіки від 2 квітня 1997 року, польське громадянство набувають народженням від батьків, які є польськими громадянами. Інші випадки набуття польського громадянства визначає закон [74].

У Законі Польщі «Про громадянство» від 19 жовтня 1945 року зазначено, що польське громадянство набувають: 1) відповідно до закону; 2) за поданням Президента; 3) шляхом визнання польським громадянином; 4) у разі відновлення польського громадянства. Ці підстави роз'яснено в тексті Закону [117].

Проаналізувавши підстави набуття громадянства України та країн ЄС, доцільно акцентувати увагу на таких аспектах.

Найбільше підстав для набуття громадянства з розглянутих країн визначено в законодавстві України. Наприклад, у жодній із зазначених держав, окрім України, не передбачено такі підстави для набуття громадянства, як: унаслідок встановлення над особою, визаною судом недієздатною, опіки та внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства. Водночас це не означає, що наша країна, порівняно з іншими розглядуваними країнами ЄС, є найгуманнішою щодо набуття громадянства.

У кожній країні встановлений певний строк набуття громадянства після безперервного проживання на території держави: в Україні – 5 років; ФРН –

8 років, за деяких умов – 6, 7 років; Франції – 5 років; Польщі – 2, 3, 10 років – залежно від певних умов, передбачених законодавством держави.

У наукових колах активно обговорюваним є питанням множинного громадянства. У Європейській конвенції про громадянство про нього йдеться в главі 5, у ст. 14 Конвенції встановлено, що держава-учасниця дозволяє: а) дітям, які автоматично набули різних громадянств під час народження, зберігати ці громадянства; б) своїм громадянам мати інше громадянство, якщо цього іншого громадянства автоматично набуто у зв'язку зі вступом у шлюб [39].

ФРН не визнає множинного громадянства, оскільки в законодавстві держави передбачено, що під час набуття громадянства за натуралізацією особа повинна відмовитися або втратити своє попереднє громадянство. Україна також є прихильником такої позиції, оскільки в Конституції визначено, що в державі передбачено єдине громадянство, а також у Законі України «Про громадянство України» закріплено, що в разі набуття громадянином України громадянства (підданства) іншої держави або держав, у правових відносинах з Україною його визнають громадянином лише України. Так само й у випадку, якщо іноземець набув громадянство України, то в правових відносинах з Україною його визнають лише громадянином України.

Водночас законодавство України містить положення, які допускають виникнення подвійного громадянства. До таких, зокрема, належать випадки, коли:

а) діти під час народження одночасно з 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 одруження з іноземцем;

г) згідно із законодавством іншої держави, її громадянство надають громадянинові України автоматично, без його добровільного волевиявлення, і він не отримує документ, який підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави [14, с. 10].

Отже, законодавство України не врегульовує питання множинного громадянства, якщо його набуває особа без особистого звернення (автоматично).

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

У Французькій Республіці на законодавчому рівні дозволено подвійне громадянство. У ст. 3 Закону Польщі «Про громадянство» зазначено, що громадянин Польщі, який має подвійне (множинне) громадянство, користується аналогічними правами й обов'язками з носіями лише польського громадянства.

Отже, 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 й обов'язки. Наявність цього зв'язку засвідчують характерні ознаки громадянства, серед яких: 1) правовий характер; 2) необмеженість громадянства в просторі та часі; 3) максимальний характер взаємних прав та обов'язків суб'єктів правовідносин у сфері громадянства [36].

Проблема множинного громадянства актуалізується з огляду на подальше поширення цього явища, зокрема серед осіб, які беруть участь в управлінні державою. Така ситуація вкрай негативно позначається на забезпеченні національної безпеки України в умовах, коли наша держава втратила внаслідок військової агресії частину своєї території та продовжує перебувати в стані збройного конфлікту, що створює відчутні потенційні загрози.

З огляду на викладене, проблеми законодавчого врегулювання множинного громадянства потребують нагального розв'язання. 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 й водночас не вимагає від держав визнання множинного громадянства як загального принципу.

Підбиваючи підсумки, слід визначити, що питання підстав набуття громадянства України та деяких країн ЄС містять певні спільні та відмінні риси, які, на нашу думку, залежать передусім від історичного їх становлення.

2.2. Підстави набуття громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу

У сучасному світі громадянство є одним з інститутів конституційного права, його закріплюють в основному законі або конституційному акті держави чи інших нормативно-правових актах.

Громадянство посвідчують встановленим у державі способом, воно обтяжене низкою умов (досягнення повноліття, перебування впродовж певного часу в статусі постійного жителя, знання історії держави, клятви на вірність тощо).

Набуття громадянства в кожній державі унікальне, має чимало відмінностей та особливостей, притаманних виключно конкретній державі. Проте ключовою умовою набуття громадянства, характерною для всіх країн світу, є знання державної мови на високому рівні.

Передумовою вступу до ЄС, про що свідчить євроінтеграційна практика, є створення демократичних засад для функціонування та подальшого розвитку громадянського суспільства державою-претендентом,

формування і впровадження принципів правової держави, реформування нормативно-правової та інституційної складових національної правової системи [175, с. 6].

Згідно із Загальноєвропейськими рекомендаціями з мовної освіти, є шість рівнів володіння мовою, які були розроблені Асоціацією мовних експертів ALTE (The Association of Language Testers in Europe): інтродуктивний (Breakthrough, або A 1), середній (Waystage, або A 2), рубіжний (Threshold, або B 1), поглиблений (Vantage, або B 2), автономний (Effective Operational Proficiency, або C 1) і компетентний (Mastery, або C2). Вони охоплюють проміжок від базового до майже бездоганного рівня володіння мовою. На них зорієнтовані навчальні посібники з будь-якої європейської мови, довідники, словники, тести [41].

Водночас мова – це фундаментальна соціальна цінність, яка обумовлює всі сфери життєдіяльності суспільства, важливий механізм суспільного існування та взаємодії людей. Мова – це і засіб вираження національної свідомості, організації суспільно-політичного, культурного, ділового життя, ведення державних справ, встановлення відносин між людьми та їх об'єднаннями, здійснення освітнього процесу тощо.

У юридичній енциклопедії термін «державна мова» потлумачено крізь призму багатозначності, оскільки це:

- мова офіційного спілкування громадян певної держави;
- офіційна мова діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;
- мова, обов'язкова для вивчення в закладах освіти, що функціонують на території певної держави;
- мова державних засобів масової інформації;
- основна мова в діяльності політичних партій та інших громадських об'єднань;
- офіційна мова політичних, освітніх, наукових та інших форумів (зборів, зібрань, з'їздів, конференцій тощо) [106].

Конституція України статус державної мови надала українській мові. У рішенні Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року чітко зазначено, що положення ч. 1 ст. 10 Конституції України, за яким «державною мовою в Україні є українська мова», слід розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України під час здійснення повноважень органами державної влади й органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначені законом (ч. 5 ст. 10 Конституції України) [142].

За часів незалежності в Україні склалася ситуація, коли державну мову українське суспільство змушене оберігати й відстоювати. Право на функціонування в усіх сферах життя української мови було поставлено під загрозу Законом України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року, який рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 визнано таким, що не відповідає Конституції України [140].

Якщо проаналізувати різні наукові підходи до трактування терміна «державна мова», слід зауважити, що вони мають певні відмінності. Деякі автори виокремлюють різні істотні ознаки аналізованого поняття, а тому й визначення частково різняться. Зокрема, такими ознаками є: мова більшості населення держави; мова офіційного спілкування; символ держави; мова державних органів; законодавчо закріплена мова тощо.

Слід констатувати, що державна мова не завжди є мовою більшості населення, що мешкає в певній країні. Цей факт засвідчує, наприклад, досвід Швейцарії, у якій ретороманська мова проголошена державною, однак її використовують під час спілкування лише 3 % населення.

У Великій Британії основна мова держави законодавчо не закріплена, а встановлена традицією. Не в усіх країнах державна мова виконує і функцію

символу. Зрештою, така ознака притаманна насамперед тим державам, у яких державна мова збігається з мовою титульної нації.

Ураховуючи такі міркування, вважаємо, що термін «державна мова» не може мати єдиного визначення, адже на його сутність впливає низка чинників, які виникають з історичного, культурного, економічного розвитку держави, кожна з яких є унікальною у своєму розвитку.

Ми поділяємо думку науковців, які стверджують, що доцільно виокремити й обов'язок громадянина України – володіти державною мовою, виконання якого є ключовим у контексті консолідації української нації.

Це дає підстави констатувати, що державна мова може виконувати функцію міжнаціонального спілкування в країні. Окремої правової норми в чинному законодавстві щодо такого обов'язку для всіх громадян України немає, утім на основі аналізу інших (зокрема щодо вивчення державної мови, володіння державною мовою особами, які хочуть отримати громадянство України або обійняти певні державні посади в Україні, тощо) постає обов'язок громадян володіти державною мовою.

Окрім громадян України, обов'язок володіти державною мовою покладено й на іноземців або осіб без громадянства, які мають намір набути громадянства України. Безумовно, у таких випадках повинна функціонувати певна нормативно-правова база, відповідно до якої можна проаналізувати процедуру перевірки знань державної мови як необхідної умови набуття громадянства в Україні.

Так, згідно з п. 5 ч. 2 ст. 9 Закону України «Про громадянство України», «іноземець або особа без громадянства можуть бути за їх клопотаннями прийняті до громадянства України. Умовами прийняття до громадянства України є володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування. Ця умова не поширюється на осіб, які мають певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі) [120].

У положенні цієї статті передбачено, що:

- однією з умов набуття громадянства в Україні є володіння державною мовою або її розуміння,
- визначено обсяг такого розуміння – достатність для спілкування;
- такі вимоги не стосуються всіх осіб, які прагнуть набути громадянство України; така вимога не поширюється на осіб з вадами зору, слуху, мовлення, тобто на сліпих, глухих і німих.

Термін «розуміння мови» є не цілком зрозумілим, оскільки постають запитання щодо безпосередньої процедури перевірки таких знань: хто встановлює рівень володіння та розуміння знань державної мови тощо.

Показовим в аналізованому питанні є законодавство прибалтійських держав. Відповідно до ст. 5 Закону про мову Естонії, публічні службовці, працівники підвідомчих урядових установ державних органів й органів місцевого самоврядування та працівники публічно-правових юридичних осіб, їх організацій, нотаріуси, судові виконавці, присяжні, перекладачі та працівники їх бюро зобов'язані володіти естонською мовою, використовувати її на рівні, необхідному для виконання службових і трудових обов'язків. Водночас рівень обов'язкового володіння державною мовою ґрунтується на рівнях володіння мовою, визначених Європейським рамковим документом мовного навчання. З цією метою розроблено постанову уряду Республіки від 26 липня 2008 року № 105, у якій подано описи рівнів володіння мовою (A1, A2, B1, B2, C1, C2), ситуації використання мови й характеристики трудових обов'язків для тих, хто володіє відповідним рівнем; співвіднесення рівня володіння мовою та відповідною посадою для службових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, суспільно-правових посадових осіб, комерційних, некомерційних товариств і підприємців – фізичних осіб.

Наприклад, володіння державною мовою на рівні C1 необхідне для таких службових осіб: вищі службовці; старші службовці; кадрові унтер-офіцери й офіцери; прикордонні унтер-офіцери й офіцери; юристи-діловоди,

секретарі-діловоди та секретарі судових засідань; керівники установ та їх заступники; керівники навчальних закладів, їх заступники та завідувачі з навчальної частини; учителі та викладачі естонської мови й предметів, які викладають естонською мовою; лікарі (зокрема ветеринарні), психологи, фармацевти, провізори; спеціальні педагоги (за винятком тих, послугами яких користуються особи, для кого естонська мова не є рідною), судові виконавці; члени адвокатури (присяжні повірені, старші помічники присяжних повірених і помічники присяжних повірених); нотаріуси; керуючі майном банкрута; судді й помічники суддів; прокурори; службовці поліції; службовці служби порятунку.

Аналогічною є вимога ст.6 Закону Литовської Республіки «Про державну мову»: керівники, службовці та посадові особи державних і віднесених до самоврядування інституцій, установ, служб, керівники, службовці й посадові особи поліції, правоохоронних служб, установ зв'язку, транспорту, охорони здоров'я, соціального захисту й інших закладів обслуговування населення повинні володіти державною мовою відповідно до категорій володіння мовою, встановленими Урядом Литовської Республіки.

Згідно з постановою уряду Литовської Республіки «Про здійснення і затвердження категорій знання державної мови» № 1688, що прийнята 24 грудня 2003 року, розрізняють три категорії володіння державною мовою, зокрема:

- перша категорія – для працівників сфери послуг, транспорту, торгівлі;
- друга категорія – для працівників сфери освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту;
- третя категорія – для керівників державних органів, викладачів та ін.

У ст. 6 Закону Латвійської Республіки про державну мову передбачено, що працівники державних і муніципальних установ, судів і тих, хто входить до установ судової системи, державних та муніципальних компаній, а також тих підприємств, у яких значна частина капіталу належить державі або

самоврядуванню, зобов'язані знати й використовувати державну мову в обов'язі, необхідному для виконання їхніх професійних і посадових обов'язків. Такий обсяг знань державної мови та порядок перевірки володіння державною мовою встановлює Кабінет міністрів [124].

Наприклад, першу категорію необхідно мати особам, посади яких пов'язані з виконанням некваліфікованої ручної праці (тваринник, двірник, кухонний працівник, що відповідає рівню A1); або які в процесі праці пов'язані з дотриманням інструкцій і технологій, використанням та обслуговуванням машин й устаткування (будівельник, сантехнік, автомеханік, контролер квитків, що відповідає рівню A2); другу категорію – посади яких пов'язані з наданням послуг населенню (масажист, кухар, фахівець з манікюру, що відповідає рівню B1) або посади яких пов'язані із забезпеченням громадського порядку, виконанням і наглядом за технологічними процесами, бухгалтерією та обліком (бухгалтер, продавець, працівник охорони, що відповідає рівню B2); третя категорія необхідна керівникам, висококваліфікованим фахівцям, медичним і соціальним працівникам, викладачам закладів вищої освіти та педагогам (керівник будівельної роботи, директор, капітан, головний бухгалтер, керівник готелю, дослідник, лікар, програміст, що відповідає рівню C1) або керівникам установ державного управління та їх структурних підрозділів, працівникам, робота яких пов'язана з обробкою документів і діловодством, а також усним та письмовим перекладачам (директор школи, вчитель, юрист, працівник суду, що відповідає рівню C2).

У Латвії для отримання громадянства потрібні знання латиської мови, чітко визначеним є поняття «володіти мовою». Відповідно до ст. 20 Закону Латвійської Республіки «Про громадянство», особа володіє латиською мовою, якщо вона:

- цілком розуміє інформацію побутового й офіційного характеру;
- вільно може розповідати, розмовляти й відповідати на запитання побутового характеру;

– може вільно читати та розуміти будь-які тексти побутового характеру, закони й інші нормативні акти, інструкції, пам'ятки побутового характеру;

– може написати текст на побутову тему.

Водночас особи, які отримали загальну освіту в школі з латиською мовою навчання, звільняються від перевірки знань державної мови, а також інваліди I групи, інвалідність яким встановлена безстроково [124].

Також, відповідно до постанови уряду Естонської Республіки від 20 березня 2008 року № 68 «Умови суміщення іспиту з естонської мови для осіб, які клопочуть про громадянство та здачу рівневого іспиту з естонської мови, а також порядок проведення іспиту», особа, яка хоче отримати естонське громадянство, має знати державну мову не нижче від рівня B1.

В Україні постановою Кабінету Міністрів України від 6 листопада 2019 року № 911 утворено Національну комісію зі стандартів державної мови як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом [31], діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра освіти і науки. На цей орган покладено завдання щодо збереження та розвитку державної мови через встановлення стандартів державної мови й методів перевіряння рівня володіння державною мовою, необхідного для набуття громадянства України чи обіймання визначених законами посад. На зазначену комісію покладено обов'язок розроблення та затвердження Класифікації рівнів володіння державною мовою відповідно до рекомендацій Ради Європи з мовної освіти (CEFR).

Моделі правового регулювання мовних відносин визначені мовною ситуацією, що історично склалася в конкретній країні. Непорушною для всіх країн залишається традиційна міжнародно-правова норма, відповідно до якої визначення статусу мов і порядку їх використання є прерогативою держави й належить до її внутрішньої компетенції. Прийняття спеціального закону, що забезпечує функціонування державної мови, – це типова європейська

практика, яка засвідчує важливість державної мови саме як державного інституту й елементу конституційного ладу [190, с. 16].

Отже, володіння державною мовою у світі є чітко регламентованим і затвердженим відповідними стандартами. Розглянемо особливості перевірки рівня володіння державною мовою для тих, хто має намір набути громадянство України. У такому разі українську мову сприймають як іноземну.

Ідея вдосконалення процедури перевірки рівня володіння державною мовою не є новою. Деякі науковці зазначали, що необхідно ускладнити умови набуття громадянства, зокрема запровадити іспит для осіб, які бажають отримати громадянство, зі знання української мови, законодавства, географії та історії України. На їхню думку, це є необхідним, адже особа має намір проживати на території України, спілкуватися з населенням, брати участь у політичному житті країни, а також потрібно виховувати національний патріотизм майбутнього громадянина [33, с. 36].

Дослідження щодо оцінювання процедур набуття громадянства й оформлення дозвільних документів для іноземців, яке провела громадська організація «Європа без бар'єрів», доводить, що на етапі підготовки до процедури набуття громадянства України особливі складнощі в респондентів виникали з оформленням довідки про володіння українською мовою, довідки про вихід із попереднього громадянства й довідки про відсутність судимості. Проблеми отримання довідок про володіння українською мовою, які необхідні в разі клопотання для прийняття до громадянства України, є наслідком недосконалої політики інтеграції іноземців. На думку опитаних експертів, в Україні є системні проблеми з викладанням української мови як іноземної, немає єдиного стандарту оцінювання рівня володіння українською мовою. Офіційний перелік навчальних закладів, які проводять перевірку знання української мови, публічно недоступний, а за відсутності стандартів оцінювання поширеними є зловживання, коли відповідні довідки купують

іноземці та фірми-посередники, не здійснюючи перевірку рівня володіння українською мовою [108, с. 3].

Нині кожен, хто вияв бажання засвідчити, що володіє іноземною мовою (у цьому випадку – українською), проходить тест за стандартованою шкалою А1, А2, В1, В2, С1, С2. Це стандарти, які розроблені мовною комісією ЄС. Ці стандарти відображено й у Законі України «Про функціонування української мови як державної» [133]. Загалом цей Закон містить дієві правові механізми захисту, розвитку та функціонування української мови, упровадження її в усіх сферах суспільних відносин, однак він цілком не реалізований у життя.

Процедура перевірки знань державної мови як необхідної умови набуття громадянства в Україні інтегрована в правове поле, яке потрібно наповнювати й удосконалювати. Саме запозичення норм права ЄС надасть можливість вийти на новий рівень у зазначеній сфері та розробити відкриті й прозорі процедури для можливості набуття громадянства України.

2.3. Підстави припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу

Дослідження питання громадянства є актуальним, оскільки всі прагнуть користуватися тими правами, що надає держава, у якій вони перебувають, і використовувати всі дозволені законодавством можливості. Для цього зацікавленим особам потрібно знати підстави набуття і підстави припинення громадянства конкретної держави.

Відповідно до ст. 15 Загальної декларації прав людини, яка відображає глобальні першооснови невід’ємних прав, що мають усі люди, від 10 грудня 1948 року, кожна людина має право на громадянство, ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство [40].

Громадянство, як і будь-яке інше державно-правове явище, поєднує зміст і форму. Водночас правова сутність цього явища втілюється шляхом здійснення державою правового регулювання інституту громадянства. Відмітною ознакою такого правового регулювання слід вважати наявність специфічного механізму, до структурних елементів якого належать норми права, об'єктивовані у відповідних нормативно-правових актах [36].

Досліджуючи питання підстав припинення громадянства України та країн ЄС, ми обираємо за основу їх нормативно-правову базу, а це міжнародно-правові акти, які ратифіковані й імплементовані країнами, конституції держав, їх закони та інші акти, які стосуються регулювання цього правового зв'язку.

Відповідно до ст. 2 Європейської конвенції про громадянство від 6 листопада 1997 року, «громадянство» означає правовий зв'язок між особою та державою без зазначення етнічного походження особи [39]. Цей акт є підґрунтям для європейських держав у правильному розумінні відповідного явища, тому його впровадження в національне законодавство видається доцільним.

Розглядаючи категорію громадянства в Україні, ми передусім апелюємо до Конституції України, у ст. 4 якої передбачено, що в нашій державі передбачено єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначені законом [81]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про громадянство України», громадянство України – правовий зв'язок між фізичною особою та Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах й обов'язках [120]. Тобто Україна гарантує захист і піклування своїм громадянам навіть тоді, коли вони перебувають за її межами.

Ознаками громадянства як певного зв'язку особи з державою є: правовий характер; необмеженість у просторі та часі; максимальний характер взаємних прав й обов'язків. Цей зв'язок виявляється в поширенні на

відповідну особу суверенної влади держави незалежно від місця її проживання – на території держави чи за її межами [112].

У доктрині міжнародного права виокремлюють декілька способів припинення громадянства, серед яких: 1) вихід чи відмова особи від громадянства; 2) втрата громадянства; 3) припинення громадянства на підставі міжнародного договору; 4) припинення громадянства внаслідок припинення існування держави як суб'єкта міжнародного права. Дві останні форми припинення громадянства трапляються нині зрідка [92].

Вихід з громадянства (експатріація) означає припинення громадянства за бажанням особи. Це право гарантоване нормами міжнародного права, однак слід урахувувати, що його не мають дозволяти у випадках, якщо це призведе до безгромадянства особи. Відповідно до Європейської конвенції про громадянство, держава-учасниця не може передбачати у своєму внутрішньодержавному праві втрату її громадянства, якщо відповідна особа стане внаслідок цього особою без громадянства, за винятком випадків, якщо набуття громадянства держави-учасниці відбулося внаслідок шахрайських дій, подання неправдивих відомостей або приховування будь-якого суттєвого факту, що стосується заявника [39].

Втрата громадянства (денатуралізація) – це припинення громадянства за ініціативою держави. У сучасний період позбавлення громадянства розглядають як негативне й небажане явище. Підстави втрати громадянства визначає національне законодавство, проте норми міжнародного права встановлюють вичерпний перелік таких випадків. Відповідно до ст. 7 Європейської конвенції про громадянство, позбавлення громадянства за законом або за ініціативою держави можливе лише у випадках: а) добровільного набуття іншого громадянства; б) набуття громадянства внаслідок шахрайських дій, подання неправдивих відомостей або приховування будь-якого суттєвого факту, що стосується заявника; с) добровільної служби в іноземному військовому формуванні; d) поведінки, яка серйозно загрожує життєво важливим інтересам держави; e) відсутності

справжнього зв'язку між державою та її громадянином, який постійно проживає за кордоном; f) якщо під час неповноліття дитини встановлено, що визначені у внутрішньодержавному праві умови, які дозволили їй набути *ex lege* громадянства держави, більше не виконуються; g) усиновлення дитини, якщо дитина набуває іноземного громадянства або має іноземне громадянство одного чи обох усиновителів [39].

Слід акцентувати увагу на тому, що в ст. 9 Конвенції про скорочення безгромадянства від 1961 року зазначено, що жодна договірна держава не може позбавити особу чи групу осіб їхнього громадянства за расовими, етнічними, релігійними або політичними ознаками [55].

Припинення громадянства на підставі міжнародного договору можливе тоді, коли настає ситуація, що передбачена в такому правовому акті. Ці договори здебільшого передбачають втрату громадянства у зв'язку зі зміною території. Така втрата громадянства може відбуватися як у добровільному (оптація), так і в примусовому (трансферт) порядку.

Припинення громадянства може відбутися внаслідок припинення існування держави як суб'єкта міжнародного права, що настає внаслідок розпаду держав. Такий розпад не оформляють спеціальною угодою, або ж ця угода не регулює питання громадянства. Як приклад можна навести розпад СРСР, унаслідок якого ще донині трапляються випадки, коли особи, які мали громадянство цього суб'єкта, не набули громадянства новостворених держав і впродовж усього періоду, починаючи з 1991 року, є апатридами [92].

Визначення правового змісту громадянства України, підстав і порядку його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб регламентує Закон України «Про громадянство України». Згідно зі ст. 17 цього Закону, є такі підстави припинення громадянства України:

- 1) внаслідок виходу з громадянства України;

2) внаслідок втрати громадянства України;

3) за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Для виходу з громадянства України, відповідно до ст. 18 Закону України «Про громадянство України», передбачено такі підстави:

- 1) громадянин України, який відповідно до чинного законодавства України є таким, що постійно проживає за кордоном, може вийти з громадянства України на підставі клопотання;
- 2) якщо дитина виїхала разом з батьками на постійне проживання за кордон і батьки виходять з громадянства України, за клопотанням одного з батьків разом з батьками з громадянства України може вийти й дитина;
- 3) якщо один з батьків виїхав разом з дитиною на постійне проживання за кордон і виходить з громадянства України, а другий залишається громадянином України, дитина може вийти з громадянства України разом з тим із батьків, який виходить з громадянства України, за його клопотанням;
- 4) якщо один з батьків виїхав разом з дитиною на постійне проживання за кордон і виходить з громадянства України, а другий є іноземцем чи особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України разом з тим із батьків, який виходить з громадянства України, за його клопотанням;
- 5) якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон і її батьки вийшли з громадянства України, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків;
- 6) якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон з одним із батьків і він вийшов з громадянства України, а другий є громадянином України, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням про це того з батьків, який вийшов з громадянства України;
- 7) якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон з одним із батьків і він вийшов з громадянства України, а другий є іноземцем чи особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням того з батьків, який вийшов з громадянства України;
- 8) дитина, яка відповідно до чинного законодавства України, вважається такою, що постійно проживає за кордоном, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків;
- 9) дитина, яка набула громадянство

України за народженням, якщо на момент її народження батьки або хоча б один із них були іноземцями чи особами без громадянства, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків незалежно від місця проживання дитини; 10) дитина, яка усиновлена подружжям, один з якого є громадянином України, а другий є іноземцем, може вийти з громадянства України за клопотанням усиновителя, який є іноземцем; 11) дитина, усиновлена іноземцями або особами без громадянства, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з усиновителів.

Вихід з громадянства України допускається, якщо особа набула громадянство іншої держави або отримала документ, виданий уповноваженими органами іншої держави, про те, що громадянин України набуде її громадянство, якщо вийде з громадянства України.

Вихід дітей категорії віком від 14 до 18 років з громадянства України може відбуватися тільки за їхньою згодою.

Не допускається вихід із громадянства України, якщо особі, яка клопоче про вихід з громадянства України, в Україні повідомлено про підозру в учиненні кримінального правопорушення або стосовно якої є обвинувальний вирок суду, що набрав законної сили й підлягає виконанню.

Датою припинення громадянства України в усіх зазначених вище випадках є дата видання відповідного указу Президента України [120].

Для втрати громадянства України у ст. 19 Закону України «Про громадянство України» визначено такі підстави:

- 1) добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досягнув повноліття;
- 2) набуття особою громадянства України 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.

Добровільним набуттям громадянства іншої держави вважають усі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто [120].

Також у відповідній статті передбачено випадки, які не вважають добровільним набуттям іншого громадянства.

Датою припинення громадянства України у випадках, передбачених ст. 19 Закону України «Про громадянство України», є дата видання відповідного указу Президента України.

Відповідно до ст. 16 Основного закону ФРН від 23 травня 1949 року, нікого не можна позбавляти німецького громадянства. Втрата громадянства може відбутися тільки на підставі закону, а проти волі зацікавленої особи – лише в тому випадку, якщо вона тим самим не стає особою без громадянства. Жоден німець не може бути виданий іноземній державі. Особи, переслідувані за політичними мотивами, отримують право притулку [100].

Підстави набуття та припинення громадянства ФРН регулює Закон «Про громадянство Німеччини» від 22 липня 1913 року. У ст. 17 цього Закону передбачено такі підстави втрати громадянства ФРН: 1) шляхом звільнення, тобто добровільної відмови від німецького громадянства за заявою (у випадку, якщо особа має громадянство іншої країни); 2) шляхом набуття іноземного громадянства; 3) шляхом відмови у випадку набуття громадянства іншої держави; 4) шляхом усиновлення німецької дитини іноземцем; 5) шляхом приєднання до збройних сил або прирівняних збройних об'єднань іноземної держави; 6) за заявою або 7) через відкликання незаконного адміністративного акта [44].

Втрата громадянства однією особою не тягне втрати громадянства інших осіб (наприклад, її дітей), якщо вони досягли віку 5 років.

У Конституції Франції від 28 вересня 1958 року прямо не передбачено питань, які стосуються громадянства, а лише в ч. 2 ст. 34 Основного закону

зазначено, що норми, які стосуються громадянства, статусу і правоздатності (*l'état et la capacité*) індивідів, встановлює закон [188].

Питання припинення громадянства Французької Республіки регулює Кодекс французького громадянства від 19 жовтня 1945 року. Відповідно до ст. 87 розділу 4 цього кодексу, основною причиною втрати громадянства Франції є добровільне набуття громадянства іноземної держави.

Втрата французького громадянства залежить від дозволу уряду Франції. Цей дозвіл надають указом.

Не потрібно вимагати дозволу на втрату французького громадянства особам, яких:

- 1) звільнено від військової служби;
- 2) всім особам після досягнення віку, коли вони цілком відійшли від обов'язків військової служби, відповідно до закону про вербування армії.

Також втрачає французьке громадянство француз, який, маючи іноземне громадянство, уповноважений, на його прохання, урядом Франції втратити французьке громадянство.

У Кодексі французького громадянства зазначено ще такі основні підстави втрати громадянства, як:

- особа, яка внаслідок набуття її матір'ю французького громадянства, під час своєї меншини легітимізується шлюбом своєї матері з іноземцем;
- французька жінка, яка виходить заміж за іноземця, якщо вона прямо заявляє перед тим, як укласти шлюб, за умов і в порядку, що встановлені ст. 101 цього Кодексу, що вона не приймає таке громадянство;
- француз, який постійно проживає за кордоном, де нащадки, громадянство яких він отримав шляхом філіації;
- француз, який, обіймаючи посаду на державній службі іноземної держави або в іноземній армії, зберігає її, незважаючи на заборону його відставки, винесену йому урядом Франції [199].

Кодекс французького громадянства містить і норми про позбавлення громадянства шляхом видання декрету уряду після отримання висновку Державної ради. Такі випадки досить численні, і вони контрастують з бажанням держави збільшувати кількість своїх громадян. Позбавляють громадянства осіб, засуджених за злочини проти безпеки держави, за деякі інші злочини, за ухилення від військової повинності або якщо особа займалася на користь іноземної держави діяльністю, не сумісною зі званням француза і завдала збитку інтересам Франції, а також у деяких інших випадках [170].

Відповідно до ч. 2 ст. 34 Конституції Польської Республіки від 2 квітня 1997 року, громадянин Польщі не може втратити польське громадянство, якщо він сам від нього не відмовиться [74].

У ст. 46 Закону Польщі «Про громадянство» від 19 жовтня 1945 року зазначено, що громадянин Польщі, який відмовляється від польського громадянства, втрачає польське громадянство після отримання згоди від президента Республіки Польща.

Президент Польщі може висловити громадянину Польщі на його прохання згоду на відмову від польського громадянства. Згода на відмову від польського громадянства неповнолітнім приймається на прохання його законних представників. У разі виникнення розбіжностей між законними представниками кожен з них може передати справу до суду [117].

У цьому Законі Польської Республіки визначено єдину підставу втрати громадянства, а також детально роз'яснено порядок припинення громадянства за цією єдиною підставою.

Отже, заборона позбавлення громадянства на рівні основного закону країни існує не в усіх європейських країнах. У Конституції України така заборона є не виправдано абсолютизованою: «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства» [81].

У конституціях Словаччини та Чехії передбачено, що ніхто не може бути позбавлений громадянства проти його волі.

У конституціях деяких європейських країн позбавлення громадянства можливе тільки у випадку, якщо особа добровільно набула громадянства іноземної держави або вступила на службу в іноземній державі, якщо ця служба суперечить національним інтересам [196].

У Греції заборона позбавлення громадянства поширюється тільки на громадян, які набули громадянства за походженням [197].

Розглядаючи питання громадянства України та деяких країн ЄС, а саме: ФРН, Франції, Польщі, ми виявили спільні й відмінні положення в їхньому законодавстві.

В українському законодавстві досить ґрунтовно передбачено причини виходу з громадянства, оскільки законодавець висвітлює кожен можливу ситуацію, за якої є підстави виходу з громадянства, втрати громадянства, а також на підставі міжнародних договорів, які розглянуто окремо. У законодавстві країн ЄС передбачено здебільшого лише ключові причини припинення громадянства, на противагу українському законодавству. Наприклад, у Німеччині передбачено тільки сім причин втрати громадянства. У законодавстві Польщі виокремлено тільки основну причину припинення громадянства – це втрата громадянства за власним бажанням.

У законодавстві Франції, як і в Україні, регламентовано широке коло підстав для втрати громадянства.

У ФРН не передбачено втрати громадянства внаслідок шлюбу, проте, на нашу думку, цю підставу замінює інша, яка полягає в добровільному виході з громадянства за заявою чи зверненням до уповноважених органів країни.

Розглянемо деякі рішення Європейського суду з прав людини у справах, де розглядали питання громадянства та позбавлення громадянства. У справі Готі проти Хорватії (*Hoti v. Croatia*) Суд виявив порушення ст. 8 через невизначеність статусу проживання заявника, особи без громадянства у зв'язку з відсутністю ефективної можливості регламентувати його статус проживання. Стаття 8 не гарантує права набуття певної національності або

громадянства, проте свавільна відмова в громадянстві за певних обставин може викликати питання, передбачене ст. 8 Конвенції, через вплив такої відмови на приватне життя особи (Слівенко та інші проти Латвії, *Genovese v. Malta*).

Це стосується позбавлення громадянства, яке вже було отримано, а тест вимагав оцінювання того, чи скасування було свавільним, і того, якими були наслідки скасування для заявника (*Ramadan v. Malta*), стосовно особи, яка залишалася в державі-відповідачеві (*K2 v. United Kingdom*), який під час перебування за кордоном був позбавлений громадянства та якому було заборонено в'їзд на територію держави-відповідача, оскільки його вважали загрозою для національної безпеки. Такі принципи також застосовують до вилучення та відмови в обміні паспортів (Алпеєва і Джалагонія проти Росії стосовно практики визнання недійсними паспортів, виданих колишнім громадянам Радянського Союзу) [113, с. 28, 29].

На підставі викладеного вище зазначимо, що досі не сформульовано єдиної загальновизнаної правової дефініції позбавлення громадянства. В Україні заборонаю позбавлення громадянства, встановленою в ч. 1 ст. 25 Конституції України, вважають заборону безпідставного позбавлення громадянства, що вважається не сумісним з усталеними уявленнями про правову демократичну державу, у якій людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнані найвищою соціальною цінністю. Водночас 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.

Висновки до розділу 2

В умовах сьогодення кожен, хто виявив бажання засвідчити, що він володіє іноземною мовою (у цьому випадку – українською), проходить тест

за стандартованою шкалою A1, A2, B1, B2, C1, C2. Це стандарти, які розроблені мовною комісією ЄС. Їх відображено і в Законі України «Про функціонування української мови як державної» [133]. Загалом цей Закон містить дієві правові механізми захисту, розвитку та функціонування української мови, упровадження її в усіх сферах суспільних відносин, однак його досі не реалізовано цілком.

Процедура перевірки знань державної мови як необхідної умови набуття громадянства в Україні інтегрована в правове поле, яке потрібно наповнювати й удосконалювати. Саме запозичення норм права Європейського Союзу дало змогу вийти на інший рівень у зазначеній сфері, створити відкриті та прозорі процедури для набуття громадянства України.

Заборона позбавлення громадянства на рівні основного закону країни передбачена не в усіх європейських країнах. У Конституції України така заборона є не виправдано абсолютизованою.

Стосовно втрати громадянства в законодавстві більшості розглянутих країн ЄС окреслено лише ключові причини. У разі якщо в їхньому внутрішньому законодавстві не передбачено критеріїв припинення громадянства, вони керуються Європейською конвенцією про громадянство від 6 листопада 1997 року.

РОЗДІЛ 3

ПРАКТИКА ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

3.1. Повноваження державних органів щодо набуття та припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз

Актуальність дослідження питання громадянства пов'язана передусім з визначенням підстав набуття і припинення громадянства. Для ефективного здійснення цієї процедури є законодавчо закріплені права й обов'язки державних органів.

Згідно зі ст. 15 Загальної декларації прав людини, одним з головних прав людини є право на громадянство [40]. У ст. 3 Конституції України закладено основи відносин особи та держави, у яких людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнані найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності Української держави [81]. У цьому контексті йдеться передусім про права індивіда як члена суспільства та права конкретної особи, які охоплюють сукупність прав людини незалежно від її громадянства.

Регулювання повноважень державних органів у сфері громадянства України здійснюють на підставі таких відомчих правових актів: укази Президента України від 27 березня 2001 року № 215/2001 «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» та від 19 серпня 2010 року № 315/2015 «Питання Комісії при Президентові України з питань громадянства»; постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 року № 281 «Про затвердження Положення про Міністерство

закордонних справ України», указ Президента України від 2 квітня 1994 року № 127/94 «Про Консульський статут України».

До системи державних органів України, які наділені повноваженнями у вирішенні питань громадянства, належать:

- а) Президент України;
- б) Комісія при Президентові України з питань громадянства;
- в) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства;
- г) Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України [59].

Відповідно до п. 26 ч. 1 ст. 106 Основного Закону, Президент України приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України. Глава держави затверджує Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства та видає укази про прийняття до громадянства України або припинення громадянства України, а також визначає порядок провадження за заявами й поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень.

Указом Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»» № 215/2001 визначено, що основними завданнями Комісії при Президентові України з питань громадянства (далі – Комісії) є:

– розгляд заяв про прийняття до громадянства України, про вихід із громадянства України, подань про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України, внесення пропозицій Президентові України з цих питань;

– здійснення контролю за виконанням рішень з питань громадянства, прийнятих Президентом України; участь у підготовці проєктів законів, інших нормативно-правових актів про громадянство, внесення відповідних пропозицій Президентові України;

– вивчення та узагальнення практики виконання законодавства України про громадянство, внесення пропозицій Президентові України щодо його вдосконалення та поліпшення діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з реалізацією законодавства про громадянство;

– вивчення та узагальнення міжнародно-правових актів з питань громадянства, законодавства про громадянство інших держав і практики його реалізації [104].

Тобто цей орган переважно виконує функції збирання, аналізу й оформлення документів, які спрямовані на набуття та припинення громадянства України, надалі рішення приймає Глава держави.

До ключових прав Комісії, відповідно до ч. 4 цього Указу, належать такі:

– повертати заяви разом із доданими до них документами про прийняття до громадянства України, про вихід з громадянства України, подання про втрату громадянства України, документи про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України, Державній міграційній службі України або Міністерству закордонних справ України для оформлення їх відповідно до вимог законодавства України;

– одержувати в установленому порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади інформацію, необхідну для розгляду заяв про прийняття до громадянства України й вихід з громадянства України, подань про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України;

– звертатися в межах своєї компетенції до центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо проведення ними перевірки підстав, наявності або відсутності яких є необхідними для прийняття до громадянства України або припинення громадянства України, виконання умов прийняття до громадянства України або виходу з громадянства України [104].

Комісію утворюють у складі Голови, заступника Голови, відповідального секретаря та інших членів Комісії. Персональний склад Комісії затверджує Президент України. Попереднє опрацювання та підготовку на розгляд Комісії матеріалів з питань громадянства здійснює Управління з питань громадянства Адміністрації Президента України [103]. Рішення Комісії оформляють протоколами, які підписують усі члени Комісії, які брали участь у засіданні.

Відповідно до ст. 24 Закону України «Про громадянство України», до основних повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, належать:

1) встановлення належності до громадянства України відповідно до ст. 3 цього Закону;

2) прийняття заяв разом із необхідними документами щодо прийняття до громадянства України щодо виходу з громадянства України дітей у випадках, передбачених ч. 10–12 ст. 18 цього Закону, перевірки правильності оформлення документів, наявності умов для прийняття до громадянства України й відсутності підстав, через яких особу не приймають до громадянства України, наявності підстав для виходу з громадянства України й відсутності підстав, з яких не допускається вихід з громадянства України, надсилання заяв разом з висновком на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства;

3) підготовка подань про втрату особами громадянства України й разом з необхідними документами надсилання їх на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства;

4) прийняття рішень про оформлення набуття громадянства України особами з підстав, передбачених п. 1, 2, 4–10 ст. 6 зазначеного Закону;

5) скасування в межах повноважень прийнятих рішень про оформлення набуття громадянства України у випадках, передбачених ст. 21 Закону;

6) виконання рішень Президента України з питань громадянства [120].

Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України здійснюють такі основні повноваження з питань громадянства, як:

1) встановлення належності до громадянства України відповідно до ст. 3 Закону; 2) прийняття заяв разом з необхідними документами щодо прийняття до громадянства України осіб, які мають визначні заслуги перед Україною, й осіб, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України, перевіряють правильність їх оформлення, наявність умов для прийняття до громадянства України та відсутність підстав, за наявності яких особу не приймають до громадянства України, і разом з висновком надсилають на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 3) прийняття заяв разом з необхідними документами щодо виходу з громадянства України, перевіряють правильність їх оформлення, наявність підстав для виходу з громадянства України, відсутність підстав, за наявності яких не допускається вихід з громадянства України, і разом з висновком надсилають на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 4) готують подання про втрату особами громадянства України і разом з необхідними документами надсилають їх на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства [120].

Відповідно до ч. 1 ст. 34 Конституції Польської Республіки від 2 квітня 1997 року, польське громадянство набувають під час народження від батьків, які є польськими громадянами. Інші випадки набуття польського громадянства визначає закон [74]. В Основному законі Польщі визначено тільки ключову засаду набуття громадянства за «правом крові», а решта підстав передбачені як «другорядні» законами, як і перелік органів держави, компетентних у цій сфері.

У ст. 4 Закону Польщі «Про громадянство» від 19 жовтня 1945 року зазначено, що польське громадянство набувають: 1) відповідно до закону;

2) за поданням Президента; 3) шляхом визнання польським громадянином; 4) у разі відновлення польського громадянства [117].

Безпосередньо в ст. 9 цього Закону Польщі передбачено, що заяви, зазначені в них питання, які пов'язані з придбанням або втратою польського громадянства, приймає до протоколу:

1) воєвода за місцем проживання – від польського громадянина, що проживає на території Республіки Польща, й іноземця, який проживає на законних підставах у Польщі, за винятком випадку проживання за візою або перебування в безвізовому режимі;

2) консул – від особи, яка проживає за кордоном.

У питаннях, які регулює цей Закон у межах юрисдикції консулів, застосовують положення Консульського закону від 25 червня 2015 року, якщо конкретні положення не передбачають іншого.

В інших питаннях, зазначених у п. 1–2, застосовують Кодекс адміністративного судочинства, якщо законом не передбачено інше.

У питаннях, що не належать до компетенції воєводи, слід звернутися до міністра внутрішніх справ.

Також у Законі Польщі «Про громадянство» передбачено, що воєвода й міністр внутрішніх справ можуть відмовитися від обґрунтувань прийняття рішень, винесених на підставі закону, якщо це необхідно з міркувань оборони, національної безпеки або охорони громадського порядку та безпеки [117].

У цьому правовому акті Польської Республіки визначено, що президент Польщі може надати польське громадянство іноземцю. Заява про надання польського громадянства проходить через воєводу або консула особисто через пошту з офіційно завіреним підписом. Воєвода та консул передають президенту Польщі через міністра внутрішніх справ заяву на польське громадянство, а також документи, необхідні відповідно до п. 4 ст. 20 Закону, разом зі своїм особистим рішенням.

Рішення про визнання іноземця польським громадянином видає воєвода за місцем проживання зацікавлених осіб. Водночас відновлення польського громадянства відбувається за рішенням міністра внутрішніх справ.

Конституція Італійської Республіки від 22 грудня 1947 року (ст. 22) передбачає, що ніхто за політичними мотивами не може бути позбавлений правоздатності, громадянства, імені [67].

Детальніше про громадянство Італії, а саме підстави набуття і втрати громадянства, органи, уповноважені приймати рішення з питань громадянства; терміни тощо, регламентує Закон «Про громадянство Італії» від 5 лютого 1992 року № 91.

Зокрема, передбачено кілька способів набуття громадянства зазначеної держави: 1) за родинними зв'язками; 2) вступ на державну службу; 3) шляхом натуралізації; 4) через придбання нерухомості; 5) укладання шлюбу [27].

Розглядаючи компетенцію державних органів Італії щодо набуття та припинення громадянства, слід зауважити, що для кожного випадку передбачено особливий порядок. Наприклад, відповідно до ст. 5 Закону «Про громадянство Італії» № 91, чоловік, іноземець або особа без громадянства Італії набувають італійського громадянства, коли вони легально проживають щонайменше впродовж шести місяців на території республіки або через три роки після дати укладання шлюбу, якщо не відбулося ліквідації, скасування чи припинення цивільних дій, якщо не відбулося законного розлучення. Тоді зазначені особи отримують громадянство за рішенням міністра внутрішніх справ шляхом подання заяви міському голові муніципалітету за місцем проживання або компетентному консульському органу [42].

Італійське громадянство може бути надане указом президента Республіки після консультацій з Державною радою за пропозицією міністра внутрішніх справ:

а) іноземцеві, чий батько або мати або один з предків були громадянами за народженням або був народжений на території Республіки, в обох випадках, юридично, щонайменше три роки, до цих пір за винятком випадків, передбачених п. 1 ст. 4 (с); б) дорослому іноземцеві, усиновленому італійським громадянином, який легально проживав на території Республіки не менше ніж п'ять років після усиновлення; с) іноземцю, який прослужив, навіть за кордоном, щонайменше п'ять років, залежно від держави; d) громадянину держави – члена ЄС, якщо він/вона постійно проживає щонайменше чотири роки на території Республіки; е) особі без громадянства, яка легально проживає не менше ніж п'ять років на території Республіки; f) іноземцю, який легально проживав на території Республіки не менше ніж десять років.

Указом Президента Республіки після консультацій з Державною радою та за рішенням Ради міністрів, за пропозицією міністра внутрішніх справ за погодженням з міністром закордонних справ іноземцеві може бути надано громадянство.

Відповідно до ст. 11 глави 11 розділу Конституції Королівства Іспанії від 26 грудня 1978 року, іспанське громадянство набувають, зберігають і втрачають відповідно до закону.

Жоден іспанець за походженням не може бути позбавлений свого громадянства.

Держава може укласти договори про подвійне громадянство з ібероамериканськими країнами або з країнами, які мали або мають особливі зв'язки з Іспанією. У цих країнах, навіть якщо вони не визнають за своїми громадянами такого права на взаємних підставах, іспанці можуть натуралізуватися без втрати свого громадянства за народженням [70].

Згідно з книгою 1 розділу 1 Цивільного кодексу Іспанії від 24 липня 1889 року, передбачено такі підстави на отримання громадянства цього Королівства, а саме: 1) за походженням; 2) за президентства; 3) за натуралізацією та по оптиці.

Відповідно до ст. 21 цього Кодексу, іспанське громадянство набувають шляхом натуралізації за королівським указом, якщо особливі обставини узгоджені із зацікавленою стороною. Іспанське громадянство також набувають за місцем проживання в Іспанії, за умов, передбачених у ст. 22 Цивільного кодексу Іспанії, його надає міністр юстиції, який може відмовити в цьому у зв'язку з міркуваннями державної політики або через національні інтереси [182].

В Іспанії іноземці користуються тими самими громадянськими правами, що й іспанці, за винятком випадків, передбачених у конкретних статутах і договорах [182].

Проаналізувавши законодавство європейських країн, доходимо висновку, що функції уповноважених органів з питань громадянства переважно різняться.

Наприклад, для прийняття громадянства України шляхом натуралізації (прийняття до громадянства) заявник має пройти певну процедуру за різних обставин через такі органи, як Комісія при Президентові України з питань громадянства; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства; Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва й консульські установи України. В Італії певна процедура натуралізації відбувається або через голову муніципалітету проживання, тобто органу місцевої влади, або, якщо особа проживає за кордоном, – через компетентний консульський орган. Також громадянство може бути надано за рішенням міністра внутрішніх справ Італійської Республіки (а не лише президента), що передбачено широким колом його повноважень. В Іспанії громадянство набувають переважно на підставі королівського указу, хоча бувають і випадки, коли громадянство надає міністр юстиції Іспанії за певних підстав, визначених Цивільним кодексом Королівства Іспанії. У Польщі виключно Президент надає громадянство іноземцеві, а заяви зацікавлених осіб проходять через воєводу за місцем

проживання, консула або через міністра внутрішніх справ Польської Республіки.

Схожі функції в компетенції органів, уповноважених на прийняття до громадянства, полягають у тому, що в зазначених країнах надавати та припиняти громадянство може глава держави, водночас в Україні та Польщі це виключно президент країни, а в Італійській Республіці та Королівстві Іспанії можуть бути й інші передбачені в законі органи.

3.2. Практика вирішення питання щодо позбавлення громадянства в країнах Європейського Союзу та в Україні

Для України надзвичайно важливим є досвід країн ЄС з реформування органів державної влади й суспільства, а також правова допомога у виконанні завдань на шляху до європейської інтеграції.

В умовах сьогодення відповідно до актів міжнародного права регулювання питання набуття чи втрати громадянства належить до дискреційних повноважень держави. Під час правозастосування в різних суб'єктів постають складнощі під час визначення того, які ж повноваження є дискреційними.

Зокрема, в юридичній енциклопедії «дискреційні повноваження» і «дискреційна влада» потлумачено як право глави держави, голови уряду, інших посадових осіб органів державної влади діяти за певних умов на власний розсуд у межах закону [193, с. 195].

На законодавчому рівні дефініцію поняття дискреційних повноважень досі не закріплено. Це поняття використано в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (80)2, прийнятій 11 березня 1980 року на 316-й нараді. Відповідно до цього документа, дискреційними повноваженнями слід вважати повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може

обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за таких обставин [138, с. 470].

З огляду на це, у міжнародно-правових актах з питань громадянства здебільшого встановлюють загальні правила в цій сфері й ті умови, які повинні бути дотримані всіма державами. До таких умов належить правило, за яким внутрішнє законодавство не має містити розрізень або допускати практику, що призводять до дискримінації за ознакою статі, релігії, раси, кольору шкіри, національного чи етнічного походження (ст. 5 Європейської конвенції про громадянство від 6 листопада 1997 року [39]).

У Конвенції, стороною якої є і Україна [131], зазначено, що кожна держава може вільно вирішувати, які наслідки має в її внутрішньодержавному праві факт набуття її громадянином іншого громадянства або його належності до іншого громадянства. Водночас, згідно з приписом ст. 15 цієї Конвенції, її положення не обмежують право кожної держави встановлювати у своєму внутрішньому праві:

а) зберігають чи втрачають громадянство її громадяни, які набувають або мають громадянство іншої держави;

б) чи пов'язане набуття або збереження її громадянства з відмовою від іншого громадянства чи з його втратою.

Отже, Конвенція дає державам-учасницям право самим дозволяти чи забороняти множинне громадянство й визначати режим правового зв'язку між особою та державою.

Водночас у положенні ст. 4 Конституції України регламентовано, що в Україні передбачено єдине громадянство [80]. Ця норма спрямована на забезпечення єдиного правового статусу для всіх громадян України й однакового правового зв'язку кожного громадянина з державою. Крім того, у ч. 1 ст. 25 Конституції України визначено, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства та права змінити громадянство. Відповідно до припису п. 2 ч. 1 ст. 93 Конституції України, виключно законами України визначено громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців й осіб

без громадянства. У ст. 2 Закону України «Про громадянство України» передбачено принцип єдиного громадянства як такий, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Водночас у ньому зазначено, що в разі набуття громадянином України громадянства (підданства) іншої держави або держав, у правових відносинах з Україною його визнають лише громадянином України. У ст. 19 Закону передбачено підстави втрати громадянства. Однією з таких підстав є добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, однак механізм реалізації цього припису в Законі чітко не регламентовано.

Держави – члени ЄС як учасники процесів європейського врядування захищають передусім національні інтереси й не підпорядковуються наднаціональним органам ЄС. Безумовно, уряди держав-членів повинні виконувати та впроваджувати рішення ЄС (тобто постанови, директиви, рішення) тоді, коли вони ухвалені інституційним трикутником за процедурою, проте на етапі розроблення політики чи програми представники держав – членів повинні діяти незалежно, обстоюючи власні інтереси [38, с. 63].

Україна дотримується міжнародних принципів поваги до прав людини та її особистих свобод, закріплених у прийнятій 10 грудня 1948 року Генеральною Асамблеєю ООН Декларації прав людини, у статті 15 якої встановлено, що кожна людина має право на громадянство й ніхто не може довільно позбавити громадянства або його змінити [40].

Загалом Конституція України передбачає, що: «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами» [80].

Громадянство є виявом суверенітету, демократії та дотримання прав і свобод людини кожної держави світу. Сучасні міграційні процеси та

політико-правові ситуації, які складаються в країнах ЄС, потребують детальнішого аналізу й дослідження питання підстав припинення, передусім – позбавлення громадянства.

Ми поділяємо думку, що питання позбавлення громадянства є суперечливим у теорії як конституційного, так і міжнародного права. Його обговорення часто ускладнене через розмаїття численних національних підходів до питань громадянства та відсутність єдиної термінології навіть на міжнародному рівні. Наприклад, припинення громадянства *ex lege* (на підставі дії закону) або за ініціативою держави-учасниці в Європейській конвенції про громадянство 1997 року названо «втратою громадянства», а в Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 року така сама ситуація позначена словом «позбавлення». Україна ратифікувала обидві конвенції, і жодна з них не містить абсолютної заборони позбавлення громадянства або його втрати *ex lege* чи за ініціативою держави. Така заборона стосується лише позбавлення чи втрати громадянства, наслідком яких буде безгромадянство, і навіть це правило має винятки, наприклад, набуття громадянства шляхом шахрайства, надання неправдивої інформації або приховування будь-якого факту, що стосується заявника.

В Україні останніми роками активізувалася полеміка щодо можливості запровадження в Україні подвійного громадянства й удосконалення інших пов'язаних із громадянством процедур. Зокрема, у Парламенті України зареєстровано законопроект (№ 2590 від 13 грудня 2019 року), у якому запропоновано внести зміни до Закону України «Про громадянство України», а також обумовлену ними низку змін до інших законів України.

Зауважимо, що до країн, які визнають множинне громадянство, належать здебільшого ті держави, які в минулому володіли колоніями, або держави, засновані іммігрантами. Подвійне або множинне громадянство полегшує зв'язок між колишніми метрополіями та їхніми колоніями, підтримує вплив колишніх метрополій у відповідних країнах і спрощує зв'язок між іммігрантами та їх історичною батьківщиною. У Конституції

Іспанії зазначено, що Іспанія може укласти договори про подвійне громадянство з латиноамериканськими країнами або країнами, які мають особливі стосунки з Іспанією. Такі договори укладено з Аргентиною, Болівією, Гватемалою, Домініканською Республікою, Еквадором, Екваторіальною Гвінеєю, Колумбією, Коста-Рікою, Нікарагуа, Перу, Парагваєм, Філіппінами, Чилі та іншими країнами [51].

До держав, які дозволяють подвійне громадянство за певних умов, належать переважно ті країни, які здійснюють процес інтенсифікації зв'язків із власною діаспорою. Тому подвійне громадянство там можуть отримати здебільшого особи певної етнічної приналежності.

З початку XXI ст. дедалі більше країн надає можливість представникам діаспори набути громадянство історичної батьківщини. Зокрема, у Литві на подвійне громадянство можуть претендувати литовці: громадяни держав – членів ЄС і НАТО; політичні ув'язнені й засланці, а також нащадки трьох поколінь литовців, що покинули Литву під час радянської окупації; литовці, які традиційно компактно проживають у сусідніх державах; литовці, котрі набули литовське громадянство як виняток за наявності паспорта іншої держави; діти громадян Литви й громадян тих держав, з якими Литва уклала договір про подвійне громадянство [51].

Конституція України визначає порядок, за яким тільки закон регламентує підстави для набуття чи припинення громадянства в Україні. Нині це Закон України «Про громадянство» від 18 січня 2001 року, який визначає такі підстави припинення громадянства:

- 1) унаслідок виходу з громадянства України;
- 2) унаслідок втрати громадянства України;
- 3) за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Крім того, згідно з п. 26 ст. 106 Конституції України, повноваження щодо вирішення питання припинення громадянства покладено й на Президента України.

Доходимо висновку, що питання припинення громадянства є повністю врегульованим відповідними законодавчими актами країни. Проте недостатньо регламентованим видається питання щодо втрати громадянства України. Адже громадянин України, який набув громадянства іншої держави, не завжди надає про це відповідну інформацію уповноваженим органам. Крім того, такі держави, як Швейцарія, Ірландія, не вважають своїм правовим обов'язком повідомляти іншу державу про надання громадянства особі, а передусім якщо є підстави вважати, що таке громадянство надають з метою припинення переслідування за політичними, релігійних чи громадянськими переконаннями.

Із цього випливає, що особа, яка набула громадянства іншої держави й не повідомила про це відповідні державні органи України, а іноземна держава не надала жодної інформації, то така особа не втрачає статусу громадянина України, не несе за це відповідальності й користується подвійним громадянством, що є прямим порушенням ст. 4 Конституції України.

У такому випадку постає необхідність вирішення питання про позбавлення громадянства особи, яка може вчинити окреслені вище дії, хоча таку правову процедуру забороняють міжнародно-правові акти.

Проте в європейській судовій практиці вже є прецедент щодо відступу від вимог міжнародно-правових актів про заборону позбавлення громадянства. Ідеться про рішення Європейського суду з прав людини від 21 червня 2016 року у справі № 76136/12 «Рамадан проти Мальти», де пана Л. Рамадана було примусово позбавлено мальтійського громадянства [139].

У цій справі заявник стверджував, що позбавлення його мальтійського громадянства порушило його права, гарантовані ст. 8 Конвенції, оскільки внаслідок цього він став особою без громадянства. Свого часу він повинен був відмовитися від свого єгипетського громадянства, щоб стати громадянином Мальти, оскільки ні Єгипет, ні Мальта не визнавали можливість подвійного громадянства. Проаналізувавши два аспекти – чи

було позбавлення громадянства свавільним і наскільки серйозними були наслідки цього рішення для приватного життя заявника, Суд, п'ятьома голосами проти двох не виявив порушення ст. 8 Конвенції.

Окрему думку висловив португальський суддя Суду Паулу Пінту де Альбукерке, який критикував «невиправдані, драконівські заходи» щодо заявника в контексті здійсненого аналізу права на громадянство відповідно до міжнародних і європейських правових норм.

Також Марі-Бенедікт Дембур, професор права та антропології університету Брайтона, у коментарі до цього рішення Суду зауважує, що, «на жаль, ми звикли, що ЄСПЛ відмовляється визнати серйозність питань громадянства». Також вона критикує це рішення, оскільки, по-перше, Суд розглядає однаково припинення (анулювання) громадянства та втрату громадянства. По-друге, складається враження, що Суд не зважає на те, що заявник унаслідок припинення громадянства стане апатридом (особою без громадянства). По-третє, Суд дозволяє собі сумніватися в цьому та звинувачує заявника.

Європейський суд з прав людини послуговується Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року як правовим барометром для встановлення порушення прав людини, наявності дискримінації в діях органів публічної влади чи їхнього втручання в приватне та сімейне життя людей. Рішення Суду, зокрема у справах *Genovese v. Malta* (2012) і *Ramadan v. Malta* (2016), можуть стати ефективним інструментом та законною підставою для перегляду європейськими державами свого національного законодавства щодо громадянства з метою забезпечення та посилення ідеї людиноцентризму в громадянстві [151, с. 120].

Важливою є думка Венеціанської комісії, оскільки вона містить висновки щодо міжнародно-правових засад припинення громадянства за ініціативою держави. У п. 47 визначено «правила та принципи міжнародного права й загальновизнані принципи міжнародного права з питань

громадянства», згідно з якими: «національне законодавство може містити положення, що передбачає втрату громадянства у випадках поведінки, яка суттєво перешкоджає життєво важливим інтересам держави-учасниці; необхідно уникати безгромадянства; ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства» [17]. Загалом позбавлення громадянства має ґрунтуватися на нормативно-правовому акті, який чітко й однозначно визначає підстави втрати громадянства, а також норми, що регулюють питання втрати громадянства, не повинні мати зворотної сили, що означає прийнятність позбавлення громадянства лише у випадку дій, за вчинення яких закон передбачає настання такого правового наслідку, як припинення громадянства.

Аналіз практики Європейського суду з прав людини дає підстави для висновку, що застосування національного закону в певній юридичній ситуації вирішують шляхом визначення меж дискреційних повноважень органів державної влади, які застосовували норму права для вирішення конкретного юридичного факту. Органи державної влади несуть відповідальність за відповідність учинених дій щодо застосування норм права в дискреційних межах.

Інтегрування України в європейські та світові інституційні структури актуалізує необхідність узгодження її чинного законодавства з питань громадянства з європейськими стандартами. Аналіз законодавства європейських країн про громадянство дає змогу врахувати його прогресивні положення під час удосконалення національного законодавства. Слід урахувати, що проблеми в галузі громадянства, наявні в Західній Європі, можуть унаслідок політико-економічного розвитку стати невдовзі проблемами України.

Отже, з огляду на політичну ситуацію, яка склалася в нашій державі, гостро постала необхідність чіткого законодавчого врегулювання питання припинення громадянства та можливості запровадження судового механізму припинення/позбавлення громадянства України.

Громадянство є структурним елементом правового статусу особи, який відображає головний зміст зв'язку людини й держави, відносин громадянина з державою та суспільством.

У ст. 15 Загальної декларації прав людини зазначено, що «...ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства» [40]. Аналогічне положення містить і ст. 4 Європейської конвенції про громадянство 1997 року, а саме: «...правила кожної держави-учасниці, які стосуються громадянства, ґрунтуються: с) жодна особа не може бути безпідставно позбавлена громадянства» [39].

Зазначене питання набуло актуальності ще й тому, що термін «громадянство» нерозривно пов'язаний з поняттям «держава». Закріплення на рівні установчих договорів громадянства ЄС укотре порушило перед науковцями й політиками питання про уточнення правової сутності Європейського Союзу та кінцеву мету його створення. Більшість дослідників, обговорюючи ці питання, визнають, що Євросоюз уже давно вийшов за межі міжнародної організації в її традиційному значенні.

Тому не можна ототожнювати такі поняття, як «громадянство ЄС» і «громадянство держави», оскільки Європейський Союз не є суверенним утворенням, а тому зв'язок між ним й особами, які визнані його громадянами, не може бути ідентичним за змістом зв'язку між державою та її громадянами.

Міжнародно-правові документи не містять абсолютної заборони щодо позбавлення громадянства. Фактично позбавлення громадянства може бути передбачене лише в межах і спосіб, що визначені нормативно-правовими актами певної країни, тобто в національному законодавстві мають бути чітко прописані правові підстави позбавлення громадянства.

Слушною є думка С. В. Дрьомова, який вважає, що процедура позбавлення громадянства України надасть державі можливості усунути від участі в управлінні державними справами осіб, діяльність яких створює

загрози національним цінностям і життєво важливим інтересам українського народу й держави [36].

Цікавим для вивчення є досвід Франції, де 9 лютого 2016 року Національні збори закріпили позбавлення громадянства як вид кримінального покарання за вчинення тероризму. Підставою внесення змін до законодавства стали терористичні акти, унаслідок яких загинули люди. Причому у Франції значна частина громадян є біпатридами.

У висновку Венеціанської комісії щодо правок, внесених до Конституції Франції, ідеться про те, що позбавлення громадянства осіб, причетних до терористичної діяльності, не суперечить міжнародним стандартам. Згідно з висновком, уведення системи позбавлення громадянства чи прав, що надає громадянство, не порушує міжнародних стандартів. Водночас комісія рекомендувала: у Конституції Франції має бути зазначено, що позбавлення громадянства – це «додаткове покарання», яке слід застосовувати в кримінальних справах на індивідуальних засадах унаслідок справедливого судового розгляду [16]. Досвід Франції є цікавим для України в контексті механізму введення в дію положень про позбавлення громадянства особи, поведінка якої серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави. Однак слід урахувати, що Україна, приєднуючись до Європейської конвенції про громадянство та універсальної Конвенції про скорочення безгромадянства, не висловила тих застережень, які свого часу зробила Франція.

Законодавство таких країн, як Бельгія, Болгарія, Кіпр, Данія, Естонія, Франції, Ірландія, Литва, Мальта, Молдова, Румунія, Словенія, Швейцарія та Велика Британія, містить положення про можливість втрати громадянства через поведінку. У восьми країнах (Бельгія, Болгарія, Естонія, Франція, Ірландія, Литва, Мальта та Швейцарія) це стосується лише натуралізованих громадян [24, с. 9].

Знаковим у цьому питанні є рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рамадан проти Мальти», де суд зазначає, що рішення про

позбавлення позивача громадянства було прийнято відповідно до закону, а саме на підставі ст. 14 (раніше – ст. 9) Закону про мальтійське громадянство, яка передбачає, що міністр може позбавити мальтійського громадянства будь-якого громадянина Мальти, який отримав громадянство шляхом реєстрації або натуралізації, якщо з'ясується, що реєстрація або свідоцтво про натуралізацію було отримано шляхом шахрайства, помилкових відомостей або приховування будь-якого суттєвого факту [139].

В Україні порядок втрати громадянства регламентований у правовому полі, тому втрата громадянства України не відбувається автоматично, а лише на підставі правозастосовного акта – указу Президента України про припинення громадянства.

Згідно з положеннями ст. 25 Конституції України, громадянин України не може бути позбавлений громадянства та права змінити громадянство. Тобто в Україні було запроваджено абсолютну заборону позбавлення громадянства з метою запобігання поверненню до радянської тоталітарної практики припинення громадянства як можливої санкції проти дисидентів (тобто тих, хто офіційно виступав проти офіційної ідеології, відмовився підтримувати політику уряду та/або чия поведінка суперечила уявленням про життєво важливі інтереси Радянської держави) [105].

Серед порушень Російською Федерацією прав людини на окупованій території Криму не можна оминати увагою і примушення мешканців півострова отримати громадянство Російської Федерації, що є прямим порушенням ст. 15 Загальної декларації прав людини, яка встановлює не обов'язок, а саме право кожної особи на отримання громадянства [191, с. 45]. У всіх міжнародних документах, які в будь-який спосіб регулюють питання набуття громадянства, ідеться виключно про добровільне набуття громадянства певної держави.

Нині в більшості мешканців окупованого півострова є два паспорти одночасно – російський і український [191, с. 47].

Відповідно до ст. 4 Конституції України, «в Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом». Цю норму науковці й фахівці в галузі права тлумачать по-різному. Зокрема, є дві ключові позиції з цього приводу:

– одні вважають, що диспозицію ст. 4 Конституції України потрібно тлумачити як дозвіл й існування в Україні одного громадянства – держави Україна та заборону громадянства не тільки адміністративно-територіальних одиниць областей нашої держави, а й заборону мати громадянство інших країн (заборону множинного громадянства в країні);

– на думку інших, законодавство України прямо не забороняє множинне громадянство, а це означає: що не заборонено законом – те дозволено. Прихильники такої позиції обґрунтовують її, звертаючись до ст. 2 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року, що, на їхнє переконання, уточнює ст. 4 Конституції України й передбачає, що принцип єдиного громадянства означає *«громадянство держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України»*.

На нашу думку, окреслені позиції призводять до неоднозначного застосування положень нормативно-правових актів та зниження ефективності врегулювання в державі відповідних суспільних відносин. Для того щоб цю проблему вдалося розв'язати, передусім слід звернутися суб'єктам права з конституційним поданням (ст. 52 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року) до Конституційного Суду України задля тлумачення ст. 4 Конституції України (п. 2 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року), що й вирішить усі суперечки щодо неоднозначного тлумачення цієї норми.

Ми схилиємося до позиції щодо існування в державі виключно одного громадянства – громадянства України, хоча можливість запровадження подвійного громадянства залишається питанням, відкритим для обговорення та пошуку шляхів його реалізації.

За результатами проведеного нами анкетування, 53 % респондентів висловилися проти запровадження подвійного громадянства в Україні, 35 % – схвалюють таку ідею, а 12 % опитаних зазначили, що подвійне громадянство можна запровадити в Україні лише з тими країнами, де найбільше проживає українців або є українська діаспора (додаток А).

Важливим є питання щодо можливості притягнення до юридичної відповідальності за множинне (подвійне) громадянство осіб, які обіймають посади в органах публічної влади, місцевого самоврядування та правоохоронних органах.

На підставі аналізу деяких нормативно-правових актів України, у яких могла б бути закріплена юридична відповідальність за множинне (подвійне) громадянство (Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року, Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року), зауважимо, що в них такої відповідальності не передбачено. Хоча в ст. 29 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року встановлено, що: *«Посадові і службові особи, які порушили цей Закон, несуть відповідальність у порядку, передбаченому законами України».*

Заходи дисциплінарної відповідальності передбачено в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року, який зобов'язує припинити повноваження голів адміністрацій за виявлення факту подвійного громадянства (п. 2 ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Також згідно з положеннями Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, на державну службу не може вступити особа, яка має громадянство іншої держави (п. 6 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу»). Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу», «підставою для припинення державної служби у зв'язку

із втратою права на державну службу або його обмеженням є встановлення факту наявності у державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби».

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 97 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року, повноваження члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України припиняються в разі «припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави». Згідно з ч. 1 ст. 121 цього Закону, «повноваження судді припиняються в разі припинення його громадянства відповідно до Закону України «Про громадянство України» або набуття суддею громадянства іншої держави – з дня припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави».

Частина 2 ст. 121 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що «набуттям громадянства іншої держави для цілей цієї статті визнається:

1) отримання суддею статусу громадянина іншої держави в результаті дій, вчинених таким суддею або від його імені за його дорученням або за його згодою для створення відповідних правових наслідків;

2) у разі якщо суддею отриманий статус громадянина іншої держави в силу закону або іншим чином без його згоди, – невчинення суддею дій для позбавлення статусу громадянина іншої держави протягом десяти днів з дня, коли судді стало відомо про отримання такого статусу» [132].

Відповідно до ст. 57 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року:

«1. Прокурор у разі припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави звільняється з посади особою, уповноваженою цим Законом приймати рішення про звільнення прокурора, за поданням відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів.

2. Генеральний прокурор у разі припинення громадянства або набуття громадянства іншої держави звільняється з посади Президентом України за поданням відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів.

3. Прокурор не може продовжувати здійснювати свої повноваження з моменту припинення громадянства України або встановлення у поданні відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, факту набуття прокурором громадянства іншої держави».

Пункт 7 ч. 1 ст. 76 Закону України «Про прокуратуру» встановлює, що повноваження члена відповідного органу, який здійснює дисциплінарне провадження, припиняються в разі «припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави» [130].

Згідно з п. 11 ч. 1 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 травня 2015 року, поліцейський звільняється зі служби в поліції, а служба в поліції припиняється «у зв'язку з набуттям громадянства або підданства іншої держави». Також у п. 5 ч. 8 ст. 51 цього Закону визначено, що повноваження члена поліцейської комісії припиняються, «якщо член поліцейської комісії припинив громадянство або набув громадянства іншої держави». У п. 8 ч. 2 ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію» закріплено, що не може бути поліцейським «особа, яка втратила громадянство України та/або має громадянство (підданство) іноземної держави, або особа без громадянства» [128].

У Законі України «Про Національне антикорупційне бюро» від 14 жовтня 2014 року визначено:

– «Директор Національного бюро звільняється з посади в разі припинення його громадянства України або виїзду на постійне місце проживання за межі України та набуття громадянства іншої держави (п. 7 і 10 абз. 2 ч. 4 ст. 6)»;

– «Особа не може бути призначена на посаду в Національному бюро, якщо вона має громадянство іншої держави (п. 4 ч. 1 ст. 13)».

Інші посадові працівники Національного антикорупційного бюро України є державними службовцями та підпадають під дію Закону України «Про державну службу» [127].

Відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 року:

– «Військовослужбовці, які проходять військову службу за призовом осіб офіцерського складу, звільняються зі служби у зв'язку з припиненням громадянства України (п. е ч. 2 ст. 26)»;

– «Контракт припиняється (розривається), а військовослужбовці, які проходять військову службу за контрактом, звільняються з військової служби у зв'язку з припиненням громадянства України (п. л ч. 5 ст. 26)»;

– «Військовослужбовці, які проходять кадрову військову службу, звільняються з військової служби в мирний час у зв'язку з припиненням громадянства України (пп. і п. 1 ч. 6 ст. 26)»;

– виключенню з військового обліку в районних (міських) військових комісаріатах (військовозобов'язаних Служби безпеки України в Центральному управлінні або регіональних органах Служби безпеки України, військовозобов'язаних Служби зовнішньої розвідки України у відповідному підрозділі Служби зовнішньої розвідки України) підлягають громадяни України, які припинили громадянство України (п. 5 ч. 6 ст. 37) [115].

Цей закон поширює свою діяльність на такі правоохоронні органи України, як Національна гвардія України та Державна прикордонна служба України. У правових актах діяльності зазначених органів не закріплено питання відповідальності за множинне (подвійне) громадянство й не передбачено навіть звільнення з посади.

Згідно із Законом України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року, «повноваження Директора Державного бюро розслідувань, першого заступника Директора Державного бюро розслідувань

і заступника Директора Державного бюро розслідувань припиняються у зв'язку із закінченням строку повноважень або в разі припинення ним громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України, а також у разі набуття громадянства (підданства) іншої держави (п. 7 та 10 ч. 3 ст. 10)» [123].

Інші працівники Бюро є державними службовцями та підпадають під дію Закону України «Про державну службу».

Жодних дисциплінарних або інших стягнень не встановлено за наявність другого громадянства для народних депутатів України. Повноваження нардепа припиняються достроково в разі припинення українського громадянства або виїзду за кордон на постійне проживання (п. 4 ст. 4 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року). Для членів Кабінету Міністрів України законодавство також не встановлює обмежень щодо перебування в громадянстві (підданстві) інших держав і жодної відповідальності за це.

Отже, законодавче врегулювання питання щодо недопущення осіб з подвійним чи множинним громадянством до державної служби є недосконалим.

Наприклад, у Законі України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 року, що поширюється на військовослужбовців Збройних сил України, органи Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України й інші визначені законодавством органи, не передбачено навіть дисциплінарний захід у зв'язку з набуттям громадянства іншої країни під час проходження служби, а лише є згадка про припинення громадянства України.

Таких прикладів у законодавстві України чимало.

Юридична відповідальність посадових осіб у державі за набуття громадянства іншої держави є, але не для всіх категорій посадовців, а також вона має виключно дисциплінарний характер і не є рівнозначною із суспільною небезпечністю такого діяння.

У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [126] передбачено, що повноваження голів адміністрацій припиняються за виявлення факту подвійного громадянства. На наше переконання, словосполучення «подвійне громадянство» можна тлумачити по-різному. Одні можуть зазначати, що подвійне громадянство – це громадянство двох країн, а інші – що це громадянство двох і більше. Вважаємо, що за логікою це словосполучення слід тлумачити як існування тільки громадянства двох країн. Тому посадові особи держави (голови адміністрацій) можуть зловживати цим і стверджувати про наявність трьох і більше громадянств, що не підпадає під категорію припинення їх повноважень. Задля подолання цієї проблеми необхідно внести зміни в Закон України «Про місцеві державні адміністрації», замінивши словосполучення «подвійне громадянство» на «множинне громадянство» або «подвійне (множинне) громадянство». Також можна переформатувати його зміст на кшталт: «повноваження голови адміністрації припиняються в разі припинення громадянства України, набуття або виявлення факту набуття громадянства (підданства) іншої держави й виїзду на постійне місце проживання до іншої держави».

На нашу думку, у закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про прокуратуру», у ст. 51 Закону України «Про Національну поліцію», «Про Національне антикорупційне бюро», «Про військовий обов'язок і військову службу», акцентувавши увагу на позитивному досвіді законів України «Про Національну поліцію» та «Про Державне бюро розслідувань», слід внести зміни, зазначивши: «...виявлення громадянства (підданства) іншої країни».

Не можна поширювати визначення інституту громадянства на інститут підданства в державі, оскільки це два різні поняття. Найсуттєвіша їхня відмінність полягає в тому, що інститут громадянства є в демократичних державах світу, а інститут підданства – у монархічних, а також інститут громадянства виявляється у взаємних правах й обов'язках громадянина з

конкретною державою, натомість інститут підданства полягає в наявності в особи в цій державі переважно обов'язків, а не прав.

Також скориставшись позитивним досвідом закріплення в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» умови скасування в посадових осіб повноважень через виїзд на постійне місце проживання до іншої країни, слід запровадити таку норму до зазначених вище законів України, що видається цілком доречним.

Зауважимо, що 21 листопада 2016 року за № 5433 було зареєстровано проєкт закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо набуття (припинення) громадянства України, громадянства (підданства) іншої держави або громадянств (підданств) інших держав.

У цьому законопроєкті запропоновано внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та законів України «Про Службу безпеки України», «Про Національну поліцію України», «Про Антимонопольний комітет України», «Про прокуратуру», «Про Вищу раду юстиції», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», «Про державну таємницю», «Про Національний банк України», «Про всеукраїнський референдум», «Про Центральну виборчу комісію», «Про місцеві вибори», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про вибори народних депутатів України», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Державну прикордонну службу України», «Про Державну спеціальну службу транспорту», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», «Про Службу зовнішньої розвідки України», «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про пенсійне забезпечення

осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про громадянство України», метою і завданням яких є реалізація вимог Конституції України щодо єдиного громадянства (стаття 4) та принципу єдиного громадянства, встановленого Законом України «Про громадянство України» (стаття 2) шляхом запобігання та зменшення кількості випадків множинного (подвійного) громадянства в Україні.

Ключова зміна, яку пропонують внести законотворці в цьому законопроекті, полягає в тому, щоб доповнити главу 15 статтею 198-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення такого змісту:

«Стаття 198-1. Порухення обов'язку громадянина України щодо повідомлення про набуття громадянства (підданства) іншої держави або громадянств (підданств) інших держав

Неподання або несвоєчасне подання повнолітнім громадянином України, який добровільно набув громадянство (підданство) іншої держави або громадянства (підданства) інших держав, письмової заяви про це та копії документа, що підтверджує набуття ним іноземного громадянства (підданства) або іноземних громадянств (підданств) до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства або дипломатичного представництва чи консульської установи України в іншій державі – у разі його проживання за кордоном, –

тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі діяння, вчинені посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, –

тягнуть за собою накладення штрафу від однієї тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

У своєму висновку Головне науково-експертне управління зауважило: «Відповідно до пункту 3 статті 17 Закону України «Про громадянство України» (у редакції проєкту) громадянство України припиняється «внаслідок автоматичного припинення громадянства України». При цьому

згідно з абзацом 21 статті 1 Закону України «Про громадянство України» (у редакції проєкту) «автоматичне припинення громадянства України – припинення правового зв'язку між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках, одночасно із набуттям особою громадянства (підданства) іншої держави або громадянств (підданств) інших держав». У зв'язку із цим використання в назві та диспозиції ст. 198-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (у редакції проєкту) терміна «громадянин України» є некоректним, оскільки з моменту набуття громадянства (підданства) іншої держави особа, згідно з п. 4 ст. 17 Закону України «Про громадянство України» (у редакції проєкту), автоматично втрачає громадянство України».

Також у законопроєкті передбачено й інші зміни в перелічених вище законах України, що стосуються запровадження дисциплінарного заходу у вигляді звільнення із займаної посади (посада пов'язана з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування) у зв'язку з набуттям громадянства (підданства) іншої держави, однак у законопроєкті є чимало недоліків. Головне науково-експертне управління виявило їх і в запропонованих змінах до інших законопроєктів, тому у висновку зазначило, що «за результатами розгляду у першому читанні законопроєкт доцільно повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання».

Слід акцентувати й на законопроєкті, що був зареєстрований у Верховній Раді України від 24 лютого 2017 року за № 6131 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності народних депутатів України та державних службовців за набуття громадянства інших держав».

Законопроєкт передбачав внесення змін до таких законів України: Кодексу адміністративного судочинства України, «Про Регламент Верховної Ради України», «Про громадянство України», «Про вибори народних депутатів України», «Про державну службу».

Зміни полягають у такому: якщо народний депутат України набуде громадянства іншої держави, то він втратить свій депутатський мандат, а також якщо під час проведення депутатських виборів виявиться, що кандидат у народні депутати має громадянство іншої держави, то його кандидатуру знімають. Також зміни стосуються і державних службовців, які полягають у такому: якщо виявиться, що державний службовець набув громадянства іншої держави, то його звільнить орган призначення, а також визначено, що неповідомлення кандидата на посаду державного службовця України про громадянство іншої держави тягне за собою відповідальність, встановлену законом. Однак чіткої відповідальності не передбачено.

Також визначено суб'єктів, які уповноважені приймати рішення у зв'язку зі встановленням факту набуття громадянства іншої держави народним депутатом України й кандидатом у народні депутати України, що перебуває в громадянстві іншої держави.

У випадку набуття народним депутатом України громадянства іншої держави запропоновано механізм позбавлення його мандата, звернення з позовною заявою таких суб'єктів, як: партія – суб'єкт виборчого процесу в особі її керівника або уповноваженої особи партії, від якої особа обрана депутатом за виборчим списком у загальнодержавному окрузі, зареєстрована та набула повноважень народного депутата України, Голова Верховної Ради України, перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України до Вищого адміністративного суду України (як першої інстанції).

У випадку подання неправдивих відомостей кандидатом у народні депутати України щодо набуття ним громадянства іншої країни до Центральної виборчої комісії України, у разі виявлення такого факту вона знімає його кандидатуру з голосування або анулює набрані ним голоси.

Також слід зауважити, що зміни, які запропоновані в законопроекті № 6131 від 24 лютого 2017 року, стосуються тільки державних службовців і народних депутатів України, а щодо депутатів та працівників місцевих рад ситуація залишається незмінною. Вважаємо, що депутати й органи місцевих

рад також займають відповідальне становище сільського, селищного, районного, міського, обласного, а інколи й державного значення, тому зміни в законодавство України слід вносити з огляду на цю позицію. Зазначений законопроект було відкликано 29 серпня 2019 року.

13 березня 2017 року Президент України вніс на розгляд Верховної Ради України проект закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство за № 6175, метою якого є законодавче вдосконалення механізму припинення громадянства України в разі добровільного набуття особою громадянства іншої держави та запобігання випадкам множинного громадянства для осіб, які набувають громадянство України. Законопроект передбачав внесення змін 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 й надав згоду на припинення громадянства України;
- 2) встановлюється строк, протягом якого особа, яка набула громадянство України за територіальним походженням, унаслідок прийняття до громадянства України або поновлення в 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 із числа тих, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, – механізм подання їхніх паспортних документів іноземної держави до уповноважених органів України;
- 3) передбачено 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 пропонував урегулювати питання скасування рішень про оформлення набуття громадянства України в 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, загалом поділяючи ідею створення дієвого механізму запобігання випадкам наявності в громадян України множинного громадянства й необхідність модернізації чинних законодавчих актів, зосередило увагу на очевидній фрагментарності законопроекту й наявності низки дискусійних положень. Водночас виявлено низку неточностей, які потребують усунення. Ідеться про запропоновані зміни до ст. 19 та 21 Закону України «Про громадянство України», які передбачають 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 набути громадянство України;
- набуття громадянства України із суттєвим порушенням встановленого законодавством про громадянство України порядку.

Однак ні в чинних законодавчих актах, ні в цьому законопроекті не міститься 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 означала б нехтування конституційним принципом правової визначеності.

Законопроект також передбачав, що громадяни України, які на день набрання чинності законом, про проєкт якого йдеться, матимуть паспортні документи іноземних держав, будуть зобов'язані протягом шести місяців здійснити заходи щодо припинення іноземного громадянства й подати свої паспортні документи іноземних держав до уповноважених органів України

для здійснення цими органами в порядку, визначеному 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 ст. 8 або 10 Закону України «Про громадянство України», рішення про оформлення набуття ними громадянства України підлягатиме скасуванню. Невиконання таких зобов'язань іншими громадянами України, зокрема тими, які набули громадянство відповідно до ст. 9 Закону України «Про громадянство України», визнається підставою для втрати громадянства України відповідно до цього Закону.

Доцільно зауважити, що реалізація зазначених положень у разі ухвалення цього законопроекту створить вкрай небезпечні ризики щодо настання істотних негативних наслідків для України. Значна частина українців (за неофіційними даними – 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 вкрай невтішну 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. Можливими є випадки компактного їх проживання в окремих районах, що негативно позначатиметься на функціонуванні органів державної влади й інститутів місцевого самоврядування.

У законопроекті не розглянуто 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.

Водночас запропоновані в законопроекті новели фактично перетворюють право особи на вихід з громадянства України на її обов'язок. Проте якщо особа виявить небажання вчинити саме так, як 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 року також акцентував на наявних у тексті суттєвих недоліках і 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 функції держави або місцевого самоврядування».

Внесення змін до законодавчих актів України щодо запровадження відповідальності у випадку набуття громадянства іншої держави за наявності громадянства України не передбачено. Цей законопроект 20 травня 2019 року було відкликано з парламенту.

Зауважимо, що 15 березня 2017 року за № 6175-1 у Верховній Раді України зареєстровано альтернативний до розглянутого вище проєкт 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.

Цей законопроект переважно дублює положення законопроекту за реєстраційним № 6175. Відмінність полягає лише в тому, що законопроект № 6175-1 встановлює додаткові заборони мати множинне громадянство особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Ретельно розглянувши цей законопроект, Головне науково-експертне управління Верховної Ради України висловило низку критичних зауважень і в узагальнювальному висновку від 3 квітня 2017 року запропонувало парламенту 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 року висловив критичні зауваження та запропонував парламенту за результатами розгляду в першому читанні повернути його суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання. Тому 29 серпня 2019 року законопроект було відкликано.

14 березня 2017 року за № 6178 у Верховній Раді України зареєстровано проєкт 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. Законопроект передбачає закріпити в галузевому законодавстві України про громадянство положення щодо встановлення юридичної відповідальності будь-яких осіб за його порушення. Також запропоновано 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 норми в цьому випадку йдеться про новий додатковий вид

покарання – припинення громадянства. З огляду на це, доцільніше було би пропонувати доповнити такою нормою розділ X «Покарання та його види».

Суперечливим є власне зміст запропонованої новели. По-перше, у ч. 1 передбачено зазначити таке: «1. Судом може бути припинено громадянство особи, яка є громадянином України і вчинила злочин, передбачений статтями 109–114-1 цього Кодексу». Відповідно до ч. 2, «...громадянство особи припиняється в порядку, встановленому Законом України “Про громадянство України”». Тож автори законопроекту проігнорували те, що серед наведеного переліку статей КК України статтю 114 (шпигунство) встановлено відповідальність за вчинення злочину спеціальним суб’єктом, яким у цьому випадку ніяк не може бути громадянин України. По-друге, у законопроекті немає жодних пропозицій щодо внесення змін до санкцій у статті, що містяться в зазначеному вище переліку. По-третє, реалізація рішення суду про застосування запропонованої до КК України ст. 91-1 покладатиметься на Президента України в порядку, встановленому Законом України «Про громадянство України». Однак у цьому Законі в його чинній редакції такого порядку немає. Не пропонується він і в законопроекті. Отже, ухвалення зазначених змін до КК України неминуче може призвести до введення в дію «мертвої норми», яка без належних механізмів реалізації не зможе бути застосована.

Законопроект пропонує доповнити КК України статтю 366-1, встановивши відповідальність за приховування множинного громадянства. Суб’єктом цього злочину має стати «повнолітній громадянин України, який не подав або несвоєчасно подав до спеціального 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 запропоновано встановити покарання у

вигляді штрафу від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Зі змісту законопроекту випливає висновок, що питання про подальше перебування в 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.

Те саме стосується й положень запропонованої редакції ч. 2 ст. 366-1 КК України. Проте 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 «легалізація» передбачатиме позбавлення волі на строк до п'яти років. Автори законопроекту не вбачають за необхідне застосовувати до зазначених осіб додаткове покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Водночас автори законопроекту залишили поза увагою ще один важливий аспект. Встановлення кримінального покарання в обраний ними спосіб (позбавлення волі на строк до п'яти років) означатиме, що суспільно небезпечне діяння, передбачене ч. 2 ст. 366-1 КК України, відповідно до класифікації злочинів (ст. 12 КК України), одночасно потраплятиме до двох категорій: злочини невеликої тяжкості та злочини середньої тяжкості. Це своєю чергою неодмінно призведе до порушення

конституційних принципів правової визначеності й 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 (ст. 89 КК України).

Отже, аналізований законопроект, на перший погляд, пропонує вирішити питання множинного (подвійного) громадянства, проте містить значну кількість неточностей і недоліків, які слід виправити та врегулювати. Цей законопроект так само було відкликано 29 серпня 2019 року.

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

- проєкт закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань подвійного громадянства (реєстраційний № 6178-1 від 27 березня 2017 року);
- проєкт закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо множинного (подвійного) громадянства (реєстраційний № 6178-2 від 29 березня 2017 року).

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 й інших утворених відповідно до законів військових формувань тощо. Однак, на відміну від законопроекту № 6178-2, законопроект № 6178-1 пропонує створити механізм легалізації поліпатризму для пересічних громадян, тобто таких, які не виконують функцій органів державної влади або місцевого самоврядування. Крім того, передбачено встановити кримінальну відповідальність щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави

або місцевого самоврядування за приховування факту отримання громадянства (підданства) інших країн.

Аналіз зазначених вище законодавчих ініціатив дає підстави для висновку, що жоден із внесених до Верховної Ради України законопроектів не пропонує комплексного підходу до розв'язання 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 істотних загроз національній безпеці України.

Законодавство України у сфері громадянства – результат поєднання міжнародних стандартів і договорів й 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 громадянстві (підданстві) інших держав.

Крім зазначених законопроектів, до Верховної Ради України надходили й такі, які пропонували дозволити громадянам України мати множинне громадянство. Це такі законопроекти, як:

- проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо подвійного громадянства (реєстраційний № 2074 від 9 лютого 2015 року);

- проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо подвійного громадянства в Україні (реєстраційний № 6139 від 27 лютого 2017 року) тощо.

Розглянемо також і питання відповідальності посадових осіб держави в разі виявлення громадянства іншої країни.

Здійснений вище аналіз законопроектів засвідчив, що в деяких законодавчих актах держави передбачено норму щодо встановлення дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади в разі виявлення набуття громадянства іншої держави. Водночас є й інші законодавчі акти, у яких не передбачено або недосконало, на наш погляд, передбачено заходи дисциплінарного характеру у вигляді звільнення з посади посадової особи, уповноваженої на виконання функцій держави. Закони України «Про статус народного депутата України» і «Про Кабінет Міністрів України» не встановлюють дисциплінарних заходів і жодних інших у випадку набуття народним депутатом України чи членом (прем'єр-міністр, міністри, заступники міністрів й інші) Кабінету Міністрів України громадянства іншої держави. У Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року передбачено тільки те, що «повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково за наявності перелічених підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради в разі припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України», а щодо набуття громадянства іншої держави такої підстави не визначено.

Непростим є завдання щодо запровадження юридичної відповідальності та визначення механізму її реалізації в разі набуття посадовою особою держави громадянства іншої країни.

Ми поділяємо думку В. К. Грищука, що законодавець, який розраховує на максимально можливу реалізацію своєї волі, має «розмовляти» з тими, кому її адресовано, зрозумілою, максимально однозначною мовою [26, с. 678].

На нашу думку, у сучасних умовах, у яких Україна змушена захищати свої кордони від Російської Федерації шляхом відкритого протистояння з агресором на Сході нашої держави в межах операції Об'єднаних сил, нагальною є потреба запровадження юридичної відповідальності посадових осіб держави й осіб, уповноважених на виконання функцій держави, за

набуття громадянства іншої держави та щодо неповідомлення громадянином України у визначений строк про факт набуття громадянства іншої держави. Також слід зважати й на те, що до сучасної України належать території, які раніше належали до складу сусідніх країн (Буковина, частина Одеської області, Закарпаття й частина Галичини). Недружніми є наміри, які полягали у видачі румунських і угорських паспортів, що стало спробою запроваджувати подвійне громадянство для представників етнічних меншин [37, с. 197].

Вважаємо за доцільне запровадити юридичну відповідальність за набуття громадянства іншої держави для тих осіб, які є державними службовцями, працівниками правоохоронних органів, посадовими особами держави й іншими особами, які уповноважені на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування.

Водночас необхідно також передбачити в Кодексі України про адміністративні правопорушення таку норму відповідальності для осіб, які працюють в органах публічної влади: «Порушення обов'язку особи, яка виконує функції держави, органів місцевого самоврядування та власники, управлінці та їх заступники підприємств, установ й організацій цільового призначення держави, що знаходяться на території України, щодо повідомлення про набуття громадянства (підданства) іншої держави або громадянств (підданств) інших держав або виїзд їх на постійне місце проживання».

Запровадження адміністративної та кримінальної відповідальності потребуватиме внесення змін до Закону України «Про громадянство України» або ж розроблення та ухвалення нового закону.

Крім цього, законодавцю необхідно вдосконалити процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, які виконують функції держави, органів місцевого самоврядування та власників, управлінців і їх заступників підприємств, установ й організацій цільового призначення держави в разі виявлення факту набуття громадянства (підданства) іншої

держави чи виїзду особи на постійне місце проживання в галузевих законах діяльності. Дисциплінарна відповідальність полягатиме у звільненні із займаної посади зазначених осіб у максимально стислий строк.

3.3. Подвійне (множинне) громадянство в практиці країн Європейського Союзу та його значення для України

Громадянство є виявом суверенітету, демократії та дотримання прав і свобод людини кожної держави світу. Від того, як буде врегульовано питання громадянства в країні, залежить її подальший розвиток, оскільки фізична особа перебуває в постійному політико-правовому зв'язку з державою, унаслідок чого на неї покладаються певні права й обов'язки.

Слід зазначити, що деякі питання подвійного та множинного громадянства досліджено в таких дисертаційних роботах: О. В. Журавка «Міжнародно-правова характеристика інституту громадянства» (1999), К. Л. Шкумбатюк «Державна політика України у сфері громадянства в контексті європейської інтеграції» (2004), Р. Б. Бедрія «Громадянство України: конституційно-правові основи» (2005), М. І. Суржинського «Громадянство України як конституційно-правовий інститут» (2009), Я. В. Подими «Конституційно-правові принципи громадянства України» (2010), П. О. Великоречаніна «Множинне громадянство: конституційно-правове дослідження» (2015), О. В. Кулабахова «Інститут громадянства Європейського Союзу (загальнотеоретичне дослідження)» (2016).

Однією з провідних тенденцій розвитку сучасного конституційного права є посилення інтеграційних процесів, що спонукає до порівняльно-правових досліджень відносин між державою та особою. Ця проблематика охоплює і питання громадянства. Зазначене зумовлено й тим, що сфера відносин «особа – держава» завжди посідає центральне місце серед решти

правових питань, урегулювання яких безпосередньо впливає на інші сфери державно-суспільного життя [171].

Громадянство України – це стійкій, необмежений у просторі правовий зв'язок фізичної особи з Українською державою, що ґрунтується на юридичному визнанні державою цієї особи громадянином України, унаслідок чого особа й держава набувають взаємних прав та обов'язків в обсязі, передбаченому Конституцією та законами України [194].

Слід зазначити, що окремою ознакою зв'язку громадянства є його просторова стійкість, яка виявляється в тому, що громадянство не переривається, не припиняється під час перебування громадянина за кордонами нашої держави або ж на території інших держав. Такі обставини не позбавляють особи громадянства, не припиняють його, не змінюють правомочності громадянина, вони не зникають і юридично не змінюються. Водночас вони змінюють його фактичні можливості, зокрема, з одного боку, вони звужуються, оскільки особа не може повноцінно користуватися всім колом прав громадянина своєї країни, що зумовлено перебуванням не на території держави громадянства, однак активізуються ті правомочності громадянина, які не можуть бути активними під час перебування особи на території держави громадянства.

Ми поділяємо думку, що становлення інституту громадянства нерозривно пов'язано з формуванням новітньої української державності. Паралельно відбувається і розвиток множинного громадянства, що не можна не враховувати як конституційно-правові реалії сучасної України [14].

З огляду на сучасні тенденції розвитку України як правової держави в контексті набуття та припинення фізичними особами громадянства нашої держави, гостро постає проблема подвійного громадянства в Україні, шляхів виявлення цього факту й подальшого його вирішення.

Найвищий нормативно-правовий акт нашої держави – Конституція України – визначає, що «в Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом» [81].

З часу прийняття Основного Закону встановлення принципу єдиного громадянства в Україні зумовлює однакове розуміння кожною людиною причетності до долі незалежної держави – України. Важливим є те, що зникло підґрунтя політичних і юридичних колізій, що наявні в тих державах, де конституції та закони визнають інститут подвійного громадянства (наприклад, США, Канада, Іспанія, Швейцарія). Такий інститут спричиняє значну кількість суперечностей, законодавчих неузгоджень унаслідок неоднакового обсягу прав і свобод, якими біпатрид (тобто особа з подвійним громадянством) можуть реально користуватися за місцем мешкання, і тими, за яким вони мають право отримувати захист відповідно до правопорядку, що діє на їх етнічній батьківщині, громадянами якої вони також визнаються. Керуючись такими принципами, у практиці міждержавних відносин склалася тенденція уникати застосування інституту подвійного громадянства, а користуватися ним тільки на підставі двосторонніх угод [179].

Відповідно до цього, у Законі України «Про громадянство», а саме в п. 1 ст. 19, визначено одну з підстав втрати громадянства України, а саме: добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досягнув повноліття [120]. Така підстава й зумовлює принцип єдиного громадянства в Україні, метою якого є уникнення біпатризму в державі.

Хоча Європейська конвенція про громадянство 1997 року вимагає від держав гарантувати набуття дітьми громадянства обох з батьків і легітиме в такий спосіб головну причину виникнення множинного громадянства. Стаття 15 акцентує, що Конвенція не обмежує право країн, які приєдналися, дозволяти чи запобігати громадянству в інших випадках і відображає той

факт, що множинне громадянство є допустимим у деяких держав Європи, натомість інші намагаються його уникнути.

В Україні нагальною постає проблема щодо виявлення випадків подвійного громадянства, оскільки в нашій державі немає чіткого законодавчо врегульованого механізму виявлення таких випадків.

Як приклад можна навести інформацію з прикордонних районів нашої країни, зокрема тих, які межують з Молдовою, Румунією та Угорщиною, де, за неофіційними даними, близько половини громадян України є біпатридами, тобто особами з подвійним громадянством, які, крім українського громадянства, використовують громадянство тієї країни, з якою межує територія України.

Зазначене зумовлює політичну, соціальну ц економічну напруженість у нашій державі, оскільки люди, які перебувають у такому правовому статусі, не здатні повноцінно усвідомлювати свої обов'язки громадянина України, а в разі виникнення будь-якого виду державної нестабільності вони можуть одразу переїхати через кордон і стверджувати, що є громадянами іншої держави.

Саме тому пошук шляхів виявлення та подолання проблеми подвійного громадянства в Україні є надзвичайно важливим завданням, і це стосується не лише тих осіб, які проживають у прикордонних районах держави, а й осіб, які перебувають на територіях, тимчасово не підконтрольних нашій державі, зокрема самопроголошених Луганській Народній Республіці та Донецькій Народній Республіці. Особи, які виявили бажання залишитися на цих територіях, набули громадянства самопроголошених республік і також є біпатридами, одночасно користуються правами громадян України й іншого отриманого громадянства. У зв'язку із цим постає питання щодо позбавлення громадянства України таких осіб за здійснення підривної діяльності проти основ національної безпеки України, тобто непряме пособництво сепаратизму й тероризму. Адже люди, які вчиняють такі дії, опосередковано надають допомогу в

здійсненні зазначеної діяльності, є прихильниками тієї політичної та правової політики, яку реалізують на території їхнього місця проживання.

З огляду на зазначене, законодавство України щодо громадянства необхідно змінювати. Воно повинно мати на меті зменшення кількості випадків біпатризму (подвійного громадянства). Зокрема, наша держава уклала численні міжнародні договори з цього приводу. Одним із прикладів є Договір між Україною та Республікою Узбекистан про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства, підписаний 15 грудня 1996 року та ратифікований 13 липня 1999 року [4].

У ст. 2 Закону України «Про громадянство України» зазначено: «Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України».

Проте це положення не слід розцінювати як заборону подвійного громадянства, оскільки втрата громадянства України відбувається не автоматично з набуттям громадянства іншої держави, а виключно з дня видачі Указу Президента України про припинення громадянства щодо певної особи. Навіть якщо громадянин України набув громадянство іншої держави або держав, то не позбавляється українського громадянства і в правових відносинах з Україною надалі визнається лише громадянином України.

Отже, наявність у громадянина України подвійного громадянства не визнають. Особа, що має подвійне громадянство, перебуваючи на території однієї з держав, у громадянстві якої вона перебуває, здебільшого не може посилатися на свої зобов'язання стосовно іншої держави. Кожна держава, у громадянстві якої перебуває біпатрид, має право вважати його своїм громадянином і вимагати від нього виконання відповідних обов'язків [13].

Для нас є очевидним, що Україні необхідно невідкладно розробити й упровадити дієвий механізм для виявлення та вирішення питання подвійного

громадянства, використовуючи світову та загальноєвропейську практику подолання аналізованої проблеми.

Одним зі шляхів розв'язання порушеної проблеми є закріплення в Україні на законодавчому рівні інституту позбавлення громадянства особи або ж його втрати.

Втрата громадянства – це припинення громадянства за чітко визначеними в законі підставами, що відповідають загальноновизнаним правам і свободам людини в демократичному суспільстві.

Термін «позбавлення громадянства» має два значення: перше – безпідставне позбавлення громадянства, яке не сумісне із сучасним уявленням про правову, демократичну державу, а друге – позбавлення громадянства за чітко визначеними в законі підставами, які відповідають загальноновизнаним правам і свободам людини в демократичному суспільстві, тобто втрата громадянства за законом [172].

Відповідно до міжнародних нормативно-правових актів, зокрема Загальної декларації прав людини (п. 2 ст. 15) та Європейської конвенції про громадянство (п. с) ст. 4), заборона позбавлення громадянства не є абсолютною, забороняється тільки безпідставне позбавлення громадянства.

Забороною позбавлення громадянства, що закріплено в ч. 1 ст. 25 Конституції України, вважають виключно заборону безпідставного (довільного) позбавлення громадянства.

Національні збори Франції 2016 року конституційно узаконили позбавлення громадянства засуджених за тероризм. Запровадження системи позбавлення громадянства або прав, пов'язаних із громадянством, відтепер застосовують до всіх французьких громадян, незалежно від того, чи воно французьке, чи натуралізоване, одно-, дво- та багатонаціональні. Раніше це було можливо лише стосовно засуджених, які мали подвійне громадянство, а французький паспорт отримали не за народженням.

Згідно з висновком Європейської комісії за демократію через право «Венеціанська комісія» щодо поправок, внесених до Конституції Франції,

введення системи позбавлення громадянства чи прав, що надаються громадянством, не порушує міжнародних стандартів. Однак у висновку також містилася рекомендація, щоб у Конституції Франції було зазначено, що позбавлення громадянства – це «додаткове покарання», яке, відповідно, слід застосовувати в кримінальних справах на індивідуальній основі як результат справедливого судового розгляду [204].

Крім цього, у п. 4 ст. 21 Закону Республіки Узбекистан «Про громадянство Республіки Узбекистан» зазначено, що особа втрачає громадянство Узбекистану в разі, якщо ця особа спричинила значну шкоду інтересам суспільства чи держави, займалася діяльністю на користь іншої держави або вчинила злочини проти миру й безпеки [98].

Також як правовий прецедент слід вважати рішення Європейського суду з прав людини від 21 червня 2016 року щодо справи № 76136/12 «Рамадан проти Мальти», де пана Л. Рамадана було примусово позбавлено мальтійського громадянства [139]. Суд постановив, що позбавлення людини громадянства не є порушенням Європейської конвенції з прав людини. Таким чином, рішення в цій справі «стало першою справою ЄСПЛ стосовно позбавлення громадянства».

Отже, на підставі здійсненого аналізу законодавства деяких країн і рішень авторитетних міжнародних інституцій ми дійшли висновку, що інститут позбавлення громадянства в Україні повинен бути впроваджений у правове життя країни, оскільки подвійне громадянство порушує оптимальний зв'язок між людиною та державою, призводить до нечіткості й суперечностей у визначенні правового статусу осіб з подвійним громадянством і конфліктів у міждержавних відносинах. У зв'язку із цим наша держава за допомогою внутрішньодержавних, а також міжнародно-правових засобів повинна унеможливити факт отримання подвійного громадянства громадянами України, спираючись на те, що це призводить до негативних правових наслідків та загрози цілісності й національній безпеці держави.

Тому наявність єдиного громадянства в Україні є запорукою існування міцного правового зв'язку людини з державою, що зумовлено сукупністю їхніх взаємних прав, обов'язків і відповідальності. Такий зв'язок ґрунтується на визначеній державою наявності в людини, яка проживає в Україні, основних прав і свобод, гарантує повагу до гідності громадянина, що регулює закон відповідно до міжнародно-правових актів.

Висновки до розділу 3

Європейська й міжнародна спільноти розглядають позбавлення громадянства як негативне явище, що відображено в частині другій ст. 15 Загальної декларації прав людини. Проте в сучасних умовах не встановлено правову межу між позбавленням громадянства та втратою громадянства на підставі закону. Нагальною є необхідність здійснення глибинного їх аналізу з позицій відповідності об'єктивній реальності, сумісності з категорією прав людини й іншими об'єктивними цінностями, які закріплено в конституціях як ЄС, так і України.

Питання набуття та припинення громадянства необхідно розглядати як взаємопов'язаний механізм реалізації цього права.

Досі не сформульовано загальновизнаної правової дефініції позбавлення громадянства, а також не з'ясовано правової відмінності між позбавленням громадянства та втратою його на підставі закону. У зв'язку із цим вагомим є встановлення нелегітимних (або, навпаки, легітимних) з позиції правової демократичної держави підстав припинення громадянства особи.

Запровадження подвійного громадянства в Україні на зразок деяких країн ЄС (Франція, Іспанія, ФРН) можливе лише за умови чіткого розроблення доктрини запровадження подвійного громадянства, оскільки європейські держави, визнаючи подвійне європейське громадянство,

легалізують його шляхом визнання другого громадянство в повному обсязі чи з певними обмеженнями.

У європейській судовій практиці вже є прецедент щодо відступу від вимог міжнародно-правових актів про заборону позбавлення громадянства. Ідеться про рішення Європейського суду з прав людини від 21 червня 2016 року у справі № 76136/12 «Рамадан проти Мальти». Цей прецедент зумовив чимало дискусій і започаткував нову сторінку в розвитку інституту громадянства.

У науковій літературі активно обговорюють питання щодо припинення громадянства України осіб, які не є лояльними щодо держави й суспільства. Зокрема, це стосується саме тих громадян, які вчиняють злочини, що посягають на територіальну цілісність і недоторканість України. Порухене питання є дискусійним і суперечливим у теорії як конституційного, так і міжнародного права. Проте ідея щодо запровадження в правовий простір України інституту позбавлення громадянства як виду кримінального покарання має право на подальше обговорення в професійному середовищі, оскільки збільшення кількості випадків учинення терористичних актів у світі актуалізує питання запровадження інституту позбавлення громадянства також і в Україні.

ВИСНОВКИ

1. Громадянство – це суб’єктивне право людини, яке не належить до класичного переліку прав людини, що захищені Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, проте у зв’язку з його значущістю стає невід’ємною складовою реалізації прав людини та підлягає охороні в межах захисту інших прав і свобод, наприклад, права на повагу до приватного й сімейного життя, свободу вираження поглядів, заборони дискримінації тощо.

Сучасна концепція (доктрина) громадянства ґрунтується на визначенні громадянства як правового зв’язку між особою та державою. Водночас доведено, що юридичний зв’язок між особою і державою виникає та розвивається під впливом політичних й економічних факторів.

2. У процесі пізнання застосовано сукупність наукових принципів, світоглядно-філософських підходів та методів, які є релевантними тематиці дисертаційної роботи. Водночас стрижневим у контексті дослідження є метод конституційної компаративістики, використання якого дозволило визначити відмінності процедури набуття та припинення громадянства в Україні й країнах ЄС, а також виокремити позитивний зарубіжний досвід та обґрунтувати доцільність його запровадження в національну правову систему.

3. На підставі здійсненого аналізу встановлено, що набуття громадянства – це юридично визначений процес отримання громадянства певної держави особою як автоматично, так і за суб’єктивної її волі, що виявляється в їхніх взаємних правах та обов’язках.

Своєю чергою припинення громадянства – це юридично визначений процес втрати особою громадянства певної держави, що виявляється в подальшій відсутності необмеженого в часі та просторі, взаємозалежного в правах та обов’язках правового зв’язку як громадянина цієї держави.

Примусове припинення громадянства – це юридично визначений процес примусового позбавлення особи громадянства певної держави, що

виявляється в подальшій відсутності необмеженого в часі та просторі, взаємозалежного в правах та обов'язках правового зв'язку як громадянина цієї держави.

4. Кожна держава є суверенною в регулюванні питань громадянства, оскільки це дискреційні повноваження органів державної влади як України, так і Європейського Союзу. Однак свобода дій органів публічної влади обмежується нормами міжнародного права, а також правами інших держав. Констатовано, що в умовах сьогодення дедалі більша кількість науковців акцентує увагу не лише на загальних питаннях становлення та розвитку країн Європейського Союзу, тож чимало досліджень у цій галузі присвячено процесам євроінтеграції, особливостям набуття та припинення громадянства в кожній з країн Європейського Союзу. У зв'язку із зазначеним детально проаналізовано питання розроблення наукових рекомендацій, спрямованих, на думку автора, на вдосконалення правового регулювання громадянства в Україні. Запровадження подвійного громадянства в Україні за зразком деяких країн Європейського Союзу (Франція, Іспанія, ФРН) можливе лише за умови розроблення доктрини запровадження подвійного громадянства, оскільки європейські держави, визнаючи подвійне європейське громадянство, легалізують його шляхом визнання другого громадянства в повному обсязі чи з певними обмеженнями.

За результатами вивчення законодавства окремих країн Європейського Союзу сформульовано висновок, що в спрощеному порядку підлягає натуралізації лише одна група осіб – подружжя громадянина.

5. Обґрунтовано, що чинні положення Закону України «Про громадянство України» є застарілими й не враховують сучасні міграційні процеси, а також проєвропейський вектор розвитку України. Здебільшого вони не відповідають Європейській конвенції про громадянство 1997 року, тож потребують внесення відповідних змін і доповнень.

6. На підставі вивчення практики Європейського Суду з прав людини аргументовано, що деякі права можуть бути реалізовані тільки через

здійснення права на громадянство, що передбачає необхідність їх розгляду крізь призму громадянства (його збереження або позбавлення). Зокрема, громадянство стає предметом захисту під час розгляду скарг на порушення права на повагу до приватного й сімейного життя у випадках, коли заявника позбавляють громадянства й він підлягає видворенню. За певних обставин порушенням права на повагу до приватного життя є довільне позбавлення громадянства, факт якого суд перевіряє на предмет неправомірності прийняття державою такого рішення та серйозності наслідків. У межах захисту від дискримінації право на громадянство захищають, наприклад, у суперечках про громадянство позашлюбних дітей батьків з різними громадянствами.

У європейській судовій практиці вже є прецедент щодо відступу від вимог міжнародно-правових актів про заборону позбавлення громадянства. Ідеться про рішення Європейського суду з прав людини від 21 червня 2016 року у справі № 76136/12 «Рамадан проти Мальти». Цей прецедент зумовив розгортання гострих дискусій і започаткував нову сторінку в розвитку інституту позбавлення громадянства.

Заборону позбавлення громадянства на рівні основного закону країни передбачено не в усіх європейських державах. У Конституції України така заборона є не виправдано абсолютизованою.

У законодавстві країн Європейського Союзу щодо втрати громадянства передбачено тільки ключові причини. У разі якщо в їхньому внутрішньому законодавстві не встановлено певних критеріїв припинення громадянства, вони керуються Європейською конвенцією про громадянство 1997 року.

7. Доведено, що реформування системи органів державної влади, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, слід здійснювати комплексно, на підставі розробленої та ухваленої загальнонаціональної доктрини громадянства й найкращих практиках європейського досвіду та національних правових традицій. Для України цінним є досвід Латвії щодо врегулювання подвійного громадянства, яка дозволяє мати, крім

латвійського, громадянство країн Європейського Союзу й інших країн у разі наявності двостороннього міжнародного договору.

У зв'язку з анексією Автономної Республіки Крим і збройним конфліктом на території Донецької та Луганської областей в Україні актуальним є питання запровадження спрощених підстав для набуття громадянства особами, які стали на захист національних інтересів України і є громадянами інших держав або особами без громадянства, також позбавлення громадянства України тих осіб, які набули громадянства іншої держави, зашкодили національним інтересам України та їх вину доведено в установленому законом порядку.

Крім того, вважаємо за доцільне запровадити юридичну відповідальність за набуття громадянства іншої держави для тих осіб, які є державними службовцями, працівниками правоохоронних органів, посадовими особами держави й іншими особами, які уповноважені на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авакьян С. А. Гражданство Российской Федерации. М. : Рос. юрид. изд. дом, 1994. 128 с.
2. Александрова З. К. К вопросу о понятии гражданства. *Вопросы правового регулирования в социалистическом обществе* : материалы итог. науч. конф. Свердловск : Свердлов. юрид. ин-т, 1974. С. 23–29.
3. Альбертіні Л. М. Правове регулювання громадянства в європейських державах (порівняльний аналіз) : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 1998. 214 с.
4. Андрієнко В. Д., Бритченко С. П., Суботенко В. П., Чехович С. Б. Науково-практичний коментар Закону України «Про громадянство України». Київ : Леся, 2002. 251 с.
5. Арістотель. Політика / пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. Київ : Основи, 2000. 239 с.
6. Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации : учебник. М. : Инфра-М. Кодекс, 1996. 512 с.
7. Бедрій Р. Б. Конституційно-правові основи громадянства України : монографія. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2006. 164 с.
8. Бенхабиб С. Притязание культуры. Равенство и разнообразие в глобальную эру. М. : Логос, 2003. 350 с.
9. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М. : ИНФРА-М, 1999. 790 с.
10. Боняк В. О., Завгородній В. А., Самотуга А. В., Філянїна Л. А. Конституційне право України : навч. посіб. 2-ге вид., переробл. і доповн. Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 293 с.
11. Броунли Я. Международное право : в 2 кн. М. : Прогресс, 1977. Кн. 2. 255 с.
12. Брянцев О. Г. Гражданство Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 1993. 179 с.

13. Бусол О. Подвійне громадянство. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1453:gromadyanstvo&catid=8&Itemid=350.
14. Великоречанін П. О. Множинне громадянство: конституційно-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2015. 23 с.
15. Великоречанін П.О. Множинне громадянство: конституційно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2015. 201 с.
16. Венеціанська комісія підтримала позбавлення громадянства за тероризм. URL: <https://dmsu.gov.ua/news/international/veneczianska-komisiya-pidtrimala-pozbavlennya-gromadyanstva-za-terorizm.html>.
17. Висновок щодо проекту Конституційного Закону Франції «Про захист нації», ухвалений Венеціанською комісією на 106-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 берез. 2016 р.). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)006-e).
18. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М. : Наука, 1979. 229 с.
19. Віденська конвенція про дипломатичні відносини : міжнар. док. від 18 квіт. 1961 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_048#Text.
20. Віденська конвенція про консульські відносини : міжнар. док. від 24 квіт. 1963 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_047#Text.
21. Воеводин Л. Д., Златопольский Д. Л. Государственное право зарубежных социалистических стран : учебник. 3-е изд. М. : МГУ, 1984. 368 с.
22. Войтович Р. В. Логіка, методологія і методика наукових досліджень : навч. посіб. Київ : ЦНЛ, 2005. 116 с.
23. Гаазька конвенція з деяких питань, що стосуються колізій законодавства про громадянство : міжнар. док. від 12 квіт. 1930 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_218#Text.

24. Гацелюк В. О. Припинення громадянства особи внаслідок учинення злочину як захід кримінально-правового характеру *de lege ferenda* (у світі закордонного досвіду). *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2014. № 4. С. 83–96.
25. Головка А. А. Человек, личность, гражданин. Минск : Беларусь, 1982. 80 с.
26. Грищук В. К. Філософсько-правове розуміння відповідальності людини : монографія. Хмельницький : Хмельницьк. ун-т упр. та права, 2012. 736 с.
27. Громадянство Італії – оформлення італійського громадянства українцями. URL: <https://news.eurabota.ua/uk/italy/migration/hromadyanstvo-italiyi-dlya-ukrayintsiv>.
28. Декларація прав людини та громадянина : міжнар. док. від 26 серп. 1789 р. URL: <https://lawbook.online/gosudarstva-zarubejnogo-pravo/163deklaratsiya-prav-lyudini-16688.html>.
29. Декларація про права людини щодо осіб, які не є громадянами країни, в якій вони проживають : міжнар. док. від 13 груд. 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_227#Text.
30. Декларація про територіальний притулок : міжнар. док. від 14 груд. 1967 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_316#Text.
31. Деякі питання Національної комісії зі стандартів державної мови : постанова Кабінету Міністрів України від 6 листоп. 2019 р. № 911. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911-2019-%D0%BF#Text>.
32. Дністрянський С. Загальна наука права і політики. Прага : Наклад укр. ун-ту в Празі, 1923. 400 с.
33. Дробуш І. В., Кутинець В. В. Проблеми набуття громадянства України. *Молодий вчений*. 2017. № 5.1 (45.1). С. 35–38.
34. Другий протокол, що вносить поправки до Конвенції про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у

випадках багатогромадянства : міжнар. док. від 2 лют. 1993 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_037#Text.

35. Другий факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, що стосується скасування смертної кари : міжнар. док. від 15 груд. 1989 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_187#Text.

36. Дрьомов С. В. Інститут громадянства як регулятор впливу на стан забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2017. 90 с.

37. Євроатлантичний вектор України : нац. доп. / [редкол.: С. І. Пирожков, І. О. Кресіна, А. І. Кудряченко та ін.]. Київ : Нац. акад. наук України, 2019. 328 с.

38. Європейська інтеграція : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. І. А. Грицяка, Д. І. Дзвінчука. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. 464 с.

39. Європейська конвенція про громадянство : міжнар. док. від 6 листоп. 1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004.

40. Загальна декларація прав людини : міжнар. док. від 10 груд. 1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

41. Загальноєвропейські Рекомендації з мовної освіти: вивчення, викладання, оцінювання / наук. ред. С. Ю. Ніколаєва. Київ : Ленвіт, 2003. 273 с.

42. Закон про громадянство Італії від 5 лют. 1992 р. № 91. URL: https://www.esteri.it/mae/doc/191_1992.pdf.

43. Закон «Про громадянство Української Народної Республіки» (2 берез. 1918 р.). *Збірка нормативно-правових актів з питань громадянства України (1918–2000)* / упоряд. : В. Андрієнко, С. Бритченко, В. Суботенко, С. Чехович. Київ : Континент, 2000. С. 4–5.

44. Закон про громадянство Німеччини від 22 лип. 1913 р. URL: <https://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/s/staatsangehoerigkeitsrecht/staatsangehoerigkeitsgesetz.pdf>.

45. Златопольський Д. Л. Государственное устройство СРСР. М. : Госюриздат, 1960. 300 с.
46. Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве / отв. ред. Е. А. Лукашева. М. : Ин-т государства и права РАН, 1995. 135 с.
47. Кельман М. С. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку. *Психологія і суспільство*. 2015. № 4. С. 33–46.
48. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) : монография. 2-е изд. М. : Аванта+, 2001. 560 с.
49. Кириленко І. С. Локальна нормотворчість в сучасному суспільстві: теоретико-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2014. 220 с.
50. Ковальчук Б. В., Софінська І. Д. Генеза українського законодавства про громадянство. *Journal «ScienceRise: Juridical Science»*. 2018. № 1 (3). С. 4–10. doi: 10.15587/2523-4153.2018.126563.
51. Коломієць О. А. Інститут подвійного громадянства (біпатризму) у міжнародному праві: проблеми і перспективи. *Наукові праці*. 2010. Вип. 1. С. 296–301.
52. Комиссарова Е. Г. Цивилистическая методология в контексте научного познания. *Вестник Тюменского государственного университета*. 2008. № 2. С. 24–30. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/tsivilisticheskayametodologiya-v-kontekste-nauchnogo-poznaniya>.
53. Конвенцію про громадянство заміжньої жінки : міжнар. док. від 29 січ. 1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_158/ed19601020#Text.
54. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнар. док. від 4 листоп. 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

55. Конвенція про скорочення безгромадянства : міжнар. док. від 30 серп. 1961 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240.
56. Конвенція про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства : міжнар. док. від 6 трав. 1963 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_302#Text.
57. Конвенція про статус апатридів : міжнар. док. від 28 верес. 1954 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_232.
58. Конституционное право. *Jurisprudense.Club* : [сайт]. URL: <https://jurisprudence.club/konstitutsionnoe-uchebnik/stattya-gromadyanin-ukrajini-moje-but-47975.html#:~:text=2%20коментованої%20статті%20громадянин%20України,громадян%20України%20на%20її%20території>.
59. Конституційне право України : навч. матеріали онлайн. URL: https://pidruchniki.com/1356061546880/pravo/povnovazhennya_derzhavnih_organiv_posadovih_osib_schodo_virishennya_pitan_gromadyanstva_ukrayini.
60. Конституційне право України : підручник / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. 416 с.
61. Конституційне право України: прагматичний курс : навч. посіб. / [М. В. Афанасьєва, Ю. Ю. Бальцій, Ю. Д. Батан та ін.]; за заг. ред. М. В. Афанасьєвої, А. А. Єзерова ; тех. ред. Ю. Д. Батан. Одеса : Юрид. літ., 2017. 256 с.
62. Конституція Австрійської Республіки від 11 листоп. 1920 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/austria.pdf>.
63. Конституція Великого Герцогства Люксембург від 17 жовт. 1968 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/luxembourg.pdf>.
64. Конституція Грецької Республіки від 9 черв. 1975 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/greece.pdf>.
65. Конституція Естонської Республіки від 28 черв. 1992 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/estonia.pdf>.
66. Конституція Ірландської Республіки від 29 груд. 1937 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/ireland.pdf>.

67. Конституція Італійської Республіки від 22 груд. 1947 р. URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/1532528829const_italy.pdf.
68. Конституція Королівства Бельгія від 7 лют. 1831 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/belgium.pdf>.
69. Конституція Королівства Данії від 5 черв. 1953 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/denmark.pdf>.
70. Конституція Королівства Іспанії від 7 груд. 1978 р. URL: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://legalns.com/download/books/cons/spain.pdf>.
71. Конституція Королівства Нідерландів від 17 лют. 1983 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/netherlands.pdf>.
72. Конституція Королівства Швеції від 27 листоп. 1974 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/sweden.pdf>.
73. Конституція Литовської Республіки від 25 жовт. 1992 р. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm.
74. Конституція Польської Республіки від 2 квіт. 1997 р. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm.
75. Конституція Республіки Болгарія від 12 лип. 1991 р. URL: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://legalns.com/download/books/cons/bulgaria.pdf>.
76. Конституція Республіки Кіпр від 16 серп. 1960 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/cyprus.pdf>.
77. Конституція Румунії від 21 листоп. 1991 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf>.
78. Конституція Словацької Республіки від 1 верес. 1992 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/slovakia.pdf>.
79. Конституція США з коментарями, адаптованими з «World Book Encyclopedia». World Book, Inc., 2004. 92 с. URL:

https://photos.state.gov/libraries/ukraine/238746/ejournals/american_constitution_ukr.pdf.

80. Конституція України від 28 червня 1996 року : офіц. вид. Київ : Парлам. вид-во, 2017. 112 с.

81. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

82. Конституція України. Науково-практичний коментар / [редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін.]. 2-ге вид., переробл. і доповн. Харків : Право, 2011. 1128 с.

83. Конституція України. Науково-практичний коментар. URL: <https://textbook.com.ua/pravo/1474610935/s-4?page=3>.

84. Конституція Чеської Республіки від 16 груд. 1992 р. URL: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://legalns.com/download/books/cons/czech_republic.pdf.

85. Костицький М. В. Деякі питання методології юридичної науки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 3–11.

86. Кутафин О. Е. Российское гражданство. М. : Юристъ, 2003. 587 с.

87. Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть : учебник. М. : БЕК, 1997. 371 с.

88. Майданник О. О. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : Алерта, 2011. 380 с.

89. Мелашенко В. Ф. Основи конституційного права України : курс лекцій. Київ : Вентурі, 1995. 240 с.

90. Миронов О. О. Содержание категории «советское гражданство». *Проблемы конституционного права*. 1974. № 1 (2). С. 84–91.

91. Міжнародне право : мультимед. посіб. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/mg/lectures/lecture_7.html.

92. Міжнародне публічне право : навч. матеріали онлайн. URL: https://pidruchniki.com/1534122046701/pravo/pripinennya_gromadyanstva.

93. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права : міжнар. док. від 16 груд. 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.

94. Міжнародно-правове регулювання питань громадянства. *Студопедія. Ваша школонедія* : [сайт]. URL: https://studopedia.com.ua/1_29143_mizhnarodno-pravove-regulyuvannya-pitan-gromadyanstva.html.

95. Міжнародно-правове регулювання прав людини. *Центрально-західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Хмельницький)* : [сайт]. URL: <https://justice-km.gov.ua/mizhnarodno---pravove-regulyuvannya-prav-lyudini>.

96. Міжнародно-правове регулювання становища населення. *Jure: Український юридичний портал* : [сайт]. URL: <http://jure.in.ua/tema-5-mizhnarodno-pravove-regulyuvannya-standovishha-naselennya>.

97. Міжнародно-правові питання громадянства. URL: https://stud.com.ua/59182/pravo/mizhnarodno_ppravovi_pitannya_gromadyanstva.

98. О гражданстве республики Узбекистан : Закон Республики Узбекистан от 2 июля 1992 г. URL: http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=4880.

99. Основи держави і права : навч. посіб. / за ред. В. В. Комарова. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2002. 258 с.

100. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини від 23 трав. 1949 р. URL: https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation.

101. Основні міжнародні документи з прав людини : метод. посіб. Рівне : Голов. територ. упр. юстиції у Рівн. обл., 2017 р. 8 с.

102. Пальчук В. Громадянство України: підстави його набуття і припинення в сучасному контексті. URL: http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=849:status-gromadyanina&catid=8&Itemid=350.

103. Питання Комісії при Президентові України з питань громадянства : Указ Президента України від 19 серп. 2010 р. № 315/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/826/2010/ed20150609>.

104. Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» : Указ Президента України від 27 берез. 2001 р. № 215/2001. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/215/2001>.

105. Повага до прав людини та вимога лояльності: перспективи інституту громадянства в Україні : аналіт. звіт. URL: <https://democracy-reporting.org/ua/ukrainian-citizenship/>.

106. Погорілко В. Ф. Державна мова. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. Київ : Юрид. думка, 2011. URL: http://leksika.com.Ua/13250215/legal/derzhavna_mova.

107. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник. Київ : Наук. думка ; Прецедент, 2006. 344 с.

108. Політика імміграції: аналіз процедур і законодавчі новели України (аналітична записка). URL: <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/Zvit-Polityka-gromadyanstva-povnyj.pdf>.

109. Положення про громадянство СРСР : постанова ЦВК СРСР від 13 черв. 1930 р. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=54CCBFA2FC793CAC4D7FBD289BF113A4&req=doc&base=ESU&n=28593&REFFIELD=134&REFDST=100007&REFDOC=28386&REFBASE=ESU&stat=refcode%3D19025%3Bindex%3D14#2gsydz80ytg>.

110. Положення про громадянство СРСР : постанова ЦВК СРСР від 22 квіт. 1931 р. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=54CCBFA2FC793CAC4D7FBD289BF113A4&req=doc&base=ESU&n=27209&REFFIELD=134&REFDST=100006&REFDOC=28386&REFBASE=ESU&stat=refcode%3D16876%3Bindex%3D13#1a5s9uz8rmt>.

111. Положення про союзне громадянство : постанова ЦВК СРСР від 29 жовт. 1924 р. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3068#05715746215961581>.

112. Поняття інституту громадянства, особливості набуття та припинення громадянства України. *Освіта.ua* : [сайт]. URL: <http://ru.osvita.ua/vnz/reports/law/9530/>.

113. Посібник з прецедентного права Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод / пер. з англ. О. Дроздов, О. Дроздова. Рада Європи, 2019. 45 с. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/files/Posybynyk%20ESPL_Immigratsiya%2024022020.pdf.

114. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>.

115. Про військовий обов'язок і військову службу : Закону України від 25 берез. 1992 р. № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.

116. Про громадянство Німеччини : Закон ФРН від 22 лип. 1913 р. № 102-1. URL: <https://russian24.de/materialy/vse-o-germanii/562-zakon-o-grazhdanstve-frg-stag.html>.

117. Про громадянство Польщі : Закон Республіки Польщі від 19 жовт. 1945 р. № URL: <https://international.expert/docs/zakon-polshi-o-grazhdanstve-int.pdf>.

118. Про громадянство СРСР : Закон СРСР від 1 груд. 1978 р. № 8497-IX. URL: <http://www.kaznachey.com/doc/aRWM0558DCW/>.

119. Про громадянство СРСР : Закон СРСР від 23 трав. 1990 р. № 1518-I. URL: <https://base.garant.ru/6335804/>.

120. Про громадянство України : Закон України від 18 січ. 2001 р. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.

121. Про громадянство України : Закон України від 8 жовт. 1991 р. № 1636-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1636-12> (втратив чинність).

122. Про громадянство Української Держави : Закон Ради Міністрів від 2 лип. 1918 р. URL: [http://hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918\(08\)02.zakon.php](http://hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918(08)02.zakon.php).

123. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листоп. 2015 р. № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>.

124. Про державну мову : Закон Литовської Республіки від 31 січ. 1995 р. № I-779. URL: <http://language-policy.info/movne-zakonodavstvo/zakonodavstvo-pro-movyu-lytovskoj-respubliki/zakon-lytovskoj-respubliki-pro-derzhavnu-movu>.

125. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>.

126. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

127. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

128. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

129. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 верес. 2011 р. № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>.

130. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

131. Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство : Закон України від 20 верес. 2006 р. № 163-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/163-16#Text>.

132. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

133. Про функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квіт. 2019 р. № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>.

134. Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені

в Конвенції та у Першому протоколі до неї : міжнар. док. від 16 верес. 1963 р.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_059/ed19970717#Text.

135. Протокол щодо внесення поправок до Конвенції про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства : міжнар. док. від 24 листоп. 1977 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_303#Text.

136. Рабінович П. Основоположні права людини: соціально-антропна сутність, змістова класифікація. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2. С. 10–16.

137. Рабінович П. М. Наука філософії права: до характеристики предмета й методології. *Проблеми філософії права*. 2003. Т. 1. С. 22–26.

138. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень прийнята Комітетом Міністрів 11 берез. 1980 р. на 316-й нараді заступників міністрів. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / автор і упоряд. В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. С. 469–479.

139. Рішення Європейського Суду з прав людини «Рамадан проти Мальти» від 21 черв. 2016 р. Справа № 76136/12. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%2276136/12%22\],%22itemid%22:\[%22002-11223%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2276136/12%22],%22itemid%22:[%22002-11223%22]}).

140. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» : рішення Конституційного Суду України від 28 лют. 2018 р. № 2-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18#Text>.

141. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України

з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим): рішення Конституційного Суду України від 14 берез. 2014 р. № 2-рп/2014. *Вісник Конституційного Суду України*. 2014. № 2. С. 21.

142. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови): рішення Конституційного Суду України від 14 груд. 1999 р. № 10-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99#Text>.

143. Рубач Л., Мілорава М., Коцюба В. Громадянство: набуття та припинення. Київ : Фурса С. Я., 2006. 68 с.

144. Русинова С. И. Закрепление института гражданства в послевоенных конституциях буржуазных стран. *Правоведение*. 1962. № 4. С. 45–57.

145. Саїтов А. Французький цивільний кодекс 1804 року: історія і сучасність. *Журнал Юрист*. 2004. № 12 (42). С. 3–15.

146. Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР (1938 – июль 1956 гг.) / под ред. Ю. И. Мандельштам. М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1956. 535 с.

147. Светское государственное строительство и право : курс лекций / [Г. В. Атаманюк и др.]. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Мысль, 1986. 364 с.

148. Симкович А. Про подвійне громадянство та його «заборону». URL: <http://krytyka.com/ua/community/blogs/pro-podviyne-hromadyanstvota-yoho-zaboronu>.

149. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 520 с.

150. Советское государственное право / под ред. И. Е. Фарбера. Саратов : Саратов. ун-т, 1979. 327 с.
151. Софінська І. Філософсько-правова візія доктрини громадянства : монографія. Львів : Каменяр, 2018. 346 с.
152. Софінська І. Д. Візія законодавчого регламентування українського громадянства (1918–2018). *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 61–67.
153. Софінська І. Д. Громадянство: зародження правової доктрини. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 2. С. 57–62.
154. Софінська І. Д. Філософсько-правова доктрина громадянства : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.12. Львів, 2019. 519 с
155. Сподинський О. О. State (official) language proficiency as an obligatory condition to acquire citizenship: Ukrainian and European experience. *Часопис Київського університету права*. 2020. Вип. 2. С. 169–173.
156. Сподинський О. О. Біпатризм в контексті міграційної політики України та зарубіжних країн. *Правове регулювання економіки*. 2019. № 18. С. 53–64.
157. Сподинський О. О. Володіння державною мовою як необхідна умова набуття громадянства: український та європейський досвід. *Забезпечення прав людини в контексті інтеграційних процесів України : матеріали круглого столу (Київ, 29 листоп. 2018 р.)*. Київ, 2018. С. 128–131.
158. Сподинський О. О. Запровадження подвійного громадянства в Україні: запозичення європейського досвіду чи загроза національній безпеці. *Актуальні проблеми захисту національних інтересів України від загроз : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 26 черв. 2020 р.)*. Київ : Ін-т УДО України КНУ імені Тараса Шевченка, 2020. С. 221–223.
159. Сподинський О. О. Інститут подвійного громадянства (біпатризм): теоретичний і практичний аспекти. *Національна юридична освіта й наука в європейському та євроатлантичному вимірах : матеріали загальноакад. підсумк. наук.-теорет. конф. здобувачів вищої освіти (Київ, 17 трав. 2019 р.) /*

[редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ, 2019. С. 266–269.

160. Сподинський О. О. Конституційно-правова вимога володіння державною мовою як необхідна умова набуття громадянства: світовий досвід. *Конституція України в умовах сьогодення* : зб. тез наук.-практ. круглого столу, присвяч. Дню Конституції України (Київ, 24 черв. 2019 р.). Київ, 2019. С. 199–202.

161. Сподинський О. О. Повноваження державних органів щодо набуття та припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз. *Механізм правового регулювання правоохоронної та правозахисної діяльності в умовах формування громадянського суспільства (осінні читання)* : зб. тез Всеукр. наук. конф. здобувачів вищої освіти (Львів, 23 листоп. 2018 р.) / упор. Л. В. Павлик. Львів, 2018. С. 382–385.

162. Сподинський О. О. Подвійне громадянство в Україні: потенційна загроза національній безпеці. *На перетині мови і права* : матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 22 лют. 2018 р.). Київ, 2018. С. 194–199.

163. Сподинський О. О. Полігромадянство: позитивні і негативні сторони. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 5. С. 33–41.

164. Сподинський О. О. Проблема подвійного громадянства в Україні: шляхи її вирішення. *Часопис Київського університету права*. 2017. Вип. 4. С. 83–87.

165. Сподинський О. О. Набуття і припинення (позбавлення) громадянства: історія та сучасність. *Часопис Київського університету права*. 2017. Вип. № 1. С. 71–74.

166. Способи набуття громадянства. *Студопедія* : [сайт]. URL: <https://studopedia.org/3-171043.html>.

167. Способи набуття громадянства. Конституційне право зарубіжних країн. URL: https://stud.com.ua/65487/pravo/sposobi_nabuttya_gromadyanstva.

168. Старосольський В. Держава і політичне право : у 2 ч. Подебради : Укр. Госп. Акад. в Ч.С.Р., 1925. Ч. 1. 599 с.

169. Статус Конвенції про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства ETS N 043 : міжнар. док. від 10 квіт. 2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_547#Text.

170. Страшун Б. А. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : в 3 т. Країни Європи, 1997. Т. 3 : Особлива частина. URL: <http://yport.inf.ua/frantsuzskoe-grajdanstvo-56419.html>.

171. Суржинський М. І. Поняття громадянства та конституційне регулювання його основних засад у пострадянських державах (порівняльний аналіз). *Часопис Київського університету права*. 2013. Вип. 3. С. 93–97.

172. Суржинський М. І. Громадянство України як конституційно-правовий інститут : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2009. 20 с.

173. Суржинський М. І. Конституційно-правове регулювання громадянства України. *Держава і право*. 2007. № 37. С. 189–195.

174. Суржинський М. І. Подвійне (множинне) громадянство: світова практика. *Держава і право*. 2004. Вип. 27. С. 229–235.

175. Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. 20 с.

176. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки : монографія. Екатеринбург : Гуманитар. ун-т, 2001. 265 с.

177. Тодика Ю. М. Громадянство України: конституційно-правовий аспект : навч. посіб. Харків : Факт, 2002. 254 с.

178. Тодика Ю. М. Конституционное право. URL: <http://uristinfo.net/2010-12-18-14-34-28/9-2010-12-18-14-33-20/151-roz5.html>.

179. Толкачова І. Конституційний принцип єдиного громадянства. *Право України*. 2009. Вип. 9. С. 196–197.

180. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права : міжнар. док. від 16 груд. 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_086#Text.

181. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. Київ : Акад. наук УРСР, 1973. 600 с.

182. Цивільний кодекс Іспанії від 24 лип. 1889 р. URL: https://4ru.es/ru/knowledge_base/zakon-spain/item/447-codigo_civil_cap%C3%ADtulo_1_secci%C3%B3n_1.

183. Черкес М. Е. Международное право : учеб. пособие. Одесса : Юрид. лит., 2004. 384 с.

184. Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства : монография. М. : Юрайт, 1968. 299 с.

185. Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства. М. : Междунар. отношения, 1968. 160 с.

186. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 496 с. Київ : Артек, Вища шк., 1998. 264 с.

187. Шаповал В. М. Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 62 с.

188. Шаповал В. М. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 56 с.

189. Шевцов В. С. Гражданство в Советском Союзном государстве. М. : Юрид. лит., 1969. 167 с.

190. Шевченко В. С. Інститут державної мови в Україні: історико-правовий вимір : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Івано-Франківськ, 2019. 20 с.

191. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина України. Київ, 2015. 552 с.

192. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін]. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5 : П–С. 736 с.

193. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 1999. Т. 2. 744 с.
194. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 1 : А–Г. 672 с.
195. Яковюк І. В. Громадянство ЄС: поняття і співвідношення з національним громадянством. *Проблеми законності*. 2010. № 107. С. 13–22.
196. 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. P. 154–207.
197. 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.
198. International Court of Justice, Reports of Judgments, advisory opinions and orders, 06.04.1955.
199. Journal Officiel Des Établissements Français De L'océanie: Ordonnance n°45-2441 du 19 Octobre 1945 portant code de la nationalité française. URL: <http://lexpol.cloud.pf/document.php?document=188582&deb=380&fin=391&titre=T3Jkb25uYW5jZSBuwrAgNDUtMjQ0MSBkdSAxOS8xMC8xOTQ1>.
200. Kivisto P., Faist Th. Citizenship: Discourse, Theory, and Transnational Prospects. Oxford : Blackwell Publishing, 2008. 176 p.
201. Ordonnance n°45/2447 du 19 Octobre 1945. URL: https://www.legislation.cnav.fr/Pages/texte.aspx?Nom=ORD_452447_19101945.
202. Riesenberг P. N. Citizenship in the Western Tradition: Plato to Rousseau. University of North Carolina Press, 1994. 324 p.

203. Spodynskyi A. Features of termination and deprivation of citizenship in Ukraine and some countries of the European Union. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 3 (Vol. 2). P. 167–172.

204. Venice Commission: improve the framework of the constitutional reform in France in order to comply fully with European standards. URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=DC-Pr046\(2016\)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=DC-Pr046(2016)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE&direct=true).

ДОДАТКИ**Додаток А****Анкета****щодо вивчення питання громадянства**

(деякі питання можуть передбачати декілька варіантів відповідей)

1. У якій сфері Ви працюєте?

1. Державна (публічна) служба
 2. Правоохоронні органи
 3. Приватний бізнес
 4. Громадський сектор
 5. Інше _____
-
-
-

2. Чи є доцільним, на Вашу думку, запровадження в Україні подвійного громадянства?

1. Так
 2. Ні
 3. Інше _____
-
-

3. Чи прийнятний для України досвід деяких європейських країн, у яких позбавляють громадянства за вчинення протиправних дій, що загрожують національній безпеці (за вчинення терористичних актів)?

1. Так
 2. Ні
 3. Складно відповісти (дискусійне питання)
 4. Інше _____
-
-

4. Чи вважаєте Ви наявний порядок набуття та припинення громадянства України досконалим?

1. Так
 2. Ні
 3. Інше _____
-
-

5. Чи ознайомлені Ви з європейським досвідом регулювання питання набуття та припинення громадянства?

1. Так
2. Ні
3. Інше _____

6. Хто, на Вашу думку, має відповідати за прийняття рішення про примусове припинення громадянства України?

1. Президент України
2. Судові органи
3. Спеціально уповноважені органи держави
4. Інше _____

7. Якими знаннями, на Ваш погляд, має володіти особа, що виявила бажання отримати громадянство України?

1. Володіти державною мовою
2. Знати історію, культуру і традиції
3. Знати основи конституційного ладу
4. Знати Державний гімн України
5. Усе зазначене вище
6. Інше _____

8. Чи вважаєте Ви запровадження множинного (подвійного) громадянства в Україні в сучасних умовах (воєнні дії на території України, анексія Криму Російською Федерацією тощо) безпосередньою загрозою національній безпеці нашої держави?

1. Так
2. Ні
3. Інше _____

Дякуємо за участь в опитуванні!

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА
за результатами опрацювання анкет опитування респондентів

Період проведення анкетування – 2019–2020 роки

Загальна кількість опитаних – 258 осіб

№ з/п	Зміст запитання	Відповіді респондентів, %
1	У якій сфері Ви працюєте? 1. Державна (публічна) служба 2. Правоохоронні органи 3. Приватний бізнес 4. Громадський сектор 5. Інше	25 % 30 % 17 % 23 % 5 %
2	Чи є доцільним, на Вашу думку, запровадження в Україні подвійного громадянства? 1. Так 2. Ні 3. Інше	35 % 53 % 12 % (можливе лише за певних умов і з тими країнами, у яких найбільше проживає українців за походженням)
3	Чи прийнятний для України досвід деяких європейських країн, у яких позбавляють громадянства за вчинення протиправних дій, що загрожують національній безпеці (за вчинення терористичних актів)? 1. Так 2. Ні 3. Складно відповісти (дискусійне питання) 4. Інше	47 % 25 % 19 % 9 % (слід урахувати досвід деяких європейських країн, у яких заборонено позбавляти громадянства тих осіб, які отримали його від народження; це питання потребує додаткового вивчення, з

		огляду на міжнародні зобов'язання України щодо громадянства (зменшення кількості випадків безгромадянства))
4	Чи вважаєте Ви наявний порядок набуття та припинення громадянства України досконалим? 1. Так 2. Ні 3. Інше	27 % 61 % 12 %
5	Чи ознайомлені Ви з європейським досвідом регулювання питання набуття та припинення громадянства? 1. Так 2. Ні 3. Інше	28 % 67 % 5 %
6	Хто, на Вашу думку, має відповідати за прийняття рішення про примусове припинення громадянства України? 1. Президент України 2. Судові органи 3. Спеціально уповноважені органи держави 4. Інше	29 % 34 % 31 % 6 %
7	Якими знаннями, на Ваш погляд, має володіти особа, що виявила бажання отримати громадянство України? 1. Володіти державною мовою 2. Знати історію, культуру і традиції 3. Знати основи конституційного ладу 4. Знати Державний гімн України 5. Усе зазначене вище 6. Інше	12 % 11 % 7 % 10 % 57 % 3 %
8	Чи вважаєте Ви запровадження множинного (подвійного) громадянства в Україні в сучасних умовах (воєнні дії на території України, анексія Криму Російською Федерацією тощо) безпосередньою загрозою національній безпеці нашої держави? 1. Так 2. Ні 3. Інше	63 % 21 % 6 %

За результатом аналізу отриманих даних слід зауважити, що більшість опитаних (53 %) не поділяють ідею запровадження подвійного громадянства в Україні. Хоча такий підхід схвалює значна частина опитаних (35 %).

Крім того, більшість респондентів (47 %) позитивно ставляться до запровадження інституту позбавлення громадянства за вчинення особами (громадянами України) певних протиправних дій. Однак слід урахувати досвід деяких європейських країн, у яких заборонено позбавляти громадянства тих осіб, що отримали його від народження. Це питання потребує ґрунтовного вивчення та аналізу, з огляду на міжнародні зобов'язання України щодо громадянства.

Також більшість респондентів вважає наявний порядок набуття і припинення громадянства України недосконалим (61 %), що засвідчено положенням про необхідність удосконалення національного законодавства щодо громадянства.

Більшість опитаних (57 %) переконані, що особи, які претендують на отримання громадянства України, повинні володіти державною мовою, знати історію, культуру і традиції, основи конституційного ладу й Державний гімн України.

Думки респондентів стосовно прийняття рішення про примусове позбавлення громадянства України розподілилися щодо того, хто саме повинен приймати таке рішення, зокрема: Президент України (29 %), судові органи (34 %), спеціально уповноважені органи держави (31 %). Хоча частина респондентів висловилася щодо формування цілком нової процедури прийняття такого рішення: Президент України чи спеціальний уповноважений орган держави ухвалює рішення про припинення (позбавлення) громадянства на чітко передбачених законодавством підставах, що надалі може бути оскаржено в судовому порядку.

Більшість опитуваних (63 %) вважають, що запровадження множинного (подвійного) громадянства в Україні в сучасних умовах (військові дії на території України, анексія Криму Російською Федерацією тощо) є безпосередньою загрозою національній безпеці України.

Акти впровадження



**МІНІСТЕРСТВО
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

пл. Солом'янська, 1, м. Київ, 03035
тел./факс: +380 44 246-94-91
E-mail: post@naiau.kiev.ua
https://www.naiu.kiev.ua
Код згідно з ЄДРПОУ 08751177

Голові Комітету Верховної
Ради України з питань
правоохоронної діяльності
Денису **МОНАСТИРСЬКОМУ**

0502.20²¹ № 46/02/11 ВР

На № _____ від _____ 20__

**Про направлення пропозицій щодо
внесення змін до законодавства**

Шановний пане Денисе!

Направляємо Вам пропозиції щодо внесення змін і доповнень до законодавства України, підготовлені аспірантом кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ Сподинським Олександром Олександровичем за результатами дисертаційного дослідження «Конституційно-правові підстави набуття і припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз», для можливого використання їх у законотворчій роботі Комітету.

Додаток: на 21 арк. у 1 прим.

**З повагою
т.в.о. ректора
полковник поліції**


Станіслав ГУСАРЕВ

Олександр Калиновський 044 520 65 81



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

Чайківський Іван Адамович

01008, м. Київ, вул. Грушевського 5

e-mail: chaykivskiy@rada.gov.ua

вих. № 182/02/2021
від 18 лютого 2021 року

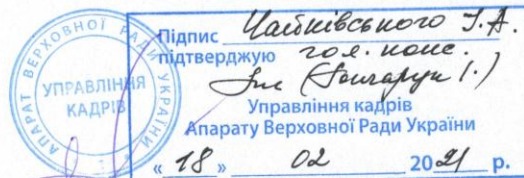
Акт

впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ Сподинського Олександра Олександровича на тему «Конституційно-правові підстави набуття та припинення громадянства в Україні та в країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз»

Наукові доробки дисертаційного дослідження аспіранта кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ Сподинського Олександра Олександровича на тему «Конституційно-правові підстави набуття та припинення громадянства в Україні та в країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз», подані у вигляді пропозицій щодо вдосконалення інституту громадянства України з урахуванням досвіду окремих країн Європейського Союзу, зокрема щодо внесення змін до Закону України «Про громадянство» від 18 січня 2001 року та вивчення матеріалів, щодо можливості запровадження в Україні подвійного громадянства.

Положення дисертаційного дослідження Сподинського Олександра Олександровича на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право» є актуальним, наукового обґрунтованим, мають необхідний теоретичний й методологічний рівень, практичне значення та характеризуються науковою новизною та можуть бути враховані під час законопроектної роботи з метою вдосконалення чинного законодавства України.

З повагою,
Народний депутат України,
Секретар Комітету
Верховної Ради України
з питань аграрної та земельної політики



Чайківський І.А.
(посвідчення №366)

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор

Станіслав ГУСАРЄВ

6 червня 2020 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертації Сподинського Олександра Олександровича на тему «Конституційно-правові підстави набуття та припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз» в освітній процес та науково-дослідну діяльність Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі: начальника відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності, доктора юридичних наук, професора Никофорчука Дмитра (голова комісії); завідувача кафедри теорії держави та права, кандидата юридичних наук, доцента Завального Андрія; завідувача кафедри філософії права та юридичної логіки, кандидата юридичних наук, доцента Кравця Віталія склала цей акт про те, що результати дисертації Сподинського Олександра за темою «Конституційно-правові підстави набуття та припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз» (спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право) (081-Право) впроваджені в освітній процес та науково-дослідну роботу академії.

1. Матеріали дисертації Сподинського Олександра використовуються в освітньому процесі та науково-дослідній діяльності професорсько-викладацьким складом та науковими працівниками академії при підготовці наукових видань, а також при проведенні лекційних, семінарських та практичних занять із здобувачами вищої освіти з навчальних дисциплін «Конституційне право», «Муніципальне право», «Державне право зарубіжних країн», «Актуальні проблеми конституційного та муніципального права», «Конституційна реформа в Україні», «Міжнародно-правові стандарти з прав людини», «Захист та дотримання прав людини в професійній діяльності».

2. Результати дисертації Сподинського Олександра відображені у науково-практичних та навчально-методичних матеріалах для здобувачів вищої освіти освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр» і «магістр» з вищезазначених дисциплін, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1. Сподинський О.О. Набуття і припинення (позбавлення) громадянства: історія та сучасність. *Часопис Київського університету права*. Вип. № 1, Київ. 2017. С.71-74.

2. Сподинський О.О. Проблема подвійного громадянства в Україні: шляхи її вирішення. *Часопис Київського університету права*. Вип. № 4, Київ.

2017. С. 83-87.

3. Сподинський О.О. Полігромадянство: позитивні і негативні сторони. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. № 5, Дніпро, 2018. С. 33-41.

4. Сподинський О.О. Біпатризм в контексті міграційної політики України та зарубіжних країн. *Правове регулювання економіки*. № 18. 2019. С. 53-64.

5. Сподинський О.О. Подвійне громадянство в Україні: потенційна загроза національній безпеці. *На перетині мови і права*. Матеріали II Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Київ, 22 лют. 2018 р.) : К. НАВС. С. 194-199.

6. Сподинський О.О. Повноваження державних органів щодо набуття та припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз. *Механізм правового регулювання правоохоронної та правозахисної діяльності в умовах формування громадянського суспільства (осінні читання)*: збірник тез Всеукраїнської наукової конференції здобувачів вищої освіти (23 листопада 2018 року) / упор. Л.В. Павлик, Львів: ЛьДУВС, 2018. С. 382-385.

7. Сподинський О.О. Володіння державною мовою як необхідна умова набуття громадянства: український та європейський досвід. *Забезпечення прав людини в контексті інтеграційних процесів України* [Текст] : матеріали круглого столу (Україна, м. Київ, 29 листопада 2018 року). К : Навч.-наук. інст. № 3 Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 128-131.

8. Сподинський О.О. Інститут подвійного громадянства (біпатризм): теоретичний і практичний аспекти. *Національна юридична освіта й наука в європейському та євроатлантичному вимірах* [Текст] : матеріали загальноакад. підсумк. наук.-теорет. конф. здобувачів вищої освіти (Київ, 17 трав. 2019 р.) / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2019. – С. 266-269.

ВИСНОВОК: Наукові напрацювання Сподинського Олександра впроваджені в освітній процес та науково-дослідну роботу Національної академії внутрішніх справ і підтверджують високий теоретичний, навчально-методичний та науково-дослідницький рівень.

Члени комісії:

Начальник відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності НАВС,
доктор юридичних наук, професор

 Дмитро НИКИФОРЧУК

Завідувач кафедри теорії держави та права НАВС,
кандидат юридичних наук, доцент

 Андрій ЗАВАЛЬНИЙ

Завідувач кафедри філософії права та юридичної логіки НАВС,
кандидат юридичних наук, доцент

 Віталій КРАВЕЦЬ

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Сподинський О. О. Набуття і припинення (позбавлення) громадянства: історія та сучасність. *Часопис Київського університету права*. 2017. Вип. № 1. С. 71–74.
2. Сподинський О. О. Проблема подвійного громадянства в Україні: шляхи її вирішення. *Часопис Київського університету права*. 2017. Вип. 4. С. 83–87.
3. Сподинський О. О. Полігромадянство: позитивні і негативні сторони. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 5. С. 33–41.
4. Сподинський О. О. Біпатризм в контексті міграційної політики України та зарубіжних країн. *Правове регулювання економіки*. 2019. № 18. С. 53–64.
5. Spodynskyi A. Features of termination and deprivation of citizenship in Ukraine and some countries of the European Union. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 3 (Vol. 2). P. 167–172.
6. Сподинський О. О. State (official) language proficiency as an obligatory condition to acquire citizenship: Ukrainian and European experience. *Часопис Київського університету права*. 2020. Вип. 2. С. 169–173.
7. Сподинський О. О. Подвійне громадянство в Україні: потенційна загроза національній безпеці. *На перетині мови і права* : матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 22 лют. 2018 р.). Київ, 2018. С. 194–199.
8. Сподинський О. О. Повноваження державних органів щодо набуття та припинення громадянства в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз. *Механізм правового регулювання правоохоронної та правозахисної діяльності в умовах формування громадянського суспільства (осінні читання)* : зб. тез Всеукр. наук. конф. здобувачів вищої освіти (Львів, 23 листоп. 2018 р.) / упор. Л. В. Павлик. Львів, 2018. С. 382–385.

9. Сподинський О. О. Володіння державною мовою як необхідна умова набуття громадянства: український та європейський досвід. *Забезпечення прав людини в контексті інтеграційних процесів України* : матеріали круглого столу (Київ, 29 листоп. 2018 р.). Київ, 2018. С. 128–131.

10. Сподинський О. О. Конституційно-правова вимога володіння державною мовою як необхідна умова набуття громадянства: світовий досвід. *Конституція України в умовах сьогодення* : зб. тез наук.-практ. круглого столу, присвяч. Дню Конституції України (Київ, 24 черв. 2019 р.). Київ, 2019. С. 199–202.

11. Сподинський О. О. Інститут подвійного громадянства (біпатризм): теоретичний і практичний аспекти. *Національна юридична освіта й наука в європейському та євроатлантичному вимірах* : матеріали загальноакад. підсумк. наук.-теорет. конф. здобувачів вищої освіти (Київ, 17 трав. 2019 р.) / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ, 2019. С. 266–269.

12. Сподинський О. О. Запровадження подвійного громадянства в Україні: запозичення європейського досвіду чи загроза національній безпеці. *Актуальні проблеми захисту національних інтересів України від загроз* : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 26 черв. 2020 р.). Київ : Ін-т УДО України КНУ імені Тараса Шевченка, 2020. С. 221–223.