

АНУЛЮВАННЯ ГРОМАДЯНСТВА: ЗМІСТ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

CANCELLATION OF CITIZENSHIP: THE MEANING AND PERSPECTIVES OF IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Радченко О.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного
і міжнародного права факультету № 4
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті висвітлюються механізми припинення громадянства України. Дана загальна характеристика анулювання громадянства, вказано на особливості застосування такого механізму, розкрито його зміст, здійснено порівняльний аналіз механізмів анулювання і позбавлення громадянства. Обґрунтовано доцільність та необхідність запровадження цього інституту в Україні.

Ключові слова: громадянство, припинення громадянства, анулювання громадянства, позбавлення громадянства, конституційні права і свободи, національна безпека, злочини проти держави, конституційний лад.

В статье освещаются механизмы прекращения гражданства Украины. Дана общая характеристика аннулирования гражданства, указаны особенности применения такого механизма, раскрыто его содержание, осуществлен сравнительный анализ механизмов аннулирования и лишения гражданства. Обоснована целесообразность и необходимость внедрения этого института в Украине.

Ключевые слова: гражданство, прекращение гражданства, аннулирование гражданства, лишение гражданства, конституционные права и свободы, национальная безопасность, преступления против государства, конституционный строй.

The article highlights the arrangements for the termination of citizenship of Ukraine. General characteristics revocation of citizenship, features of implementation of such a mechanism, revealed its contents, a comparative analysis of the mechanisms of termination and deprivation of citizenship. The expediency and necessity of introduction of this Institute in Ukraine.

Key words: citizenship, termination of citizenship, loss of citizenship, deprivation of citizenship, constitutional rights and freedoms, national security, crimes against the state, constitutional order.

Постановка проблеми. Інститут громадянства відіграє важливу роль у взаємовідносинах особи з державою. Він є однією з невід'ємних ознак останньої поряд із територією, державними символами, суверенітетом, органами державної влади, податковою та правоохоронною системами тощо. Не менш помітну роль відіграє громадянство й у житті пересічної людини. Із формально-юридичної точки зору громадянство можна визначити як стійкий, необмежений у просторі правовий зв'язок фізичної особи з Українською державою, заснований на юридичному визнанні державою цієї особи громадянином України, внаслідок чого особа і держава набувають взаємних прав і обов'язків в обсязі, передбаченому Конституцією та законами України [1, с. 74]. Перебування людини в такому зв'язку з державою, з одного боку, надає їй значно більше можливостей щодо задоволення своїх нагальних потреб у різних сферах, починаючи з політичної й закінчуючи культурно-духовною. Ці можливості формалізуються у відповідних конституційних (основних) правах і свободах, закріплених в основному законі держави. Як слушно наголошує О.Д. Гринь, держава наділяє своїх громадян більшим об'ємом прав і обов'язків, ніж осіб в іншому громадянському стані – іноземців, осіб без громадянства, біженців, змушених переселенців [2, с. 20]. З іншого боку, приналежність особи до громадянства певної країни має наслідком покладення на неї низки зобов'язань конституційно-правового характеру. До класичного переліку таких зобов'язань, як правило, відносять конституційні обов'язки дотримання конституції і законів держави, захисту Батьківщини, сплати податків й зборів, непосягання на конституційні права і свободи інших людей.

Стан дослідження. Наразі порушена проблематика відображена в наукових працях низки як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Зокрема, ці питання стали предметом безпосереднього розгляду у відповідних роботах О.Ю. Чирик, Р.Б. Бедрія, В.А. Завгороднього, В.В. Лазарева, О.Д. Гринь, І.І. Дахової, М.І. Суржинського, В.Є. Пальчука, О.І. Трегуба, Г. Тарасюка, І.А. Толкачова, С.Х. Ра-

сокулової, С.А. Авакьяна, І.О. Гончарова, А.А. Непомняшої та інших.

Мета – висвітлити один із ключових елементів інституту громадянства – питання визначення механізмів припинення громадянства України з різних підстав. Також метою статті є розгляд відносно нового в практиці вітчизняного конституціоналізму механізму припинення громадянства – анулювання, обґрунтування необхідності його запровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на достатньо високий рівень наукової розробленості теми, деякі аспекти функціонування інституту громадянства все ж таки залишилися поза увагою дослідників. Відсутність комплексного підходу також створює передумови для проведення додаткових наукових досліджень у цьому напрямку. Так, В.В. Лазарев, вивчаючи особливості припинення громадянства України, акцентує свою увагу виключно на тих правових механізмах, що передбачені чинним законодавством України, абсолютно ігноруючи таку процедуру, як анулювання громадянства, лише побіжно згадуючи про існування у світі інших механізмів (підстав) припинення громадянства, зокрема примусового позбавлення державою громадянств, що набуто особою за народженням, та примусового позбавлення громадянства натуралізованих осіб [3, с. 51–52].

Сучасна держава, як правило, досить прискіпливо ставиться до питання унормування інституту громадянства, оскільки це впливає не тільки на визначення правових засад співпраці держави з особою, але й на стан забезпечення належного рівня безпеки самої держави. Остання включає такі важливі компоненти, як непорушність конституційного ладу та його засад, інформаційна безпека, економічне благополуччя, врешті-решт, рівень захищеності всього суспільства від загроз і викликів сьогодення, насамперед політичного, соціально-економічного та військового характеру.

Сучасний інститут громадянства в Україні набув остаточних рис після прийняття 28 червня 1996 року но-

вої Конституції України, в ст. 25 якої закріплено один із фундаментальних принципів громадянства України, що безпосередньо впливає на визначання змісту і меж механізму припинення громадянства України, а саме принцип неможливості позбавлення громадянства [4].

В умовах збройної агресії проти держави з боку інших країн ключове місце серед вищезгаданих конституційних обов'язків громадянина, на нашу думку, посідає його конституційний обов'язок захищати Батьківщину (Вітчизну). Він знайшов своє відображення в основних законах переважної більшості країн світу. Розширене тлумачення його змісту передбачає не лише необхідність захищати свою Батьківщину зі зброєю в руках від зовнішнього агресора в лавах збройних сил чи інших офіційно утворених військових формувань, але й заборону (або юридичне несприйняття) з боку держави на вчинення дій, які можна кваліфікувати як державну зраду, тероризм, диверсію, шпигунство, насильницьке повалення конституційного ладу чи захоплення державної влади тощо. Такі діяння сучасне кримінальне законодавство багатьох країн, зокрема й України, визнає злочинами проти основ національної безпеки країни, що знайшли своє відображення та закріплення в розділі I Особливої частини Кримінального кодексу України [5]. Санкції відповідних статей останнього передбачають досить суворе кримінальне покарання за їх вчинення.

Однак така серйозна реакція держави на відповідні недружні дії до себе з боку окремих своїх громадян не завжди дає бажаний результат. В'язниця часто так і не перетворюється на інструмент перевиховання зрадників, колаборантів, диверсантів та терористів. Навпаки, можливо припустити, що після відбуття покарання за ці злочини особа не тільки не усвідомить небезпечність, шкідливість, неприпустимість і аморальність скоєних нею злочинів проти власної держави, громадянином якої вона є, не тільки не покається, а й ще з більшим завзяттям буде боротися проти «своїєї» Батьківщини. Такий стан речей стане тим більш неприємним для держави, якщо виявиться, що значна частина зрадників стали її громадянами внаслідок добровільного визнання державою цих осіб своїми громадянами через механізм натуралізації. У даному випадку ліберальність національного законодавства у частині набуття громадянства держави громадянами інших країн або особами без громадянства можна цілком обґрунтовано визнати однією з потенційних загроз стабільності конституційного ладу та національній безпеці країни.

Одним із можливих варіантів виправлення такої небезпечної для держави в цілому та її конституційного ладу зокрема ситуації могло б стати запровадження інституту анулювання громадянства особи. Цей інститут, вочевидь, можна вважати одним з елементів механізму обмеження політичних прав людини. Явище обмеження цієї категорії прав у сучасному світі не є чимось неординарним або винятковим. Так, у деяких країнах Латинської Америки, зокрема Чилі, на конституційному рівні передбачено обмеження можливостей брати активну участь у політичному житті нової Батьківщини через тимчасове позбавлення виборчого права щойно натуралізованих громадян.

Анулювання громадянства особи передбачає одностороннє припинення її політико-правового зв'язку з державою за ініціативою останньої внаслідок вчинення особою певних агресивних дій, що ставлять під загрозу конституційний лад і стабільність основних державних інституцій та погіршують стан гарантування національної безпеки держави.

Особливістю нового інституту має стати чітко визначене, обмежене коло фізичних осіб-учасників конституційно-правових відносин, щодо яких його може бути застосовано. Такими суб'єктами, на нашу думку, можуть виступати виключно натуралізовані громадяни країни, при цьому термін перебування у громадянстві країни до

уваги братися не повинен. Звичайно, можна апелювати до принципу рівності всіх громадян незалежно від підстав, порядку та моменту набуття громадянства, який закріплено, зокрема, ст. 2 Закону України «Про громадянство України» [6]. Проте цей принцип не повинен мати абсолютного характеру: винятки зі сфери його дії мають визначатися законом. До осіб, що набули громадянство за народженням, такий інструмент перевиховання застосовувати не можна, виходячи хоча б із міркувань дотримання концепції природних прав людини. Право бути громадянином своєї країни, на території якої вона народилася, не може бути обмежене чи скасовано державою. У цьому випадку остання зобов'язана шукати інші механізми впливу на ненадійних осіб із переліку своїх громадян.

Застосування інституту анулювання громадянства доцільно розглядати як тимчасовий захід під час дії на всій території країни або в окремій її місцевості одного зі спеціальних режимів (режиму тимчасово окупованої території, особливого періоду, надзвичайного чи воєнного стану тощо).

Анулювання має тягти за собою не тільки припинення відповідного політико-правового зв'язку особи з державою (як і у випадку з позбавленням або втратою громадянства), а й передбачати інші негативні наслідки. У випадку позбавлення громадянства в людини залишаються ті блага і привілеї, які вона отримала від держави, перебуваючи в статусі громадянина України. А ось під час анулювання громадянства виходить так, що вона начебто і не набувала його зовсім. Даний суб'єкт зобов'язаний повернути, те, що дала йому держава протягом перебування цієї особи в її громадянстві. Перелік відповідних «боргових» зобов'язань може бути досить широким: це і приватизоване житло, і земельні ділянки, це і різні соціальні виплати, починаючи з пенсії й закінчуючи субсидією, допомогою при народженні дітей тощо. У разі відмови від добровільного відшкодування вартості отриманих від держави благ до такої особи в судовому порядку мають бути застосовані примусові заходи, зокрема спеціальна конфіскація майна.

Анулювання громадянства може розглядатися як додатковий юридичний інструмент впливу держави на особу, що її зрадила. Іншими словами, правовою підставою для запуску процедури анулювання має бути чітко визначене законодавством коло злочинів проти держави, які становлять найбільший рівень суспільної небезпечності як для неї самої, так і для всього населення (державна зрада, диверсія, тероризм тощо). Правовою основою для ухвалення компетентним державним органом рішення про анулювання громадянства такої особи має стати вирок суду, який набув чинності і зафіксував вину цієї особи в скоєнні вищезгаданих злочинів проти держави свого громадянства. Ініціювання процесу анулювання громадянства має визнаватися обов'язком (а не правом) відповідного компетентного державного органу, що реалізує державну політику у сфері міграції. Сама ж процедура повинна носити, так би мовити, «автоматичний» характер за аналогією з процесом втрати громадянства.

Від анулювання варто відрізнити схожий за юридичною природою механізм припинення громадянства, а саме позбавлення громадянства. Він давно відомий конституційній практиці багатьох країн світу, хоча в кожному конкретному випадку має певні особливості. Даний інститут прийнято вважати недемократичним, що застосовується у світі досить обмежено і лише у виключних випадках. Його застосування державою вказує на її недемократичний характер, він широко використовується або використовувався в минулому тільки в країнах із тоталітарними політичними режимами на кшталт радянського, нацистського, або фашистського, чучхе та до них подібними (КНДР, Куба, колишній СРСР). Однак заради справедливості варто відзначити, що позбавлення громадянства в тому чи іншому вигляді нині практикується і в деяких країнах, які при-

йнято вважати демократичними, наприклад, США та Німеччині, але стосується чітко окресленої законодавством категорії осіб, а саме військових злочинців або осіб, що вчинили геноцид чи злочини проти людяності.

У законодавстві України, так само як і в законодавстві багатьох інших країн, міститься пряма заборона на позбавлення громадянства, під якою варто розуміти заборону безпідставного (довільного) позбавлення громадянства, яке є несумісним із сучасними уявленнями про правову демократичну державу, права людини і не відповідає духу Загальної Декларації прав людини [7, с. 16].

На відміну від анулювання громадянства, інститут його позбавлення досить часто відзначається або суто політичним забарвленням, або ж застосовується лише до осіб, які вчинили злочини планетарного масштабу – геноцид, воєнні злочини, злочини проти людяності тощо. Крім того, позбавлення громадянства розглядається як передумова притягнення винуватої особи до юридичної, насамперед кримінальної відповідальності, за скоєннями вищезазначених злочинів. У той самий час анулювання громадянства є наслідком засудження особи за вчинення злочинів саме проти держави свого громадянства. І нарешті, позбавлення громадянства може застосовуватися як до натуралізованих громадян, так і до осіб, що набули громадянства в інший спосіб, наприклад, за народженням (хоча такі випадки трапляються значно рідше). Суб'єктами, до яких може бути застосовано анулювання громадянства, як вже йшлося вище, виступають виключно натуралізовані громадяни країни.

Дійсно, наразі інститут анулювання громадянства є новим у сучасному конституційному праві. За сукупністю характерних ознак його можна визнати більш демократичним, тобто таким, що в меншій мірі обмежує основні, зокрема політичні, права громадян. Водночас він є критично необхідним засобом реагування держави на нові виклики і загрози її державному суверенітету і територіальній цілісності, стабільності конституційного ладу та його засад, національній безпеці держави тощо. Особливого значення цей інститут набуває для сучасної Української держави, що потерпає від збройної агресії з боку сусідньої країни – Російської Федерації. Адже не для кого не є таємницею той незаперечний факт, що з-поміж ватажків та рядових бойовиків-терористів на сході України чималу частку становлять нещодавно натуралізовані громадяни України – колишні громадяни Росії або особи з подвійним україн-

сько-російським громадянством (І. Безлер, Д. Саламатін та інші).

Висновки. Підбиваючи підсумки, можна констатувати наступне. На нашу думку, анулювання законодавства доцільно розглядати, як мінімум, у двох площинах – конституційно-правовій та кримінально-правовій. Його запровадження в Україні наразі має сенс, особливо враховуючи наявність реальної загрози конституційним основам існування самої Української держави в умовах існування терористичної загрози на сході України, а також ймовірності розширення масштабів збройної агресії проти України з боку Російської Федерації. Відтак питання анулювання українського громадянства осіб, що зрадили Україну й перейшли на бік агресора, колаборантів може відіграти ключову роль у зміцненні національної безпеки нашої держави в таких умовах та спростити механізм протидії зазіханням на державний суверенітет та територіальну цілісність України з боку інших держав або терористичних організацій, таких як «ДНР» та «ЛНР».

Вочевидь, складне внутрішнє й зовнішнє становище України мають спонукати не тільки науковців, а й законодавця до пошуку нових чи вдосконалення наявних механізмів протидії загрози, частиною якої, на превеликий жаль, є деякі власні громадяни, що набули громадянства України з формальних підстав, так і не ставши справжніми повноцінними громадянами України та не усвідомивши свою відповідальність за долю своєї нової Батьківщини. Одним із прийнятних варіантів упорядкування законодавчої бази щодо громадянства, зокрема питання його набуття та припинення, можна розглянути пропозицію О.Ю. Чирик щодо прийняття Основних засад набуття громадянства України, яким належить стати комплексним кодифікованим законодавчим актом і замінити численні нормативно-правові акти, які регламентують відносини щодо набуття та припинення громадянства України. У них мають бути об'єднані як чинні закони, так і створені або вдосконалені ті правові норми, що стосуються цієї сфери. Іншим варіантом може бути внутрішньогалузеве кодифікування законодавства щодо набуття громадянства України, тобто кодифікація останнього за його інститутами [8, с. 184]. Саме під час цієї роботи доцільно було внести відповідні зміни до чинного законодавства в частині за провадження інституту анулювання громадянства України та визначення його правових засад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кравченко В.В. Конституційне право України / В.В. Кравченко – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
2. Гринь О.Д. Правове регулювання інституту громадянства в Україні / О.Д. Гринь // Правова держава. – 2014. – № 18. – С. 20–26.
3. Лазарев В.В. Особливості припинення громадянства України / В.В. Лазарев // Порівняльно-аналітичне право – 2015. – № 1. – С. 51–54. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/1_2015/15.pdf.
4. Конституція України : за станом на 30 верес. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Кримінальний кодекс України : за станом на 8 жовт. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
6. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III : станом на 19 лют. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>.
7. Бедрій Р.Б. Громадянство України: конституційно-правові основи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Р.Б. Бедрій. – К., 2005. – 19 с.
8. Чирик О.Ю. Адміністративно-правові засади набуття громадянства України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Чирик. – Х., 2015. – 211 с.