

УДК 342.71 (477)

ОСОБЛИВОСТІ ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ

FEATURES TERMINATION OF CITIZENSHIP UKRAINE

Лазарєв В.В.,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри загальноправових дисциплін
факультету права та масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті на підставі чинного законодавства досліджено основні види припинення громадянства України. Проведено аналіз порядку припинення громадянства України за такими підставами, як вихід з громадянства України і внаслідок втрати громадянства України. Запропоновано пропозиції до вдосконалення процедур припинення громадянства України.

Ключові слова: громадянство, припинення громадянства, вихід з громадянства, втрата громадянства, державна міграційна служба, оптація, трансферт.

В статье на основании действующего законодательства исследованы основные виды прекращения гражданства Украины. Проведен анализ порядка прекращения гражданства Украины по таким основаниям, как выход из гражданства Украины и вследствие утраты гражданства Украины. Предложены идеи по совершенствованию процедур по прекращению гражданства Украины.

Ключевые слова: гражданство, прекращение гражданства, выход из гражданства, утрата гражданства, государственная миграционная служба, оптация, трансферт.

The article is based on current legislation the main types of termination of citizenship of Ukraine. The analysis of the suspension of the citizenship of Ukraine on such grounds as renunciation of citizenship of Ukraine and by the loss of citizenship of Ukraine. Proposals to improve the procedures for termination of citizenship of Ukraine.

Key words: citizenship, termination of citizenship, renunciation of citizenship, loss of citizenship, State Migration Service, transfer.

Постановка проблеми. Право набуття або виходу з громадянства належить до основних політичних прав людини. Тому забезпечення права людини не тільки стосовно набуття громадянства країни, а й можливості виходу з нього, є важливою ознакою сучасної демократичної країни. Україна, ставши на шлях демократичних перетворень, намагається дотримуватися всіх демократичних новел, які використовуються у політичному і суспільному житті розвинених західних країн. Тому варто відзначити, що у законодавстві стосовно громадянства України чимало уваги, поряд з набуттям, приділяється і питанням припинення громадянства. Важливо відмітити, що поряд з загальними підходами до регулювання зазначених питань, в них є і особливості, що відображають, головним чином, політико-правові позиції законодавця [1, с. 113]. Таким чином, дослідження комплексу питань стосовно припинення громадянства, які постають перед нами сьогодні, є достатньо важливим політико-правовим завданням, що стоїть перед нашою країною і має на меті вдосконалення вітчизняного законодавства у галузі громадянства і усунення різноманітних вад у ньому.

Стан наукового дослідження. Означеному питанню останнім часом приділяється дедалі більша увага дослід-

ників. Зокрема, слід відмітити роботи таких конституціоналістів, як: Л. М. Альбертіні, Р. Б. Бедрій, О. С. Лотюк, Н. А. Ришняк, Ю. М. Тодика, П. Ф. Чалого та ін. Водночас варто зауважити, що перелічені автори розглядали це питання лише побіжно. Тому мета даної роботи полягає у дослідженні основних підстав припинення громадянства України.

Виклад основного матеріалу. Оскільки громадянство являє собою політико-правовий зв'язок двох сторін – держави і громадянина, то її стійкість забезпечується збігом волі держави і волі громадянина. При відсутності такого збігу, відносини громадянства можуть бути припинені за бажанням будь-якої сторони. У соціальному аспекті припинення громадянства за волею особи відкриває для неї можливості пошуку іншого прийняттого суспільства людей.

Припинення громадянства відбувається за наступних підстав:

- у результаті виходу з громадянства за власним бажанням;
- примусове позбавлення державою громадянства особи, що було набуто нею за народженням;
- примусове позбавлення громадянства натуралізованих осіб;

– на основі міжнародного договору або за іншими підставами, передбаченими відповідним законом [2, с. 282-283].

Такими перед нами постають різновиди підстав припинення громадянства, що висувуються науковцями. Отже, можна визначити основні види припинення громадянства наступним чином: за власним бажанням, з волі держави, за міжнародним договорами.

Право особи на вихід з громадянства міститься у ч. 2 ст. 15 Загальної декларації прав людини, у положенні про те, що ніхто не може бути позбавлений права змінити громадянство. Проте Декларація закріплює лише право людини на зміну громадянства, а не право виходу з нього взагалі. Більшість європейських країн не дозволяють вихід з громадянства, якщо це приведе до апатризму, тобто, стану без громадянства. Відповідно, право на вихід особи з громадянства пов'язується із забезпеченням права на громадянство. Так, Європейська Конвенція про громадянство передбачає, що держава має дозволяти вихід з громадянства за умови, що особа у результаті цього не стане апатридом. Це положення націлено, перш за все, на забезпечення кожній людині права на громадянство [3, с. 115].

Важливим питанням, що постає перед нами, є з'ясування підстав припинення громадянства України і особливостей процедур припинення громадянства. Для безпосереднього розгляду підстав припинення громадянства, на нашу думку, перш за все, необхідно звернутися до Закону України «Про громадянство України». У статті 17 згаданого закону дається вичерпний перелік підстав припинення громадянства України. Таким чином, перед нами постають наступні підстави:

- 1) внаслідок виходу з громадянства України;
- 2) внаслідок втрати громадянства України;
- 3) за підставами, передбаченими міжнародними договорами України [4].

Для з'ясування особливостей виходу з громадянства України, варто, на нашу думку, розглянути кожну підставу виходу з громадянства.

Першою перед нами постає така форма припинення громадянства, як вихід із громадянства України. Для з'ясування сутності поняття «виходу з громадянства» звернемось до великого енциклопедичного юридичного словника. У ньому дається наступне визначення: «вихід з громадянства означає його втрату на підставі рішення компетентного державного органу, що приймається за добровільною заявою заінтересованої особи» [5, с. 141]. Ю. М. Тодика дає цьому явищу наступне визначення: «вихід з громадянства – це припинення громадянства за ініціативою особи» [3, с. 115]. Водночас, можна зустріти ще й наступне визначення: «Вихід з громадянства (експатріація) – це припинення громадянства за бажанням особи або його законних представників» [6, с. 174]. Таким чином, під виходом з громадянства слід розуміти добровільне припинення громадянства, яке здійснюється за особистим клопотанням громадянина, яке подається до відповідного органу, на підставі його остаточного позитивного рішення.

З метою скорочення випадків апатризму Закон України «Про громадянство України» передбачає умови, за яких допускається вихід з громадянства України, – це набуття громадянства іншої держави або отримання документа, виданого уповноваженими органами іншої держави, проте, що громадянин України набуде її громадянство, якщо вийде з громадянства України.

Крім того, передбачено випадки, коли вихід з громадянства України не допускається – якщо особу, яка клопоче про вихід із громадянства України, в Україні притягнуто як обвинувачену у кримінальній справі або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав чинності і підлягає виконанню [7, с. 132].

У законодавстві деяких країн встановлені обмеження у виході з громадянства, якщо особою не виконані фінан-

сові зобов'язання перед фізичними та юридичними особами, державою. Ця підстава закріплена, наприклад, в законодавстві східноєвропейських держав – Болгарії, Грузії, Росії, Румунії, Словенії, Хорватії. У Латвії та Естонії перешкодою для отримання дозволу на вихід з громадянства є невиконання зобов'язань лише стосовно держави. Деколи перешкодою для отримання дозволу на вихід з громадянства стає невиконання податкових зобов'язань. Така норма є в законодавстві Білорусії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Хорватії.

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

Намагання держав заборонити вихід особи з громадянства, якщо вона має невиконані майнові обов'язки перед фізичними та юридичними особами, на нашу думку, повинні бути замінені створенням міжнародного механізму, який дозволяв би державі та конкретним особам вимагати задоволення їх майнових вимог. Цій меті вже сьогодні слугує значна кількість міждержавних договорів про правову допомогу. Так, зокрема аліментні зобов'язання особи повинні регулюватися не заборonoю виходу з громадянства, а створенням відповідно механізму їх забезпечення. За законодавством Російської Федерації, наприклад, подібного роду обмеження знаходять місце тільки у тому випадку, коли особа проживає чи має намір проживати в країні, з якою Російська Федерація не має договору про правову допомогу.

На нашу думку, варто розглянути особливості виходу з громадянства України задля більш повного розуміння особливостей цієї діяльності.

Вихід з громадянства України – це завжди важливий крок у житті людини. Для порушення цієї процедури зацікавлена особа звертається до територіального підрозділу державної міграційної служби.

Варто відзначити і той факт, що незалежно від місця проживання особи, яка має бажання вийти з громадянства України, чи на території України, чи за її межами, процедура виходу з громадянства здійснюється у загальному порядку з проходженням всіх стадій розгляду справи. Натомість, звертаючись до закордонного досвіду регулювання припинення громадянства ми можемо знайти, що вихід з громадянства Російської Федерації особи, яка проживає на території іноземної держави, здійснюється на підставі такої особи у спрощеному порядку, за виключенням випадків, які містять підстави відмови у виході з громадянства Російської Федерації [2, с. 288]. Тому виникає питання про запровадження в Україні подібної практики. На захист цього твердження можна навести певні аргументи: особа, що мешкає за кордоном і бажає набутти громадянство іншої держави вже повертається до України не збирається; ця людина вже забезпечена житлом і пристойним заробітком; перед державою України у цієї особи заборгованості нема; ця людина має гарантії набуття іноземного громадянства у разі виходу з громадянства України. Тому

проходження загальної процедури виходу з громадянства є лише затягуванням часу стосовно виходу особи з громадянства України. Проте варто відзначити й наступне: в Україні, на даний час існує лише загальний порядок виходу з громадянства. Спеціального (спрощеного) порядку, на відміну від набуття громадянства, виходу з громадянства не існує. Тому на даний час перед нами постає питання стосовно доцільності запровадження такої процедури.

За наявності належним чином оформлених документів, посадова особа територіального підрозділу державної міграційної служби їх приймає. Проте варто зазначити, що розгляд справи стосовно виходу з громадянства України проходить всі обов'язкові стадії розгляду, які зазначалися вище. Остаточне ж рішення у справі стосовно виходу з громадянства України приймається особисто Президентом України.

Поряд із виходом з громадянства України законодавство стосовно громадянства передбачає ще одну підставу припинення громадянства – внаслідок втрати громадянства України. Тому першочерговим завданням, яке постає перед нами – є визначення поняття «втрата громадянства» і дослідження особливостей припинення громадянства України за зазначеною підставою.

Для розв'язання зазначеного питання, звернемось, у першу чергу, до юридичної енциклопедії. Стосовно втрати громадянства, то тут виділяють три основні форми: а) автоматична втрата; б) вихід з громадянства; в) позбавлення громадянства. Перша з цих форм зустрічається рідко. Винятком є США, де діє так звана доктрина свободи експатріації. Якщо громадянин США натуралізувався за кордоном, він автоматично втрачає американське громадянство. Вихід з громадянства означає його втрату на підставі рішення компетентного державного органу, що приймається за добровільною заявою заінтересованої особи. У деяких випадках законодавством встановлено обмеження на вихід з громадянства.

Позбавлення громадянства містить у собі елемент покарання. На відміну від виходу з громадянства, воно здійснюється з ініціативи відповідних державних органів і, як правило, стосовно осіб, причетних до вчинення ворожих дій щодо даної держави. Законодавство України позбавлення громадянства не передбачає [8, с. 641–642]. Можна навіть сказати, що в Україні не просто не передбачається позбавлення громадянства, а навіть навпаки, на законодавчому рівні ст. 25 Конституції України і ст. 2 Закону України «Про громадянство України» забороняється позбавляти громадянства України.

У науковій літературі можна зустріти тлумачення втрати громадянства як «автоматичного припинення громадянства за певних умов» [7, с. 132; 6, с. 175]. Також О. Є. Кутафін стверджує, що під припиненням громадянства за ініціативою держави розуміється «втрата громадянства незалежно від волі громадянина або всупереч його волі» [9, с. 304]. Проте, на наш погляд, більш обґрунтованим є підхід, висловлений В. О. Сєрбогіним, згідно з яким втрата громадянства – це «фактичне припинення постійного правового зв'язку з державою, що виявилось у певних діях фізичної особи» [10, с. 83].

Підстави припинення громадянства України внаслідок його втрати визначено в ст. 19 чинного Закону України «Про громадянство України». При цьому перелік підстав для втрати громадянства України є вичерпним і не підлягає розширенню. Також варто відзначити той факт, що підстави для втрати громадянства за своєю правовою природою є певними юридичними фактами, які виникають внаслідок дій особи.

Стосовно визначення державних органів, які займаються питанням втрати громадянства особами, то аналізуючи вітчизняний досвід у цій сфері, слід зазначити, що втрата громадянства України відбувається за поданням міграційної служби (щодо осіб, які проживають в Україні) та МЗС України (щодо осіб, які постійно проживають за кордоном).

Наступним кроком дослідження питання стосовно втрати громадянства є з'ясування підстав, що можуть призвести до втрати громадянства України. Так, аналізуючи вітчизняне законодавство стосовно громадянства, варто зазначити, що підставами для втрати громадянства України є:

1) добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття.

Добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі 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 [7, с. 133].

Не вважаються добровільним набуттям іншого громадянства такі випадки:

а) одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави чи держав;

б) набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновителів унаслідок усиновлення її іноземцями;

в) автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем;

г) автоматичне набуття громадянином України, який досяг повноліття, іншого громадянства внаслідок застосування законодавства про громадянство іноземної держави, якщо такий громадянин України не отримав документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави;

2) набуття особою громадянства України на підставі ст. 9 Закону України «Про громадянство 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 загальним військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою.

Попередній Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р. (п. 4 ч. 1 ст. 20) серед підстав втрати громадянства України передбачав такий випадок, коли «особа, яка перебуває поза межами України, не стала без поважних причин на консульський облік протягом семи років» [11]. Чинний Закон України «Про громадянство» від 18 січня 2001 р. такої підстави втрати громадянства не визнає, оскільки Україна має свої дипломатичні й консульські установи далеко не в усіх державах світу. Принагідно слід відзначити, що таким шляхом пішли й деякі інші пострадянські держави. Так, у січні 2014 р. на розгляд парламенту Грузії було внесено законопроект, яким скасовується можливість втрати громадянства Грузії через відсутність консульського обліку протягом двох років без поважних причин [12].

Згідно з вимогами п. 105 чинного Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень загальний строк розгляду органами міграційної служби заяв і подань з питань припинення громадянства, рішення за якими приймає Президент України, не повинен перевищувати восьми місяців з дня їх надходження. На наш погляд, такий величезний «люфт» у строках прийняття остаточних рішень з питань припинення громадянства є недостатньо виправданим і надає простір для зловживань з боку посадових осіб органів Спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та його територіальних підрозділів. З огляду на зарубіжну практику та вітчизняний досвід у даній сфері, загальний строк розгляду заяв і подань з питань припинення громадянства України має становити від трьох до шести місяців.

Останнім у переліку підстав припинення громадянства є пункт: за підставами, передбаченими міжнародними до-

говорами України. В юридичній літературі ми можемо знайти, що як і за набуття громадянства України, до них можна віднести такі підстави, як оптація або трансферт [7, с. 133].

Оптація – це добровільний вибір особою громадянства шляхом подання індивідуальних заяв, коли оптант буде жити на території держави, якій передається територія її проживання. Якщо оптант бажає зберегти громадянство держави, яка передає територію, то він має переселитися у країну свого громадянства у встановлені угодою строки зі збереженням своїх майнових прав і компенсацією за нерухомість, що залишається. Право закріпити громадянство по оптації оголошується державою. Як правило, це пов'язано з передачею території під юрисдикцію іншої держави, масовою міграцією населення, іншими обставинами, через що велика кількість людей потрапляють у юридично невизначений стан. У таких випадках відповідні держави за взаємною угодою можуть встановити строк, протягом якого особи зі спірним правовим статусом вправі обрати громадянство однієї зі сторін. Оптація може оголошуватись і для апатридів, якщо держава проводить кампанію щодо їх масової натуралізації. Апатридам пропонується вибір: зберегти свій правовий статус або стати громадянином.

Трансферт – автоматична зміна громадянства, коли разом з переходом території автоматично змінюється громадянство, незалежно від згоди або незгоди населення території, що переходить [13, с. 207; 3, с. 108-109].

Висновки. Розглянувши зазначене питання, ми можемо сказати, що припинення громадянства України можли-

ве за наявності чітко визначених законодавством підстав: 1) вихід з громадянства України за власним бажанням; 2) втрата громадянства України; 3) за підставами, що передбачені міжнародними угодами.

При виході з громадянства України за перших двох умов законодавством чітко передбачено перелік документів, які необхідно подати до державних органів. Також, на законодавчому рівні, визначено хто ці документи має подавати. Проте, аналіз вітчизняного законодавства і практичного досвіду вирішення зазначеного питання дозволяє встановити, що вітчизняний досвід у галузі припинення громадянства України має певні вади, у порівнянні з досвідом зарубіжних країн у даній сфері. Це дозволяє нам внести певні пропозиції до покращення процедур припинення громадянства України:

1. З урахуванням сучасних громадсько-політичних і соціально-економічних реалій України доцільно повернутися до того обмеження на вихід із громадянства України, котре передбачалося попередніми законами «Про громадянство України», а саме: передбачити, що у виході з громадянства України може бути відмовлено, якщо особа, яка порушила клопотання про вихід, має невиконані зобов'язання перед державою або майнові зобов'язання, з якими пов'язані інтереси юридичних чи фізичних осіб на території України.

2. У Законі України «Про громадянство України» передбачити, що загальний строк розгляду заяв і подань з питань припинення громадянства України шляхом виходу з громадянства чи його втрати становить від трьох до шести місяців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Нехай Э. А. Становление и развитие института гражданства (конституционный аспект на примере России и стран ближнего зарубежья): дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Э. А. Нехай. – М., 1998. – 188 с.
2. Кикоть В. Я. Российское гражданство: учеб. пособ. / В. Я. Кикоть. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 351 с.
3. Тодыка Ю. Н. Гражданство Украины: конституционно-правовой аспект: учеб. пособ. / Ю. Н. Тодыка. – Х.: Факт, 2002. – 254 с.
4. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – Ст. 342.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2007. – 992 с.
6. Гончаров И. А. Основания прекращения гражданства России и зарубежных государств / И. А. Гончаров // Право и жизнь. – 2006. – № 100 (10). – С. 174-188.
7. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посіб. / В. В. Кравченко – К.: Атіка, 2008. – 592 с.
8. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А – Г. – 672 с.
9. Кутафин О. Е. Избранные труды: в 7 т. Т. 3. Российское гражданство: [монография] / О. Е. Кутафин. – М.: Проспект, 2011. – 592 с.
10. Сergygin V. O. Конституційне право України: навч. посіб. / В. О. Сergygin. – Х.: ХНУВС, 2010. – 368 с.
11. Про громадянство України: Закон України від 08.10.1991 р. № 1636-XII 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 50. – Ст. 701.
12. Закон «О гражданстве Грузии» вносятся изменения – СМИ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://newsgeorgia/society/20140129/216322656.html>.
13. Міжнародне право: словник-довідник / С. М. Перельолкін, Т. Л. Сироїд, Л. А. Філяніна; за заг. ред. Т. Л. Сироїд. – Х.: Юрайт, 2014. – 408 с.