

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ТИСЯЧНИЙ ДМИТРО ВАСИЛЬОВИЧ

Прим. № _____

УДК 342.71:342.718 – 044.247 – 048.35 (043.3)

ДИСЕРТАЦІЯ
ФОРМУВАННЯ ТА МОДЕРНІЗАЦІЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА
В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ТА
ПОРІВНЯЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

81 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
(доктора філософії)

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

Науковий керівник: **ВОЛОШИН Юрій Олексійович**, доктор юридичних
наук, професор

АНОТАЦІЯ

Тисячний Д.В. Формування та модернізація інституту громадянства в умовах глобалізації: конституційно-правове та порівняльне дослідження. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – захист відбудеться у спеціалізованій вченій раді Д 26.062.16 Національного авіаційного університету. Київ, 2020.

Дисертація присвячена комплексному вивченню проблем формування та модернізації інституту громадянства в конституційному праві та порівняльних аспектах. Проаналізовано поняття, основні ознаки та принципи громадянства в сучасному конституційному праві. Визначено особливості конституційно-правового інституту громадянства.

Вказується, що громадянство, як політико-правовий зв'язок особи і держави в результаті якого між ними виникають взаємні права й обов'язки, є одним з основних ознак державного суверенітету, а саме в суверенітеті окремої держави, у свою чергу, і міститься джерело існування та розвитку громадянства. Тому, визначення та класифікація ознак і принципів інституту громадянства має вагомим значення як перший крок у пізнанні закономірностей усієї системи громадянства в цілому.

Доводиться, що парадигма громадянства не може функціонувати без урахування ознак транзитивності українського суспільства: трансформації соціальних інститутів, невідповідності реальним суспільним потребам; змін ідентичності індивіда; зростання його громадянської активності; активізації партисипативної демократії; трансформації ціннісної шкали, нормативного регулювання та інших.

Узагальнено, що на сучасному етапі разом із ризиками глобалізації, яка зачіпає національну політичну систему, зовнішньополітичний апарат,

з'являються проекти антиглобалізму із правими і лівими програмами: праві – змагають до зміцнення суверенітету і влади, ліві – відмовляються від майбутнього в державі, прагнучи до заміни її самоорганізованим суспільством. Проблеми громадянства ще можуть набувати свого адекватного вияву і реалізації у такому новому типі «базової демократії», як альтерглобалізм із його соціальним партнерством, соціальним захистом, соціальними державами і реальною демократією.

Зазначається те, що однією з особливостей розвитку та функціонування ЄС, що відрізняє такий державно-територіальний устрій як Союз від міжнародних організацій, є наявність в ньому інституту єдиного громадянства. Так, відповідно із установчими договорами ЄС заснований на співтоваристві громадян, відносини Союзу з якими пов'язані взаємними правами та обов'язками та усталеними зв'язками, які громадяни підтримують зі своїми державами і які, у свою чергу, відрізняються від їх відносин з Союзом.

Показано, що громадянство ЄС є унікальним подвійним феноменом, адже концептуально втілює у собі особливу правову природу Європейського Союзу як міждержавного інтеграційного утворення *sui generis*, що одночасно поєднує в собі окремі риси держави та міжнародної міжурядової організації, а водночас і саме громадянство ЄС розглядається як характерна риса унікальної політико-правової природи Європейського Союзу.

Здобувачем обґрунтовується, що Україна, як і більшість цивілізованих держав світу, є учасницею низки міжнародних договорів у різних сферах життя суспільства, в тому числі і в галузі громадянства. Якщо ж говорити про форму впливу міжнародних стандартів у галузі громадянства на норми національного права в цій сфері, то вона залежить від прийнятої в кожній конкретній державі концепції співвідношення міжнародного та внутрішньодержавного права.

Зазначається, що в умовах глобалізації, яка розглядається в науковій літературі як загальносвітовий процес уніфікації та інтеграції всіх сфер суспільного життя, з одночасними процесами відокремлення і фрагментації, концепція громадянства покликана підтримувати соціальний порядок та

сприяти досягненню громадянської злагоди, необхідної для стабільного існування будь-якої життєздатності соціуму.

Підсумовується, що розвиток конституційно-правового інституту громадянства на сучасному етапі потребує вирішення таких концептуальних завдань: а) удосконалення законодавчого регулювання множинного громадянства; б) створення ефективного конституційно-правового механізму позбавлення особи громадянства України за поведінку, яка серйозно зашкоджує життєво важливим національним інтересам суспільства і держави.

На думку автора, визначено, що світова глобалізація значно вплинула на зростання випадків квазігромадянства. Права квазігромадян можуть включати: довгострокове або постійне забезпечення статусу проживання; захист від депортації (крім виняткових обставин); право працювати та шукати роботу; голосування на місцевих виборах; і права на деякі соціальні виплати. У США легальні постійні резиденти або власники зеленої картки – квазігромадяни, які можуть постійно жити та працювати в будь-якій точці країни; вони за певних умов можуть стати натуралізованими громадянами.

У підсумку проведеного дослідження показано, що основний міжнародно-правовий засіб пом'якшення або недопущення ситуації подвійного громадянства чи безгромадянства полягає в укладанні міждержавних двосторонніх договорів про громадянство.

Ключові слова: громадянство, конституціоналізм, множинне громадянство, європейська міждержавна інтеграція, конституційна модернізація.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Тисячний Д. В. Міжнародно-правові аспекти інституту множинного громадянства в контексті конституційного та міжнародного права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 2. С. . 49-53

2. Тисячний Д. В. Європейські стандарти регулювання громадянства в праві ЄС. *Соціальне право*. 2019. №4. С. 69-74

3. Тисячний Д. В. Інститут громадянства в умовах глобалізації: концептуальні підходи та напрями модернізації. *Соціальне право*. 2020. №1. С. 91-97

4. Тисячний Д. В. Трансформація конституційно-правового інституту громадянства в умовах глобалізації. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право*. 2019. Вип. 18. С. 111-116. (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

5. Тисячний Д. В. Інститут громадянства в умовах глобалізації: теоретико-методологічні підходи. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право*. 2019. Вип. 17. С. 107-113. (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

6. Тисячний Д. В. Перспективи модернізації інституту громадянства в сучасному конституційному праві. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право*. 2020. Вип. 19. С. 110-115. (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

7. Тисячний Д. В. До питання визначення ознак громадянства в умовах глобалізаційних процесів. *Матеріали Всеукраїнської наукової конференції «Правовий вимір конституційної та кримінальної юрисдикції в Україні та світі»* (10 квітня 2020 р.). Одеса, 2020. С. 25-30.

8. Тисячний Д. В. Поняття та основні ознаки громадянства в доктрині конституційного права. *Сучасні міжнародні відносини: актуальні проблеми теорії і практики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції / Факультет міжнародних відносин Національний авіаційний університет; За загальною редакцією Ю. О. Волошина*. Київ: Національний авіаційний університет, 2020. – С. 308 – 313.

9. Тисячний Д. В. Множинне громадянство: визначення та конституційно-правове регулювання. Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики : *Збірник матеріалів VII Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених* (29

березня 2018 р.) / За заг. редакцією К. В. Балабанова. Маріуполь : МДУ, 2018. С. 55-57.

10. Тисячний Д. В. Міжнародно-правові стандарти громадянства та їх імплементація до національного законодавства України. *Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики* : Збірник матеріалів ІХ Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених (19 травня 2020 р.) / За заг. редакцією К. В. Балабанова. Маріуполь : МДУ, 2020. С. 204-206.

ANNOTATION

Tysiachnyi D. V. Formation and modernization of the institution of citizenship in the context of globalization: constitutional law and comparative research. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Dissertation for the degree of Candidate of Law in the specialty 12.00.02 – constitutional law; municipal law. – National Aviation University, Kiev, 2020.

The thesis is devoted to a comprehensive study of the problems of formation and modernization of the institution of citizenship in the constitutional law and comparative aspects. The concept, main features and principles of citizenship in modern constitutional law are analyzed. The specific characteristics of the constitutional law institution of citizenship has been determined.

It is pointed out that citizenship, as a political and legal relationship between a person and the state as a result of which mutual rights and obligations arise between them, is one of the main features of state sovereignty, namely in the sovereignty of an individual state. existence and development of citizenship. Therefore, the definition and classification of features and principles of the institution of citizenship is important as a first step in understanding the laws of the whole system of citizenship as a whole.

It is proved that the paradigm of citizenship cannot function without taking into account the signs of transitivity of Ukrainian society: transformation of social institutions, inconsistency with real social needs; changes in the identity of the

individual; growth of his civic activity; activation of participatory democracy; transformation of the value scale, regulations and others.

It is generalized that at the present stage, together with the risks of globalization, which affects the national political system, foreign policy apparatus, there are anti-globalization projects with right and left programs: right - compete to strengthen sovereignty and power, left - abandon the future in the state. its replacement by a self-organized society. The problems of citizenship can still be adequately manifested and implemented in such a new type of "basic democracy" as alterglobalism with its social partnership, social protection, welfare states and real democracy.

It is noted that one of the features of the development and functioning of the EU, which distinguishes such a state-territorial system as the Union from international organizations, is the presence of the institution of a single citizenship. Thus, according to the founding treaties, the EU is based on a community of citizens with whom the Union's relations are linked by mutual rights and obligations and the established ties that citizens maintain with their states and which, in turn, differ from their relations with the Union. .

It is shown that EU citizenship is a unique double phenomenon, because it conceptually embodies the special legal nature of the European Union as an interstate integration entity sui generis, which simultaneously combines certain features of the state and international intergovernmental organization, and at the same time EU citizenship is considered a characteristic feature. the unique political and legal nature of the European Union.

The acquirer argues substantiates that Ukraine, like most civilized countries in the world, is a party to a number of international agreements in various spheres of society, including citizenship. If we talk about the form of influence of international standards in the field of citizenship on the norms of national law in this area, it depends on the concept adopted in each country the relationship between international and domestic law.

It is noted that in the context of globalization, which is considered in the scientific literature as a global process of unification and integration of all spheres of public life, with simultaneous processes of separation and fragmentation, the concept

of citizenship is designed to maintain social order and promote civic harmony necessary for stable viability. society.

It is concluded that the development of the constitutional and legal institution of citizenship at the present stage requires the solution of the following conceptual tasks: a) improving the legislative regulation of multiple citizenship; b) creation of an effective constitutional and legal mechanism for depriving a person of Ukrainian citizenship for conduct that seriously harms the vital national interests of society and the state.

According to the author, it is determined that globalization has significantly affected the growth of cases of quasi-citizenship. The rights of quasi-citizens may include: long-term or permanent provision of residence status; protection against deportation (except in exceptional circumstances); the right to work and look for work; voting in local elections; and the right to certain social benefits. In the United States, legal permanent residents or green card holders are quasi-citizens who can permanently live and work anywhere in the country; they can become naturalized citizens under certain conditions.

The study shows that the main international legal means to mitigate or prevent the situation of dual citizenship or statelessness is to conclude interstate bilateral agreements on citizenship.

Key words: citizenship, constitutionalism, multiple citizenship, European interstate integration, constitutional modernization.

LIST OF ARTICLES PUBLISHED ON THE TOPIC OF THE THESIS:

1. Tysiachnyi D. International legal aspects of the institution of multiple citizenship in the context of constitutional and international law. *Comparative and analytical law*. 2020. № 2. C.

2. Tysiachnyi D. «European standards of citizenship regulation in EU law. *Social law*. 2019. №4.

3. Tysiachnyi D. Institute of citizenship in the context of globalization: conceptual approaches and directions of modernization. *Social law*. 2020. №1.

4. Tysiachnyi D. Transformation of the constitutional and legal institution of citizenship in the context of globalization. *Bulletin of Mariupol State University*. Series: Right. 2019. Issue. 18. P. 111-116. (the publication is included in the international scientometric database "Index Copernicus International" (Poland)).

5. Tysiachnyi D. Institute of citizenship in the context of globalization: theoretical and methodological approaches. *Bulletin of Mariupol State University*. Series: Right. 2019. Issue. 17. P. 107-113. (the publication is included in the international scientometric database "Index Copernicus International" (Poland)).

6. Tysiachnyi D. Prospects for modernization of the institution of citizenship in modern constitutional law. *Bulletin of Mariupol State University*. Series: Right. 2020. Issue. 19. P. 110-115. (the publication is included in the international scientometric database "Index Copernicus International" (Poland)).

7. Tysiachnyi D. On the question of determining the characteristics of citizenship in the context of globalization processes. *Proceedings of the All-Ukrainian Scientific Conference "Legal Dimension of Constitutional and Criminal Jurisdiction in Ukraine and the World"* (April 10, 2020). Odessa, 2020. P. 25-30.

8. Tysiachnyi D. The concept and basic features of citizenship in the doctrine of constitutional law. *Modern international relations: current issues of theory and practice: materials of the international scientific-practical conference* / Faculty of International Relations National Aviation University; Edited by Yu. O. Voloshyn. Kyiv: National Aviation University, 2020. - P. 308 - 313.

9. Tysiachnyi D. Multiple citizenship: definition and constitutional and legal regulation. Modern development of state-building and law-making in Ukraine: problems of theory and practice: *Proceedings of the VII International scientific-practical conference of students, graduate students and young scientists* (March 29, 2018) / For the general. edited by K. V. Balabanov. Mariupol: MSU, 2018. P. 55-57.

10. Tysiachnyi D. International legal standards of citizenship and their implementation to the national legislation of Ukraine. modern development of state-building and law-making in Ukraine: problems of theory and practice: *Proceedings of the IX International scientific-practical conference of students, graduate students and*

young scientists (May 19, 2020) / For the general. edited by K. V. Balabanov.
Mariupol: MSU, 2020. P. 204-206.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ Й ОСОБЛИВОСТІ НАБУТТЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА ЯК ОСНОВИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСОБИ	11
1.1. Поняття, основні ознаки та принципи громадянства в доктрині конституційного права.....	11-27
1.2. Видова характеристика інституту громадянства: історичні форми та суб'єктивно-об'єктивний зміст.....	27-53
Висновки до розділу 1.....	53-55
РОЗДІЛ 2. ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ГРОМАДЯНСТВА В НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ДЕРЖАВ ТА МІЖДЕРЖАВНОГО ІНТЕГРАЦІЙНОГО ОБ'ЄДНАННЯ	56
2.1. Особливості дотримання міжнародно-правових стандартів громадянства в праві ЄС та законодавстві держав-членів ЄС.....	56-83
2.2. Доктринальні моделі механізму імплементації міжнародних стандартів в галузі громадянства у національне законодавство.....	83-110
Висновки до розділу 2.....	110-112
РОЗДІЛ 3. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ	112
3.1. Перспективи та напрями модернізації інституту громадянства в сучасному конституційному праві України та проблеми законодавчого оформлення.....	112-171
3.2. Проблеми функціонування інституту множинного громадянства та його забезпечення в рамках міжнародного права та національного права держав.....	172-198
Висновки до розділу 3.....	198-199
ВИСНОВКИ	200-203
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	204-232

ВСТУП

Актуальність теми. Україна, проголосивши та поступово реалізуючи курс на міждержавну європейську та євроатлантичну інтеграцію, через механізм конституційної модернізації та реформування правових інститутів, намагається привести їх до міжнародних стандартів, стандартів прав і свобод відповідно до Європейської конвенції з прав людини, приділяючи при цьому особливу увагу вирішенню такого елементу конституційного статусу особи як громадянство.

Найдавніший елемент правового статусу особи як громадянство традиційно пов'язують із певним усталеним зв'язком між особою та територією (державою) що проявляється у взаємних правах та обов'язків. Протягом багатьох століть інститут громадянства постійно еволюціонував пройшовши шлях від підданства як внутрішньодержавна категорія до універсального інституту міжнародного права з певними уніфікаційними ознаками, імплементація яких у конституційне право національних держав стало обов'язковим.

Разом з тим, сучасний зміст і природа інституту громадянства, який під впливом міжнародно-правових стандартів сформувався після Другої світової війни, вже наприкінці XX початку XXI століть під впливом глобалізаційних та міждержавних інтеграційних процесів набули певного оновлення та змін. Адже зміст конституційно-правової категорії громадянства набув ознак та функціональних властивостей, що виходять за рамки традиційного сприйняття. Передусім громадянство перестає сприйматися як виключний зв'язок із однією державою в його взаємних правах та обов'язків, а також припинив монополюю ототожнюватися із категорією суверенітету певної держави.

Враховуючи об'єктивні та усталені тенденції у формуванні та розвитку інституту громадянства зміни, існує необхідність наукового осмислення накопиченого теоретичного та методологічного знання про ці явища, а також та діяльності органів держави, визначення особливостей еволюційного розвитку

правових норм, сильних та слабких сторін нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері громадянства, запозичення ефективних нормопроектних технологій, підходів і методику законодавчого забезпечення, а також застосування порівняльних підходів до аналізу законодавства у сфері громадянства, що надасть можливість виявити, конкретизувати й усунути прогалини вітчизняного законодавства, окреслити практичні концептуальні напрями його вдосконалення.

Разом з тим, на сьогодні практично відсутні фундаментальні наукові дослідження в галузі конституційного права, на відміну від міжнародно-правових, стосовно дослідження формування та модернізації інституту громадянства, оновлення його характерних ознак, об'єктно-суб'єктного змісту, функцій під впливом стрімких глобальних світових та інтеграційних регіональних процесів. Саме такі обставини обумовлюють актуальність даного наукового дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане в рамках відповідно до затвердженої на кафедрі підтеми «Теоретико-правові засади становлення національного права України» науково-дослідної теми Міжрегіональної Академії управління персоналом: «Теоретико-методологічні засади становлення української державності і соціальна практика: політичні, юридичні, економічні та психологічні проблеми» (номер державної реєстрації 0113U007698).

Тема дисертації затверджена й уточнена вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протоколи, відповідно, від 23 грудня 2015 р. № 9 та від 25 квітня 2019 р. № 4).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає у комплексному дослідженні сучасних особливостей конституційно-правового регулювання та формування інституту громадянства в умовах глобалізації.

Для досягнення поставленої мети визначено такі основні *завдання*:

- визначити поняття, основні ознаки та принципи громадянства в доктрині конституційного права;

- розкрити видову характеристику інституту громадянства його історичні форми та суб'єктивно- об'єктивний зміст;
- дослідити особливості дотримання міжнародно-правових стандартів громадянства в праві ЄС та законодавстві держав-членів ЄС;
- обґрунтувати доктринальні моделі механізму імплементації міжнародних стандартів в галузі громадянства у національне законодавство;
- визначити перспективи модернізації інституту громадянства в сучасному конституційному праві;
- розглянути проблеми функціонування інституту множинного громадянства та його забезпечення в рамках міжнародного права та національного права держав.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають і розвиваються у процесі формування та модернізації інституту громадянства в умовах глобалізації

Предметом дослідження є еволюція (формування та розвиток) громадянства як інституту конституційного права.

Методи дослідження. У дисертаційній роботі методи обрані з урахуванням поставленої мети, сформульованих завдань, визначених об'єкта і предмета дослідження.

Методологічною основою дослідження став діалектичний метод, використання якого дозволило визначити місце, роль та вплив процесів глобалізації на формування та модернізацію інституту громадянства. За допомогою законів діалектики пізнано сутність суспільних відносин, що складаються в суспільстві у сфері еволюції інституту громадянства, досліджено сучасний стан, охарактеризовані якісні характеристики, проаналізовано динаміку та зміни у часі, обґрунтовано можливі напрями розвитку на майбутнє (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2).

Задля найбільш повного розкриття об'єкта та предмета дослідження, вирішення його завдань у роботі було застосовано систему загальнонаукових методів, яка включала в себе основні теоретичні методи наукового дослідження

і до яких відносилися: аналіз та синтез (підрозділи 1.1, 1.2, 3.1) індукція та дедукція (підрозділи 2.2, 3.2), абстрагування (підрозділи 1.2).

Широко використовувався історичний метод, який дозволив виявити генезис конституційно-правового регулювання інституту громадянства, виділити основні етапи і тенденції розвитку правового регулювання, дослідити процес створення правової основи конституційного статусу особи.

Метод термінологічного та дефінітивного аналізу дав можливість дослідити, уточнити і наповнити новим змістом мету, завдання, функції інституту громадянства в умовах глобалізації (підрозділи 1.2, 3.1, 3.2).

За допомогою методу моделювання в роботі стало можливим дослідити перспективи та напрями нормативно-правового регулювання громадянства, множинного громадянства.

У дисертаційній роботі активно застосовувався порівняльно-правовий метод. Основне порівняння здійснювалося шляхом зіставлення механізмів конституційно-правового регулювання громадянства зарубіжних країн (підрозділи 2.2, 3.1, 3.2).

Завдяки системному методу стало можливим дослідити систему органів державної влади, що вирішують питання пов'язані із громадянством (підрозділ 3.1, 3.2).

Теоретичну основу роботи становлять дослідження зарубіжних та вітчизняних науковців у галузях: порівняльного правознавства – У. Батлера, Х. Бехруза, Ю. Волошина, М. Дамірлі, Д. Лук'янова, О. Петришина, О. Погрібного, Є. Ромінського, М. Савчина, І. Ситара, Л. Тимченка, О. Тихомирова, Ю. Тихомирова та інших; конституційного права, адміністративного права та загальної теорії держави і права – Б. Авер'янова, В. Антонова, О. Батанова, С. Гусарева, Р. Калюжного, Я. Кондратьєва, О. Копиленка, В. Костицького, І. Куян, В. Лемака, О. Лотюк, С. Ляхової, О. Марцеляк, Т. Подорожньої, Х. Приходька, Ю. Римаренка, О. Совгирі, І. Сопілко, В. Сухоноса, Є. Черних, В. Чернолуцького, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, А. Янчука та інших.

Нормативну та емпіричну базу дослідження становлять конституції, доктрини, концепції, закони, кодекси, укази президентів, постанови урядів, відомчі нормативно-правові акти зарубіжних держав. Під час порівняння із вітчизняним законодавством нормативною базою дослідження становили Конституція України, закони України, що регулюють інститут громадянства, інші чинні закони та підзаконні акти України.

Наукова новизна отриманих результатів. Дисертація є комплексним порівняльним дослідженням науково-прикладних проблем конституційно-правового регулювання інституту громадянства його формування та модернізації в умовах глобалізаційних процесів. У результаті проведеного дослідження дисертантом особисто висунуто, сформульовано й запропоновано низку нових положень і висновків, що мають важливе теоретичне та практичне значення, а саме:

вперше:

- систематизовано та класифіковано фундаментальні конституційно-правові ознаки інституту громадянства, до яких віднесено такі: стійкий правовий зв'язок між особою та державою; взаємний характер юридичних права й обов'язків між суб'єктами правовідносин громадянства; політичний зв'язок особи та держави; сталість політичного зв'язку між державою та особою, що припускає наявність потенційної можливості його розірвання;

- сформульовано концептуальне значення конституційно-правових принципів громадянства, які відбивають сутність та зміст інституту громадянства, є його вихідними засадами, діють безпосередньо, є основою для практики державного будівництва у сфері громадянства, в яких відтворюється поведінка особи, обсяг її свободи, і становлять показник демократичності держави;

- запропоновано авторське дефінітивне визначення конституційно-правових принципів громадянства, під якими розуміються такі його нормативні засади, за допомогою яких з'ясовуються сутність та зміст громадянства, які діють безпосередньо та становлять керівні положення правового регулювання

всіх правовідносин в межах реалізації конституційно-правового інституту громадянства;

- доведено унікальну політико-правову природу громадянства ЄС як подвійного феномену у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції, який концептуально втілює у собі особливу правову природу Європейського Союзу як міждержавного інтеграційного утворення *sui generis* та розглядається як характерна риса специфічної політико-правової природи Європейського Союзу;

- встановлено та розкрито практично-праксіологічні форми конституціоналізації міжнародно-правових норм про загальні засади інституту громадянства, а саме: 1) міжнародні договори закріплюють безпосередні права та обов'язки фізичних осіб, тобто вони адресовані безпосередньо індивідам (безпосереднє регулювання правових відносин); 2) міжнародні договори зобов'язують держави привести своє законодавство у відповідність з їхніми положеннями (уніфікація національного законодавства про громадянство, що здійснюється шляхом імплементації міжнародних договорів до національної правової системи);

- запропоновано комплексну конституційно-правову модель інституту позбавлення громадянства з визначенням відповідних критеріїв та юридичних підстав, до яких віднесено: добровільний вступ на службу в іноземному військовому формуванні; вчинення дії, які серйозно зашкоджують життєво важливим інтересам держави; добровільне набуття іншого громадянства; вчинення дій, спрямованих на насильницьку зміну основ конституційного ладу України або створення загрози її національній безпеці; використання при поданні заяви підроблених документів;

удосконалено:

- доктринальне уявлення про громадянство як іманентний галузевий інститут конституційного права;

- систему функціональних ознак конституційно-правового інституту громадянства;

- конституційно-правовий статус спеціально уповноваженого органу з питань громадянства в частині розширення його повноважень;

набуло подальшого розвитку:

- уявлення про онтологічну сутність політико-юридичного статусу особи як громадянина конкретної держави;

- теоретико-методологічні положення про принцип невторчання інтеграційного об'єднання в конституційне законодавство держав-членів у питаннях врегулювання інституту громадянства;

- конституційно-правова модель єдиного громадянства України, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць.

Практичне значення одержаних результатів. полягає в тому, що сформульовані в дисертації наукові та методологічні положення, пропозиції, висновки і рекомендації мають як теоретичне, так і прикладне значення у сфері конституційно-правового регулювання громадянства. Одержані автором результати можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – для подальшої розробки проблем порівняльного правознавства у сфері регулювання питань громадянства;

– у правотворчій роботі – для уточнення правових норм і внесення відповідних змін до чинного законодавства України, а також до проектів Законів України;

– у правозастосовній діяльності – для удосконалення правової регламентації діяльності глави держави, центральних органів державної влади, які вирішують питання громадянства України;

– у навчальному процесі – для навчально-методичних цілей у процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, розробки відповідних розділів підручників та навчальних посібників з курсів «Конституційне право: конституційно-правовий статус особи та громадянина», «Нормативно-правове забезпечення організації та діяльності органів державної влади з питань громадянства України».

Апробація результатів дослідження. Основні положення та результати дослідження обговорено на засіданнях кафедри теорії держави та права та конституційного права Міжрегіональної академії управління персоналом.

Теоретичні та практичні результати дослідження доповідалися та обговорювалися на: міжнародних науково-практичних конференціях «Правовий вимір конституційної та кримінальної юрисдикції в Україні та світі» (Одеса, 2020 р.), «Сучасні міжнародні відносини: актуальні проблеми теорії та практики» (Київ, 2020 р.), «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики» (Маріуполь, 2018 р.), «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики» (Маріуполь, 2020 р.).

Публікації. Основні положення дисертації знайшли відображення у 6 наукових статтях, у фахових виданнях, 3 з яких надруковані у виданнях, що включені до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща), та 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Структура дисертації відображає мету та завдання дослідження. Робота складається із вступу, трьох розділів, що включають шість підрозділів, висновків, списків використаних джерел (279 найменувань на 29 сторінках). Повний обсяг дисертації становить 233 сторінок, з них основного тексту 204 сторінки.

РОЗДІЛ 1.
ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА
КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ Й ОСОБЛИВОСТІ НАБУТТЯ ТА
ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА ЯК ОСНОВИ ПРАВОВОГО
СТАТУСУ ОСОБИ

1.1. Поняття, основні ознаки та принципи громадянства в доктрині конституційного права

Однією із провідних та усталених тенденцій розвитку сучасного конституційного права є активізація міждержавних інтеграційних процесів та глобалізації. Розвиток конституційно-правових інститутів в умовах постійних динамічних змін в державах та регіонах світу спонукає до порівняльно-правових досліджень взаємовідносин між державою і особою. У цьому аспекті не можемо не звернути увагу на проблему формування та розвитку інституту громадянства. Як на нашу думку, це обумовлено тим, що сфера взаємовідносин таких суб'єктів як особа та держава завжди займає важливе місце серед всіх інших правових інститутів. Прі цьому можна погодитися із М.І., Суржанським про те, що врегулювання питань громадянства значною мірою впливає на інші сфери державно-суспільного життя [1].

Інститут громадянства, як відомо, є однією з основних ознак державного суверенітету та тісно пов'язаний з обов'язком держави забезпечувати захист прав і законних інтересів громадян даної держави [2]. Основу правового статусу індивіда утворюють правовідносини громадянства, а сутність громадянства полягає у взаємовідносинах людини і держави, тобто громадянство - правова належність особи до певної держави. Слід зазначити, що у давнину громадянство розуміли як здатність людини керувати державою та підкорятися їй. Як особливий політичний інститут громадянство виникло в Давній Греції водночас із народженням там демократії і ґрунтувалося на

принципах загальної рівності громадян перед законом та активної участі громадян у політичній діяльності.

Так, у Стародавньому Римі громадянство визначалося належністю особи до урядової служби, тому поширення статусу громадянства спочатку на плебеїв (494 до н.е.), а потім на представників завойованих народів (212 н.е.) створювало дедалі більшу неоднорідність прошарку громадян. Зв'язок статусу громадянина із обов'язком особи брати активну участь у політичному житті ослаб.

Протягом 19 ст. під впливом розвитку капіталістичних відносин і поширення ліберальної політики (невтручання держави у приватну сферу) традиційна республіканська концепція активного громадянства була замінена ліберальною моделлю громадянства. Остання визначала поняття громадянства як сукупність прав, яких людина набуває одночасно із народженням. Таким чином громадянство було зведено до суто юридичного статусу [2].

Разом з тим обсяг прав і свобод, якими людина може користуватися в конкретній державі, а також ті обов'язки, які може покласти держава на людину, залежить від наявності в останньої громадянства цієї держави [2].

У сучасній науці конституційного права розрізняють три значення терміна "громадянство":

1) як одне з суверенних прав держави, що передбачає її можливість в односторонньому порядку регулювати відносини громадянства. Однак при реалізації цього права держава обмежена нормами міжнародного права та правами людини, перш за все правом людини на громадянство;

2) як конституційно-правовий інститут, тобто сукупність конституційно-правових норм, що регулюють відносини між державою, з одного боку, і громадянами, іноземцями, особами без громадянства - з іншого [3];

3) як публічно-правовий стан індивіда¹, що являє собою стійкий (постійний) правовий зв'язок людини з конкретною державою, що обумовлює взаємні права та обов'язки громадян та держави у випадках, зазначених у

законі. Громадянство у цьому розумінні виникло у Франції після Великої Французької революції [3].

На думку багатьох науковців, зокрема, В. М. Отроша, під громадянством розуміється стійкий правовий зв'язок фізичної особи з державою, що проявляється у чітко визначеній законодавством кожної країни сукупності їх взаємних прав і обов'язків. Громадяни мають певні права та обов'язки по відношенню до своєї держави, а держава забезпечує захист їх прав та інтересів як на своїй території, так і за її межами. Стійкий правовий зв'язок фізичної особи з державою означає, що навіть у випадку виїзду громадянина за кордон на постійне проживання, його громадянство автоматично, як правило, не припиняється [4].

Разом з тим, громадянство як правова категорія є інститутом конституційного права. Відповідні норми містяться в конституціях та спеціальних законах про громадянство. Загалом населення зазвичай визначається як сукупність індивідів, що проживають у певний час на території конкретної держави і підлягають її юрисдикції [5].

Щодо громадянства можуть бути виділені правові стани індивіда, який знаходиться в будь-який час на території конкретної держави, зокрема громадянин (патрид), особа без громадянства (апатрид), особа з подвійним або множинним громадянством (біпатрид) та іноземний громадянин.

Громадянин (патрид) – це особа, яка має докази приналежності до громадянства даної конкретної держави. В Україні громадянин України – це особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України [5].

Особа без громадянства (апатрид, аполід), тобто особа, яка знаходиться на території конкретної держави і не має доказів приналежності до громадянства якоїсь держави взагалі. У місці свого перебування апатрид одержує документ, що засвідчує його особистість і правовий стан. В Україні, наприклад, таким документом є посвідка на проживання [5].

Особа з подвійним або множинним громадянством (біпатрид) – це особа, яка має доказ приналежності до громадянства двох і більше держав. У цьому випадку таким доказом виступають паспорти або інші документи громадянина двох або декількох держав. У цьому випадку іноді виникає необхідність визначення ефективного громадянства, що особливо важливо в колізійному праві при участі таких осіб у цивільно-правових відносинах, ускладнених іноземним елементом (цивільних, сімейних, трудових та ін.) [5].

Іноземний громадянин – це особа, яка знаходиться на території конкретної держави і не є її громадянином, але має докази приналежності до громадянства іншої держави. У якості такого доказу виступає паспорт громадянина (підданого) іноземної держави [5].

Зрозуміло, що громадянство являє собою певні юридичні та фактичні зв'язки між особою і державою. Класичним проявом такого зв'язку є постійне проживання особи на території держави. Крім того, варто зауважити постійний характер такого зв'язку в просторі та часі, адже він продовжується навіть у випадку тривалого перебування громадянина за межами території держави. Громадянин, що знаходиться за межами території держави, продовжує володіти всіма правами, якими він наділений у ній, також зобов'язаний виконувати всі покладені на нього обов'язки. Зі своєї сторони держава зобов'язана надати громадянину весь необхідний йому (в тому числі дипломатичний) захист [6].

Громадянство, як відомо, є одним з атрибутів держави, а тому питання громадянства традиційно є особливо актуальним і вагомим. Проаналізувавши основні дефініції поняття громадянства, можна виокремити ряд його основних ознак та принципів. Так, найбільш оптимальним формулюванням громадянства є визначення його як політико-правового зв'язку особи і держави, у результаті якого між ними виникають взаємні права й обов'язки.

Першою важливою ознакою громадянства є те, що останнє виступає як правовий зв'язок між особою та державою. Суб'єкти цього відношення тісно пов'язані між собою, адже мають юридичні права та зобов'язані виконувати покладені на них обов'язки.

Другою особливістю громадянства є те, що юридичні права й обов'язки між суб'єктами правовідносин громадянства носять взаємний характер: держава вправі вимагати від особи поваги і дотримання своїх законів, але в той же час зобов'язана здійснювати захист цієї особи як на своїй території, так і за її межами; особа ж, зі свого боку, має право вимагати від держави забезпечення такого захисту, але в той же час вона зобов'язана додержуватися її законів [7].

Наступну ознаку громадянства визначено через політичний зв'язок особи та держави, адже наявний той або інший ступінь участі особи в управлінні справами держави і суспільства: участь у виборах, референдумах, сплата податків тощо [7].

Останньою ознакою громадянства є сталість політичного зв'язку між державою та особою, що припускає наявність потенційної можливості його розірвання (особа вправі вийти з громадянства на підставі свого волевиявлення і на підставах, передбачених законодавством)[7].

Так, визначивши ознаки громадянства можна прийти до деяких висновків, зокрема визначити, що сутність політико-юридичного статусу особи як громадянина конкретної держави полягає в участі індивіда в справах по управлінню суспільством і державою, активному користуванню своїми правами і сумлінному виконанню обов'язків, покладених на нього законом.

Що стосується питання принципів громадянства, то на думку відомих вчених, це складне та багатогранне явище. Саме принципи є тією основою, яка зв'язує воедино різноманітні складові громадянства, найбільш повно відображає його сутність як цілісного правового інституту.

Першочергове значення принципів громадянства виявляється в тому, що вони: 1) відбивають сутність та зміст інституту громадянства; 2) є вихідними засадами; 3) діють безпосередньо; 4) є основою для практики державного будівництва у сфері громадянства; 5) в них відтворюється поведінка особи, обсяг її свободи; 6) є показником демократичності держави. Виходячи з цього, принципи громадянства можна визначити як такі його нормативні засади, за допомогою яких з'ясовуються сутність та зміст громадянства, діють

безпосередньо та становлять керівні положення правового регулювання всіх відносин громадянства [8].

Не зважаючи на різні точки зору щодо розуміння системи принципів громадянства та відповідних їх груп, утворених за певними класифікуючими ознаками, конституційно-правова наука в цілому досить єдина у визначенні кола загальних (загальноправових) чи політико-правових принципів громадянства, які підтверджують основні принципи права. Традиційно до цієї групи відносять наступні принципи: повновладдя народу; державного суверенітету; демократизму; інтернаціоналізму; поєднання інтересів особи, держави і суспільства; пріоритетності норм міжнародного права [8].

Щодо визначення кола спеціальних (специфічних) принципів громадянства, то в юридичній літературі висловлюються різні точки зору. Так, вітчизняні автори, які поділяють принципи громадянства на дві групи (загальні та спеціальні), діапазон останніх зводять до: єдність громадянства; рівне громадянство як основа правового статусу особи; загальний порядок прийому до громадянства; поєднання принципу ґрунту і принципу крові; невизнання автоматичної втрати громадянства; недопустимість позбавлення громадянства; єдність громадянства членів сім'ї; невизнання подвійного громадянства; дозвільний порядок виходу з громадянства; свобода і добровільність вибору громадянства; збереження громадянства особами, які проживають за кордоном [9].

Отже, громадянство, як політико-правовий зв'язок особи і держави в результаті якого між ними виникають взаємні права й обов'язки, є одним з основних ознак державного суверенітету, а саме в суверенітеті окремої держави, у свою чергу, і міститься джерело існування та розвитку громадянства. Визначення та класифікація ознак і принципів інституту громадянства має вагоме значення як перший крок у пізнанні закономірностей усієї системи громадянства в цілому.

Визначаючи громадянство, як, автори, як правило, додають, що він виявляється у взаємних правах і обов'язках громадянина й держави. Водночас,

деякі дослідники, такі як В. С. Шевцов та М. В. Вітрук висловлюються проти цього визначення. Вони вважають, що це зводить громадянства до прав і обов'язків, які є в рамках цього розуміння громадянства не правовим наслідком, а змістом громадянства.

Дискусії про громадянство зазвичай мають одну з двох моделей: республіканську або ліберальну. Джерела республіканської моделі можна знайти в працях таких авторів, як Арістотель, Тацит, Цицерон, Макіавеллі, Харрінгтон і Руссо, а також в різних історичних подіях: від афінської демократії і республіканського Риму до італійських міст-держав і робочих рад.

Ключовим принципом республіканської моделі є громадянське самоврядування, втілене в класичних університетах і практиках, що підкріплює характеристику Аристотеля громадянина як людину, здатну управляти і бути керованим по черзі. Громадяни - це, в першу чергу, «ті, хто бере участь в займаній посаді»[10]. Громадянське самоврядування також лежить в основі проекту Руссо «Про суспільну угоду»: їх співавторство законів за допомогою загальної волі робить громадян вільними і закони легітимними. По суті, республіканська модель підкреслює другий вимір громадянства - політичне агентство [11].

Походження ліберальної моделі простежується до Римської імперії і ранніх сучасних роздумів про римське право [12]. Розширення Імперії привело до того, що права громадянства були поширені на завойовані народи, що глибоко змінило сенс концепції, згідно з якою громадянство означає захист законом, а не участь у його розробці або виконанні. Це стало «важливою, але випадковою особистістю, правовим статусом, а не фактом повсякденного життя», при цьому основна увага тут приділяється, очевидно, першому виміру: громадянство в першу чергу розуміється як правовий статус, а не як політична посада [12].

З історичним розвитком у законодавстві держав сформулювалися різні терміни для позначення приналежності фізичних осіб до держави. У країнах з республіканською формою правління звичайно вживається термін

«громадянство», у країнах з монархічною формою правління зустрічаються терміни «підданство» і «громадянство».

Концепція громадянства складається з трьох основних елементів або вимірювань. Перший - це громадянство як правовий статус, який визначається цивільними, політичними і соціальними правами. Тут громадянин є юридичною особою, вільним діяти відповідно до закону і мають право вимагати захисту закону. Це не обов'язково означає, що громадянин бере участь в розробці закону, а також не вимагає, щоб права були однаковими між громадянами. Другий розглядає громадян саме як політичних агентів, які беруть активну участь в політичних інститутах суспільства. Третій відноситься до громадянства як членству в політичному співтоваристві, яке є відмінним джерелом ідентичності [13].

Інститут громадянства в Україні визначають Конституція України і закон "Про громадянство України" [14].

За ст. 4 Конституції в Україні існує єдине громадянство, що є однією з основних засад розбудови суверенної і незалежної демократичної держави. Україна сприйняла поширену в цивілізованому світі позицію, що громадянство - це не просто правовий взаємозв'язок людини і держави, а невід'ємне право людини, яке держава зобов'язана визнавати і поважати [15].

Конституція та закони України ввібрали в себе міжнародно-правові норми з питань громадянства, які зафіксовані у міжнародних актах універсального і спеціального характеру, а саме: у Статуті ООН, Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 7 березня 1966 р., Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 р., Конвенції про права дитини від 20 листопада 1989 р., Гаазькій конвенції щодо врегулювання окремих питань, пов'язаних з колізією законів про громадянство від 12 травня 1930 р., Конвенції Ради Європи про скорочення випадків множинного громадянства і про військовий

обов'язок у випадках множинного громадянства від 6 травня 1963 р., Європейській конвенції про громадянство від 7 листопада 1997 р [3].

На думку О.В. Совгиря та Н.Г. Шукліна єдине громадянство в Україні є необхідною умовою стабільності політичної і соціальної ситуації в країні, воно зменшує імовірність появи міжетнічної конфронтації. Встановивши принцип єдиного громадянства, Конституція вносить цим упорядкованість і врегульованість у суспільні процеси, що дає можливість координувати й узгоджувати інтереси різних соціальних груп і політичних сил, підводити правову основу під складну систему суспільних відносин [3].

Як зазначається слушно в літературі необхідність у поглибленні досліджень наукових поглядів щодо становлення та розвитку інституту громадянства зумовлюється декількома обставинами, серед них: відсутність однозначного визначення науковцями поняття громадянства, єдності позицій науковців щодо належності громадянства до конституційного правового інституту та міжгалузевого інституту та ін [16]. Найбільш усталеними щодо інституту громадянства є такі точки зору. У науковій доктрині тривалий час громадянство розглядалося як приналежність особи до держави. Такого погляду дотримувалися переважно учені радянського періоду (Л. Дяконов, І. Трайнін, Я.У манський та інші). Даний підхід до характеристики досліджуваного явища ґрунтовно критикується сучасними дослідниками. Противники такого підходу (Р. Бедрій, О. Брянцев, Ю. Тодика) зазначають, що визначення громадянства як приналежності особи до держави не відповідає сучасному розумінню характеру відносин держави та особи [16]. У процесі взаємодії з державою у будь-якому випадку особа є суб'єктом, на якого, як мінімум, можна накласти обов'язки та який володіє свободою. Якби особа належала певній державі, то у даних стосунках виступала би об'єктом, за яким не можна не тільки визнати права, а й покласти обов'язки. Якщо правовий зв'язок особи з державою є нерівноправним, то громадянство у будь-якому випадку буде правовідносинами [16]. Поширеним у радянські часи був підхід до визначення громадянства як політико-правового зв'язку між особою та

державою (Л. Лазарєв, Б. Топорнін, Г. Тункін). Деякими сучасними дослідниками таке твердження визначається як рудимент тоталітаризму. Оскільки, виходячи з нього, якщо людина перебуває у політичній опозиції до держави, або до її керівних кіл, то це може бути підставою для позбавлення громадянства [17]. Якщо розглядати громадянство, насамперед, як політико-правовий зв'язок особи з державою, можна зробити припущення, що підставою для позбавлення громадянства особи може бути перебування у політичній опозиції до держави, гостра критика політики її керівництва. А це вже прямо суперечить нормам міжнародного права та принципу незалежності і самостійності прав людини від владних структур [18]. Політичні права і свободи особи є тим критерієм, який розподіляє громадян і осіб без громадянства, у тому числі і на сучасному етапі розвитку суспільства. «Громадянство в його споконвічному значенні зароджується там і тоді, де і коли виникає політично організоване суспільство», «громадянство – властивість особи, що відображає його політичну свободу, реалізовану в добровільну участь разом з іншими громадянами у створенні єдиної для них держави, рівноправно приймаючого участь в управлінні справами держави і суспільства» [19]. Аналіз сучасної юридичної літератури свідчить, що підходи фахівців щодо дослідження поняття громадянства змінилися. Доктринальні погляди щодо розуміння поняття громадянства скореговані законодавчим визначенням. Закон України «Про громадянство України» від 18.01.2001 р. у ст.1 встановлює: « Громадянство України – правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках» [14]. Розглядаючи теоретичний аспект громадянства, М. Суржинський зазначає, що «громадянство може бути визначено як належність особи до українського народу, що породжує стійкі правові відносини між собою та державою (Україною), де обидва суб'єкти мають взаємні права, обов'язки та відповідальність як на території держави, так і поза її межами» [20, с. 125]. Схожим є погляд П. Великоречаніна, який підкреслює значення визначення громадянства як «належності особи до народу держави, що породжує стійкі

правові відносини між особою та державою, де людина і держава мають взаємні права, обов'язки та відповідальність як на території держави, так і поза її межами» [21]. Тобто, якщо раніше науковці визначали громадянство як належність до держави, то тепер – як належність до народу держави. У чому полягає різниця? На думку фахівців, належність особи до народу певної держави робить особу громадянином цієї держави, але й належність особи до держави також робить особу громадянином цієї держави [20]. Для з'ясування відмінності у такій належності розглянемо термінологічне значення поняття «народ» і «держава», хоча юридичне трактування не завжди співпадає з термінологічним, про що неодноразово зауважували правники [16].

Більшість науковців, аналізуючи істотні ознаки громадянства, стали вказувати на наявність правового зв'язку особи і держави. Таку позицію висловлюють українські правознавці А. Таранов, Ю. Тодика Ю. Шемшученко та інші. Зокрема Ю. Тодика наводить таку авторську дефініцію: «Громадянство – стійкий правовий зв'язок людини з державою, проявляється у сукупності їх взаємних прав, обов'язків і відповідальності, заснований на визнанні повазі гідності, основних прав і свобод людини» [16]. В. Кравченко характеризує вказаний правовий зв'язок не тільки як стійкий, а ще й необмежений у просторі та часі [22], М. Суржинський визначає його як двосторонній [20]), О. Майданник підкреслює взаємність між державою та особою щодо їхніх прав та обов'язків, а також взаємну відповідальність [23].

На наш погляд, більш оптимальною є позиція Н. Шукліної, яка вказує на складну внутрішню структуру інституту громадянства і його «пов'язаність» за своєю природою з державним суверенітетом, територіальним устроєм держави, правовим становищем особи [24].

Разом з тим, великий тлумачний словник сучасної української мови визначає термін «держава» як апарат політичної влади у суспільстві, країна з таким апаратом політичної влади, влада, керівництво, а термін «народ» – як населення держави, форма національної та етнічної єдності, взагалі люди переважно у великій кількості, певна кількість людей, що мають щось спільне

[25]. З одного боку, належність особи до держави (насамперед правова належність) забезпечує більшу вірогідність надання особі всієї повноти прав громадянина (особистих, політичних, економічних, соціальних), в той час як народ будь-якої держави як населення, як національна та етнічна єдність, може складатися з громадян та осіб, які не мають громадянства, такої гарантії не забезпечує. З іншого боку, якщо реальне місце народу в державі характеризується його суверенністю, всевладдям, то повнота правового статусу особи є безперечною, що проявляється гармонійною взаємозалежністю прав і обов'язків та відповідальності між суб'єктами інституту громадянства. Аналіз визначень громадянства потребує більш детального розгляду того, чим є громадянство – належністю особи до держави чи зв'язком особи (політико-правовий або правовий) з державою. Звернемося до словникових визначень [26].

Термін «належність» походить від терміну «належний», тобто той, який є чиею-небудь власністю, перебуває в чиемусь розпорядженні, який належить, призначений кому-небудь; «належність» це те, що є складовою частиною чогось, органічно властиве кому-, чому-небудь; з наведених словникових визначень прийємо до розгляду таке визначення терміну «зв'язок» як спілкування, можливість спілкуватися з ким-, чим-небудь, засіб спілкування [25].

В літературі вказується, що вірним є зауваження П. Великоречаніна, про те, що повністю відкидати таку ознаку громадянства як належність особи до держави не можна, вона притаманна громадянству [21]. В демократичній правовій державі громадяни є активними суб'єктами народовладдя, мають достатні для управління державою політичні права, забезпеченні широким комплексом особистих, соціальних, економічних, екологічних прав. Правовим є зв'язок, що заснований на нормативно-правових нормах, законодавстві. Аналізуючи правовий зв'язок особи з державою, більшість фахівців вказують, що він, на сучасному етапі розвитку держави Україна, виявляється у двосторонніх взаємозумовлених, взаємопов'язаних правах і обов'язках,

відповідальності. Аналіз наукової літератури свідчить про більшу схильність вибору фахівців до визначення терміну громадянство через таку ознаку, як правовий зв'язок. Проте, в окремих випадках в юридичній літературі висловлюються й погляди, в яких визначення дефініції «громадянство» здійснюється й через належність і політико-правовий взаємозв'язок [27]. Так, В. Котюк зазначає: «громадянство – це такий політико-правовий інститут, який виражає політикоправову належність даної особи до держави (України); а також вказує на постійний політико-правовий зв'язок (правовідносини) у формі юридичних прав і обов'язків громадян із своєю державою, які зобов'язують особу виконувати і дотримуватися Конституції і законів України, а держава зобов'язується захищати і охороняти права і свободи своїх громадян [27].

Вкажемо на доцільність такого трактування громадянства. Громадянство науковцями визначається і через суб'єктивне право людини, і як частина її правового статусу [28]. Такі позиції висловлювалися деякими радянськими (І. Фарбер) фахівцями, а також сучасними зарубіжними (О. Миронов, А. Мещеряков) та українськими (О. Лотюк) авторами. Так, на думку І. Фарбера, громадянство є особливим суб'єктивним правом, яке складається щонайменше з таких правомочностей: кожна особа має право на громадянство, яке передбачає і забезпечує її права на захист з боку держави, перебувати на її території, бути рівними перед законом [28]. Думку про громадянство як частину правового статусу особи обґрунтовують О. Кутафін, О. Лукашева, Д. Остапенко, В. Погорілко. Зокрема В. Погорілко вважає, що громадянство є одним із визначальних чинників у характеристиці правового становища особи, одним із найважливіших елементів її правового статусу. Саме громадянство є тією необхідною підставою, яка надає особі, що має статус громадянина, можливість повною мірою долучитися до політичного, економічного, правового та культурного життя суспільства і держави [29].

З розвитком демократичного суспільства в Україні обсяг правового статусу громадян збільшується, його зміст збагачується, розширення правового статусу громадянина відбувається, насамперед, за рахунок його прав та свобод [30]. Ю.

Резнік підкреслює: «громадянство визначається у всьому цивілізованому світі у термінах прав і свобод, які отримують люди як представники певної політичної спільноти і захист яких бере на себе держава» [30].

Також висловлюється думка про те, що потрібно розмежовувати «громадянство як суб'єктивне право» і «право на громадянство», перше належить виключно громадянину, реалізується у правовому стані громадянства, друге є невід'ємним правом будь-якої людини, реалізується в конкретних правовідносинах з приводу придбання, припинення громадянства, стану в громадянстві [31]. На думку Ю.І. Римаренко право на громадянство є одним із невід'ємних прав особи, яке належить їй з народження та є основою її правового статусу в тій чи іншій державі. Відповідно до законодавчих положень, громадянин України не може бути позбавлений громадянства або права змінити громадянство, до змісту права на громадянство також віднесемо право не бути вигнаним за межі України, право не бути виданим іншій державі, право на піклування та захист своєї держави під час перебування за її межами [32].

Зарубіжний науковець О. Михайлова визначає його як охоронювану законом міру можливої поведінки, направлену на задоволення інтересів людини, що виникає у зв'язку з набуттям, зміною і виходом із громадянства[33]. На наш погляд, зазначена дефініція повинна бути наведена так: право на громадянство є невід'ємним правом особи, яке визначає основні засади її правового статусу і наявність правового взаємного зв'язку між державою і особою.

Зазначене зумовлює постійний аналіз науковців обсягу правового статусу громадян. Усталеним є погляд, що правовий статус є складним явищем, до складу якого входять права, свободи, обов'язки, громадянство, принципи, правоздатність, гарантії, відповідальність, законні інтереси та інші елементи [34]. «Обсяг прав і свобод громадянина залежить від функціонування всієї системи права (конституційного, цивільного, інших), від політичного і правового режиму держави, яка забезпечує виконання законів» [34].

Зарубіжна дослідниця В. Бабурина визначає поняття громадянства як конституційно-правове відношення, що представляє собою врегулювання нормами конституційного права загального правовідношення громадянства (правовий стан громадянства), в рамках якого можуть виникати правові відносини з приводу громадянства між конкретним громадянством і державою в особі її органів, що відають питаннями громадянства [31].

Поняття громадянства як політико-правового стану визначають зарубіжні фахівці. Так, А. Яковлев його визначає, як особливе становище фізичної особи, яке характеризується стійкістю, єдністю, взаємозобов'язаністю і комплексністю відношень між громадянином і державою, та відображає належність особи до певної держави, юридично підтверджене будь-яким документом і забезпечує участь індивідууму в державних справах, покровительство і захист своєї держави [35]; Р. Гандалоев вказує на необхідність визначення в конституційному законі поняття «громадський обов'язок», і наводить таку дефініцію: «громадянство – це усвідомлена приналежність до держави і суспільства, що виявляється в любові до Батьківщини, готовності захищати її, примножувати її славу, закріплена в офіційному документі, що дозволяє знаходити захист і підтримку держави в складних життєвих ситуаціях»[36]. В юридичній літературі здійснюється тлумачення філософсько-правового розуміння громадянства, яка базується на системі поглядів, що визначають договірно-правовий характер виникнення і сутності держави й одночасне становлення держави й інституту громадянства. В. Калінін вказує, що такий стан представляє собою загальний, безперервний і стійкий зв'язок з державою, внаслідок чого особа отримує можливість користуватися усіма встановленими законом правами і свободами, а також несе певні обов'язки [37].

Також у зарубіжній доктрині громадянство як багатоаспектне явище розглядається з різних підходів: як національне та міжнародне явище, що проявляється у різних формах та взаємопов'язаних структурних складових; з позицій глобалізації, зокрема доцільності загальноєвропейського громадянства; концепції корпоративного громадянства [38]. Громадянство визначається через

такі форми: групове членство (особа культивує у собі громадянські якості знаходячись у певному соціальному оточенні), громадянство конкретної країни (проявляється через національногромадянську ідентичність суб'єкта), всесвітнє «глобальне» громадянство» (відповідне глобальне мислення формується шляхом подолання просторових обмежень і національно-державних рамок) [30]. Громадянство визначають через три взаємопов'язаних аспекти: інституціональний аспект (стійкий політико-правовий зв'язок між індивідуумом і державою, він виражається у наявності взаємних прав і обов'язків); діяльнісно-практичний аспект (І. Фан наводить характеристику М. Сомерса, що ним є сукупність інституціоналізованих соціальних практик); символічний, ціннісно-нормативний і соціально-психологічний аспект (особлива ідентичність, пов'язана із членством у політичній спільності, розуміється як комплексне багаторівнева якість суб'єктів діяльності і відносин, включаючи ментальні форми, які їх мотивують до соціальної дії у певному напрямі [34]. Громадянство виконує свою подвійну соціально-юридичну функцію, яку завжди підкреслюють дослідники. З одного боку, громадянство виступає як засіб і спосіб захисту прав особи, з іншого – є інститутом захисту прав та інтересів держави. Рівновага між зазначеними аспектами громадянства, як зазначає О. Ізотова, є відображенням адекватного співвідношення інтересів і прав особи та інтересів суспільства і держави [38].

В залежності від того, нормами якого національного права регулюється інститут громадянства, визначають національне громадянство і полігромадянство (щодо такого стану в юридичній літературі використовують різні терміни – подвійне громадянство (біпатризм), багатогромадянство, множинне громадянство). Якщо національне громадянство відображає політико-правовий взаємозв'язок громадянина і держави, то полігромадянство є юридичним станом, за якого особа володіє одночасно громадянством декількох держав [39]. Відмітимо, що відношення до полігромадянства є найбільш суперечливим як в країнах Західної Європи, так і в США. Це пов'язано з масовою еміграцією населення з економічно нерозвинутих держав до

індустріальних та бажанням отримати європейське чи американське громадянство, або принаймні зафіксувати полігромадянство [39].

1.2. Видова характеристика інституту громадянства: історичні форми та суб'єктивно- об'єктивний зміст.

Стан полігромадянства (подвійного або множинного громадянство), його позитивні аспекти та негативні наслідки активно досліджується у фаховій літературі. Своє бачення подвійного громадянства висловлюють О. Бараніченко, П. Великоречанін, М. Довбиш, О. Коломієць, Г. Луцишин, М. Малиновська, А. Полтараков, С. Шулятицький. Ними розглядаються структура та проблеми інституту подвійного громадянства, його актуальність для України, недоліки правового регулювання, міжнародна практика. Подвійне громадянство є таким станом громадянства, за якого особа має громадянство двох держав. Наявність в однієї особи одночасно громадянства більше ніж двох держав свідчить про множинне громадянство – таким чином воно визначене Європейською конвенцією про громадянство 1997 р.

У доктринальній літературі множинне громадянство визначається як громадянський (правовий) стан, за якого особа: 1) має правовий зв'язок із кількома державами через наявність у неї громадянства цих держав; 2) пов'язана з цими державами особливими правовідносинами, за яких особа несе обов'язки перед кожною з держав та має щодо неї обов'язки, і кожна із держав має певні права і обов'язки стосовно цієї особи; 3) держава проживання такої особи розглядає її тільки як свого громадянина; 4) особливості правового статусу такої особи врегульовано нормами національного законодавства та міжнародними нормативно-правовими нормами [40]. Аналіз практики виникнення подвійного громадянства свідчить, що єдиних підстав для його формування немає, частіше всього науковцями називається результат колізії законів про громадянство різних держав.

До підстав подвійного громадянства відносять: 1) суперечності між нормами законів, які базуються на комбінації принципів «права ґрунту» і «права крові» (Бразилія – Великобританія, Чилі – Україна); 2) ситуація, за якої законодавство країни, громадянство якої набуває особа, не вимагає відмови від попереднього громадянства (Ізраїль – Україна); 3) укладення шлюбу, за якого особа автоматично набуває громадянство іншого з подружжя (США – Іспанія); 4) укладенням міжнародних договорів, які цьому сприяють; 5) волевиявлення законодавця [41], а також територіальні зміни, міграції населення.

Правовою основою інституту подвійного громадянства вважається значна кількість міжнародних нормативних актів, до яких належать: Конвенція про статус натуралізованих осіб (1906, Ріо-де-Жанейро); Конвенція про громадянство жінок (1933, Монтевідео); Конвенція з деяких питань щодо законів про громадянство (1930, Гаага); Протокол щодо військової повинності у деяких випадках подвійного громадянства 1930, Гаага); Європейська конвенція про скорочення випадків множинного громадянства та про військову повинність у випадку множинного громадянства (1963); Конвенція про статус апатридів (1954, вступ в дію 1969); Європейська конвенція про громадянство (1997, Страсбург) та інші [42].

Ставлення в країнах світу до подвійного громадянства неоднакове: подвійне громадянство визнається у США, Ізраїлі, також дозволено у Канаді, Франції, Іспанії, Швейцарії, його допускає Австралія, Росія, Таджикистан, Туркменістан, Киргистан. Понад 100 країн (серед яких Данія, Швеція, Єгипет, Індія, Китай, Монголія) забороняють або обмежують подвійне громадянство [43].

Україна визнає осіб із подвійним громадянством тільки громадянами України, вони знаходяться виключно під українською юрисдикцією. Перевагами подвійного громадянства науковці визначають: можливість вільного пересування в декількох або багатьох країнах, економічні переваги (уникнення високих податків, спрощення ведення бізнесу, менша оплата за навчання), сприяння розвитку міжнародної культури та міжнародних відносин. До основних недоліків належать: гальмування процесу формування спільних

національних цінностей, послаблення правового зв'язку між громадянином і особою, витік трудових ресурсів з держави. В останні роки спостерігається посилення негативного зовнішньополітичного впливу сусідніх держав на національну ідентичність, суспільно-політична ситуація в окремих регіонах України – Криму, Закарпатті, Буковині, вказує Г. Луцишин, має тенденцію до зростаючої дестабілізації з переходом до загроз територіальної цілісності України [44].

Ще одну можливу проблему, пов'язану із подвійним громадянством на Україні, називає А. Полтораков: наявність паспорта України автоматично гарантує особі (біпатриду) виборче право. В умовах недостатньо урегульованого виборчого законодавства можливі проблеми організаційного характеру і подальшої легітимізації їх результатів [45].

До найдієвіших засобів протидії подвійному громадянству належать: 1) зменшення політизації питання подвійного громадянства; 2) забезпечення контролю за доступом біпатридів до ключових посад у державі; 3) забезпечення ефективного безвізового режиму із ЄС; 4) надання Україні оперативної інформації про набуття її громадянами іншого громадянства; 5) проведення наполегливої роз'яснювальної роботи щодо недопущення законодавством України подвійного громадянства [46].

С. Шулятицьким цілком доцільно вноситься пропозиція про внесення змін до Закону України «Про громадянство», а саме доповнення ч.1 ст. 19 нормою, згідно з якою громадянин втрачає громадянство України у разі отримання ним та використання будь-яких документів, які засвідчують громадянство іншої країни [47].

Ефективним способом вирішення проблем правового статусу поліпатридів П. Великоречанін називає укладання державами відповідних двосторонніх і багатосторонніх міжнародних договорів, які можна поділити на такі види: 1) спрямовані на взаємне визнання права громадян на множинне громадянство та врегулювання питань, які при цьому виникають; 2) спрямовані на ліквідацію множинності громадянства як явища; 3) спрямовані на подолання негативних

наслідків полігромадянства, не забороняючи його [40]. Противагою подвійного громадянства розглядається принцип єдиного громадянства. Він закріплений ст.4 Конституції України 1996 р., яка проголошує: «В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом» [15] та у Законі України «Про громадянство України» від 18.01.2001 р. Стаття 2 цього Закону вказує, що єдине громадянство виключає можливість існування громадянства адміністративно-правових одиниць України, а також: «Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то в правових відносинах з Україною він визнається тільки громадянином України [14].

Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається тільки громадянином України» [14] . Законодавче закріплення принципу єдиного громадянства забезпечує єдиний правовий статус усіх громадян України, однаковий правовий зв'язок із державою [48], є фактором збереження єдності України. Встановлення єдиного громадянства в Україні спрямоване на забезпечення рівності громадян України перед законом незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України; збереження громадянства України незалежно від проживання громадянина України. Зарубіжними фахівцями ставиться питання про доцільність визначення екологічного громадянства (Б. Стінберген [49]), гендерно нейтрального громадянства (У. Вогель [50]), культурного громадянства (Б. Тернер [51]). П. Кендзьор наводить думку Б. Тернера про те, що культурне громадянство є синонімом соціального громадянства, культурне громадянство виходить за межі громадянства, яке, як форма культурної ідентичності, не забезпечує того, що містять в собі, соціальні, культурні й освітні права. Культурне громадянство виконує своє завдання забезпечення рівного доступу і однакових можливостей всім членам спільноти [52]. Р. Ставенгаген обгрунтовує таким чином необхідність визначення культурного громадянства: формування культурного громадянства дозволить встановити рівноправність

корінного населення, його етнічних груп в латиноамериканських спільнотах [53].

На погляд В. Нікітенка, культурне громадянство формується на стику таких явищ: 1) глобалізація в західному суспільстві породжує усе більш космополітичні культури; 2) по-справжньому космополітична культура може сформуватися тільки за умови реформування національних культур; 3) в сучасну епоху не повинен припинятися пошук складових колективної та індивідуальної ідентичності; 4) зріла ідентичність може виникнути тільки на основі осмисленого ставлення суб'єкта до історії, природи, інших явищ і подій [54].

О. Шинкарьов підтримує розробку концепції екологічного громадянства, яке визначає як утвердження в усіх сферах життєдіяльності людини моделі поведінки, яка покладає персональну відповідальність за захист навколишнього природного середовища, та за якої виконання екологічних обов'язків буде здійснюватися через розуміння його цінності, а не із побоювання накладання штрафу за екологічні проступки [55].

Не всі українські дослідники погоджуються із зазначеними поглядами, вказуючи на проблеми, які можуть виникнути у разі спроб їхнього впровадження. Зокрема О. Трегуб зазначає, що за концепції культурного громадянства можливим є культурний імперіалізм, окрім того, у різномірних суспільствах виокремити певну культуру як національну – неможливо; представники концепції екологічного законодавства висловлюють думки, що приток іноземців збільшить екологічне навантаження у державі [18].

В епоху глобалізації активізувалася увага науковців (В.Головко, С. Градировський, В. Іноземцев, Б. Межуєв, В. Сеньків, І. Фан, І. Ягутін) до виникнення нових аспектів інституту громадянства. Український дослідник В. Головко вважає, що інститут громадянства став багатовимірним, перетворюючись на механізм регулювання транснаціональної міграції, переміщення людей і контролю за доступом до окремих видів благ. Водночас інститут громадянства в умовах глобалізації характеризується не тільки

свободою переміщення індивідуумів, а й нерівномірним доступом до основних прав усередині цієї структури. Науковцем відмічається такий важливий аспект розвитку глобального громадянства як транснаціоналізація, яка призводить до створення транснаціональних анклавів, жителі яких є водночас громадянами європейських держав і представниками діаспори; та розвиток європейського громадянства [56].

Щодо становлення та розвитку загальноєвропейського громадянства склалася наступна ситуація. Якщо раніше громадянство існувало тільки в межах національно-державних кордонів, то сьогодні європейське громадянство перейшло територіальні кордони державних утворень, відбувся значний крок у напрямку переходу від національного до глобального (його називають і транснаціональним, і світовим) громадянства. Концепція «європейського громадянства» спрямована на збереження та подальший розвиток демократичних цінностей європейського суспільства не тільки всередині окремих держав чи регіонів, але й на загально союзному, а в подальшому і на глобальному рівнях функціонування світової політичної системи [57].

З одного боку, загальноєвропейське громадянство є існуючим фактом, з іншого – критикується. Офіційне встановлення громадянства ЄС відбулося за Договором про Європейський Союз у редакції Маастрихтського договору від 7.02.1992 р. і проголошувалося як засіб формування єдиної європейської ідентичності. Стаття 8 встановлювала, що громадянство ЄС поширюється на усіх, хто має громадянство («національність») будь-якої з держав-членів ЄС. Договір про Співтовариство встановив єдине громадянство ЄС, кожен громадянин держави-учасниці ЄС став громадянином Європейського Союзу. На Європейській раді (Единбург, 10-11.12.1992 р.) було прийняте рішення, відповідно до якого громадянство ЄС не змінює національне громадянство, а доповнює його [58].

Зміст європейського громадянства становлять такі права: свобода пересування та місця проживання у будь-якій державі-учасниці Союзу; право обирати та бути обраним під час виборів до Європейського парламенту у будь-

якій державі-учасниці, незалежно від громадянства; право обирати та бути обраним на муніципальних виборах у країні проживання незалежно від громадянства; право користуватися послугами та захистом консульських та дипломатичних установ будь-якої держави-учасниці. Також громадяни ЄС мають право подавати петиції до інституцій ЄС, звертатися до Європейського Суду; право отримувати відповіді на запити на будь-якій з офіційних мов Союзу за вибором заявника. Зауважимо, що ці права мають не тільки громадяни Союзу, але й фізичні та юридичні особи, що проживають на території ЄС [59]. А. Кулабухова поділяє права, що випливають з інституту громадянства ЄС за: 1) колом осіб, які можуть реалізувати ці права на виключні і невиключні; 2) сферою суспільних відносин – політичні та неполітичні; особисті, соціально-економічні, культурні тощо; 3) залежно від рівня реалізації - права, які можуть бути реалізованими на внутрішньодержавному рівні, рівні держав-членів, міжнародному рівні; 4) способом реалізації –індивідуальні та колективні. Аналіз змісту прав, наданих європейському громадянину, свідчить про таке: вони носять достатньо загальний характер; не конкретизують правоздатність окремих груп населення (дітей, жінок, пенсіонерів, безробітних, молоді, інвалідів); досить обмежені, неадекватні тому обсягу прав, що надаються громадянам національними законодавствами [60].

Права і обов'язки громадянина знаходяться у тісному взаємозв'язку. Проте європейське громадянство в установчих договорах ЄС не визначає обов'язків для своїх громадян, але вони існують. До них належать: обов'язковість медичного страхування для проживання в іншій країні ЄС, підтвердження достатності коштів для перебування на її території. Європейське громадянство знаходиться сьогодні в стані свого становлення і розвитку, але навіть його проголошення свідчить про наступні позитивні наслідки: закріплено інтернаціональний характер європейської спільноти; розширено особисті свободи громадян щодо переміщення на європейській території; громадяни національних держав Західної Європи набули додаткові права без додаткових

стандартних обов'язків, встановлених у кожній державі: сплачувати податки, військова повинність [61].

На противагу прихильникам глобального (транснаціонального) громадянства, одним із різновидів якого визначається європейське громадянство, зарубіжні політичні аналітики ставлять під сумнів можливість позитивних результатів від його впровадження. Неможливість реалізації глобального громадянства аргументується наступним: глобальне громадянство неминуче призведе до краху європейської політики, адже не передбачає жодних обмежень, у тому числі політичних та релігійних прав нових громадян, та прав нових держав-учасниць. Потрібно бути безвідповідальним фантазером, вказує Б. Межуєв, щоб надіятись на те, що Європа із часом вмістить у себе цілий світ. Ліберальні теоретики «транснаціоналізації» громадянства проголошуючи кінець національної держави, проте не знаходять їй ефективної заміни [62].

На сьогодні в ЄС склалась така ситуація: мільйони іноземців цілком законно знаходяться на території Союзу, працюють, сплачують податки та інші соціальні платежі, як і громадяни ЄС і при цьому знаходяться у досить безправному становищі, обмежені у свободі пересування та політичних правах [63].

Значна різниця в економічному становищі держав ЄС та інших країн ніяк не може сприяти впровадженню транснаціонального громадянства. Піднімається цілком доцільне питання: наскільки життєдіяльною політичною концепцією за умови відсутності в Європі єдиної «наддержави» є європейське громадянство [61]. Критикується також погляд щодо глобального громадянства як найбільш прогресивного у майбутньому [64].

Така позиція не витримує критики як зарубіжних, так і українських науковців. Німецький філософ та соціолог Ю. Габермас у своєму дослідженні «Громадянство і національна ідентичність», розкриваючи процес становлення європейського громадянства підкреслює, що роль громадянина здебільшого інституціоналізована лише на рівні національних держав, вони (громадяни) не мають фактично вагомих засобів обговорення європейських рішень і впливу на

їх вироблення [65]. Іншими словами, ми не можемо вказувати на ефективний взаємозв'язок особи (кожної європейської держави) з Європейським співтовариством [66].

Феноменом глобалізаційних процесів називається корпоративне громадянство. Його концепція виникла в другій половині ХХ ст. і сформована під впливом ролі та місця транснаціональних корпорацій у сучасному світі. Відповідно до неї представник бізнесу несе відповідальність перед суспільством за свої дії подібно до громадянина. У фаховій літературі (М. Дубняк, І. Кресіна, С. Перегудов, І. Семенченко, О. Сиченко, Н. Хома) вказується на складність взаємовідносин між державою і корпораціями, шляхи їх оптимізації, можливу конфронтацію, потенційну небезпеку у разі впровадження таких взаємостосунків в Україні (поява негативних тенденцій у ставленні населення до приватного капіталу; ймовірність невиконання бізнесом запрограмованих соціальних цілей; відсутність досвіду з організації корпоративного громадянства; закритість українських компаній для широкої громадськості) [67].

Корпоративне громадянство визначається у фаховій літературі як «форма прояву соціально відповідальної активності суб'єкта підприємництва, свідомо орієнтованої на вирішення суспільно корисних завдань, до яких не зобов'язує законодавство і в яких немає прямої економічної зацікавленості, а впровадження концепції корпоративного громадянства як «процес поступального руху від «первинних форм» громадянства (сплата податків, забезпечення зайнятості, дотримання законів) до стадії «залучення» до рішення суспільно значимих проблем» [68]. Н. Хома звертає увагу на необхідність компанії, яка бажає стати корпоративним товариством для суспільства, «... дотримуватись орієнтирів сталого розвитку, забезпечувати виробництво етично бездоганних товарів і послуг, сприяти позитивним змінам всередині компанії і за її межами, використовувати в якості мірила успішного розвитку не тільки фінансові, а й неекономічні показники» [69].

Корпоративне громадянство зумовлює й появу нового типу працівника з підвищеною громадською активністю на робочому місці, у процесі прийняття рішення у виробничому процесі, на комунальному та національному рівні, на рівні суспільства у цілому та з підвищеною соціальною відповідальністю. На наш погляд, корпоративне громадянство з багатьох об'єктивних і суб'єктивних обставин є нереальним теоретичним проектом, який не має майбутнього. Сучасними дослідниками громадянство також визнається як «продукт національного права, який має в основному внутрішньодержавне значення, але разом із тим, відіграє певну роль у міжнародному праві, що дає підставу умовно виокремити в його змісті міжнародний і внутрішньодержавний аспекти» [70]. Міжнародне право є системою юридичних принципів і норм договірною характеру, які узгоджуються між державою та іншими суб'єктами міжнародного співтовариства, а також регулюють міждержавні відносини. Співвідношення міжнародного і національного права держав має декілька аспектів взаємодії: 1) національне законодавство кожної країни впливає на створення та зміст міжнародно-правових норм; 2) в свою чергу, міжнародні норми впливають на створення норм внутрішнього права держав; 3) міжнародні норми безпосередньо діють у сфері внутрішньодержавних відносин; 4) проблеми вибору застосовуваних правових норм у випадку суперечності між внутрішньодержавними і міжнародними нормами, які стосуються одного і того ж предмету регулювання, насамперед щодо набуття та втрати громадянства [71].

У сучасних умовах міждержавної співдружності міжнародне право визнається регулятором міжнародних відносин, яке встановлює зобов'язання держав щодо громадянства у разі територіальних змін – надати населенню громадянство на новій для них території із врахуванням вільного волевиявлення кожної особи, за виключенням громадян третіх країн. Тобто виникає новий міжнародно-правовий обов'язок стосовно громадянства – не залишати особу без громадянства у випадку правонаступності держав.

Зауважимо, що розуміння громадянства як національного за своєю суттю пояснює різний обсяг правового статусу осіб у державах, різні підстави набуття, втрати, зміни громадянства, а також різні підстави визнання іноземців громадянами держави, в якій вони бажають його отримати, а саме: знання державної мови, наявність законних джерел існування, термін безперервного проживання, визнання та дотримання конституційних норм та законодавства. Констатуємо, що розуміння громадянства та його проявів у науковій літературі є неоднозначним, проте цим аспектам науковці приділяють значну увагу, у меншій мірі розглядаються ознаки громадянства. До них В. Лазарев відносить як матеріальні ознаки: політико-правовий характер; необмеженість у просторі та часі; максимальний обсяг взаємних прав та обов'язків, так і процесуальні: процесуальний характер набуття громадянства; процесуальний характер припинення громадянства [72]. А. Керопян ознаками громадянства називає: стійкість у часі і просторі; ефективність; формальний доказ належності до держави; обсяг прав і обов'язків, які складають зміст громадянства як відносини і відрізняють громадян від інших категорій осіб [71]. Такі ж ознаки громадянства називає А. Яковлев, підкреслюючи їх належність і до національного громадянства і до міжнародного громадянства [35].

На погляд більшості науковців, громадянство характеризується значно більшою кількістю істотних ознак, до основних із них варто віднести: - двосторонній фактичний взаємозв'язок із народом держави (державою) через взаємозумовленість та взаємоузгодженість прав і обов'язків та відповідальності; - відносно однорідний зміст регулювання суспільних відносин (отримання чи набуття громадянства, зміна, позбавлення, відмова тощо); - стійку неперервність громадянства у просторі і часі, тобто зміст громадянства зберігається з моменту його отримання або набуття до віку або до моменту припинення; - наявність об'єктивного і суб'єктивного у громадянстві (його правовий статус зумовлюється: політико-правовим та соціальними становищем у державі [73]; волевиявленням у наданні особистих, політичних, соціальних, економічних, екологічних, культурних прав законодавця;

залежністю від правосвідомості громадян щодо виконання обов'язків та відповідальності); - функціонування зазначеного взаємозв'язку на правовій основі (юридичний зв'язок, який характеризується єдністю нормативно-правових приписів у зазначеній сфері, основою якого є конституційне законодавство); - одночасно конституційний та міжгалузевий характер, що зумовлюється регулюванням різнобічних аспектів громадянства конституційним, адміністративним, цивільним, фінансовим та іншим законодавством [73].

Вважаємо доцільним доповнити статтю 1 Закону України «Про громадянство» пунктом 2 такого змісту: «істотні ознаки громадянства – двосторонній фактичний взаємозв'язок із народом держави; його функціонування на правовій основі; стійка непереривність у просторі і часі; конституційний та міжгалузевий характер». Водночас, потрібно зауважити, що у науковій літературі висловлюється думка про суттєві геополітичні зміни щодо концепції громадянства, оскільки громадянство перестає бути винятковою ознакою приналежності особи до держави та вірності їй. І. Софінська наголошує про втрату сьогодні постійного й ефективного зв'язку між особою та державою, який зазвичай проявляється в реальній інтеграції особи у суспільство та активній участі у його житті. На її погляд, основним трендом у контексті громадянства з початку XXI ст. став консюмеризм у вигляді продуманої, ефективної, мотивованої та спланованої діяльності особи, спрямованої, насамперед, на покращення свого добробуту [74]. Наведений висновок І.Софінською зроблений на основі широкого аналізу дії принципу вірності громадянина своїй державі в США, країнах ЄС, Україні. Отже, в юридичній науці до цього часу не склалося однозначного поняття громадянства. Його визначають через належність особи до держави, належність особи до народу держави, політико-правовий зв'язок особи з державою, правовий зв'язок особи з державою, правовідносини, правовий стан, суб'єктивне право особи, правовий статус особи, одночасно як належність до держави, і як правовий зв'язок з державою [74].

Активний розгляд поняття «правовий інститут» у теорії права сучасними правниками зумовлюється необхідністю осмислення нових суспільних відносин і модернізацією відповідно до них правової системи. Досліджується правова природа правових інститутів у конституційному, цивільному, адміністративному, фінансовому та інших галузях права. Аналіз доктринальної літератури свідчить про неоднозначність поглядів науковців щодо визначення цієї категорії, її структури, а також предмету та методу правового регулювання суспільних відносин правовими інститутами. Окрім того, деякі правові галузеві та міжгалузеві інститути ще недостатньо досліджені. До таких правових інститутів, який одночасно можна визначити як галузевий, так і міжгалузевий, є інститут громадянства. Досліджуючи інститут громадянства як різновид правового інституту, розглянемо поняття правового інституту, його ознаки, зміст та структуру.

Правовий інститут є первинною правовою спільністю, яка містить у собі правові норми. Розуміння правового інституту як спільності означає наявність сукупності його норм, як структурних елементів, що знаходяться у тісній взаємодії та взаємозалежності, а також здійснюють регулювання певної групи однорідних суспільних відносин. Правові інститути в системі права є відносно самостійними, розрізняються специфікою правового регулювання, яка зумовлюється особливостями функціонування суспільних відносин. Правовий інститут включає у свою сукупність субінститути, які регулюють окремі різновиди зазначених ним однорідних суспільних відносин.

Поняття правового інституту в правовій науці визначається з різних підходів. Наведемо окремі із них, Л. Заморська визначає правовий інститут як структурно-складову права, що впорядковує такі суспільні відносини, які підлягають нормативній регламентації правовими приписами та входять до нього [75]; Н. Левицька наводить визначення нормативно-правового інституту як комплексу нормативно-правових приписів, що регулює за допомогою специфічних правових прийомів та засобів певний вид чи сторону однорідних суспільних відносин [76].

Ознаками правового інституту в більшості наукових праць виділяється: єдність правових норм, регулювання певної групи однорідних суспільних відносин, відносна самостійність певного правового інституту. Водночас висловлюється й інший погляд. Зарубіжний фахівець О. Киримова цілком слушно зазначає, що юридичні норми, які складають правовий інститут, є не тільки продуктом соціально-економічних умов розвитку суспільства, але й результатом свідомої діяльності людей. Правовий інститут є об'єктивним правовим утворенням, яке адекватно відображає всю палітру суспільних відносин. До суб'єктивного фактора у формуванні правового інституту О. Киримова відносить: ступінь усвідомлення необхідності правового регулювання, захист інтересів певної соціальної групи тощо [77].

В юридичній літературі відмічається, що правові інститути галузей права не мають чітко визначених меж, вони є частіше всього умовними і в той же час досить динамічними. Одна і та ж правова норма може одночасно розглядатися як складова декількох інститутів. Розвиваючи зазначений погляд Д. Демичева [78], вкажемо, що один і той же правовий інститут може бути складовою кількох галузей права. Зміст будь-якого правового інституту постійно змінюється відповідно до нових політичних, економічних, соціальних відносин у державі. З'являються нові субінститути, які покликані більш детально і конкретно регулювати виникаючі суспільні відносини, виникає необхідність модернізації чинних правових норм. Порівнюючи правові інститути з правовими категоріями, С. Несинова [79] зазначає, що вони є більш гнучкими та рухливими, оскільки тісно пов'язані із правовою формою, розвитком правової дійсності суспільства (держави), а тому повинні розглядатися у межах правової системи всіх правових явищ та проявів цього суспільства. На її думку, при цьому інститути права будуть змінюватися лише у разі зміни законодавства України. Зауважимо, що правовий інститут частіше всього відноситься до певної галузі права, яка визначається відповідно до предмета та методу правового регулювання суспільних відносин.

За предметом регулювання правові інститути поділяються на конституційні, цивільні, кримінальні тощо; за характером регулювання – на матеріальні та процесуальні; за обсягом нормативно-правових приписів – на прості й складні; за функціями у правовому регулюванні – на регулятивні та охоронні; за сферою поширення нормативно-правових приписів – галузеві, міжгалузеві тощо [80]. А. Гаврилюк зауважує, що у дослідженнях структурних елементів системи права центральне місце займає з'ясування поняття галузі права та її правових інститутів і зумовлює «уточнення характеристик формування правового інституту як системної категорії, і як поняття категорії вищого ряду для «висічення» найточнішої моделі побудови прав, обов'язків, відповідальності та врахування її закономірностей в практиці удосконалення національного законодавства» [81].

Суб'єктивно – об'єктивний зміст інституту громадянства можна розглянути через призму міжгалузевого правового інституту, який у науковій літературі розглядається, як комплекс нормативно-правових приписів, що відображає загальні для галузей права юридичні конструкції, і спрямований на регулювання певної сторони уподібнених суспільних відносин, і забезпечення їхньої однотипності» [80]. Так, слушно зазначає М.О. Бучакова, що одним із важливим правових інститутів вважається інститут громадянства, який складно піддається універсальному визначенню у зв'язку з багатогранністю проявів, функціональних і юридичних явищ [19].

Етапи становлення інституту громадянства традиційно класифікують саме за нормативно-правовими актами. З такої позиції становлення інституту громадянства в літературі розглядається щодо цієї практики в зарубіжних країнах, причому за основу класифікації приймемо не тільки законодавство про громадянство, а й конституційні акти, в яких у більшій мірі встановлюється правовий статус громадян та розширюється обсяг їхніх прав. Зазначене твердження аргументується аналізом перших конституційних актів у різних країнах світу, а саме: у США – Конституція Сполучених Штатів Америки (1788 р.), Білль про права (1791 р.); у Франції – Декларація прав людини і

громадянина (1789 р.), Конституція Франції 1791 р.; у Німеччині – Конституція Німецької імперії (1871 р.), Веймарська Конституція 1919 р. та ін. Конституція Сполучених Штатів Америки, ухвалена 17.09.1787 р. Установчим конвентом та оголошена ратифікованою 2 липня 1788 р., встановлювала рівність права громадянина кожного окремого штату на всі ті привілеї та імунітети, які мали громадяни інших штатів [82]. Особисті права громадян були викладені у ратифікованому в 1791 р. Біллі про права (перші десять поправок до Конституції), у 1865 р. XIII поправка заборонила рабство і підневільні роботи, окрім випадків покарання за злочин; у 1868 р. XIV поправка встановила умови рівного доступу до отримання американського громадянства. На європейському континенті, після прийняття Національною Асамблеєю Франції 26.09.1789 р. Декларації прав людини і громадянина, термін «громадянство» став одним із проявів принципу вільності та рівності усіх членів суспільства у природних і невід’ємних правах. Такими правами називалася свобода, власність, безпека та опір гнобленню. Зокрема, «свобода полягає у можливості робити усе, що не завдає шкоди іншому: таким чином, здійснення природних прав кожної людини має лише ті межі, які забезпечують іншим членам суспільства користування тими ж правами [83]. Межі ці можуть бути визначені тільки законом». Декларація проголошувала рівність людини і громадянина перед законом: «закон є вираженням загальної волі. Усі громадяни мають право брати участь особисто або через своїх представників у його створенні». «Всім громадянам, виходячи із їх рівності перед законом, відкритий в рівній мірі шлях до громадських посад, місць і служб відповідно до їх здібностей і без будь-яких відмінностей, крім зумовлених їх благодійністю і здібностям». У Декларації проголошувалося свобода (не обмеженість) людини і громадянина у висловленні своїх думок; недоторканість і священість права приватної власності [83].

Революційними декретами від 3.11.1789 р. і 22.12.1789 р. були законодавчо врегульовані питання отримання і втрати французького громадянства [84].

Конституція Франції 1791 р. в другому розділі розглядала окремі аспекти громадянства. Зокрема зазначалося, що французькими громадянами є: особи, які народилися у Франції і вибрали своїм місцем проживання королівство; особи, які народилися за кордоном від батька-француза, повернулися у Францію і принесли громадянську присягу; особи, які народилися за кордоном, у будь-якій кількості поколінь від француза чи французенки, залишили батьківщину на підставі вірування, але повернулися у Францію і принесли громадянську присягу. Присяга передбачала клятву на вірність нації, закону, королю. Конституція передбачала деякі соціальні права громадян: декларувалось введення загальної і частково безкоштовної народної освіти, створення спеціального управління громадського піклування для виховання покинутих дітей, для полегшення участі незаможних убогих і для підшукування роботи тим здоровим незаможним, які стануть безробітними [85].

У всіх французьких конституціях, прийнятих в кінці XIX ст., регламентувались умови натуралізації і підстави для втрати громадянства. У більшості із них визначалися вимоги щодо визнання особи громадянином. Кожна нова конституція вносила корективи в регулювання цих питань, але вони носили експериментальний і ситуативний характер, що не дозволяє відмітити закономірності [86].

У XIX ст. у Франції змінилося декілька конституцій (1848, 1852 рр.) та конституційні закони 1875 р., прийняття яких було пов'язано із політичним режимом, і ними регламентувалась лише організація державних установ та діяльність державної влади. Були розроблені основні елементи концепції громадянства: встановлення юридичних відмінностей між громадянами та іноземцями, обумовленість громадянства державним суверенітетом, ідентифікація конкретних осіб в якості громадян відповідно чітко визначеними умовами, декларування рівноправності громадян, визнання тільки за громадянами політичних прав [87]. Новим етапом в розвитку французького законодавства про громадянство, стверджує Т. Токарева, було прийняття Цивільного Кодексу Наполеона 1804 р. Після його вступу в силу політичні

аспекти громадянства були віднесені до предмету конституційного регулювання, а останні питання регламентувалися Цивільним Кодексом. Значно змінилося трактування громадянства за народженням: визначене в Конституції поняття громадянства базувалося на принципі права ґрунту, тоді як Цивільний Кодекс віддавав перевагу родинним зв'язкам [86].

Парадигма громадянства не може функціонувати без урахування ознак транзитивності українського суспільства: трансформації соціальних інститутів, невідповідності реальним суспільним потребам; змін ідентичності індивіда; зростання його громадянської активності; активізації партисипативної демократії; трансформації ціннісної шкали, нормативного регулювання та інших. Разом із ризиками глобалізації, яка зачіпає національну політичну систему, зовнішньополітичний апарат, з'являються проекти антиглобалізму із правими і лівими програмами: праві – змагають до зміцнення суверенітету і влади, ліві – відмовляються від майбутнього в державі, прагнучи до заміни її 43 самоорганізованим суспільством. Проблеми громадянства ще можуть набувати свого адекватного вияву і реалізування у такому новому типі «базової демократії», як альтерглобалізм із його соціальним партнерством, соціальним захистом, соціальними державами і реальною демократією.

Зміни права на основі глобалізації і її економічних, політичних, правових і культурних чинників відображають ліберальні правові ідеї, правові інтеграції, його уніфікації, адаптації щодо правових міжнародних систем стандартів захисту прав і свобод людини й громадянина та ін. До глобалізаційних трансформацій, як стверджує Л. Удовика [88], додається і локалізація, і глокалізація. Перше явище – зворотний процес суспільного розвитку, спрямований на збереження традицій з метою відмежування від нетрадиційних процесів і явищ в усіх сферах (у правовій в т.ч.). Правова локалізація сповідує обмеження правових взаємин, культивування правових національних норм традицій, культури, звичаїв. Слушною є заувага дослідниці (Л. Удовици) щодо фрагментарності глобалізації і її змін у праві. У такому варіанті фрагментарні зміни не створюють якісно нового рівня еволюції права. Глокалізація (у

розумінні Р. Робертсона) – це явище, що демонструє збереження етнічної самобутності і прямування до інтеграції загальноцивілізаційної.

Локальне превалує над глобальним. Локальні явища змінюються разом із правовими проблемами (як приклад, українська дослідниця Л. Удовика «правове регулювання міграційних процесів», створених військовими конфліктами), щоб уникнути негативізму глобалізації, глокалізації і локалізації, виникає необхідність посилення самоврядування і самоорганізації у межах держав». Ці процеси уможливають єдність розвитку і різноманітність еволюціонування [88]. Отже, підкреслю, що українська «грумада» (і відповідно ж «громадянство») не можуть бути осмислені абсолютно відірвано від європейського контексту. Вважаємо слушною думку С. Йосипенка, що лише крізь призму наукового осмислення «грумади» в різних національних контекстах можемо зрозуміти значення та правове наповнення цього терміна, а відтак і «громадянства» [89].

Загалом «грумада» нідерландською це *gemeente*; німецькою – *Staatsbürgerschaft*; польською – *gmina*; болгарською та російською – *община*; сербською – *opština*; чеською та словацькою – *obec*; хорватською – *općina*; данською – *kommune*; італійською – *comune*; французькою – *commune*, *communauté*, *Cité* тощо. В античних містах-державках (полісах) «громадянство» вважалося реальним зв'язком між особою та грумадою, який виявлявся передусім в активній участі особи в життєдіяльності грумади. Поділяємо думку О. Зайця, що польська лексема *obywatel* (тотожний українському «громадянин») відображає лише одну складову частину цього правового інституту, оскільки означає «житель» чи «мешканець» [90]. Грумада за сутністю є мікродержавою. Ця політико-правова переорієнтація була обумовлена не лише наслідками Французької революції (1789–1799 років), зокрема прийняттям Декларації прав людини і громадянина 1789 року, а й мала відчутний ефект впливу на розвиток правової доктрини громадянства [91]. Відтак нині «громадянство» здебільшого пов'язують з державою: боснійською *državljanstvo*; нідерландською *Burgerschap*; німецькою *Staatsbürgerschaft*;

норвезькою Statsborgerskap; сербською држављанство; словацькою Štátne občianstvo; словенською та хорватською državljanstvo; данською Statsborgerskab. Хоч і залишилися поодинокі етимологічні звернення до «громади» як міста-держави: англійською citizenship; білоруською грамадзянства, іспанською ciudadanía; італійською cittadinanza; португальською cidadania; румунською cetățenie; чеською občanství, французькою citoyenneté.

У результаті цивілізаційних та глобалізаційних процесів «громадянство», похідне від української «громади», було витіснене з опрідметнення державними мовами тих держав, до складу яких входили ті чи інші регіони України, – російською, польською, румунською чи угорською. Дефініція «громадянство» за своїм значенням є похідною від денотату «громадянин» і позначає, насамперед, приналежність (belonging) особи до складу громадян конкретної держави у вигляді стійкого і необмеженого у часопросторі ефективного правового зв'язку між нею та конкретною державою, без зазначення етнічного походження особи, закріпленого на законодавчому рівні, що обумовлює її права й обов'язки щодо цієї держави. Однак, таке формулювання громадянства є, на нашу думку, семантично не повним (частковим): по-перше, у сучасному світі громадянство сприймається додатково, як привілей [92]. По-друге, громадянство не залежить від етнічного походження особи. Як пише проф. В. Вовк, «саме інший в розумінні чужого (мігранта-іноземця) зазвичай і є точкою відліку для усвідомлення і віднаходження тих рис та якостей, які мають бути притаманними кожному індивіду, щоб зарахувати його до своїх (громадян)» [93].

У світлі великих міграцій та переселень, гарантування прав і цінностей громадянства, дотримання церемоній його набуття бентежать, хоч і стають значно важливішими, ніж раніше. У сучасному світі громадянство, зазвичай, має два виміри: якщо для внутрішніх взаємовідносин у політичній спільноті це означає включення та універсалізм, то для зовнішніх – брак громадянства конкретної держави означає виключення. Оскільки ці аспекти громадянства з'являються просторово та юридично відокремлено (розрізнено), то вони

вважаються додатковими. Фактично, ці аспекти громадянства (включення до членів держави/ спільноти/суспільства як громадян і виключення як чужинців/ мігрантів/переселенців) драматично стикаються на території конкретної національної держави, створюючи численні протиріччя та колізії, коли йдеться про тих, кого за законом називають чужинцями - транснаціональними мігрантами, які мають статус позбавлених повного громадянства. На кінець 2018 року найвідомішим є «караван» транснаціональних мігрантів із латиноамериканських держав (Гондурасу, Гватемали і Сальвадору), які прямують до США, щоб отримати там притулок, викликаючи негативне ставлення та протести мешканців Мексики. Цей декількатисячний «караван» транснаціональних мігрантів американською владою вважається «навмисною спробою підірвати право і закони США», він став каталізатором перегляду американської державної політики у сфері громадянства та міграції, ініційованого Дональдом Трампом. Можна піддати сумніву реалізацію «американської винятковості (American exceptionalism)» у розумінні Сеймура Мартіна Ліпсета (Seymour Martin Lipset) [94] у зв'язку із нещодавніми заявами Дональда Трампа, 45-го Президента США, щодо набуття особою громадянства за народженням *ius soli* незалежно від походження та зовнішньої міграції. Якщо раніше кожна дитина емігрантів з В'єтнаму чи Гватемали після прийняття присяги на вірність США (oath of allegiance) могла гордо називатися американцем за народженням і ніхто не сміявся з цього [95], то тепер ситуація суттєво змінилася. Національна ідентичність у США є чимось на зразок громадянської релігії, а тому американське громадянство є великою цінністю і набуття особою громадянства у зв'язку з натуралізацією (особливо процедура прийняття присяги на вірність) має важливе значення [96].

Досліджуючи категорію чужинність, Лінда Босняк (Linda Bosniak) у книзі «Громадянин та чужинець: дилема сучасної участі (The Citizen and the Alien: Dilemmas of Contemporary Membership)» 2008 року наголошує на її багатоаспектності та складності опрідметнення, особливості явищ включення (inclusion) осіб як громадян і їх виключення (exclusion) як чужинців,

притаманних конституційно-правовому інституту громадянства в ліберальних демократичних суспільствах (особливо США) [97]. Погоджуємося з дослідницею, що у недалекій перспективі вкрай важливо переглянути сенс громадянства, зважаючи на пористість кордонів та збільшення кількості мігрантів (переселенців) у світі. Як особлива форма негромадянства, чужинність являє собою потужну політико-правову лінзу, крізь яку можна усвідомити та унаочнити сенс самого громадянства, стверджує Лінда Босняк. Вона використовує категорію чужинність (alienage), щоб з'ясувати переваги та межі концептуальної ідеї «рівного громадянства (equal citizenship)», яка оживляє багато сучасних конституційних демократій у світі. У процесі дослідження відмінності між громадянином та чужинцем вона показує, як основні риси глобалізації сприяють формуванню структури правових та соціальних відносин між особою і державою у самому серці суспільств.

Виникає інша категорія мігрантів – біженці. На початку ХХ століття, як свідчить Джон Торпі (John Torrey) у праці «Винайдення паспорта: нагляд, громадянство та держава (The invention of the passport: surveillance, citizenship, and the state)» 2000 року, у сфері громадянства (набуття у результаті територіальних змін), ідентифікації та паспортизації людей назріла ідея полегшення їхньої свободи пересування – розробка та видача «паспорта Нансена» [98]. За допомогою цього документа з території колишньої Османської імперії (в основному вірмени та греки) і Російської імперії змогли подорожувати, будучи особами без визначеного громадянства [99]. Чи не вперше «паспорт Нансена» став реальним та легальним міжнародно-правовим інструментом встановлення юридичного статусу особи без визначеного громадянства (фактично створення та затвердження цього документа стало «колискою» міграційного права) [98]. Не можна не погодитися з О. Малиновською, що явище подвійного (множинного) громадянства особи в контексті національної безпеки та ідентичності є складним, об'ємним і однозначно заслуговує на подальше дослідження та опрацювання [100].

Дійсність підтверджує необхідність та доцільність продуманого правового врегулювання питання подвійного (множинного) громадянства особи.

Серед внутрішньодержавних засобів скорочення біпатризму (запобігання виникнення цього явища) М. Гнатовський виділяє такі: надання біпатриду (особі з подвійним чи множинним громадянством) права відмовитися від одного із своїх громадянств (оптація); негативна оптація (автоматичне набуття особою після досягнення нею повноліття одного зі своїх громадянств від народження; встановлення кількості поколінь осіб, які постійно проживають за кордоном і можуть «передати» дітям своє громадянство за походженням на підставі права крові *ius sanguinis*; прояв вірності (лояльності) особи державі свого громадянства (у випадку державної зради – автоматична втрата громадянства) [101]. Але не можемо погодитися з наступним засобом запобігання виникненню біпатризму, вважаємо його дискримінаційним: наділення дітей від змішаного шлюбу громадянством за правом крові батька (у світлі рішення ЄСПЛ у справі «Genovese vs. Malta» 2012 року) [102].

Громадянство як первинний критерій ідентифікації особи беззастережно впливає на роль особи у суспільстві і державі. Беручи до уваги загальні засади ідентифікації особи, зауважимо, що протягом останніх десятиліть відбулося значне переосмислення громадянства як основного політико-правового критерію ідентифікації особи. З юридично-позитивістського погляду правова ідентичність особи пов'язана, передусім, із визначенням людини державою як суб'єкта права. З часів античності основними передумовами формування правової ідентичності є такі: наявність підстав для користування правами; гарантії виконання зобов'язань, взаємна відповідальність. Британські мислителі (Т. Гоббс, Дж. Лок) однозначно вважали, що правова ідентичність є актуалізацією природних (невідчужуваних, суб'єктивних, невід'ємних) прав людини – на життя, свободу, власність, ім'я та громадянство тощо. Сучасні науковці стверджують, що до основних ознак правової ідентичності особи найчастіше належать такі: індивідуальний характер; соціально-правова природа; формування в процесі правової ідентифікації; результат взаємодії

особи та індивідуального правового статусу; внутрішній суб'єктивний імператив для правомірної поведінки; чинник підвищення правової активності особи; здатність до трансформації в процесі правової соціалізації [103]. Слушно окреслені структурні компоненти правової ідентичності особи, серед яких варто виокремити такі: нормативний (об'єктивне визначення елементів правового статусу особи на підставі законодавчого регламентування), психологічний (інтелектуальна діяльність особи щодо осмислення і психологічного засвоєння її правового статусу) та поведінковий (обумовленість правової поведінки характером правової ідентичності особи). Традиційно функції правової ідентичності розуміються як основні напрями її впливу на правові відносини між особою та державою. Дослідники переконані, що за критерієм суб'єктивного спрямування функцій правової ідентичності можна виділити такі дві категорії: індивідуальні (такі функції правової ідентичності, в результаті здійснення яких суспільно корисний результат спрямований, перш за все, на конкретного суб'єкта правової ідентичності) та соціальні (функції, в результаті здійснення яких проявляється суспільно корисна роль правової ідентичності не лише для конкретного суб'єкта, але і для окремих соціальних груп чи суспільства у цілому) [103].

Функціональна здатність правової ідентичності особи виявляється в її когнітивній, аксіологічній, адаптивній, герменевтичній та соціально-інтегративній ролі. Якщо для когнітивної функції правової ідентичності особи властиве правосвідомісне самоідентифікування, то ціннісне ідентифікування пов'язане із правами, обов'язками і відповідальністю правової людини та її самоповагою. Інтерпретація громадянином правових норм та їхнє відтворення вочевидь формують герменевтичну функцію правової ідентифікації. Адаптивна функція знаходить свій конкретний вияв у можливості громадянина призвичаїтися до життя в державі свого громадянства і навіть інтегруватися у суспільство (соціально-інтегративна). Як відомо, «ідентичність правова – це одна з форм індивідуальної та колективної ідентичності, в межах якої людина актуально сприймає себе як суб'єкта права – носія формалізованих прав,

обов'язків та відповідальності стосовно інших суб'єктів правового співтовариства, а всі члени цього співтовариства усвідомлюють свою приналежність до нього та керуються виробленими й юридично закріпленими в ньому правилами» [104]. У вузькому юридичному сенсі права ідентичність звично інтерпретується як офіційні, видані діловою мовою документи (свідоцтво про народження, паспорт громадянина тощо) [104].

Продовжуючи розглядати ідентичність під правовим кутом зору, наголошуємо, що до концептуальних засад належить право кожної особи на ім'я та на громадянство, яке є особистим невід'ємним, немайновим та невідчужуваним правом [105]. У світі з давніх-давен громадянство було саме тим правовим чинником і гуманітарним стандартом, який забезпечував політичну особливість та конституційну (національну) ідентичність кожної держави і гарантував їй певну самобутність, збалансований та стабільний розвиток, незважаючи на перманентну геополітичну турбулентність у світовому масштабі [106]. У будь-якому випадку, у багатьох демократичних державах світу у післявоєнний період дискусія і боротьба за права та обов'язки людини у контексті громадянства стали підставою їх розширення та захисту (зокрема, були прийняті важливі міжнародно-правові документи на рівні ООН і Ради Європи).

У контексті розмежування понять «громадянство» і «національність» він відзначив, що право на свободу руху (пересування) повинно включати свободу зміни національності [107]. Представник Франції Рене Кассен (René Cassin), автор першого варіанту декларації, наголосив, що в іншому випадку свобода руху (пересування) може породити подвійне чи множинне громадянство (що з рештою і сталося майже через 50 років) [107]. Ідею радше світового громадянства (схожого до кантіанського всесвітнього громадянства), ніж громадянства конкретної держави, сповідував «Рух за світове громадянство (World Citizenship Movement)», який відповідно до реєстру громадян світу протягом 1949–1951 років налічував 750 тис. членів у 150 державах світу [107].

На думку Рене Кассена, право на громадянство повинно бути передбачене цією декларацією прав людини (окрім того потрібно обговорити сутність законодавчого закріплення інших міжнародних прав людини, дотичних до громадянства: еміграцію, експатріацію, право на притулок тощо) [107]. Як зауважив професор Кассен, право людини на громадянство – це складне питання, яке «лежить» в юридичній площині і потребує окремого законодавчого регулювання [107]. Представник Чилі Ернан Санта Круз (Hernán Santa Cruz) наполягав, що, передбачаючи у декларації право кожної людини на громадянство, ми говоримо, передусім, про основне людське право [107]. А тому важливим є зберегти запропоноване формулювання. Результатом детальних та іноді надзвичайно емоційних обговорень представників держав-учасниць ООН стало прийняття 10 грудня 1948 року Генеральною Асамблеєю ООН Загальної декларації прав людини (Universal Declaration of Human Rights), де у частині 1 статті 15 чітко сказано, що «кожен має право на громадянство» [108].

До основних категорій осіб в залежності від правової ідентичності належать такі, як: громадяни, негромадяни, особи без визначеного громадянства (апатриди), автохтони, аллохтони, біпатриди (особи з подвійним/множинним громадянством), мігранти, біженці, шукачі притулку, внутрішньо переміщені особи та інші.

Багато науковців наполягають, на тому, що до найпроблематичніших питань, які визначають рівень сформованості та забезпеченості права на громадянство в теорії та на практиці, належать такі: 1) співвідношення міжнародних стандартів у сфері громадянства та національного законодавства; 2) відсутність права на громадянство в «класичних» міжнародних договорах із захисту прав людини або його поширення лише на певні категорії осіб; 3) небажання багатьох держав брати участь у міжнародних договорах з питань реалізації стандартів громадянства та діяльності щодо попередження безгромадянства; 4) недостатня практика судових (у т.ч. міжнародних) і квазісудових установ [109]. Як висновок, варто відзначити, що, незважаючи на

те, що у світі кожна четверта дитина віком до п'яти років є незареєстрованою (вона не має ні імені, ні громадянства), міжнародна спільнота пильно стежить за дотриманням прав людини та виконанням державами взятих зобов'язань із метою конституювання правової ідентичності особи.

Разом з тим, слід зазначити, що інститут громадянства є визначальним у розв'язанні проблеми співвідношення автономії особи як суб'єкта природних прав людини з колективними інтересами. З огляду на це, найбільш поширеним у зарубіжній юридичній науці є визначення громадянства як особливого правового зв'язку між особою та державою, що породжує для цих суб'єктів правовідносин взаємні права і обов'язки. Застосування такого підходу, як видається, дозволяє більш повно визначити сутність, зміст інституту громадянства та його конститутивні (найбільш характерні) ознаки. В юридичній літературі громадянство визначається як політична та правова приналежність особи до конкретної держави, а громадянин України – як особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України. Із наведеного визначення випливає, що громадянство являє собою особливий зв'язок між державою й особою, що базується на юридичному визнанні державою цієї особи своїм громадянином і набутих ним, у зв'язку з цим, прав і обов'язків. Від того, як будуть урегульовані в державі питання громадянства (питання взаємодії особи та держави), багато в чому залежать стабільність та безпека суспільства.

Висновки до розділу 1

У результаті проведеного дослідження характеристики інституту громадянства в конституційному праві й особливостей набуття та припинення громадянства як основи правового статусу особи можна дійти до таких найважливіших висновків:

1. Громадянство як правова категорія є іманентним галузевим інститутом конституційного права, оскільки норми про юридичний зміст громадянства

структурно розташовані в основних конституційно-правових джерелах – конституціях та спеціальних конституційних законах про громадянство. Загалом населення зазвичай визначається як сукупність індивідів, що проживають у певний час на території конкретної держави і підлягають її юрисдикції.

2. До фундаментальних конституційно-правових ознак інституту громадянства слід віднести: а) стійкий правовий зв'язок між особою та державою, що породжує стійкий зв'язок його суб'єктів між собою, який виражається у цілісному системному комплексі відповідних прав та обов'язків; б) взаємний характер юридичних права й обов'язків між суб'єктами правовідносин громадянства: держава вправі вимагати від особи поваги і дотримання своїх законів, але в той же час зобов'язана здійснювати захист цієї особи як на своїй території, так і за її межами; особа ж, зі свого боку, має право вимагати від держави забезпечення такого захисту, але в той же час вона зобов'язана додержуватися її законів; в) політичний зв'язок особи та держави, адже наявний той або інший ступінь участі особи в управлінні справами держави і суспільства: участь у виборах, референдумах, сплата податків тощо; г) сталість політичного зв'язку між державою та особою, що припускає наявність потенційної можливості його розірвання (особа вправі вийти з громадянства на підставі свого волевиявлення і на підставах, передбачених законодавством).

3. Онтологічна сутність політико-юридичного статусу особи як громадянина конкретної держави полягає в участі індивіда в справах по управлінню суспільством і державою, активному користуванні своїми правами і належному виконанні обов'язків, покладених на нього чинним законодавством.

4. Концептуальне значення принципів громадянства виявляється в тому, що вони: 1) відбивають сутність та зміст інституту громадянства; 2) є вихідними засадами; 3) діють безпосередньо; 4) є основою для практики державного

будівництва у сфері громадянства; 5) в них відтворюється поведінка особи, обсяг її свободи; 6) є показником демократичності держави.

5. Конституційно-правові принципи громадянства можна визначити як такі його нормативні засади, за допомогою яких з'ясовуються сутність та зміст громадянства, які діють безпосередньо та становлять керівні положення правового регулювання всіх правовідносин в межах реалізації конституційно-правового інституту громадянства.

6. Комплексне конституційно-правове поняття громадянства повинно включати такі його функціональні ознаки, як: двосторонній взаємозв'язок із державою; функціонування зазначеного взаємозв'язку на правовій основі; стійку непереривність взаємозв'язку у просторі і часі; одночасно конституційний та міжгалузевий характер правовідносин; відносно однорідний зміст регулювання суспільних відносин.

РОЗДІЛ 2.
ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ
СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ГРОМАДЯНСТВА В НАЦІОНАЛЬНЕ
ЗАКОНОДАВСТВО ДЕРЖАВ ТА МІЖДЕРЖАВНОГО
ІНТЕГРАЦІЙНОГО ОБ'ЄДНАННЯ

2.1. Особливості дотримання міжнародно-правових стандартів громадянства в праві ЄС та законодавстві держав-членів ЄС

Однією з особливостей розвитку та функціонування ЄС, що відрізняє такий державно-територіальний устрій як Союз від міжнародних організацій, є наявність в ньому інституту єдиного громадянства. Так, відповідно із установчими договорами ЄС заснований на співтоваристві громадян, відносини Союзу з якими пов'язані взаємними правами та обов'язками та усталеними зв'язками, які громадяни підтримують зі своїми державами і які, у свою чергу, відрізняються від їх відносин з Союзом.

В процесі свого еволюційного розвитку першочергові завдання виключно економічної інтеграції, які ставилися перед Європейськими співтовариствами вугля та сталі, їх установчими договорами, привели до того, що громадяни держав-засновників сприймалися в них як учасники "спільного ринку", або як трудящих, які шукають в інших державах-членах роботу за наймом, або в якості осіб, що пропонують послуги або займаються підприємницькою діяльністю [110].

Досліджуючи питання появи доктрини єдиного громадянства Європейських Співтовариств, слід зазначити про те, що вона мала свої витоки з появи та широкого використання сучасної концепції громадянства, що безпосередньо пов'язано із механізмом формування та представницької функції Європейського парламенту. Так, першою пропозицією створити громадянство Союзу було включено в ст. 3 проекту Договору про Європейський Союз, прийнятого

Європейським парламентом 14 лютого 1984 року. Даний проєкт має назву "проєкт Спінеллі" (вніс євродепутат від Італії Ф. Спінеллі) і на стадії обговорення був відхилений державами-членами [110].

З часом громадянство Союзу займає важливе місце в Маастрихтському договорі. Так в його преамбулі держави-члени домовляються про "рішучість створити громадянство, загальне для громадян своїх країн", а в ст. 2 пропонується "посилити захист прав та інтересів громадян держав-членів за допомогою введення громадянства Союзу". Відповідно до зазначених у процесі свого еволюційного х статей інститут союзного громадянства і витікаючи з нього права повинні служити інтересам будь-якого громадянина, що відповідало новій завданню європейської інтеграції - створення "як ніколи раніше згуртованого союзу народів Європи".

Разом з тим Маастрихтський договір помістив главу про громадянство Союзу в текст Договору про Європейське Співтовариство (ст. 17-22) [111]. Поява відповідних норм відразу ж після принципів Європейського співтовариства, без сумніву, свідчило, що громадянству в ЄС надається стратегічне значення вперше після 40 років європейського інтеграційного процесу. Зміст даного розділу не зазнало великих змін в ході що проводилися протягом двох останніх десятиліть реформ установчих договорів. У ст. 17 Договору проголошувалося, що "встановлюється громадянство Союзу. Кожна особа, яка має громадянство держави-члена, є громадянином Союзу". Таким чином, всі громадяни держав-членів стали користуватися загальною юридичною зв'язком, яка їх об'єднує з ЄС [110].

Слід зазначити, що особливе місце у громадянстві ЄС займає Директива 2004/38 / ЄС, офіційна назва Директива 2004/38 / ЄС Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 р. «про право громадян Союзу і членів їх сімей вільно пересуватися і проживати на території держав-членів [112], - нормативний акт, яким регулюються публічно-правові відносини в сфері здійснення свободи пересування і проживання всіх громадян Європейського Союзу незалежно від їх соціального статусу і мети поїздки, а також права

членів їх сімей (в тому числі є вихідцями з «третіх країн») [113]. Документ був прийнятий 29 квітня 2004 року в Брюсселі Європарламентом і Радою Європейського союзу і вступив чинності 30 квітня 2004 року.

Так, ухвалення Директиви 2004/38 / ЄС обумовила вирішення ряду завдань, серед яких: введення поняття «право постійного проживання», посилення політики в сфері боротьби з дискримінацією за ознакою національного громадянства, визначення умов доступу працівника-мігранта до роботи за наймом на території ЄС, гарантування рівних прав з громадянами ЄС для членів їх сімей (в тому числі є вихідцями з «третіх країн») [114].

Директива ЄС 2004/38 зводить воедино складне законодавство, яке існувало в цій сфері і створює єдиний правовий режим вільного пересування у контексті громадянства ЄС для всіх категорій громадян Євросоюзу. Вона спрощує і зміцнює право вільного пересування і резиденції для всіх громадян ЄС і членів їхніх сімей. Вона створює важливі нові права, такі як розширення прав на возз'єднання сім'ї для зареєстрованих партнерів, а також створення права на постійне місце проживання після п'яти років проживання в приймаючій державі ЄС, яке більше не буде залежати від умов і обставин. Директива також збільшує захист проти вигнання на основі громадського порядку, громадської безпеки та громадського здоров'я громадян Євросоюзу і членів їх сімей [115].

Фактично на думку Т.О. Постовалової через механізм об'єднання кордонів йдуть багато держав, створюючи внутрішні ринки без митних і інших формальностей [115].

Перш за все в літературі наголошується, що міжнародні стандарти виникли в результаті довгого еволюційного формування та підписання кілька міжнародних угод, які пізніше стали визнаватися в більшості країн світу, як норми, що повинні бути обов'язково виконані. У свою чергу Європейський Союз, заклав базу таких стандартів, що мали на меті побудову правових держав з урахуванням міжнародної співпраці в галузі громадянства.

Разом з тим для держав, що є членами ЄС проблема дотримання міжнародних договорів із питань громадянства пов'язана з тим, що більшість з

них як члени Організації Об'єднаних Націй (ООН), Ради Європи (РЄ), Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) повинні забезпечувати виконання взятих на себе зобов'язань дотримуватися міжнародних стандартів, у тому числі й у галузі громадянства. Це закріплено у національних конституціях [116].

Спираючись на етимологічне значення терміну «стандарт» (від англ. *standart* – норма, зразок) можна вважати, що міжнародний стандарт – це зразок (норма), до якого слід прагнути [116]. Саме такий підхід відбитий у визначенні П.М. Рабіновича міжнародних стандартів прав людини. При цьому автор, наголошує, що міжнародні стандарти прав людини – це закріплені в міжнародних актах та інших міжнародних документах певні показники цих прав, до досягнення яких заохочуються або ж зобов'язуються держави [117].

В літературі зазначається, що міжнародні стандарти як правові норми ґрунтуються на загальних принципах міжнародного права і регулюють відносини, що складаються в ході їх реалізації. Водночас міжнародні стандарти, на думку багатьох науковців, мають і специфічні, притаманні лише їм ознаки. Ці ознаки можна виявити під час розроблювання та застосування міжнародних стандартів, які розробляються декількома державами та приймаються в установленому порядку на основі консенсусу і є загальновизнаними нормами міжнародного права.

Слід зазначити, що перша спроба прийняти узагальнюючий, юридично цілісний і внутрішньо кодифікований міжнародно-правовий акт із питань громадянства була зроблена на Гаазькій конференції 1930 року, на якій було прийнято Конвенцію про деякі питання, що належать до колізії законів про громадянство [118]. Ініціатором з'їзду була Рада Європи, тому багато вчених стверджують, що Європа є основоположником більшості міжнародних стандартів у галузі громадянства.

Ця Конвенція підтвердила суверенне право держав визначати відповідно до свого закону, хто є її громадянами. У ній також було закріплено принцип рівноправності громадян різних держав і невизнання подвійного громадянства,

а також було сформульовано низку стандартів щодо усунення випадків безгромадянства внаслідок вступу жінки у шлюб, а також щодо громадянства дітей, у тому числі при всиновленні [119].

У свою чергу загальна декларація прав людини, прийнята в 1948 році була прийнята як великий стандарт у сфері прав людини, до виконання якого повинні прагнути всі держави. В одному із зарубіжних досліджень наголошується, що не менше ніж 90 національних конституцій, прийнятих після 1948 року містять перелік фундаментальних прав, які або відтворюють положення Декларації, або включені в них під її впливом. Саме в цьому документі закріплюються 2 важливі стандарти, які розкриваються в положеннях зі ст. 17 Кожна людина має право на громадянство та ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство [108].

Ще одним важливим міжнародним договором, який комплексно та системно регламентує питання громадянства, є Європейська конвенція про громадянство 1997 року. Ця Конвенція була розроблена в рамках Ради Європи, що і підтверджує той факт, що Європа не тільки дотримується та імплементує міжнародні стандарти галузі громадянства, а й виступає головним креатором в створенні таких норм.

В Європейській конвенції 1997 року максимально детально врегульовані суспільні відносини в галузі громадянства, забезпечується їх погодженість та компактність. Водночас цей документ є максимально гнучким і містить стандарти, прийняті для всіх європейських держав. Тобто ця Конвенція містить загальноновизнані норми міжнародного права, оскільки встановлює принципи та правила, що стосуються громадянства фізичних осіб, і правила, що регулюють виконання військового обов'язку у випадках множинного громадянства, з якими має узгоджуватися внутрішньодержавне право держав-учасниць (ст. 1) [120].

Саме Європейська конвенція про громадянство 1997 року стала першим багатостороннім регіональним договором, що запровадив комплексне

регулювання питань громадянства, оскільки міжнародні договори, що були ініційовані ЄС та прийняті раніше (крім Гаазької конвенції 1930 року), стосувалися лише окремих питань громадянства. На відміну від багатьох національних і міжнародно-правових актів, Європейська конвенція про громадянство містить визначення громадянства і множинного громадянства. Виходячи з цілей Конвенції, під громадянством розуміється правовий зв'язок між окремою особою та державою без зазначення етнічного походження особи [121]. Так, Конвенція запроваджує ряд принципів і стандартів: стандарт права кожної людини на громадянство, принцип уникнення безгромадянства, стандарт заборони довільного позбавлення людини громадянства, рівноправності статей і відмови від автоматичної зміни громадянства в шлюбі тощо. Крім того, Конвенція розширила і практично вивела новий принцип, який складається з двох основних елементів: 1. Правила держави-учасниці, які стосуються громадянства, не повинні містити розрізень або допускати практику, що призводить до дискримінації за ознакою статі, релігії, раси, кольору шкіри, національного чи етнічного походження. 2. Кожна держава-учасниця керується принципом заборони дискримінації своїх громадян незалежно від того, чи вони є громадянами за народженням, чи набули свого громадянства пізніше [122].

Разом з тим увага до концепції громадянства з'явилася у 70-х рр., коли популярність отримало гасло «Європа громадян». Зокрема, як важливі віхи на шляху від громадян Європи до громадянства ЄС можна згадати Копенгагенську декларацію 1973 р. про Європейську ідентичність, що посилається на колективні цінності представницької демократії, громадянських прав і верховенство закону та звіт Тіндемана 1975 р.

Громадянство Європейського Союзу було введено Маастрихтським договором, підписаним в 1992 році. Воно існує поряд з національним громадянством і надає додаткові права для громадян держав-членів Європейського союзу [123].

Так, стаття 17 (1) з внесеними до нього поправками Римського договору говорить: «Цим засновується громадянство Союзу. Кожна особа, яка має громадянство держави-члена, є громадянином Союзу. Громадянство Союзу доповнює, а не замінює національне громадянство. Всі громадяни держав-членів є громадянами Союзу. Кожна держава-член, видає або позбавляє громадянства відповідно до законодавства Співтовариства». Це також означає, що держави-члени не є повністю вільними у тому, як вони видають громадянства, хоча і ці обмеження, в основному, носять теоретичний характер. Наприклад, якщо держава-член за ніч видасть мільйон громадянств жителям з недержав-членів, що було б незаконним відповідно до чинного законодавства ЄС (а також міжнародного права) [123].

Наступним кроком, що розвиває положення Договору про Європейський союз, стало прийняття Хартії Європейського союзу про основні права. Голови Європейського парламенту, Ради та Комісії підписали і проголосили Хартію від імені своїх установ 7 грудня 2000 р. в Німечці. Розділ V даної Хартії названий «громадянство».

29 жовтня 2004 року в Римі главами держав-членів Європейського Союзу був підписаний Договір про введення конституції для Європи, який міг би стати важливим кроком до остаточної інтеграції держав-членів Європейського Союзу. Тим не менш Договір так і не вступив в силу, а зараз така можливість навіть не розглядається через підписання Лісабонського договору, який сприйняв багато положень цієї угоди.

Однак Договір про запровадження Конституції для Європи цікавий з дослідницької точки зору, оскільки підтверджує положення Маастрихтської угоди про громадянство і права, регламентовані Хартією. Передбачалося також визнати Хартію складовою частиною Конституційного договору, а її норми наділити вищою юридичною силою в правовій системі ЄС. Крім того, Договір проголошував приєднання ЄС до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод, базові положення якої повинні були увійти в право Союзу в якості загальних принципів (ст. 1-9 Конституції) [124].

У відповідності зі сформованою судовою практикою держава-член Союзу не може обмежувати наслідки надання громадянства іншою державою-членом за допомогою введення додаткових умов для визнання цього статусу у зв'язку із забезпеченням реалізації основних прав і свобод, передбачених Договором (справа *Garcia Avello v État belge* (C-148/02 від 2.10.2003). Якщо громадянин держави-члена одночасно має громадянство третьої країни, інша держава-член Союзу не може пов'язувати визнання його громадянином ЄС з постійним проживанням на території першої держави. Аналогічним чином не допускається і відмова громадянам іншої держави-члена в користуванні правами та свободами, наданими правом ЄС, тільки на тій підставі, що громадянство Союзу фактично було набуто з єдиною метою – забезпечити громадянину третьої країни право на постійне проживання (справа *Zhu, Chen v. Secretary of State for the Home Department* (C-200/02. від 19.10. 2004)) [124].

Необхідно враховувати, що ще до запровадження громадянства Союзу Суд звертав увагу на неприпустимість різного поводження з громадянами держав-членів в залежності від часу і способу набуття ними громадянства (справа *Ministère Public v. Auer*. (C-136/78) від 7.02.1979). Проте показовою у даному плані є справа *Martinez Sala v. Freistaat Bayern* (C-85/96) від 12.05. 1998 року, в якій суд сформулював принцип рівного поводження з громадянами інших держав-членів, що проживають на законних підставах на території держави-члена Союзу, в тому числі і щодо доступу до соціальних благ. Згодом дана правова позиція була підтверджена в наступних рішеннях: справа *Grzelczuk v. Centre public daide sociale dOttignies-Louvain-la-Neuve* (C-184/99) від 20.09. 2001; справа *Trojani v. Centre public daide sociale de Bruxelles (CPAS)* (C-456/02) від 7.09.2004; справа *The Queen (on the application of Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills* (C-209/03) від 15.03.2005 тощо.

Розглядаючи справу *Land Baden-Württemberg v Panagiotis Tsakouridis* (C145/09) від 23.11.2010, Суд ЄС визнав також можливою висилку громадянина ЄС з тієї країни ЄС, де він проживає (Німеччина), в ту країну, громадянином

якої він є (Греція), в якості покарання «за участь у торгівлі наркотиками у складі організованої злочинної групи» [124].

У цілому, як зазначається в літературі співвідношення національного та союзного громадянства обумовлено реаліями сучасного рівня інтеграції країн-членів у ЄС, і, головне, ступенем готовності країн-учасниць до такої інтеграції. Так, з наведених вище правових норм явно випливає, що громадянство Союзу і національне громадянство держав-членів явища різні. Громадянство Союзу субсидіарне національному. Причому і з формального боку така кількісна констатація інституту громадянства Європейського Союзу сьогодні найбільш прийнятна. Навіть стосовно документів, що засвідчують громадянство, – національні загальногромадянські та закордонні паспорти громадян держав-членів уніфіковані за формою та змістом і носять позначку про входження держави до Європейського Союзу. Питання ж про наявність чи відсутність у особи громадянства держави-члена, підстави його набуття та припинення перебувають виключно в компетенції держав-членів, як це підкреслюється в Декларації про громадянство держави-члена. Вважають, що громадянство Європейського Союзу так само автоматично і втрачається, якщо індивід втрачає відповідне громадянство держави-члена [124].

У Маастрихтському договорі зазначено, що виникнення громадянства Європейського союзу безпосередньо пов'язане з виникненням у особи громадянства держави-члена ЄС. При цьому в нормативно-правових актах Європейського союзу ніяк не регулюється це питання, що обумовлено прагненням Союзу не втручатися в конституційне законодавство держав-членів, тобто не посягати на їх суверенітет [124].

Громадянство ЄС є багатоаспектною категорією, яка охоплює широке коло правових явищ. Зокрема, це належність особи до відповідної держави, яка є членом наднаціонального міждержавного об'єднання, що має похідну від держав-членів правосуб'єктність; одночасна належність особи до народу держави-члена та до спільноти народів об'єднаної Європи, що дозволяє здійснювати її подвійну (національну та європейську) ідентифікацію; правовий

статус особи; суб'єктивне право особи; правовий інститут, що розкриває зв'язок між громадянами держав-членів та ЄС. Всі ці прояви громадянства Європейського Союзу взаємозв'язані та відображають його окремі сутнісні характеристики [124].

Що ж стосується подвійного громадянства в країнах Європейського Союзу, одні європейські країни забороняють таке явище, натомість інші дозволяють. Ірландія визнає подвійне громадянство, а Австрія відкидає. У Німеччині необхідно виконати особливі умови. У Голландії та Італії органи влади не надають вагомості даному питанню – закон не дозволяє, але й не забороняє. А от у Туреччині та Греції подвійне громадянство законом дозволено, тоді як у Норвегії та Швеції – ні. В Іспанії дозволено мати «додаткове» громадянство лише деяких країн [125]. Швейцарія поводить себе щодо цього питання так: швейцарський громадянин може придбати паспорт іншої країни, але при цьому він раз і назавжди втрачає свій. Будь-яка людина, котра отримала швейцарський документ, повинна за законом відмовитися від усіх своїх колишніх паспортів [126].

Отже, науковці прийшли до висновку, що низка договорів та конвенцій підписаних Європейським Союзом зробила величезний вклад у формування міжнародних стандартів сфери громадянства. Європейське суспільство можна вважати найбільш захищеним з точки зору регулювання приналежності до громадянства будь-якої з країн Союзу.

У дослідженні важливе значення набуває вивчення порівняльного конституційно-правового механізму забезпечення права на громадянство в державах-членах ЄС. Так, у Німеччині з набранням чинності новим законом про імміграцію 1 січня 2005 р. створено Федеральне відомство міграції та біженців, яке виконує покладені на нього функції у складі Міністерства внутрішніх справ. У Франції єдиної централізованої служби міграції немає, а питання міграції належать до компетенції Міністерства соціальних справ, праці й солідарності, Міністерства внутрішніх справ, у складі якого діє Центральне управління прикордонної поліції, що здійснює контроль міграційних потоків та

боротьбу з нелегальною міграцією. Міністерство закордонних справ опікується проблемами французьких громадян за кордоном та розробленням державної політики щодо імміграції, зокрема у сфері візового режиму та пересування іноземних громадян на території Франції. Управління з цивільних справ та друку, яке входить до складу Міністерства юстиції, поділяє відповідальність із питань громадянства з іншими міністерствами. Здійснення державної міграційної політики в Данії покладено на Міністерство у справах біженців, імміграції та інтеграції, що було створено Королівським декретом від 27 листопада 2001 р. До його функцій віднесено розроблення імміграційної політики й політики інтеграції, а також загальне визначення правил та процедур, що належать до сфери дії імміграційного законодавства, координація міжнародного співробітництва щодо імміграції та допомоги біженцям, збирання й аналіз статистичної інформації, координація міграційної та інтеграційної політики з іншими міністерствами та відомствами.

Організаційна структура міністерства включає три департаменти: адміністративний департамент, департамент інтеграції та департамент імміграції. Завданнями департаменту імміграції є розроблення імміграційної політики та політики інтеграції, розгляд заяв та звернень щодо видачі віз і дозволів на перебування та працевлаштування. У підпорядкуванні Міністерства у справах біженців, імміграції та інтеграції перебуває Датська імміграційна служба, на яку покладено завдання реалізації закону про іноземців. Імміграційна служба є відповідальною за першочерговий розгляд усіх випадків перебування іноземців у Данії. Головою Датської імміграційної служби є директор, який приймає всі виконавчі рішення спільно з Радою директорів, що складається з голів чотирьох департаментів імміграційної служби. Варто зауважити, що за відносно невеликої кількості апарату служби (близько 360 осіб) діяльність її досить ефективна завдяки гнучкості управлінської структури та чіткості завдань, покладених на кожний структурний підрозділ [127]. Разом з тим, нормативною складовою адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в Республіці Польща є Конституція

Республіки Польща 1997 р., частина 1 ст.34 якої передбачає право на громадянство: «Польське громадянство набувається за народженням від батьків, які є польськими громадянами. Інші випадки набуття польського громадянства визначаються законом»; та частина 2 якої передбачає власне забезпечення права на громадянство, а саме : «Польський громадянин не може втратити польське громадянство якщо сам від нього не відмовиться» [128]. Це положення підтверджується і в ст. 137 Конституції Республіки Польща, згідно з якою «Президент Республіки надає польське громадянство і згоду на відмову від польського громадянства» [129].

Законодавство Республіки Польща містить два основних принципи отримання польського громадянства: принцип безперервності польського громадянства та принцип гарантування довічності громадянства, починаючи від моменту його отримання, незалежно від змін у законодавстві про громадянство. Це означає, що особи, які отримали польське громадянство на підставі старих правил, змінених або скасованих, якщо не втратили польського громадянства, зберігають його на підставі правил, що діють у момент його одержання. Це правило є одночасно директивою для адміністративно-правового забезпечення права на громадянство відповідних органів державного управління в процесі підтвердження наявності або втрати польського громадянства. Викладений у п.3 Розпорядження принцип винятковості польського громадянства тісно пов'язаний із проблематикою подвійного (множинного) громадянства, він визначає чітку директиву і дозволяє уникнути небажаного ефекту. Проект розпорядження допускає наявність декількох громадянств із збереженням абсолютного пріоритету польського громадянства. Наступним нормативно-правовим актом у сфері забезпечення права на громадянство в Республіці Польща є Закон Республіки Польща «Про громадянство», що набув чинності 14 лютого 2012 р. Відповідно до нього польський громадянин може мати поряд із польським громадянство іншої держави (до цього Закону Польща мала одне громадянство). Цікавим є положення закону, що воєвода (аналог губернатора в Україні) може визнати

громадянином Польщі особу, що перебуває в країні на законних підставах мінімум три роки, має постійний дохід і житло, володіє польською мовою, не вимагаючи відмови від попереднього громадянства. Крім того, одним із найбільш важливих пунктів нового закону є те, що глава держави тепер може надавати громадянство Польщі всім іноземцям незалежно від строку їх проживання в країні, тоді як раніше Президент надавав громадянство лише як виняток [129].

Громадянин Польщі може мати одночасно польське громадянство і громадянство іншої держави, із збереженням таких же прав і обов'язків, як і громадянин Польщі, який має тільки польське громадянство, тобто при зверненні в органи державної влади не може посилатися на інше громадянство і наступні з нього права та обов'язки. Згідно з цим положеннями іноземці можуть подати заявку на отримання польського громадянства за умови інтегрування в суспільство, наявності житла та засобів існування, поваги до польського права та законодавства та якщо вони не становлять загрози для державної безпеки та оборони, зокрема порядку та безпеки громадськості. Згідно зі ст. 30 п.1 Закону про польське громадянство, польським громадянином визнається:

п.1: іноземець, що перебуває безперервно на території Республіки Польща (далі РП) мінімум 3 роки на підставі дозволу на проживання, дозволу на довгострокове перебування резидента Європейського Співтовариства або по праву постійного перебування, що має на території Польщі стабільне і регулярне джерело доходу і юридичний статус займаного житлового приміщення;

п.2: іноземець, що перебуває безперервно на території РП мінімум 2 роки на підставі дозволу на проживання, дозволу на довгострокове перебування резидента Європейського Співтовариства або по праву постійного перебування, який протягом 3 років перебуває у шлюбі з громадянином Польщі або не має ніякого громадянства;

п.3: іноземець, що перебуває безперервно на території РП мінімум 2 роки на підставі дозволу на проживання, отриманого у зв'язку з наявністю статусу біженця, визнаного в РП;

п.4: неповнолітній іноземець, один з батьків якого є громадянином Польщі, що перебуває на території РП на підставі дозволу на проживання, дозволу на довгострокове перебування резидента Європейського Співтовариства або по праву постійного перебування, а другий батько якого, що не має польського громадянства, висловлює письмову згоду на визнання дитини громадянином РП;

п.5: неповнолітній іноземець, одному з батьків якого було відновлено польське громадянство, якщо неповнолітній перебуває на території РП на підставі дозволу на проживання, дозволу на довгострокове перебування резидента Європейського Співтовариства або по праву постійного перебування, а другий батько якого, що не має польського громадянства, висловив письмову згоду на визнання дитини громадянином РП;

п.6: іноземець, що перебуває безперервно і легально на території РП мінімум 10 років, задовольняє наступні умови, перебуває на території РП на підставі дозволу на проживання, дозволу на довгострокове перебування резидента Європейського Співтовариства або по праву постійного перебування, що має на території Польщі стабільне і регулярне джерело доходу і юридичний статус займаного житлового приміщення;

п.7: іноземець, що перебуває безперервно на території РП мінімум 2 роки на підставі дозволу на проживання, який отримав у зв'язку з польським походженням (карта поляка); Також відповідно до п.2 ст.30 іноземець (за винятком неповнолітніх дітей, один з батьків яких є громадянином Польщі) заявляє про визнання його польським громадянином, повинен надати офіційний документ, що підтверджує володіння польською мовою [130].

Відповідно до законодавства Республіки Польща існують такі чотири способи отримання польського громадянства:

1. Принцип крові / *Ius Sanguinis* – народження від батьків, хоча б один з яких є громадянином Польщі. Дитина отримує за законом польське громадянство, народженням від батьків, хоча б один з яких є громадянином Польщі, незалежно від того, народився він у Польщі чи за її межами. (Ст. 14 п. 1 Закону про польське громадянство). Це відбувається на підставі закону «автоматично». Дитина, народжена в Польщі і відповідає перерахованим у законі умовам, отримує громадянство Республіки Польща без додаткових клопотань з боку батьків. Так, громадянином Польщі може стати неповнолітній, у якого хоча б один з батьків є польським громадянином або ж батьки дитини невідомі (знайда), не мають жодного громадянства (особи без громадянства), або їхнє громадянство невизначене (наприклад, громадяни неіснуючих держав). Але за умови, якщо вони не отримали громадянства жодної іншої країни. Громадянство на підставі закону отримає також дитина тих батьків, громадянство яких неможливо визначити (наприклад, біженців із тих країн, у яких тривають збройні конфлікти), а також усиновлені діти або діти репатріантів.

2. Принцип території / *Ius Soli* – народжена чи знайдена дитина на території Польщі. Цей принцип застосовується в разі, якщо дитина народилася або її було знайдено на території Польщі, а обидва батьки невідомі або їх громадянство не визначено або вони його не мають (ст. 14 п. 2 та ст. 15 Закону про польське громадянство) [130]. Така дитина за законом отримує польське громадянство.

3. Усиновлення. Дитина, усиновлена особою або особами, які мають польське громадянство, отримує це громадянство в разі, якщо усиновлення відбулося до здобуття дитиною 16 років. У цьому випадку вважається, що неповнолітній іноземець отримав польське громадянство в момент народження. Дитина отримує польське громадянство за законом.

4. Наступний спосіб – це набуття права на громадянство. Польське громадянство можна отримати двома шляхами: шляхом отримання постанови від президента РП, на підставі рішення воєводи про визнання громадянства, та у випадку відновлення чи повернення польського громадянства. Надання

громадянства є одним із привілеїв президента. Варто пригадати, що президент надає громадянство, кому хоче, – і не повинен пояснювати свого рішення. Це рішення не оскаржується. Слід зазначити, що визнання права на громадянство здійснює президент Польщі. Президент РП може визнати іноземця польським громадянином на підставі його заяви. Президент не обмежений Конституцією у своїй компетенції та може надати польське громадянство будь-якому іноземцю [131].

Щодо інституційної складової адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство, то важливим є те, що надання польського громадянства віднесено до адміністративно-правових процедур, більше того цей процес регулюється Кодексом адміністративних процедур. Особи, які проживають на території РП подають заяву про прийняття в польське громадянство на ім'я Президента РП через воєводу, що проживають за кордоном – через консула. Заява подається особисто або надсилається поштою з офіційно завіреним підписом. Документи складені іноземною мовою необхідно подати разом з офіційним перекладом на польську мову, складеним сертифікованим перекладачем або консулом РП. Зразок заяви про прийняття в польське громадянство встановлений розпорядженням Президента РП від 7 серпня 2012 р. із питання зразка бланка заяви про прийняття в польське громадянство, вимог, що стосуються фотографії, доданої до заяви, і зразка повідомлення про зміст рішення про відмову від польського громадянства (д . р. поз. 927). Особи, які клопочуться про набуття польського громадянства (за винятком неповнолітніх, про яких була мова вище), мають здати екзамен із польської мови і підтвердити це сертифікатом. Відмова в отриманні громадянства шляхом рішення воєводи може бути викликана невиконанням однієї з умов, перелічених вище, або також тоді, коли отримання громадянства іноземцем спричинило б загрозу для національної оборони та безпеки держави чи охорони безпеки і громадського порядку. Заявка на отримання громадянства подається до воєводи. Відповідно до адміністративного кодексу, у випадку відмови можна знову подати заяву й скаргу до воєводського адміністративного

суду. Рішення воєводи (I інстанції) може бути оскаржено також в органах II інстанції, яким є Міністр внутрішніх справ [131].

Рішення Міністра внутрішніх справ може бути оскаржене в адміністративному апеляційному суді. Заява подається на бланку, встановленому розпорядженням Міністра внутрішніх справ від 3 серпня 2012 р. (д.р. поз. 916).Визнання польським громадянином відбувається за заявою зацікавленої особи і поширюється на дітей визнаного за згодою другого з батьків, у випадку дітей після 16 років – з дозволу даної дитини. Згідно зі ст.31 закону іноземець може отримати відмову у визнанні польським громадянином у разі не відповідності вищевказаним вимогам, позначеним в ст. 30 п.1 і в разі, якщо отримання ним польського громадянства становить загрозу для безпеки держави та громадського порядку. Окрім вище перерахованих способів набуття громадянства Республіки Польща, існують й інші адміністративно-правові способи забезпечення права на громадянство: відновлення в громадянстві Республіки Польща та повернення громадянства Республіки Польща. Необхідно зазначити, що з 15 травня 2012р. застосовуються нові правила розділу 5 від 2 квітня 2009р. Закону про польське громадянство (д.р. з 2012р., Поз.161) щодо ще однієї адміністративної процедури у сфері забезпечення права на громадянство: процедури відновлення польського громадянства.Отже, правила реалізації, позначені в розпорядженні Міністра внутрішніх справ, виданому в угоді з Міністром закордонних справ від 8 травня 2012р. (д.р. з 2012р., поз.501),внесли в польську юриспруденцію нове поняття – відновлення польського громадянства. Це дозволяє, в разі відповідності вимогам, позначеним в законі про польське громадянство, отримання польського громадянства іноземцями, які в минулому мали польське громадянство і втратили його, до 1 січня 1999р. На підставі правил, викладених у законі від 20 січня 1920р. про громадянство Польської Держави (д.р. № 7, поз.44, з посл. змін.), закону від 8 січня 1951р. про польське громадянство (д.р. № 4, поз.25) і закону від 15 лютого 1962р. про польське громадянство (д.р. від 2000р. № 28, поз.353, з посл. змін.) польське громадянство може бути відновлене за

рішенням міністра внутрішніх справ, виданого на підставі заяви зацікавленої особи.

До заяви про відновлення польського громадянства необхідно додати: документи, що засвідчують особу і громадянство; документи, що підтверджують зміну імені та прізвища, у разі їх зміни; наявні документи, що підтверджують втрату громадянства; фотографію заявника. Заяви, підтвердження і необхідні документи, складені іноземною мовою, подаються разом з офіційним перекладом на польську мову, складеним або підтвердженим сертифікованим перекладачем або консулом, крім випадків, обумовлених у міжнародній угоді, підписаній урядом Республіки Польща. Заява про відновлення польського громадянства подається в Міністерство внутрішніх справ, якщо ж іноземець проживає за кордоном Республіки Польща, то таку заяву подають через консула, згідно з місцем проживання заявника [131].

Наступною процедурою у сфері конституційно-правового забезпечення права на громадянство в Республіці Польща є право іноземці, які в минулому мали польське громадянство, клопотатись про його повернення, звертаючись до міністра закордонних справ. Іноземці, які проживають за межами Польщі, подають документи за посередництвом відповідного консула згідно з місцем проживання. Громадянство повертається шляхом адміністративного рішення. Подібно, як у категоріях, описаних вище, у цій групі не повертається польське громадянство іноземцеві, якщо це становить загрозу для національної оборони та безпеки держави або охорони безпеки й громадського порядку. Отже, новелізація закону в Республіці Польща ввела цілий ряд організаційних змін, які стосуються адміністративних процедур, а отже й адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. Наприклад, більшість виконавчих актів, які до цього часу видавав Прем'єр-міністр або Рада міністрів тепер видає координуючий роботу консулів Міністр закордонних справ. МЗС несе відповідальність за обслуговування Ради з питань поляків на сході (апеляційного органу в процедурі надання Карти поляка), а також за ведення

передбачених законом реєстрів Карт поляка. Іноземцю може бути надано громадянство Польщі та польськими воєводами, але з однією умовою: іноземний громадянин повинен раніше отримати спеціальний дозвіл «на постійне перебування» в країні до трьох років. Отже, іноземець повинен мати у Польщі дозвіл на поселення (іншими словами – дозвіл на постійне проживання, *zezwolenie na osiedlenie się* – польською) або ж дозвіл на перебування довготермінового резидента ЄС (*zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE*).

Крім того, отримання польського громадянства передбачає наявність у іноземця постійного доходу, а також підтвердження наявності місця проживання, яким може бути нерухомість в Польщі або ж угода оренди житла. Ще однією умовою отримання громадянства Польщі є знання польської мови шляхом закінчення школи або у Польщі, або школи з польською мовою навчання. Якщо немає такого свідоцтва, у цих випадках іноземці повинні скласти іспит на знання польської мови [131].

У Законі «Про громадянство» Республіки Польща йдеться про чотири шляхи отримання польського громадянства. Перша можливість стосується дітей, чиї мати або батько є громадянами Польщі. Друга можливість – коли громадянство надає президент Польщі. Третій шлях (власне на ньому акцентується увага в новому законі про громадянство) – це визнання іноземця громадянином Польщі. Це рішення – адміністративне і його приймає воєвода з огляду на місце проживання іноземця. Четверта можливість отримання польського громадянства стосується випадків, коли людина втратила це громадянство, а тепер хоче його повернути. Закон Республіки Польща «Про громадянство» досить чітко та однозначно визначає умови надання польського громадянства адміністративним шляхом.

Конституційно-правове забезпечення права на громадянство в Чеській Республіці, широко висвітлено у науковій літературі. 1 січня 2014 р. набрав чинності Закон Чеської Республіки «Про громадянство» № 186/2013, який вніс новий зміст інституту громадянства [132].

Відповідно до Закону Чеської Республіки «Про громадянство» № 186/2013, «громадянство» виступає міцним зв'язком між індивідом і державою. У системі законодавства Чеської Республіки у сфері конституційно-правового забезпечення права на громадянство основне місце посідає Конституція Чеської Республіки, а саме ст. 12, в якій зазначається, що набуття та втрата громадянства Чеської Республіки відбувається відповідно до закону. Ніхто не може проти його волі бути позбавленим громадянства. Нормативна складова правового механізму забезпечення права на громадянство в Чеській Республіці включає, зокрема, внутрішньодержавне законодавство та міжнародне. Адже умови набуття та втрати громадянства, як і зміст цього юридичного інституту регулюється національним законодавством, однак, держави обмежуються визначенням умов для встановлення та припинення громадянства міжнародним правом. Отже, нормативно-правова система щодо забезпечення права на громадянство в Чеській Республіці має такі компоненти. Основи сучасного національного регулювання питань громадянства в Чеській Республіці закладені на конституційному рівні у ст. 12 пункт 1,2 Конституційного закону №1/1993. З першого абзацу Конституції Чеської Республіки випливає, що сама Конституція розглядає питання громадянства, але детально його не регулює, покладаючи це завдання на закон. Другий абзац підкреслює важливий факт для розуміння права на громадянство як природного права людини, що ніхто не може бути проти своєї волі позбавлений громадянства [132]. Правове регулювання питань громадянства до 31 грудня 2013 р. здійснювалось виключно Законом №40/1993 «Про набуття та втрату громадянства Чеської Республіки», зі змінами та доповненнями Законом №193/1993 «Про громадянство деяких колишніх Чехословацьких держав». Однак 1 січня 2014 р. набув чинності новий закон, а саме Закон № 186/2013 «Про громадянство Чеської Республіки та внесення поправок до деяких законів». Згодом його положення було доповнено деякими указами міністерств, зокрема, Указом Міністерства внутрішніх справ № 191/2014 «Про зразки документів відповідно до Закону про громадянство Чеської Республіки» та Указом Міністерства

освіти, молоді та спорту № 433/2013 «Про підтвердження знання чеської мови та культури для надання громадянства Чеської Республіки» [133].

Обов'язково необхідно зазначити, що Закон № 40/1993 «Про набуття та втрату громадянства Чеської Республіки» деякою мірою залишився чинним. У контексті нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство вважаємо за доцільне розглянути також принципи забезпечення права на громадянство – принципи права згідно з теорією держави і права безпосередньо впливають на підготовку нормативно-правових актів, їх видання та дотримання правових вимог. Принципи являють собою основоположну ідейну базу тих чи інших правових норм [134].

Виходячи з цього конституційно-правове забезпечення права на громадянство в Чеській Республіці здійснюється на підставі таких правових принципів: - Принцип неприпустимості виникнення випадків апатризму; - Принцип забезпечення рівноправного громадянства батьків та дітей (це проявляється, наприклад, у можливості подання спільної заявки подружжя, яке може включати і дітей, на отримання громадянства); - Принцип індивідуального набуття та втрати громадянства (громадяни набувають та втрачають громадянство виключно для себе); - Принцип винятковості громадянства Чеської Республіки (суверенітет держави у визначенні кола своїх громадян, що поважається на міжнародному рівні); - Принцип рівності громадян Чеської Республіки незалежно від способу набуття громадянства [135].

Вторинні джерела представлені рішеннями міжнародних судових органів та чеських національних судів. Рішення чеських національних судів як правило не застосовується в чеському законодавстві як обов'язкове джерело права. Як впливає з ст. 95 Конституції Чеської Республіки суддя у прийнятті свого рішення обмежується лише законом і міжнародним договором, який є частиною національної правової системи, що гарантує неупередженість та незалежність судової влади. Звичайно немає ніяких сумнівів в тому, що цим

прецедентним правом не було знехтуване в Чеській Республіці тепер та в минулому.

Судова практика відіграє важливу роль в правовому середовищі Чеської Республіки. Крім того, Конституційний Суд Чеської Республіки неодноразово заявляв, що основні принципи верховенства права це правова визначеність, яка є об'єднанням принципу передбачуваності права та принципу легітимності очікування. Ці принципи вказують на те, що право повинно бути стійкою системою, за якої люди можуть довіряти і покладатися на однакову рівноправність в однакових справах, зокрема, що суди та інші державні органи не будуть приймати рішення та тлумачити закон інакше або дивно, виконуючи таким чином свою довіру до правопорядку. Принцип верховенства права є іманентним принципом передбачуваності права та заборони на здійснення свободи державними органами. Це надзвичайно актуальний принцип для конституційно-правового механізму забезпечення права на громадянство: «Закон, створений судами, є «відповідним джерелом ... також у континентальній Європі, включаючи Чеську Республіку» [136].

Не дивлячись на те, що громадянство – це внутрішня справа держави, але за умови, що національне законодавство відповідає міжнародному праву. Отже, питання громадянства врегульовані і міжнародним правом, як договірним, так і загальнозастосовуваним міжнародним правом. Чеська Республіка також приєдналася до ряду міжнародно-правових актів: - Загальна декларація прав людини 1948 р. / Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 217 від 10 грудня 1948 р.), згідно з якою кожен має право на громадянство і ніхто не повинен бути свавільно позбавлений громадянства або права на зміну свого громадянства; - Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р. / Наказ Федерального міністерства закордонних справ № 209/1992 Зб., де у Протоколі № 4 містяться положення, що ніхто не може бути індивідуально чи колективно вигнаний з території держави, громадянином якої він є, і ніхто не може бути позбавлений права на в'їзд на територію держави, громадянином якої він є. - Конвенція про статус біженців 1951 р. / Наказ Федерального

Міністерства закордонних справ № 208/1993, який кладе на держави-учасниці зобов'язання – асимілювати якомога більше біженців та нагородити їх державним громадянством, з особливим наголосом на прискорені процедури набуття громадянства та максимального зменшення зборів від вартості цього процесу. - Конвенція про статус осіб без громадянства 1954 р. / Наказ Міністерства закордонних справ № 108/2004. Згідно з якою особа без громадянства – це особа, яка не має власної держави та не вважає себе громадянином будь-якої з держав. Мета приєднання до цієї угоди – покращити статус таких осіб. Сторони встановлюють основні зобов'язання, яких повинна дотримуватись особа без громадянства, зокрема дотримуватись законів і правил країни, в якій вони перебувають, виконувати заходи, спрямовані на підтримку громадського порядку, наприклад, поточна гарантія їх прав це, оплачувана робота, соціальні пільги та застосування щодо них адміністративних заходів, включаючи натуралізацію. - Конвенція про обмеження безпритульності 1961 р. / Наказ Міністерства закордонних справ № 43/2002; - Конвенція про громадянство одружених жінок 1962 р. / Указ Міністра закордонних справ № 72/1962; - Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р. / Указ Міністра закордонних справ № 95/1974; - Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. / Указ Міністра закордонних справ № 120/1976; - Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок / Наказ Міністерства закордонних справ № 104/1991; - Конвенція про права дитини 1989 р. / Наказ Міністерства закордонних справ № 104/1991; - Європейська конвенція про громадянство 1997 р. / Наказ Міністерства закордонних справ № 76/2004. Громадянство Чеської Республіки може бути набуто за народженням, за походженням, усиновлення, знаходження, надання громадянства (натуралізація) та декларування. Набуття громадянства Чехії за народженням, походженням та усиновлення відбувається за вимогою, щоб громадянство Чеської Республіки мали принаймні один із батьків або усиновлювачів [137].

Набуття громадянства за народженням відбувається без вираження волі дитини або батьків. Набуття громадянства іншими способами пов'язані з проявом волі фізичної особи або існуванням статутного закону. Однією з фундаментальних змін, що виникла у зв'язку з появою нового закону, є допустимість наявності декількох громадянств у чеських громадян, а також у іноземців, що подають заяву на отримання чеського громадянства. Отже, з часу вступу в силу нового закону в дію, тобто з 1 січня 2014 р., громадяни Чеської Республіки, а також іноземні громадяни мають право на необмежену кількість громадянств, тобто чеський громадянин, що набуває громадянства іншої держави, чеського громадянства не позбавляється, що вступало у колізію із законодавством до 31 грудня 2013 р. Процедура надання громадянства є особливим видом адміністративного провадження.

Таке адміністративне провадження є основою адміністративно-процесуального права, предметом якого є діяльність органів публічної адміністрації з метою прийняття рішень щодо конкретної справи про встановлення, зміну чи скасування прав та обов'язків особи, що звернулася [137]. У межах спеціальної адміністративної процедури компетентний адміністративний орган приймає рішення на основі загальних норм адміністративного судочинства та правових норм, що містяться в спеціальних законах. Спеціальне законодавство передбачає певні відхилення від загального законодавства, як у частині матеріальних, так і процесуальних норм. У такому випадку діє принцип переваги спеціального закону над загальним, а загальні положення, що містяться в Кодексі адміністративного судочинства застосовуються альтернативно. У разі регулювання питань громадянства спеціальним є Закон № 186/2013, в якому законодавець неодноразово відсилає до Кодексу адміністративного судочинства. Основне завдання органів державної влади, що приймають рішення з питань надання громадянства в адміністративно-правовому забезпеченні права на громадянство є, насамперед, оцінка особи заявника, його заявки, а також стан дотримання ним вимог законодавства про умови надання громадянства. Кожна держава має право

регулювати питання, пов'язані з громадянством у внутрішньодержавному праві, тож не винятком є й правове регулювання діяльності органів, уповноважених на прийняття рішень із питань громадянства. Отже, Закон № 186/2013 встановлює, що таким компетентним органом є Міністерство внутрішніх справ. Це впливає також із Розділу 10 Закону № 500/ 2004 Адміністративного кодексу [138].

Крім того, компетенція Міністерства внутрішніх справ у питаннях громадянства походить із Закону № 2/1969 «Про створення міністерств та інших центральних органів державної влади Чеської Республіки». Цей Закон визначає Міністерство внутрішніх справ як галузь управління внутрішніми справами, до компетенції яких входять і питання громадянства.

Регіональний орган влади є уповноваженим на прийняття заявки на набуття громадянства Чеської Республіки. Проте за цим положенням криється реальна специфіка управління, що полягає у тому, що запит на отримання громадянства вирішується зовсім іншим органом, ніж тим, куди було її подано. Цим іншим органом і є Міністерство внутрішніх справ, а, отже, регіональне представництво є лише посередником між заявником та міністерством. Регіональний орган влади в період до 30 днів повинен надіслати заявку з прикріпленими до неї документами, що засвідчують думку місцевого та регіонального органу влади.

Після чого Міністерство внутрішніх справ розглядає заявку по суті, залучаючи при цьому всі необхідні органи. В разі необхідності, наприклад, для з'ясування факту загрози національній безпеці Міністерство внутрішніх справ може звернутися до поліцейських чи розвідувальних служб Чеської Республіки за наданням інформації про вказану особу. У разі сумніву у точності даних, представлених заявником у поданих документах він може звернутися за інформацією до інших органів влади, наприклад, до таких як: територіальні органи влади, самоврядні підрозділи, медичні страхові компанії тощо. Також може вимагатися виписка з Єдиного реєстру штрафів [133]. Після вивчення всіх необхідних даних Міністерство внутрішніх справ вирішує питання про

надання, чи ненадання громадянства. Закон встановлено строк розгляду справи, що становить від 90 до 180 днів із моменту отримання заявки. Отже, надання громадянства Чеської Республіки повністю перебуває у відданні Міністерства внутрішніх справ. Тому, в правовому полі зорі деякі науковці акцентують увагу на так званому адміністративному розсуді.

Можливість адміністративного органу реалізувати право на адміністративний розсуд виникає у випадках, коли виникнення, або існування певних умов не відповідають існуючим положенням закону, що робить можливим тільки один правовий наслідок, утворюючи для органів публічної адміністрації правовий простір для обрання рішення [138]. Однак, на нашу думку, ця теорія є хибною, так як адміністративний розсуд не може застосовуватись до даного інституту. На підтвердження цього наводимо рішення Верховного суду Чеської Республіки № 6/ 92 від 15 жовтня 1992 р., [139] який постановив, що інститут адміністративного розсуду є встановленим судом, а адміністративні повноваження не можуть діяти довільно, оскільки це суперечить природі публічної адміністрації. Отже, Міністерство внутрішніх справ Чеської Республіки має право обирати один із двох варіантів, або надати громадянство Чеської Республіки, або прийняти рішення про відмову у наданні громадянства Чеської Республіки. Важливим є те, що в разі відхилення клопотання про надання громадянства Чеської Республіки, заявник має право вжити належних судових заходів для оскарження цього рішення. Закон України «Про громадянство», а саме ст. 26 також передбачає, що рішення з питань громадянства можуть бути оскаржені у встановленому у встановленому законом порядку до суду. В Чеській Республіці, як правило, це може бути використано у випадку, коли це питання в першій інстанції вирішується центральним органом виконавчої влади. У випадку з питань громадянства цим органом є Міністерство внутрішніх справ Чеської Республіки. Положення про правове регулювання такого оскарження міститься в Розділі 152 Закону № 500/2004 (Адміністративно-процесуального кодексу) та відповідно до нього в Указі Міністра внутрішніх справна підставі проекту Апеляційної ради. Загальні

положення щодо порядку розгляду апеляції міститься в Розділі 81 цього самого акту. Заява про оскарження рішення Міністерства внутрішніх справ Чеської Республіки щодо відмови у наданні громадянства може бути подана протягом 15 днів зі дня повідомлення про негативне рішення .

Проте важливою умовою є те, що Закон про громадянство передбачає відхилення від Кодексу адміністративного судочинства, а саме відстрочення на 120 днів.

Міністр внутрішніх справ Чеської Республіки протягом цього часу може підтвердити, змінити, або скасувати рішення за пропозицією Апеляційної ради. Таку рішення є остаточним і оскарженню не підлягає, крім випадку надзвичайних засобів захисту відповідно до Кодексу про адміністративне судочинство [137]. Проте чи є допустимим, що рішення про природне право людини на громадянство приймається за допомогою адміністративних суджень. Питання перегляду остаточного рішення про відхилення клопотання про надання громадянства є надзвичайно важливим, адже йдеться про перегляд рішення центрального органу виконавчої влади. Проте, виходячи з положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема ст. 13, особі гарантується право на ефективний засіб юридичного захисту. Це проявляється в тому, що кожен, чиї права та свободи, визнані в зазначеній Конвенції, було порушено має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинено особами, які здійснювали свої офіційні повноваження [140].

Також у Чеській Республіці існує й правове положення, згідно з яким «той, хто має претензії до рішення органу публічної адміністрації може звернутися для встановлення законності такого рішення до суду, якщо інше не передбачено законом» [141]. Та, звичайно, якщо інше не встановлено в Кодексі адміністративного судочинства. Питання про те, чи підлягає рішення про відмову у наданні громадянства до розгляду в адміністративному судочинстві надалі залишається доволі дискусійним, зокрема й у сфері судової практики судів, що в останній інстанції розглядають адміністративні рішення, видані з

питань громадянства. Так, у 1990-х роках, наприклад, у своєму рішенні № 6А 77/97 від 29 грудні 1997 р. Верховний Суд у Празі постановив, що рішення про надання громадянства ніби ненавмисно виключено з компетенції суду.

Ситуація змінилася тільки в 2005 р., коли Вищий адміністративний суд у своєму рішенні № 6А 25/2002 – 42 від 23 березня 2005 р. визнав, що особа, яка подає клопотання на отримання громадянства Чеської Республіки, має право подати позов проти рішення про відмову у наданні їй такого громадянства, якщо вона стверджує, що було порушено її права як учасника адміністративного провадження. До речі, ця думка знайшла своє підтвердження та продовження в наступному рішенні Вищого адміністративного суду № 2, 31/2005 – 78, в якому йшлося про розмежування понять «суб'єктивне право» та «правова вимога» [142].

2.2. Доктринальні моделі механізму імплементації міжнародних стандартів в галузі громадянства у національне законодавство.

Україна як і більшість цивілізованих держав світу є учасницею низки міжнародних договорів у різних сферах життя суспільства, в тому числі і в галузі громадянства. Якщо ж говорити про форму впливу міжнародних стандартів у галузі громадянства на норми національного права в цій сфері, то вона залежить від прийнятої в кожній конкретній державі концепції співвідношення міжнародного та внутрішньодержавного права.

Так, ставлення України до питання співвідношення національного та міжнародного права вперше було сформульовано в Декларації про державний суверенітет України 1990 року, де був проголошений «примат загальноєвропейських норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права» (ст. X) [143]. Тобто в нашій країні основою співвідношення міжнародних стандартів у галузі громадянства з нормами національного права з питань громадянства є теорія, згідно з якою міжнародні стандарти переважають над нормами національного законодавства і мають

бути, як слушно зазначають вітчизняні вчені, інтегровані у внутрішньодержавні правові системи [144].

Інтеграція міжнародних стандартів у внутрішньодержавну практику відбувається шляхом так званої імплементації. В Українській «Юридичній енциклопедії» імплементація (від лат. *implere* – наповнювати, досягати, виконувати, здійснювати) визначається як організаційно-правова діяльність держав із метою реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань [145]. При цьому йдеться не про формальне перенесення міжнародних стандартів у національне законодавство, що в результаті може спричинити їх відторгнення, а про перетворення норм міжнародного права на норми внутрішнього права.

Тут варто, як зазначає К. Шкумбатьок, звернути і на деякі загальні обставини: по-перше, громадянство як предмет міжнародно-правового регулювання є одним із невід'ємних прав людини, в якому відбитий зв'язок не тільки між особою і державою, а й між особою та міжнародним правом; по-друге, Україна як суб'єкт міжнародного права водночас має власну систему правових норм. Одночасно існують різні правові системи: система міжнародно-правових норм та система національного права. Отже, виникає дилема: як саме на практиці використовувати положення міжнародного права, оптимальним чином співвідносити їх із внутрішньодержавним правом [146].

Саме тому Україна, дотримуючись загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права, визначила своєю Конституцією чіткий порядок введення в дію цих норм на її території.

Відповідно до ст. 9 Конституції України «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України». У цьому ж документі міститься положення про те, що «укладання міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України» [15]. Отже, згідно з Конституцією, на території України діють ратифіковані міжнародні договори. Але щоб вони справді діяли, недостатньо лише назвати їх частиною внутрішньодержавного права. Як

слушно зазначав В. Погорілко, загально визнані норми міжнародного права за своїм характером не є такими, що діють самі по собі, вони сприймаються правовою системою не як норми-регулятори, а як норми-принципи. Єдиний шлях їх виконання – видання відповідного законодавчого акта, а не посилення на міжнародні норми права [117].

Перелік міжнародних договорів України, що підлягають ратифікації (тобто затвердженню вищим органом державної влади) передбачений в ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2009 року [117]. Серед них – міжнародні договори України, що стосуються прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, в тому числі і в сфері громадянства.

Відповідно до Конституції України (ст. 9) та Закону України «Про міжнародні договори України» (ст. 19) пріоритет загально визнаних норм міжнародного права (міжнародних стандартів) щодо норм національного права ґрунтується на таких засадах [15]:

1. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовується в порядку, передбаченому для норм національного законодавства;

2. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, закріплено інші правила, ніж ті, що передбачено у відповідному акті законодавства України, то застосовується правила міжнародного договору;

3. У внутрішньому правопорядку міжнародний договір, обов'язковий для України, не може суперечити Конституції України [147].

Пріоритет положень міжнародного договору України над національним законодавством закріплено й у Законі України «Про громадянство України». Згідно з ч. 2 ст. 4 Закону, якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що містяться в цьому Законі, застосовуються правила міжнародного договору. Іншими словами, міжнародні договори України про громадянство, щодо яких прийнято спеціальний закон про їх ратифікацію,

наділені більш високою юридичною силою щодо законів України. При цьому слід звернути увагу на те, що конкретні напрями впливу міжнародних стандартів на громадянство як правове явище різні. Найбільш доцільною є позиція науковців, які виділяють два напрями, що можуть бути систематизовані таким чином: по-перше, міжнародне право певною мірою впливає на зміст громадянства; по-друге, це вплив на набуття та припинення громадянства [148].

Водночас міжнародні стандарти спрямовані на зближення національних правових систем із питань громадянства і слугують критерієм законності внутрішньодержавних актів про громадянство.

У комплексі міжнародних правових документів сьогодні чітко сформульовано обов'язок держави захищати своїх громадян. У разі, коли вони перебувають в іншій державі і їхні права порушуються, державі громадянства надається право на дипломатичний захист своїх громадян. Захист прав і свобод громадян України за кордоном гарантується Конституцією України. Зокрема, ст. 3 проголошує: «Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»; ст. 12 - «Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави», ст. 25 - «Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами» [15].

Україна активно розробляє стандарти у сфері громадянства на національному рівні. Так, багато положень у цій галузі закріплені в Законі України «Про громадянство України», в якому йдеться про наступні стандарти: стандарт єдиного громадянства, запобігання виникненню випадків безгромадянства, заборони позбавлення громадянина України громадянства України; визнання права громадянина України на зміну громадянства; стандарти у сфері підстав набуття громадянства шляхом укладення шлюбу; рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України; збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України [149].

Стандарт єдиного громадянства держави Україна 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 [14]. В зазначеному стандарті відображається загальна позиція держави щодо подвійності громадянства, яке забороняється згідно зі стандартом.

Зазначені стандарти мають характер норм-принципів реалізації законодавчих положень і повинні розглядатись у широкому розумінні та у світлі подальшої регламентації інституту громадянства.

В Україні, яка стала на шлях втілення у своєму законодавстві прогресивних положень міжнародного права, зокрема засад, визначених Загальною декларацією прав людини (ст. 15), не передбачено такої підстави припинення громадянства, як позбавлення особи громадянства [108].

Ряд норм щодо втрати громадянства міститься в Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 р. Якщо закон держави передбачає втрату громадянства внаслідок якої-небудь зміни в особистому статусі : вступ у шлюб або його припинення, узаконення, визнання або усиновлення, така втрата ставиться під умову набуття іншого громадянства (ст. 5) [150].

Конвенція допускає можливість втрати громадянства особою, що протягом тривалого періоду проживає за кордоном, але встановлює, що тривалим вважається проживання не менше семи послідовних років. Це правило встановлено, щоб по можливості уникнути випадків зловживання громадянством, коли його набувають з міркувань тієї чи іншої вигоди, не збираючись встановлювати реальний зв'язок із відповідною країною [150].

Конвенція 1961 р. закріпила загальне правило, згідно з яким держава не повинна позбавляти особу громадянства, якщо в результаті цього вона стає особою без громадянства. Разом з тим державі надано право робити певні винятки з цього правила, якщо вона зробить відповідне застереження в

конвенції. У такому випадку закони держави можуть передбачити право позбавляти громадянства за одною або декількома підставами:

- а) ігноруючи пряму заборону держави, особа надає або надавала послуги іншій державі, або отримала чи продовжує отримувати від неї винагороду;
- б) поведінка особи наносить суттєву шкоду життєвим інтересам держави;
- в) особа зробила заяву про вірність іншій державі.

Позбавлення громадянства у таких випадках може бути оскаржене в судовому порядку [151].

Недопустимим є позбавлення громадянства за расовими, етнічними, релігійними або політичними підставами (ст.9). Неправомірною є і відмова у набутті громадянства за цими підставами. Проте масові випадки такого характеру мають місце, наприклад, у прибалтійських республіках щодо російськомовного населення [151].

Припинення громадянства України внаслідок виходу з нього є результатом вільного волевиявлення особи, яка бажає набути громадянства іншої держави. Поряд з ним за певних обставин, зокрема якщо громадянином України вчинено дії, що порушують законодавство нашої держави, громадянство України ним може бути втрачене. Це передбачено ст. 20 Закону України про громадянство. Незалежно від підстав громадянство України вважається припиненим з моменту видання Президентом України відповідного указу [144].

Питання позбавлення громадянства порівняно слабо розроблені в сучасних міжнародних нормах. Стаття 8 Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 року не рекомендує державам застосовувати позбавлення осіб громадянства, якщо таке позбавлення робить їх апатридами. Однак ця норма не є загально визнаною. Слід нагадати про те, що ст. 15 Загальної декларації прав людини проголошує: «Ніхто не може бути свавільно позбавленим свого громадянства». Хоча декларація не є джерелом міжнародного права, вона має впливовий моральний авторитет. У Конвенції 1961 року вказано, що «держави не повинні позбавляти громадянства особу за винятком випадків, коли вона діє у відповідності із законом» [150].

Дипломатичний захист своїх громадян на території іншої держави має відповідати міжнародним стандартам. Зокрема, він може застосовуватися за дотримання таких умов: 1) порушення прав громадян допущене державними органами й установами на території, на якій громадяни перебували під час порушення. Воно повинно мати наслідки (збитки, шкоду) матеріального чи морального характеру; 2) порушення допущене щодо таких громадян фізичними і юридичними особами іноземної держави, яка не вжила заходів щодо відновлення порушених прав; 3) дії держави-порушниці мають суперечити нормам міжнародного права, а не внутрішньодержавному праву країни громадянства [152]. На випадок порушення норм внутрішньодержавного права країни перебування мова може йти про адекватні контрзаходи; 4) до дипломатичного захисту слід удаватися, коли вичерпані національно-правові засоби захисту в країні перебування таких громадян [152].

Отже, Україна є частиною загального та всеохоплюючого механізму створення стандартів в галузі громадянства. Закріплюючи в національному законодавстві як міжнародні, так і європейські стандарти, Україна активно розробляє нові стандарти у цій галузі.

Враховуючи визначення права на громадянство як особливого суб'єктивного права особи, вважаємо, що все більшої актуальності вимагає аналіз нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в частині вдосконалення чинного законодавства України з питань громадянства в напрямі забезпечення права на громадянство та недопущення його незаконного обмеження. Незважаючи на те, що сучасне законодавство про громадянство можна вважати сформованим, воно, на жаль, не дозволяє забезпечити належний рівень правової захищеності та реалізації конституційних прав та свобод громадян в Україні, беручи до уваги наявність великої кількості прогалин та колізій у законодавстві, що у поєднанні з неоднозначною правозастосовною практикою призводить до непоодиноких випадків порушення прав громадян, та, особливо, осіб без громадянства. Така ситуація чітко свідчить про необхідність реформування діючого законодавства

про громадянство з метою приведення його норм у відповідність до загальної концепції захисту прав та свобод людини. Вдосконалення нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство вбачаємо таким, яке повинно складатися з двох частин: вдосконалення нормативної системи у сфері адміністративно-правового забезпечення права на громадянство; та вдосконалення нормативної системи у сфері адміністративно-правового забезпечення права на друге громадянство [153].

Так, у першу чергу, щодо забезпечення власне права на громадянство, хочемо зупинитися на деяких особливостях основного нормативно-правового акту у сфері нормативного регулювання адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство – Закону України «Про громадянство України». Згідно з цим нормативно-правовим актом у якості умови прийняття до громадянства України встановлюється вимога «безперервного проживання» на території України протягом останніх п'яти років. Таке положення, на нашу думку, за відсутності вимоги постійного проживання на території України, позитивно сприяє забезпеченню прав на громадянство біженців, а саме в процесі набуття ними громадянства України, що є логічним у розрізі того, що 10 січня 2002 р. Україна приєдналася без застережень до Конвенції про статус біженців 1951 р. [153]. Крім того, для осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, термін безперервного проживання на законних підставах на території України встановлюється на три роки з моменту надання їм статусу біженця в Україні чи притулку в Україні, а для осіб, які в'їхали в Україну особами без громадянства, – на три роки з моменту в'їзду в Україну [154]. Завдяки такому положенню, реалізовується забезпечення права на громадянство й іншої категорії осіб, йдеться про вихідців з України, а також їх нащадків. Адже ці особи, хоч і постійно проживають за межами України, але можуть звертатися з клопотанням про прийняття до громадянства України, якщо вони народилися на території України, чи доведуть, що хоча б один з їхніх батьків, дід чи баба народилися на території України. Тим не менш,

незважаючи на це питання законодавчого забезпечення громадянства вирішені ще далеко не достатньо.

Недоліком наведеної вище процедури, на думку науковців, є те, що вона поширюється лише на закордонних українців, які є походженням з України, і не поширюється на осіб, яким надано статус закордонного українця за етнічним походженням. Крім того, громадянство за нею можуть набути лише три покоління вихідців з України. Водночас станом на сьогодні логічно за межами України проживає вже чотири покоління українських переселенців. Отже, представники їх четвертого покоління не можуть скористатися спрощеною процедурою набуття громадянства України, хоча можуть набути статусу закордонного українця відповідно до Закону України «Про закордонних українців», оскільки ідентифікуючим фактором є належність особи, або її предків до української нації [154]. Тим часом, законодавець, враховуючи важливість адміністративного забезпечення права на громадянство, питання його правового регулювання відніс до виключної компетенції Верховної Ради України, яка здійснює ці функції шляхом прийняття відповідних законодавчих актів (п. 2 ст. 92 Конституції України). Більше того, до повноважень Верховної Ради України входить парламентський контроль, який здійснюється для забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах із громадянами.

Такий опосередкований парламентський контроль здійснюється через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який відповідно є гарантом стабільного забезпечення права людини на громадянство, також здійснює свій вплив на гарантування цього права. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Уповноважений здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист кожного на

території України, в межах її юрисдикції. Згідно з положеннями ст. 16 цього нормативно-правового акта, громадянин має право на звернення до Уповноваженого із скаргою про факти порушення права на громадянство. Крім того, відповідно до ст. 19 Закону Уповноважений бере участь у підготовці доповідей з прав людини, які подаються Україною в міжнародні організації, згідно з чинними міжнародними договорами та зобов'язаннями України [155].

Право на звернення зі скаргою до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо порушення права людини на громадянство є ефективним, проте не до кінця досконалим адміністративно-правовим механізмом забезпечення цього права, що здійснюється безпосередньо через акти реагування відповідних органів державної влади, уповноважених на вирішення питань громадянства. Цим правом, як показує практика, активно користуються громадяни, іноземці та особи без громадянства, які проживають на території України. На підтвердження цього факту наводимо статистику звернень до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини за останні роки. Отже, якщо протягом 2014 р. звернень, в яких повідомлялося про порушення права на громадянство, було 154, в 2015 – 185, то в 2017 р. кількість таких звернень зросла до 353, серед яких 8 звернень про порушення права дитини на ім'я та громадянство [156]. Аналіз зазначених звернень підтверджує вищенаведену думку, щодо яких осіб адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство працює не зовсім досконало. Це, дійсно, здебільшого особи, право на громадянство яких передбачено ст. 8 Закону України «Про громадянство», зокрема право набуття громадянства за територіальним походженням. Можна виділити декілька категорій таких осіб, права яких у сфері міграції порушуються в Україні. Саме ці категорії фактично формують прошарок латентних осіб без громадянства, що є недопустимим відповідно до міжнародних конвенції про недопущення факту без громадянства.

Перша категорія таких осіб – це колишні громадяни колишнього СРСР, ті, які народилися на території України, але за різних причин не турбувалися питанням отримання будь-яких документів, зокрема і паспорта громадянина

України. Наприклад, вони не замінили свої радянські паспорти, і відповідно, не отримали нові паспорти України, тому що не знали всіх вимог законодавства щодо заміни паспортів, та частіше за все не хотіли проходити складні адміністративні процедури тощо. На сьогодні ми маємо велику кількість громадян колишнього СРСР, у яких досі в наявності є тільки радянський паспорт, або взагалі – лише свідоцтво про народження, видане в радянський час. Друга і, мабуть що, найбільша категорія осіб – це також громадяни колишнього СРСР, але які народилися на території інших колишніх республік СРСР та з різних причин переїхали в Україну, в основному, в результаті розпаду СРСР. Проте якщо проблеми першої категорії осіб, незважаючи на певні складнощі, можуть бути вирішені в рамках чинного законодавства, шляхом удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство, то, на жаль, проблеми другої категорії не можуть бути вирішені без відповідних змін до законодавства про громадянство, які могли б бути прийняті в рамках міжнародного законодавства про уникнення фактів без громадянства. Пропонуємо, що зазначений недолік ст. 8 Закону України «Про громадянство України» може бути усунений шляхом внесення до неї доповнення, згідно з яким пошириться дія цієї статті на осіб, яким надано статус закордонного українця. Надалі слід зауважити, що доречно було б запровадити зміни, якими передбачити можливість подання клопотання про оформлення громадянства також для повнолітніх осіб, які народилися на території України після 24 серпня 1991 р. й не набули за народженням громадянства України та є особою без громадянства або іноземцем, щодо якого подано зобов'язання припинити іноземне громадянство. Вважаємо, що внесення такого роду змін до нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство сприятиме в якості заходу забезпечення права на громадянство в частині реалізації людиною свого права на громадянство [156].

Надалі мова піде про вдосконалення нормативної системи конституційно-правового механізму забезпечення права на друге громадянство. Важливість

даної частини підрозділу полягає, в першу чергу, в тому, що на сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано безліч законопроектів із питань громадянства різних за змістом, що узагальнюються іншими словами законопроекти «за» та «проти» множинного громадянства. Більшість із них є такі які, в цілому, пропонують запровадити у правове поле принцип неможливості існування множинного громадянства, встановлення обов'язку громадянина повідомляти відповідні органи державної влади про отримання громадянства іншої держави, введення кримінальної відповідальності за приховування цього факту, обмеження щодо роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування осіб, які, одночасно з громадянством України, перебувають у громадянстві (підданстві) іншої держави, або ж близькі родичі яких мають такий статус, відповідальність за неповідомлення органи державної влади з питань громадянства України про факт набуття іншого громадянства тощо. Отже, в українському політикумі немає єдності щодо вирішення проблеми подвійного громадянства й пропонуються діаметрально протилежні підходи до її врегулювання – від обґрунтування доцільності запровадження в Україні множинного громадянства до категоричного заперечення можливості біпатризму [157]. Свідченням цього є подання кардинально протилежних законопроектів із цього питання. Наприклад, наприкінці лютого 2017 р. у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо подвійного громадянства в Україні (реєстр. № 6139 від 27.02.2017). Законопроектом пропонується визначити правові засади набуття подвійного громадянства, а також забезпечити на законодавчому рівні можливість набуття громадянства іноземної держави без втрати громадянства України. Це, на думку його автора, дозволить без додаткових витрат збільшити надходження податків і зборів до бюджету України та, відповідно, забезпечити його збалансування. Крім того, він вважає, що такі законодавчі зміни сприятимуть перетворенню України на потужну, стабільну та процвітаючу державу, а також підвищать привабливість України для іноземців.

На противагу 13 березня 2017 р. було внесено на розгляд Верховної Ради України інший проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство» (реєстр. № 6175 від 13.03.2017). Законопроект розроблено з метою законодавчого вдосконалення механізму припинення громадянства України у разі добровільного набуття громадянином України громадянства іншої держави та запобігання випадкам подвійного громадянства для осіб, які набувають громадянство України, також передбачаються додаткові підстави для втрати громадянства України, пропонується врегулювати питання скасування рішень про оформлення набуття громадянства України у разі невиконання зазначених вимог особами, які набули громадянство відповідно до Закону України «Про громадянство України. Ми визначили, що множинне громадянство в Україні виникло з свідомої діяльності законодавця. Про це, зокрема, свідчать наступні факти: по-перше: Закон України «Про громадянство в Україні» в редакції від 18 січня 2001 р. містить спотворене тлумачення принципу єдиного громадянства, проголошеного Конституцією України. На думку науковців, суть цього принципу полягає в тому, що громадянин України не може одночасно мати громадянство іншої держави [158]. Проте закон пояснює його так: єдине громадянство – це 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 [158]. Отже, не відкидається можливість існування множинного громадянства. Також було підписано Європейську конвенцію про громадянство, а вже безпосередньо факт підписання конвенції має юридичне значення, бо відповідно до ст. 18 Віденської конвенції про право міжнародних договорів, якщо держава підписала договір з умовою ратифікації, вона зобов'язана утримуватись від дій, які б позбавили договір його об'єкта і мети [159]. В 2006

р. Європейська конвенція про громадянство була ратифікована Україною із застереженням, згідно з яким Україна заявила, що згідно з пунктом 1 ст. 25 Конвенції Україна виключає главу VII «Воєнний обов'язок у випадках множинного громадянства» із сфери застосування Конвенції [160]. Проблема щодо виконання військового обов'язку за наявності подвійного громадянства знімалася. Однак ніяких застережень щодо глави V Множинне громадянство не застосовувалося. Відповідно до чинного законодавства про громадянство для отримання іноземцем громадянства України достатньо подати зобов'язання припинити іноземне громадянство протягом 2-х років. Якщо протягом цього строку, з незалежних від нього причин іноземець не зможе отримати документ про припинення іноземного громадянства, то ця особа зобов'язана подати декларацію про відмову від іноземного громадянства. Проте цей документ матиме юридичну силу лише на території нашої держави, бо держава первинного громадянства цієї особи не зобов'язана його визнавати. У таких випадках, як правило, іноземні держави аргументують свою бездіяльність відсутністю двостороннього договору про здійснення тих чи інших юридично значимих дій [161]. Більше того у 2003, 2004 та 2007 рр. були денонсовані за ініціативи України Договори між Україною і Грузією, між Україною та Республікою Узбекистан, між Україною та Республікою Білорусь про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства. Інших таких договорів наша держава не уклала. Передусім варто проаналізувати інститут позбавлення громадянства щодо розуміння можливості його існування. Європейський суд з прав людини постановив, що позбавлення людини громадянства не є порушенням Європейської конвенції з прав людини. Про це йдеться у рішенні Європейського суду з прав людини у справі №76136/12 «Рамадан проти Мальти» [162].

Справу було відкрито за заявою Лоуая Рамадана, який був позбавлений громадянства Республіки Мальта. Свого часу Рамадан отримав громадянство Мальти для одруження з громадянкою цієї країни, для чого відмовився від громадянства Єгипту. Відтак Рамадан у своєму позові стверджував, що пізніше

позбавлення його громадянства Мальти залишило його без громадянства, що є порушенням положень ст. 8 Конвенції. У 1995 р. суд анулював шлюб Рамадана з громадянкою Мальти, оскільки цей шлюб було визнано фіктивним. Заявник не повідомив в місцеві органи влади про причини визнання недійсним його шлюбу і залишався резидентом Мальти, зберігав своє мальтійське громадянство допоки в 2003 р. не одружився з громадянкою РФ. Після того, як місцеві органи влади запросили рішення суду про анулювання попереднього шлюбу Рамадана, їм стало відомо про причини анулювання шлюбу з громадянкою Мальти. Відтак пізніше заявник був поінформований про позбавлення його громадянства Мальти на підставі того, що його шлюб із громадянкою цієї країни був визнаний фіктивним. Як зазначила суддя ЄСПЛ від України А. Юдківська, суд, «проаналізувавши два аспекти – чи було позбавлення громадянства свавільним та наскільки серйозними були наслідки цього рішення для приватного життя заявника... п'ятьма голосами проти двох не знайшов порушення ст. 8». Таким чином, рішення у цій справі «стало першою справою ЄСПЛ стосовно позбавлення громадянства». «Раніше (подібні справи) були відкинуті конвенційними органами як несумісні *ratione materiae*, оскільки Конвенція не гарантує права на громадянство», – відзначила Юдківська [163].

Разом з тим в літературі зазначається, що зазначені норми, що містяться в міжнародно-правових документах не передбачають абсолютної заборони щодо позбавлення громадянства. Вони лише вказують на те, що особа не може бути позбавлена громадянства безпідставно, а це означає, що позбавлення громадянства може здійснюватись за наявності необхідних підстав, чітко визначених нормами національного законодавства. При цьому необхідно враховувати, що у ст. 1 Європейської конвенції про громадянство зазначено, що внутрішньодержавне право держав-учасниць має узгоджуватись з принципами та правилами, що стосуються громадянства фізичних осіб, встановлених цим документом [122]. Отже, норма Закону України «Про громадянство» щодо втрати громадянства не суперечить Конституції й була запозичена свого часу з

Європейської конвенції про громадянство, ратифікованої Україною. З точки зору права на громадянство, ця норма також має місце, оскільки право на громадянство не є абсолютним правом людини. Проте, зважаючи на аналіз припинення громадянства України через призму адміністративно-правового забезпечення права на громадянство вважаємо за необхідне проаналізувати співвідношення понять «позбавлення громадянства» і «втрата громадянства». Різниця між цими поняттями пов'язана з тим, що позбавлення розглядається як покарання за злочин, і внаслідок позбавлення в більшості випадків людина стає взагалі апатридом (особою без громадянства). При цьому втрата громадянства розглядається як наслідок саме за порушення законодавства про громадянство і може бути застосована до особи за умови, що втрата громадянства не спричинить випадок безгромадянства особи. Отже, проблема регулювання питань втрати громадянства полягає в певній законодавчій неузгодженості, коли процедура припинення громадянства не є обов'язковою у випадку настання умов ст. 19 та одразу містить ознаки вибіркості рішення. Позбавлення громадянства в Україні, в свою чергу, відповідно до чинного законодавства України, є взагалі неконституційним та забороненим явищем. Проте в контексті дослідження поставленої проблематики, варто зазначити, що заборона позбавлення громадянства на рівні основного закону країни існує не в усіх європейських країнах. У Конституції України, як зазначалось вище, до прикладу, така заборона існує, і необхідно зазначити, що має абсолютизований характер, оскільки, в ст. 25 Конституції України зазначається: «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства» [164]. І жодним чином не йдеться про умову «безпідставності». Подібним чином це питання врегульовано в конституціях Білорусі [165], Грузії [166], Федеративної Республіки Німеччини [167].

У частині 2 ст. 34 Конституції Республіки Польща записано, що громадянин Польщі не може втратити громадянство, крім випадків, коли він сам від нього відмовляється. У конституціях Словаччини і Чехії [165] визначено, що ніхто не може бути позбавлений громадянства супроти його волі. У конституціях

деяких європейських країн позбавлення громадянства можливе тільки у випадку, якщо особа добровільно набула громадянства іноземної держави або вступила до служби в іноземній державі, якщо ця служба суперечить національним інтересам. У Греції заборона позбавлення громадянства поширюється тільки на громадян, які набули громадянства за походженням [168]. У продовження такої позиції щодо прямої заборони позбавлення громадянства в Конституції України деякі науковці зазначають, що Закон України серед принципів законодавства України про громадянство також містить принцип неможливості позбавлення громадянина України громадянства України, під яким в правовій доктрині вважається «неможливість безпідставного позбавлення громадянства». Тому дотепер на законному рівні не врегульовано питання множинного громадянства, тобто набуття громадянином України громадянства іншої держави чи держав.

Разом з тим слід зазначити, що позбавлення громадянства не є позбавленням права на громадянство. Позбавлення громадянства певної особи, є, на нашу думку, межами втручання держави в право на громадянство, яке здійснюється виключно за наявності необхідних на це підстав. Оскільки громадянство є визначальним у розв'язанні проблеми співвідношення автономії особи як суб'єкта природних прав людини з колективними інтересами, науковці пропонують виділити основні аспекти даної проблеми:

- Нормативне регулювання конституційно-правового механізму забезпечення права на громадянство в контексті захисту правової системи суверенної держави. Адже, на нашу думку, громадянство є своєрідним виявом суверенітету держави, оскільки саме держава наділена повноваженнями самостійно вирішувати питання щодо надання особі громадянства та приймати рішення про його припинення. Питання громадянства належать до суверенних прав держави, що розкриває зміст внутрішнього суверенітету держави, як і питання щодо законодавчого регулювання відносин у сфері громадянства.

- Нормативне регулювання конституційно-правового забезпечення права на громадянство як чинник, що впливає на стан забезпечення національної

безпеки в Україні. Якщо конкретизувати, то в правовому полі ширяться думки, що сам факт наявності в громадян України громадянства іноземної держави, чи держав становить загрозу національній безпеці України. Тому ще більшої актуальності набуває нормативне регулювання факту множинного громадянства в Україні та його вплив на адміністративно-правове забезпечення права на громадянство. Це питання вимагає вдосконалення чинного законодавства України в контексті забезпечення права на громадянство в Україні. Попри все важливим під час такого регулювання є факт недопущення перетворення права на вихід із громадянства України, на обов'язок, що є недопустимим під час розглянутого раніше змісту права на громадянство.

- Нормативне регулювання множинного громадянства в контексті конституційно-правового забезпечення права на громадянство;

- Нормативне регулювання конституційно-правового забезпечення права на громадянство державних службовців;

- Нормативне регулювання конституційно-правового забезпечення права на громадянство в Україні та гармонізація його з стандартами ЄС. Вважаємо за необхідне розглядати вищенаведені аспекти даної проблематики в комплекс із точки зору правових категорій та понять [169, с. 160].

Дотримання умов міжнародних договорів не означає обмеженості «зовнішньої» незалежності держави, оскільки активна участь держави на міжнародній арені засвідчує самодостатність її як суб'єкта міжнародного права [169, с. 167]. Адже згідно зі ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ». Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»[15]. Отже, важливішим з точки зору якісної характеристики демократії та демократичного режиму в державі явищем за суверенітет держави є власне суверенітет народу.

Дану позицію можна підтвердити практикою Конституційного Суду України, що у своєму рішенні від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) зазначив, що влада народу є первинною, єдиною і

невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [170]. Загалом участь громадянина в управлінні державними справами є реалізацією гарантованого Конституцією суб'єктивного права, що виявляється у правомірній публічній діяльності громадянина, метою якої є вплив на прийняття та виконання рішень державного значення, а також контроль за їх реалізацією безпосередньо або через представників в органах усіх гілок державної влади [171].

В демократичній державі, якою проголошена Україна в ст. 1 Конституції України джерелом і основою співробітництва усіх влад є саме влада народу. Тут суверенітет народу є джерелом державного суверенітету. В свою чергу, суверенітет народу обумовлює існування не менш важливих ознак національної ідентифікації, таких як суверенітет держави, територія, публічна влада, національне законодавство тощо. Форми і способи реалізації суверенітету народу визначено у ст. 1 Конституції України («Україна є суверенна і незалежна»); у ст. 2 («Суверенітет України поширюється на всю її територію»); у ст. 3 («Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави»); у ст. 5 («Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами»). Ю. Тодика підкреслював, оскільки тільки народ висловлює свою суверенну волю, встановлює основні принципи облаштування держави і суспільства, Конституція є єдиним юридичним актом, яка проголошує і захищає суверенітет народу [172]. Отже, конституційний інститут народного суверенітету є однією з важливих гарантій постійного взаємозв'язку між державою, суспільством, кожною людиною і громадянином.

Таким правовим зв'язком є і ще один правовий інститут – це комплексний інститут громадянства України, правовою підставою якого є забезпечення реалізації права на громадянство. Отже, аналогічно праву на громадянство,

народний суверенітет також слід розглядати як природне право народу самостійно і в повному обсязі розпоряджатися своєю долею, створювати такий суспільний і конституційний устрій, який відповідає його волі та інтересам. Ці два поняття є взаємозалежними та взаємодоповнюючими. Більше того з принципу народного суверенітету, закріпленого у частині 2 ст. 5 Конституції України випливає, що право на участь в управлінні державними справами мають виключно громадяни нашої держави. Таким чином, громадянство наділяє особу всіма конституційними правами і свободами та забезпечує її право на участь в управлінні державними справами, оскільки саме через інститут громадянства визначаються особи, які є носіями влади в державі.

Воно є тим чинником, який визначає правовий взаємозв'язок між людиною та державою, надає державі реальну можливість контролювати склад народу, а також може суттєво впливати на стан стабільності держави. Обов'язково для детального розуміння поняття народного суверенітету, необхідно з'ясувати зміст поняття «народ». Відразу зазначаємо, що така дефініція не прописана в жодному з нормативно-правових актів як на державному, так і на міжнародному рівнях. Що ж до юридичного аспекту, то у загальній енциклопедичній юридичній літературі це поняття тлумачиться так: з англ. «people», громадяни всіх національностей, що проживають на території даної країни [173], населення держави, що утворюють єдину спільність, незалежно від кількості в ній національних спільнот, які в ній існують. В іншому джерелі зазначається, що в конституційному праві під «народом» розуміється населення країни організоване в державу. Народ – суб'єкт конституційного права, основне джерело і носій влади [174]. А згідно з Преамбулою Основного Закону України визначено, що «Український народ – це громадяни України всіх національностей» [164].

Однак в літературі пропонується виокремити дві умови, що об'єднують всі точки зору на рахунок дефініції даного поняття: 1) народ України – це сукупність осіб, що реалізували своє право на громадянство; 2) народ України – джерело та носій влади в державі. Отже, на нашу думку, позбавляючи

громадянства громадянина України як індивідуального суб'єкта народу України у множинності якого утворюється народ, чи незаконно обмежуючи його право на громадянство, держава не тільки втрачає правовий зв'язок з особою як громадянином, але й натомість позбавляє дану особу правосуб'єктності виступати джерелом влади і певної складової державного суверенітету. Адже в Україні як суверенній і незалежній, демократичній, соціальній та правовій державі згідно з її Основним Законом та іншим нормативно-правовим актам, прийнятим на виконання цього закону не існує альтернативного носія суверенітету та джерела влади, аніж народ. Окрім цього, науковець зазначає, що вплив конституційно-правового забезпечення права на громадянство пов'язаний із суверенітетом держави, тож хочемо припустити, що питання забезпечення права на громадянство має великий вплив на якість і зміст правової системи держави. Оскільки держава та правова система розвиваються та функціонують незалежно одна від одної, вони також перебувають у постійному взаємозв'язку, що проявляється у необхідності забезпечення з боку держави належного функціонування правової системи, а правова система, в свою чергу, відображає правове становище держави. Ефективне функціонування правової системи у приватних, суспільних та державних відносинах є запорукою успішного розвитку нашої держави. Більше того, найважливішим статичним, можна сказати основоположним, елементом правової системи є саме суб'єкт права, тобто фізичні або юридичні особи, які є учасниками державно-правових чи правових процесів, які мають місце у правовій системі будь-якої правової держави. Без людського фактору не відбудеться прийняття нормативно-правового акту, він не буде звернений до виконання. Саме особа наділена такими правовими категоріями як правова культура, правова свідомість [173].

Євроінтеграційні процеси є чинником, що впливають на формування сучасного праворозуміння, зумовлюють інше ставлення до ролі конституційно-правового механізму у регулюванні забезпечення права на громадянство. Особливо вищезгадані євроінтеграційні процеси впливають на нормативну

складову адміністративного механізму у забезпеченні цього права, що торкається її гармонізації відповідно до європейських стандартів. Щодо українського законодавства та норм міжнародного права, то реалії сьогодення потребують не лише сприйняття міжнародного досвіду, а й глибоко продуманих механізмів того, що перешкоджало асиміляції до міжнародного права вітчизняного законодавства раніше. При аналізі положень законодавства України з нормами міжнародного права П.М. Рабінович уточнює, що гармонізація (гармонізування) – це процес приведення законодавства України у відповідність до правових систем провідних міжнародних організацій Європи [175]. Н. Малишева вважає, що «ні у міжнародно-правовій теорії, ні в сучасній правотворчій практиці до останнього часу не приділялося належної уваги теорії гармонізації законодавства, з'ясуванню базових понять та підходів, хоча прикладні аспекти гармонізації законодавства є одними з найбільш актуальних і широко досліджуваних у зарубіжній правовій теорії, особливо в сучасному праві ЄС» [176]. Що стосується українського законодавства та норм міжнародного права, то, на нашу думку, реалії сучасності висувають на перший план не лише вимоги сприйняття і коригування міжнародного досвіду, а й глибоко продумані механізми того, що перешкоджало до асиміляції до міжнародного права вітчизняного законодавства.

Щоб не допустити різнорідності національного правового масиву, гіперколізійності законодавства гармонізація сприяє усуненню суперечностей у праві і забезпечує необхідне співвідношення правових актів, які відповідають статусу органів, що прийняли їх, і конституційним основам правової системи. В юридичній літературі під гармонізацією розуміють «узгодження загальних підходів, концепцій розвитку національних законодавств» [177] «створення загальних правових принципів і окремих рішень» [178] «один із основних напрямків і форм проведення узгодженого правового розвитку держави» [179].

Розглядаючи питання гармонізації національного законодавства України з міжнародним правом, В.Ф. Опришко зазначає, що важливою умовою гармонізації є приведення конституцій держав та їх національних правових

систем у відповідність до норм і принципів міжнародного права і виділяє гармонізацію законодавства України з правовими системами міжнародних організацій, зокрема ЄС, як один із найважливіших напрямів узгодження законодавства України з міжнародно-правовими актами [180].

На думку М. Баймуратова та С. Максименко, чіткий понятійно-категоріальний апарат дуже важливий, якщо законодавець ставить за мету уніфікацію, гармонізацію або зближення законодавства, його відповідність європейським стандартам та традиціям. Вироблення сталої системи юридичних понять і термінів є не просто результатом наукового дослідження, а необхідною умовою, одним з пріоритетних напрямів правового реформування. Тільки така система може забезпечити зближення законодавства, його одноманітне тлумачення, а також правильне застосування правових норм [181].

На думку О. Люхтерхандта, поняття «гармонізація» відображає «узгоджене співіснування і чинність таких норм, як юридичні принципи, комплексні правові інститути, а також окремі юридичні правила і приписи, що походять з різних джерел права» [182]. А один із вимірів, в якому постає завдання гармонізації, представлений відносинами «між різними системами правопорядку, що є принципово самостійними та існують незалежно одна від одної, наприклад, між правопорядком міжнародного права або європейського і національним правом України» [182]. Здійснюючи гармонізацію законодавства про громадянство, Україна повинна враховувати те, що цей процес має, як правило, односторонній характер, оскільки при цьому не йдеться про взаємні кроки з обох сторін щодо узгодження своїх правових норм, а тільки про зміни в українському законодавстві з метою його гармонізації з нормами міжнародного права [183].

Міжнародно-правовий вплив на зміст громадянства проявляється у двох формах: в одних випадках, міжнародні договори закріплюють безпосередні права та обов'язки фізичних осіб, тобто вони адресовані безпосередньо індивідам, в інших випадках, міжнародні договори зобов'язують держави привести своє законодавство у відповідність з їхніми положеннями. Тому

перша форма впливу може бути визначена як безпосереднє регулювання відповідних відносин, а друга – як уніфікація національного законодавства про громадянство, здійснювана за допомогою міжнародних договорів. Погоджуємось з думкою, що вихідним пунктом гармонізації законодавства України про громадянство з європейським правом є уніфікація термінології, яка використовується в цих двох правових системах, що процес адаптації законодавства слід розпочинати саме з юридичної термінології [184].

Основними напрямками реформування законодавства про громадянство слід визначити приведення його норм у відповідність з міжнародними та європейськими стандартами захисту прав людини, зокрема приведення діючого законодавства у відповідність до міжнародних угод та договорів, що ратифіковані Україною у встановленому законом порядку, а також визначення та усунення внутрішніх протиріч, прогалин та колізій у законодавстві, усунення розрізненості нормативного регулювання шляхом приведення у відповідність один до одного законів України, що встановлюють правовий статус громадян, осіб з подвійним громадянством чи осіб без громадянства, та кодифікацію законодавства про громадянство. Щодо приведення діючого законодавства України про громадянство у відповідність до європейських та міжнародних стандартів захисту прав людини, Україною ратифіковано цілу низку міжнародних угод, які спрямовано на захист прав та свобод людини. Зокрема, в 1997 р. ратифіковано Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод 1950 р., у 2002 р. Україна приєдналася до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців 1951 р.

У 2006 р. ратифіковано Європейську конвенцію про громадянство. Європейська конвенція про громадянство визначає принципи та правила, яких держави-учасниці зобов'язуються дотримуватись у питаннях громадянства фізичних осіб, та закладає правову базу для співробітництва між державами з цих питань. Заснована на принципах Конвенції 1961 р., Європейська конвенція 1997 р. забезпечує всебічне правове регулювання питань, які стосуються громадянства [185]. Україна підписала Європейську конвенцію про

громадянство 1 липня 2003 р. За час, що минув із моменту підписання, національне законодавство про громадянство приведено у відповідність до норм Конвенції. Зокрема, Верховна Рада України 16 червня 2005 р. прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» [186], а від 18.01.2001 р. Закон України «Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство» було розроблено на виконання Указу Президента України Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи». Приєднання України до Конвенції сприяє розвитку правових принципів, які стосуються громадянства, та їхньому запровадженню у національному законодавстві України.

На думку деяких науковців, ситуація щодо множинного громадянства потребує комплексу активних дій:

- по-перше, слід звернутись до Конституційного Суду України з метою формулювання офіційного тлумачення конституційного принципу єдиного громадянства;

- по-друге, визначити у законодавстві України сутність множинного громадянства та меж реалізації права на друге громадянство; процедури підтвердження отримання громадянства іншої країни;

- по-третє, внести зміни до Закону України «Про громадянство» щодо зобов'язання повідомляти про набуття громадянства іншої держави, та передбачити спрощену процедуру зміни громадянства [185].

Науковці доходять до висновку, що штрафи, передбачені нещодавніми змінами до вищеназваного закону, не дадуть бажаного ефекту тому що, в Україні відсутній легальний механізм відслідковування набуття громадянами другого громадянства [185];

- по-четверте, активізувати роботу Міністерства закордонних справ України щодо продовження та поглиблення практики укладання двосторонніх або багатосторонніх міжнародних угод щодо регулювання фактів множинного громадянства [185].

Отже, на думку науковців, неприпустимими з огляду на природу права на громадянство є дії щодо зміни законодавства про громадянство в напрямі:

- заборони множинного громадянства;
- припинення громадянства України у разі виявлення в особи-громадянина України громадянства іноземної держави;
- встановлення будь-якої відповідальності за порушення обов'язку громадянином України повідомляти про факт набуття громадянства іноземної держави, допоки не буде доведено на законодавчому рівні настання суспільно небезпечних наслідків від вчинення такого діяння та обґрунтована ступінь суспільної шкідливості для адміністративної відповідальності та ступінь суспільної небезпеки для кримінальної. Натомість припустимим у межах законного втручання держави в право на громадянство є можливість законодавчої регламентації обов'язку громадянина України повідомляти про факт набуття громадянства (підданства) іншої держави, що не суперечитиме адміністративно-правовому забезпеченню права на громадянство та сприятиме діяльності центрального органу виконавчої влади з питань громадянства в частині ведення статистики громадян України, які скористалися своїм правом на друге громадянство. Ми переконані, що у разі відсутності загрози втрати громадянства України українці сприятимуть органам державної влади з питань громадянства в отриманні ними цієї інформації. Необхідно врегулювати питання громадянства державних службовців, таким чином, щоб забезпечити їх право на громадянство. Саме тому необхідно внести до законодавства України про громадянство наступні зміни:

- 1) в Законі України «Про громадянство» встановити обов'язок для громадян України повідомляти про факт добровільного набуття громадянства іноземної держави;

- 2) визнати нечинним пункт 1 частини 1 ст. 19 Закону України «Про громадянство», що передбачає втрату громадянства України на підставі добровільного набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття. Ще одним напрямом

вдосконалення нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство повинно бути укладення міжнародних двосторонніх договорів з державами, що найбільш активно надають громадянство громадянам України [14].

Існуючі в Україні механізми конституційно-правового забезпечення права на громадянство потребують концептуального перегляду та суттєвої модернізації. Одними із таких механізмів можуть стати зміни до законодавства про громадянство в частині припинення громадянства особи за чітко визначеними в законі підставами в межах сучасного розуміння про права людини. Проте обґрунтування цих підстав можливе тільки законним шляхом у межах адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. Наприклад, чітко визначити на законодавчому рівні, що факт наявності множинного громадянства в особи-громадянина України створює небезпеку для національних інтересів нашої держави шляхом внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» та до Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України», спрямованої на реалізацію до 2020 р.» [187]. І тільки у випадку такого законодавчого обґрунтування, можуть надалі йти дискусії про внесення відповідних змін до Закону України «Про громадянство» в частині припинення громадянства України. У всіх інших випадках, на нашу думку, внесення до останнього законодавчого акту відповідних положень суперечитиме концепції права на громадянство, адміністративно-правовому механізму його забезпечення та й взагалі вважається несумісним з усталеними уявленнями про правову демократичну державу, в якій людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

Висновки до розділу 2

У результаті проведеного дослідження проблем імплементації міжнародно-правових стандартів у сфері громадянства в національне законодавство держав та міждержавного інтеграційного об'єднання можна дійти до таких найважливіших висновків:

1. Громадянство ЄС є унікальним подвійним феноменом, адже концептуально втілює у собі особливу правову природу Європейського Союзу як міждержавного інтеграційного утворення *sui generis*, що одночасно поєднує в собі окремі риси держави та міжнародної міжурядової організації, а водночас і саме громадянство ЄС розглядається як характерна риса унікальної політико-правової природи Європейського Союзу.

2. Юридичною підставою виникнення громадянства ЄС є виникнення у особи громадянства держави-члена ЄС, але в джерелах права ЄС не регулюються питання громадянства, що обумовлено принципом невторчання інтеграційного об'єднання в конституційне законодавство держав-членів, що можна було б інтерпретувати як обмеження їх державного суверенітету.

3. Конституційно-правова модель єдиного громадянства України 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.

4. Чинне конституційне законодавство про громадянство України можна вважати інституціонально та структурно сформованим, але воно не дозволяє забезпечити належний рівень правової захищеності та реалізації конституційних прав та свобод громадян в Україні, беручи до уваги наявність великої кількості прогалин та колізій у законодавстві, що у поєднанні з неоднозначною правозастосовною практикою призводить до непоодиноких випадків порушення прав громадян та осіб без громадянства.

5. Вдосконалення конституційно-правового механізму забезпечення права на громадянство у сучасних умовах конституційної модернізації та європейської міждержавної інтеграції повинно складатися з двох частин: а) вдосконалення нормативної системи у сфері конституційно-правового забезпечення права на громадянство; б) вдосконалення нормативної системи у сфері конституційно-правового забезпечення права на друге громадянство.

6. Конституціоналізація міжнародно-правових норм про загальні засади інституту громадянства проявляється у двох формах: 1) міжнародні договори закріплюють безпосередні права та обов'язки фізичних осіб, тобто вони адресовані безпосередньо індивідам (безпосереднє регулювання правових відносин); 2) міжнародні договори зобов'язують держави привести своє законодавство у відповідність з їхніми положеннями (уніфікація національного законодавства про громадянство, що здійснюється шляхом імплементації міжнародних договорів до національної правової системи).

РОЗДІЛ 3.

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ІНСИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

3.1. Перспективи та напрями модернізації інституту громадянства в сучасному конституційному праві України та проблеми законодавчого оформлення

Фактична реалізація ідеї громадянства як участі та співучасті потребує не лише юридичної і політичної рівності в правах, але й соціальної, шляхом наділення громадян соціальними правами, тобто надання того, що Т. Х. Маршалл називає «соціальним громадянством» [152]. Це означає, що необхідно створити умови гідного існування, які можуть сформувати матеріальну базу для здійснення цивільних прав, у тому числі права на участь в управлінні. Забезпечення такого гідного існування можливе при наділення громадян та реалізації таких соціальних і культурних прав, як право на охорону здоров'я, освіту, особисту недоторканність, свободу совісті, а також право на честь і гідність особистості. Останнє є не тільки вельми важливим психологічним феноменом, пов'язаним з внутрішньою впевненістю в собі і усвідомленням особистістю власної соціальної значущості, а й істотним зовнішнім фактором, пов'язаним з суспільним визнанням цінності особистості.

Однак, незважаючи на кризу держав-націй як самостійних, суверенних одиниць і акторів міжнародного співробітництва, сьогодні як і раніше залишається актуальною версія громадянства держави-нації. Вельми істотним представляється і процес проходження національно замкнутих товариств у напрямку до утворення спільноти, що складається з декількох етнорегіональних товариств, що призводить до появи таких систем, як Європейська спільнота, і, в свою чергу, до нової «загальноєвропейської» версії громадянства [151].

В цілому одна з основних тенденцій сучасної реалізації феномена громадянства, з одного боку, пов'язана з кризою ідеї держави-нації і національної версії громадянства, а з іншого – свідчить про поширення та своєрідне відродження концепції громадянства часів античності, втіленої в понятті «громадянин світу». Дана тенденція пов'язана з цілим комплексом феноменів глобального рівня, таких, як можливість майже миттєвого освітлення будь-якої події по всьому світу, поява і розвиток жанру репортажу, що сприяє отриманню оперативної інформації з місця подій, розповсюдження документальних фільмів і передач, популярність різних видів туризму, широкомасштабна діяльність міжнародних організацій: «Репортери без кордонів», «Лікарі без кордонів», «Навчання без кордонів», «Міжнародний комітет Червоного Хреста», «Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ) та багатьох інших. Подібні феномени свідчать про те, що, за висловом Ф. Вебстера, «зараз у світі виникла певна чутливість до порушення прав людини в будь-якій точці земної кулі, хоча з цим твердженням важко надати точний сенс» [188, с. 101].

В результаті спостерігаються певні передумови до формування так званого «глобального» громадянства [20], прообразом якого є антична космополітична версія, однак багато зворотних факторів свідчать про те, що людство не прагне однозначно до тотальної уніфікації всіх сфер життєдіяльності, що знищило б індивідуальність.

Концепцією громадянства, що дає змогу витримати тонку грань між узагальненням і специфікацією, може послужити цивілізаційна версія громадянства, яка враховує необхідність збереження за людиною соціокультурних характеристик і певної рівноправності незалежно від її місцезнаходження і може стати підставою для наділення особистості певними політичними цивільними правами.

При даному підході здійснюється спроба синтезу юридичної і політичної інтерпретації громадянства з соціально-філософським поглядом на даний феномен, що надає концепції громадянства необхідну цілісність, завершеність і всебічність вивчення.

Нова концепція громадянства передбачає такі риси громадянського суспільства, що відрізняє його від, наприклад, глобального суспільства або політичного суспільства в межах держави-нації, як активність, здатність до прийняття рішень, усвідомленість та обґрунтованість дій, неполітична спрямованість, свобода вибору, наявність інституту приватної власності [189].

Крім того, в структурі такого суспільства особливе місце займають масові добровільні громадські об'єднання, союзи громадян, організовані без будь-якої участі владних державних органів і при наявності самодіяльності і самоврядування, що формують необхідні навички міжособистісного спілкування, соціально-політичної активності та індивідуальні риси характеру.

Важливе значення набувають також приватні благодійні фонди та різні способи соціальної адаптації певних категорій соціуму, таких, як матері-одиначки, інваліди, пенсіонери, расові та інші меншини, мігранти. Важливим механізмом, що регулює життя громадян, є суспільний договір; велику роль відіграють способи соціальної комунікації та засоби масової інформації, вільні від державної цензури, формують і одночасно є показником громадської думки та прямим або непрямим чином впливають на прийняття важливих для країни рішень.

В умовах глобалізації, що розглядається в літературі, як загальносвітовий процес уніфікації та інтеграції всіх сфер суспільного життя, з одночасними процесами відокремлення і фрагментації, концепція громадянства покликана підтримувати соціальний порядок та сприяти досягненню громадянської злагоди, необхідної для стабільного існування будь-якої життєздатності соціуму.

У сучасних умовах громадянство постає як інститут конституційного права і одночасно як об'єкт міжнародного співробітництва. Більш того, внаслідок розмитості меж суверенності новим суб'єктом глобальної взаємодії стає наднаціональні об'єднання, які, формують та впливають на існуючі політичні і соціальні інститути. Інститут громадянства не є виключенням.

Прагнення до регіонального об'єднання не тільки політичними, але й правовими засобами є реальністю початку ХХІ ст. Глобалізація як заявлена ідеологічна мета початку ХХІ ст. без свого правового оформлення не має перспектив розвитку. Процес «конституціоналізації Європейського союзу» завершився підписанням у 2007 р. Лісабонської угоди, перевівши відносини між державами-членами ЄС в рамках, по суті, міжнародного права, з правом виходу з союзу». Що ж стосується «трансвітового конституційного процесу», то він так і залишився в категорії утопій, властивих певним історичним періодам пошуку виходу з політичного глухого кута.

Деякі науковці підходять до проблеми втілення ідеї про реалізацію «світового громадянства» з позицій теорії права, то можна зробити висновок, що це недосяжно, тому що інститут громадянства занадто статичний, він пов'язаний з тривалим, історично обумовленим процесом утворення держав. Хаос і невизначеність, які з неминучістю слідують за періодичними спробами «глобальної» перебудови світу або навіть частини її території, занадто очевидні.

З точки зору конституційного права реалізація ідеї «світового громадянства» не є предметом правового дискурсу. Тому використання навіть самої цієї ідеї на ґрунті правової науки – як конституційного права, так і міжнародного – слід робити обережно. Реалізація ідеї єдиного світового громадянства була б прекрасна. Це повернуло б людство в гіпотетичний Золотий вік. А можливо, просунуло б вперед ідеї, закладені в Статуті ООН. Завжди затребуваною представляється в практиці юридичного оформлення лише тема безпеки у всіх своїх складових. А це з неминучістю зобов'язує держави світу до суворого обліку людських ресурсів. Співпраця в цій галузі, як в ніякій іншій, показує неможливість приведення людей до єдиного знаменника навіть регіонального громадянства. Відповідним чином розвиватиметься і правове оформлення цього інституту.

Отже, на початку ХХІ ст. основою світового порядку залишається держава з її атрибутикою і національним громадянством, яке служить захистом як самого

суспільства, так і людини-громадянина. Складно стверджувати про безумовне верховенство міжнародного права стосовно національного права, тим більше інститутів, безпосередньо пов'язаних з питаннями суверенітету і безпеки [189].

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

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

- посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав;
- загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науковотехнічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян;
- прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України;
- можливість втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами;
- загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України [190].

На думку експертів, події, які останнім часом відбуваються на сході нашої країни, можуть свідчити про те, що РФ продовжує процес легітимізації загарбаних українських земель за алгоритмом, уже неодноразово відпрацьованим, наприклад, в Абхазії чи Південній Осетії. Однак раніше (за президентства Б. Єльцина) з громадянами невизнаних республік офіційна Москва зазвичай поводитися дещо по-іншому. Їм пропонувалось отримати російське громадянство або залишатись при власних інтересах та самостійно

вирішувати проблеми, пов'язані з належністю до будь-якого іншого громадянства. Така поведінка Кремля пояснювалась тим, що у ті часи РФ щосили намагалася підтримувати створену нею ж ілюзію дружби, мира та злагоди зі сторони США. Однак ця ілюзія зникла одразу після початку бомбардувань колишньої Югославії, а десять років потому квазідержавні утворення зі столицями в Сухумі та Цхінвалі були визнані Москвою на офіційному рівні [191].

Ситуація з Донбасом чимось схожа на закавказькі сценарії, але цього разу РФ змушена визнати, що легітимність так званих «паспортів» квазіутворень «ДНР» і «ЛНР» є тимчасовою, адже після закінчення війни, за планами Кремля, все повинно повернутись на свої місця. Водночас ні про яку ілюзію дружби РФ зі США нині не йдеться. Крім того, у цій ситуації слід неодмінно враховувати нюанси регулювання питань подвійного громадянства нормами українського законодавства. Чи не з першого дня проголошення так званої «незалежності» квазідержавних утворень «ДНР» і «ЛНР» очікувалось, що офіційна Москва підтримає ці «псевдореспубліки» на офіційному рівні. Проте Кремль намагався якомога довше тримати паузу, адже В. Путін увесь час наполегливо переконував світове співтовариство у тому, що силовиків РФ на Донбасі немає. Розраховуючи на підтримку РФ, очільник так званої «ДНР» О. Захарченко все таки наважився на видачу з 1 січня 2017 року власних паспортів. Хоча варто зазначити, що перша, але невдала спроба паспортизувати таким чином жителів непідконтрольних Україні районів Донецької області мала місце ще у серпні 2015 року. Однак на заваді реалізації цієї «феєричної ідеї», за словами того ж О. Захарченка, стало те, що «паспортні документи ДНР» не визнавались жодною країною у світі. Нині в «Міністерстві закордонних справ ДНР» запевняють, що паспорти «ДНР» для в'їзду визнають більш ніж у 10 країнах світу. Серед таких: Російська Федерація, Придністров'я, Нікарагуа, Сирія, Абхазія, Південна Осетія. Продовжуються перемовини з цього питання з Каталонією та Сомалі [191].

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

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

Для отримання «паспорту громадянина ДНР» його майбутньому власнику слід пройти здавалось би нескладну процедуру:

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

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

При цьому в цілях проведення перевірки з метою отримання «паспорту громадянина ДНР» паспорт громадянина України нібито потрібен для того, щоб переконатись в особі заявника та отримати його персональні дані (час і місце народження, місце реєстрації, сімейний стан тощо). Враховуючи, що частина мешканців ОРДЛО, як зазначив О. Захарченко, вже втратила цей документ, таким особам доведеться пройти більш ускладнену процедуру

підтвердження інформації, яка зазвичай міститься в паспорті громадянина України. «Паспорт громадянина ДНР», за словами бойовика О. Захарченка, видаватиметься протягом 30 днів з моменту звернення в «уповноважені органи ДНР». Очевидно, що протягом зазначеного строку буде проводитись зазначена перевірка заявника. Тож, не всі бажаючі отримають цей «документ» [191].

Видається доцільним зазначити, що вказані положення в їх інтерпретації дуже нагадують підстави втрати особою громадянства, передбачені у статті 7 Європейської конвенції про громадянство (Страсбург, 6 листопада 1997 року), яку Україна ратифікувала 20.09.2006 р. (із застереженням та заявою). Тобто приймаючи відповідні рішення очільники квазідержавних утворень намагаються надати їм максимально правовий вигляд. При цьому незмінним залишається факт силового і такого, що суперечить міжнародному праву, захоплення частини території України і формування на ній самопроголошених республік.

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

- досягнення особою, яка постійно мешкає на території «ЛНР», 16-річного віку;
- зміна особою в установленому порядку прізвища, імені, по-батькові;
- у зв'язку з втратою, крадіжкою, псуванням паспорта чи паспорта громадянина України;
- у зв'язку з виявленням неточностей чи помилковості вчинених в паспорті чи в паспорті громадянина України записів, що призвели до недійсності документа.

Однак й у цьому випадку є низка проблемних питань. Наприклад, при заміні зіпсованого паспорта громадянина України, або у разі виявлення неточностей чи помилковості вчинених у ньому записів, що призвели до недійсності документа, особі видаватиметься «паспорт громадянина ЛНР».

Проте зазначене «Положення» не містить приписів щодо подальших дій відносно вилучених при цьому українських документів. Тож у випадках вилучення паспортів громадянина України квазідержавними утвореннями «ДНР» і «ЛНР» виникатиме загроза, що українські документи можуть використовуватися у подальшому для вчинення різноманітних протиправних діянь, наприклад, з метою:

- маніпуляцій щодо отримання соціальних виплат на території України особами, які не мають відповідного права, або не можуть підтвердити наявності у них такого права;
- незаконного проникнення на територію України осіб із метою ведення протиправної діяльності (терористичних актів, диверсій тощо);
- здійснення транзиту в інші країни, у т.ч. європейські, представників терористичних організацій, нелегальних мігрантів тощо;
- спроб підриву авторитету України на міжнародній арені [191].

Адже паспорт громадянина України – це документ, визнаний у всьому світі. При цьому слід зауважити, що на тимчасово непідконтрольних територіях залишилася певна кількість не лише внутрішніх паспортів громадянина України, але й для виїзду за кордон. Ці документи, відповідно до пункту 2 Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 23 лютого 2007 року № 719-V, є власністю України.

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

Також варто звернути увагу на те, що «паспортизація» мешканців «ДНР» та «ЛНР» вказує на намагання зірвати Мінські домовленості. Очільники цих

квазідержавних утворень такими діями унеможлиблюють виконання політичної частини Мінських домовленостей, адже проведення місцевих виборів на визначених територіях за законодавством України, але з «паспортами ДНР та ЛНР» це нонсенс. З огляду на викладене частина відповідальності за зрив Мінського процесу у цьому контексті лягає також і на РФ як країну, що сприяла проведенню легітимізації зазначених дій керівників «ДНР» і «ЛНР» [191].

Хоча Указом Президента РФ прийнято рішення про визнання документів, виданих громадянам України та особам без громадянства, які проживають на окупованих територіях Донецької та Луганської областей України (у т.ч. «паспорти громадянина ДНР/ЛНР»), слід зауважити, що наразі парламентарями РФ «провалено» голосування по законопроекту, який передбачав введення спрощеного порядку видачі паспортів громадянина РФ мешканцям ОРДЛО. Очевидно, це може бути елементом геополітичної «гри» Москви на даному етапі. Проте не слід повністю відкидати можливість прийняття в РФ такого рішення, як це було у випадку з Придністров'ям, Абхазією і Південною Осетією.

На думку експертів, визнання РФ у лютому 2017 року «паспортів» невизнаних республік (де-юре) самопроголошених республік (поки лише де-факто) ще більше активізувало прибічників українських політичних популістів, які й без того збурюють суспільство вимогами про покарання колаборантів, у тому числі шляхом позбавлення громадянства України. При цьому ними свідомо замовчується те, що національне законодавство поки що не дозволяє цього робити [191].

Таким чином, РФ намагається використовувати питання громадянства як фактор негативного впливу на стан національної безпеки України.

При цьому вона активно маніпулює інститутом громадянства, намагаючись перетворити його на елемент так званої «гібридної війни» проти України. Слід визнати, що Москва вправно навчилася використовувати у своїх інтересах громадян, які мають паспорти Російської Федерації, але проживають на території колишніх радянських республік. Так було й під час трагічних подій

2008 року в Грузії. Тоді на засіданні ради безпеки президент РФ, посилаючись на приписи частини другої статті 61 Конституції РФ, заявив, що змушений був ввести в Грузію російські війська для захисту життя та гідності російських громадян. Вказана норма передбачає, що РФ гарантує своїм громадянам захист і покровительство за її межами [192].

Однак її реалізація, на думку В. Путіна, дає йому право порушувати територіальну недоторканність, цілісність і суверенітет будь-якої іншої держави. Не виключається, що з цією ж метою (формального прикриття своєї агресії та формування відповідного ставлення місцевого населення) РФ видавала свої паспорти і громадянам України (переважно мешканцям з Донбасу та Криму). За неофіційними даними, російські паспорти мають близько трьохсот тисяч громадян України. Тож не важко уявити собі сценарій, за якого агресія РФ проти України може набути більш відвертого характеру, приводом до чого слугуватиме «турботливе ставлення» офіційного Кремля до громадян РФ, яких нібито утискає Українська влада. Дещо іншу думку з цього приводу висловив російський опозиційний політик К. Боровой, який вважає, що визнання Кремлем паспортів «ДНР» і «ЛНР» є спробою «заштовхнути» до складу України невизнані республіки разом із бойовиками, які ніколи не мали українського громадянства. Тим самим РФ намагатиметься зберегти, або навіть посилити свій вплив на цих територіях [193].

Іншим аспектом впливу питання громадянства на стан забезпечення національної безпеки України є те, що російський паспорт доволі часто дозволяє громадянинові України уникати кримінальної відповідальності та кримінального переслідування. Так, якщо громадянин України, який має російський паспорт, співпрацює з російськими спецслужбами, здійснюючи антиукраїнську підривну діяльність, вчиняє злочини – то йому достатньо лише перетнути кордон з РФ, і Росія на законних підставах відмовить Україні у видачі свого громадянина, адже в Конституції РФ (частина перша статті 61) також записано, що громадянин Російської Федерації не може бути висланий за межі Російської Федерації або виданий іншій державі [192].

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

В Україні станом на сьогодні діє закріплений в Конституції України принцип єдиного громадянства. Але при цьому жоден законодавчий акт не містить прямої заборони множинного громадянства. Національним законодавством також не передбачена відповідальність за множинне громадянство. Тобто, принцип єдиного громадянства є і нібито діє, але заходів правового впливу за його порушення не існує [194].

Нині це доволі поширене явище, яке існувало і продовжуватиме існувати, незалежно від ставлення до нього тієї чи іншої держави. Його заборона, на думку Й. Кунца, не є нормою позитивного міжнародного права, а лише містить постулат відповідної правової політики. Тобто міжнародно-правової заборони множинного громадянства не існує. Держави вільні у виборі правової політики щодо підтримки чи заборони множинного громадянства [194].

В науковій літературі серед основних причин виникнення множинного громадянства виокремлюють:

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

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

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

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

Так, у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року визначено основи державної політики у сфері громадянства, ключовою нормою якої стало визначення інституту громадянства Української РСР як самостійного. Декларацією було передбачено, що Українська РСР гарантує кожному громадянину право на збереження громадянства СРСР (по суті, допускається множинне громадянство) [195].

Законом України «Про громадянство України» в редакції від 8 жовтня 1991 року допускалась можливість множинного громадянства на основі міжнародних договорів. Натомість, у чинній на той час Конституції цей принцип не згадувався взагалі [196].

У 1991 році до статті 31 Конституції України було внесено зміни, якими передбачалась можливість набуття множинного громадянства. Однак цей принцип не знайшов розвитку в практиці відносин України з іншими країнами. Навпаки, прагнучи уникнути політичних спекуляцій навколо проблеми подвійного громадянства, Україна орієнтувалась на досягнення домовленостей на двосторонній основі з іншими країнами, насамперед, із країнами-учасницями СНД, про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства. Так, на момент чинності норми про можливість множинного громадянства 15 грудня 1996 року укладено Договір між Україною та Республікою Узбекистан про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства [116].

У Конституції України від 28 червня 1996 року було закріплено принцип існування в Україні єдиного громадянства [15], який знайшов своє втілення у Законі України «Про громадянство України» в редакції від 16 квітня 1997 року. Відповідно до цього принципу, іноземець міг набути громадянство України лише за умови припинення попереднього громадянства, а Україна не визнавала за громадянином України належність ще й до іноземного громадянства. З добровільним набуттям громадянства іншої держави особа втрачала

громадянство України після прийняття відповідного рішення Президентом України. До прийняття такого рішення громадянин України користується всіма правами і несе всі обов'язки, передбачені законодавством для громадян України.

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

- а) діти при народженні водночас із громадянством України набувають також громадянства іншої держави;
- б) діти, що є громадянами України й усиновлені іноземцем, набувають громадянства усиновителя;
- в) громадянин України автоматично набуває громадянства іншої держави внаслідок одруження з іноземцем;
- г) згідно із законодавством іншої держави, її громадянство надається громадянину України автоматично, без його добровільного волевиявлення, і він не отримує документ, який підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави [197, с. 10].

Наведене вище вказує на те, що законодавством України не врегульовано питання множинного громадянства, якщо воно набувається особою без її особистого звернення (автоматично). На уникнення випадків множинного громадянства спрямовані двосторонні угоди України з питань громадянства, укладені з рядом держав (наприклад, із Республіками Білорусь, Казахстан, Таджикистан, Киргизькою Республікою, Грузією тощо).

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

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

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

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

Четверту групу утворюють країни, чії конституції взагалі не торкаються проблеми подвійного громадянства, яка позитивно розв'язується на рівні відповідних законів (Туркменістан, Білорусь) [198].

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

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

здійснюється як на внутрішньо-правовому, так і на міжнародно-правовому рівні. При цьому слід враховувати, що явище поліпатризму має яскраво виражену тенденцію до розширення, що за певних умов може породжувати серйозні проблеми для держав.

Множинне громадянство – це ще й спосіб впливу на політику країни або регіону із компактним проживанням громади. Велика кількість громадян, що мають паспорт іншої держави, вимагають у центральній владі корегування її поглядів з урахуванням інтересів цієї групи осіб (див. приклад угорців у Румунії чи українців у Канаді). Україна мала б скористатись цим у власних інтересах. Однак слід визнати, що Україна не готова до впровадження такого досвіду, адже сама вже зіштовхнулася із прецедентом, коли РФ скористалась схожим приводом і створила суттєві проблеми для України.

Оцінюючи ймовірні позитивні та негативні наслідки законодавчого закріплення в Україні множинного громадянства, експерти зазначають, що значною мірою бажання громадян України, які постійно проживають в Україні, набуті підданство іншої держави зумовлено прагненням отримати кращий захист прав людини та громадянина, прогресивніші умови для економічного розвитку, комфортніше середовище для проживання тощо. Тому загальне покращення умов проживання в державі не лише зупинить масовий відтік за кордон найбільш продуктивної частини населення, а й знівелює потребу набувати ще одне громадянство. Крім того, множинне громадянство, як видається, могло б суттєво покращити діалог між закордонним українством та Україною, однак у сучасних умовах це може стати чинником, який створює загрозу національній безпеці [199].

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

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

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

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

До першої групи пропонується віднести законодавчі ініціативи, якими передбачається:

- на законодавчому рівні встановити заборону множинного громадянства в Україні;
- встановити відповідальність (у тому числі адміністративну та кримінальну) за порушення встановленої заборони мати множинне громадянство.

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

- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» (щодо усунення колізій, які дозволяють подвійне громадянство) (реєстр. № 0919 від 12.12.2012), внесений народними депутатами України О. Зарубінським та М. Рудченком;
- проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо громадянства» (реєстр № 9728-1 від 01.02.2012 року), внесений Кабінетом Міністрів України;
- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо набуття (припинення) громадянства України, громадянства (підданства) іншої держави або громадянств (підданств) інших держав (реєстр. № 5433 від 21.11.2016), внесений народними депутатами України А. Тетеруком, Л. Ємцем;
- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності народних депутатів України та державних службовців за набуття громадянства інших держав (реєстр. № 6131 від 24.02.2017), внесений групою народних депутатів України;

- проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство» (реєстр. № 6175 від 13.03.2017), внесений Президентом України П. Порошенком;
- проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо заборони мати громадянство іншої держави особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та врегулювання деяких аспектів порядку зміни громадянства» (реєстр. № 6175-1), внесений народним депутатом України О. Вілкулом;
- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення у відповідність до Конституції України Закону України «Про громадянство України» щодо уникнення множинного (подвійного) громадянства (реєстр. № 6178 від 14.03.2017), внесений народним депутатом України С. Мельничуком;
- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо множинного (подвійного) громадянства (реєстр. № 6178-2 від 29.03.2017), внесений народним депутатом України О. Богомолець.

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

Не погоджуючись з таким підходом до розуміння конституційного принципу єдиного громадянства, розробниками проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» (щодо усунення колізій, які дозволяють подвійне громадянство) (реєстр. № 0919 від 12.12.2012)

пропонувалось виключити зі статті 2 Закону України «Про громадянство України» зазначені вище положення щодо взаємовідносин між державою та поліпатридом.

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

Докладний аналіз законопроектів, якими передбачається встановлення на законодавчому рівні заборони в Україні множинного громадянства, зроблено в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень «Питання множинного громадянства в Україні: шляхи нормативно-правового врегулювання» [200].

Тому зупинимось лише на тих з них, які станом на сьогодні готуються до розгляду у Верховній Раді України. 13 березня 2017 року Президентом України П. Порошенком внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство» (реєстр. № 6175 від 13.03.2017), метою якого є законодавче вдосконалення механізму припинення громадянства України у разі добровільного набуття ним громадянства іншої держави та запобігання випадкам множинного громадянства для осіб, які набувають громадянство України.

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

- 1) громадянин України, який добровільно набув громадянство іншої держави, вважається таким, що виявив намір змінити громадянство та надав згоду на припинення громадянства України;

2) встановлюється строк, протягом якого особа, яка набула громадянство України за територіальним походженням, внаслідок прийняття до громадянства України або поновлення у громадянстві України, зобов'язана повернути паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави, а також обов'язок для таких осіб письмово повідомити уповноважений орган України про повернення паспорта іноземної держави, а для осіб з числа тих, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, – механізм подання їх паспортних документів іноземної держави до уповноважених органів України;

3) передбачається встановити додаткові підстави для втрати громадянства України, зокрема:

використання особою, яка набула громадянство України, виборчого або іншого права, яке їй надає іноземне громадянство, або виконання обов'язків, які на неї покладає іноземне громадянство;

використання особою, яка набула громадянство України, паспортного документа іноземної держави під час виїзду з України або в'їзду в Україну, або на території України, що зафіксовано посадовою чи службовою особою Державної прикордонної служби України або іншого державного органу України.

Законопроект також пропонується врегулювати питання скасування рішень про оформлення набуття громадянства України у разі невиконання зазначених вимог особами, які набули громадянство відповідно до Закону України «Про громадянство України».

У Висновку до цього законопроекту Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України (далі – ГНЕУ), загалом підтримуючи ідею створення дієвого механізму запобігання випадкам наявності у громадян України множинного громадянства та необхідність модернізації чинних законодавчих актів, звернуло увагу на очевидну фрагментарність законопроекту та наявність низки дискусійних положень [200].

Поряд з тим вказується на існування неточностей, які потребують усунення. Йдеться про запропоновані зміни до статей 19 та 21 Закону України

«Про громадянство України», якими передбачено введення нових підстав для втрати громадянства України та скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, а саме:

- приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може набутти громадянство України;
- набуття громадянства України з суттєвим порушенням встановленого законодавством про громадянство України порядку. Однак ні в чинних законодавчих актах, ні в цьому законопроекті не наводиться визначення поняття «будь-який суттєвий факт», за наявності якого поставатиме питання про скасування рішень щодо оформлення набуття громадянства України. Таким чином, реалізація зазначених положень законопроекту, у разі його ухвалення, означатиме нехтування конституційним принципом правової визначеності.

Законопроектом також передбачається, що громадяни України, які на день набрання чинності законом, про проект якого йдеться, матимуть паспортні документи іноземних держав, будуть зобов'язані протягом шестимісячного строку здійснити заходи щодо припинення іноземного громадянства та подати свої паспортні документи іноземних держав до уповноважених органів України для здійснення цими органами в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, заходів із повернення паспортних документів іноземних держав до уповноважених органів відповідних іноземних держав [200].

У разі невиконання таких зобов'язань громадянами України, які набули громадянство України відповідно до статті 8 або 10 Закону України «Про громадянство України», рішення про оформлення набуття ними громадянства України підлягатиме скасуванню. Невиконання таких зобов'язань іншими громадянами України, у тому числі тими, які набули громадянство відповідно до статті 9 Закону України «Про громадянство України», визнається підставою для втрати громадянства України відповідно до названого Закону.

Видається доцільним звернути увагу на те, що реалізація зазначених положень у разі ухвалення цього законопроекту створить вкрай небезпечні ризики щодо настання відчутних негативних наслідків для України. Адже, як

уже зазначалось, значна частина українців (за неофіційними даними – це від 5 % до 10 %), має громадянство інших держав, а близько 5 млн наших громадян перебуває на заробітках за кордоном, які теж у перспективі можуть отримати там громадянство.

Тож, нескладно спрогнозувати найпесимістичнішу для України ситуацію, коли усі ці поліпатриди приймуть рішення не відмовлятися від іноземного громадянства, що визнаватиметься підставою для втрати ними громадянства України відповідно до положень прийнятого Закону.

Таким чином, від 5 до 10 % населення України становитимуть іноземці. При цьому не виключаються випадки їх компактного проживання в окремих районах, що негативно позначатиметься на функціонуванні органів державної влади та інститутів місцевого самоврядування.

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

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

Водночас запропоновані у законопроекті новели по суті перетворюють право особи на вихід з громадянства України на її обов'язок. У той же час, якщо особа виявить небажання зробити саме так, як того вимагає держава, пропонується застосовувати іншу підставу припинення громадянства – його втрату. У цілому, в такому підході вбачається порушення закріпленого в Конституції України права добровільно вирішувати питання щодо набуття чи припинення громадянства України [201].

Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, визначений головним з підготовки цього законопроекту, у своєму висновку від 04.04.2017 також звернув увагу на присутні у тексті суттєві недоліки та за наслідками розгляду у першому читанні рекомендував парламенту «... направити законопроект до головного комітету

для підготовки на повторне перше читання, визначивши, що цим законопроектом має бути встановлено дієвий правовий механізм щодо запобігання випадкам подвійного (множинного) громадянства для народних депутатів України, державних службовців та інших осіб уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [202].

15.03.2017 року у Верховній Раді України зареєстровано альтернативний до розглянутого вище проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо заборони мати громадянство іншої держави особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та врегулювання деяких аспектів порядку зміни громадянства» (реєстр. № 6175-1 від 15.03.2017), внесений народним депутатом України О. Вілкулом [203].

Цей законопроект у значній частині дублює положення законопроекту за реєстр. № 6175, внесеного Президентом України. Відмінність полягає лише у тому, що цим законопроектом встановлюються додаткові заборони мати множинне громадянство особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. ГНЕУ, ретельно розглянувши цей законопроект, висловило низку критичних зауважень та в узагальнюючому висновку від 03.04.2017 року запропонувало Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні цей законопроект відхилити.

Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, визначений головним з підготовки цього законопроекту до першого читання, у своєму висновку від 04.04.2017 висловив свої критичні зауваження та запропонував парламенту за результатами розгляду в першому читанні повернути його суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання [202].

14 березня 2017 року народним депутатом України С. Мельничуком зареєстровано проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення у відповідність до Конституції

України Закону України «Про громадянство України» щодо уникнення множинного (подвійного) громадянства (реєстр. № 6178 від 14.03.2017) [204].

Законопроектом передбачається закріпити в галузевому законодавстві України про громадянство положення щодо встановлення юридичної відповідальності будь-яких осіб за його порушення, а не тільки посадових і службових, як це передбачено сьогодні [201].

Крім того, пропонується внести зміни до КК України, доповнивши його новими статтями. Так, автори законопроекту вважають за необхідне доповнити КК України статтю 91-1 «Припинення громадянства внаслідок вчинення злочину проти основ національної безпеки України». Однак, з незрозумілих причин, цю норму запропоновано внести до Розділу XIII Судимість. Хоча за змістом вказаної норми у даному випадку йдеться про новий додатковий вид покарання - припинення громадянства. З огляду на це, більш доцільно було би пропонувати доповнити вказаною нормою Розділ X Покарання та його види.

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

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

По-третє, реалізація рішення суду про застосування запропонованої статті 91-1 КК України покладатиметься на Президента України у порядку, встановленому Законом України «Про громадянство України». Однак у цьому Законі, в його чинній редакції такий порядок відсутній. Не пропонується він й у

вказаному законопроекті. Тож, ухвалення зазначених змін до КК України неминуче призведе до введення в дію «мертвої норми», яка за відсутності належних механізмів реалізації не зможе бути застосованою.

Законопроектом пропонується доповнити КК України статтею 366-1, встановивши таким чином відповідальність за приховування множинного громадянства. Суб'єктом цього злочину має стати «повнолітній громадянин України, який не подав або несвоєчасно подав до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, підпорядкованого йому органу за місцем проживання або дипломатичного представництва чи консульської установи письмову заяву про набуття іноземного громадянства та копії документа, що підтверджує набуття ним іноземного громадянства (підданства)». За вчинення такого правопорушення пропонується встановити покарання у виді штрафу від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [201].

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

Те саме стосується й положень запропонованої редакції частини 2 статті 366-1 КК України. Однак у 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» [205]. Однак у цьому випадку така «легалізація» передбачатиме позбавлення волі на строк до п'яти років. При цьому автори законопроекту не вбачають за необхідне застосувати до зазначених осіб додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Привертає увагу й те, що автори законопроекту залишили поза увагою ще одну доволі важливу деталь. Встановлення кримінального покарання в обраний ними спосіб (позбавлення волі на строк до п'яти років) означатиме, що суспільно небезпечне діяння, передбачене частиною другою статті 366-1 КК України, у відповідності до класифікації злочинів (стаття 12 КК України) одночасно потраплятиме до двох категорій: «злочини невеликої тяжкості» та «злочини середньої тяжкості» [205]. А це, у свою чергу, неодмінно призведе до порушення конституційних принципів правової визначеності та рівності усіх перед законом і судом, адже за вчинення одного й того ж самого діяння різні особи зазнаватимуть неоднакових кримінально-правових наслідків. Йдеться, наприклад, про випадки застосування інститутів звільнення від кримінальної відповідальності (розділ IX КК України) або строків погашення судимості (стаття 89 КК України) [205].

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

29 березня 2017 року у Верховній Раді України зареєстровано кілька законопроектів, альтернативних до розглянутого вище. Це:

проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань подвійного громадянства (реєстр. № 6178-1 від 27.03.2017), внесений народним депутатом України В. Балогою [206];

- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо множинного (подвійного) громадянства (реєстр. № 6178-2 від 29.03.2017), внесений народним депутатом України О. Богомолець [207].

Ці законопроекти розроблено з метою законодавчого вдосконалення механізму припинення громадянства України та запобігання випадкам множинного громадянства для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, військових посадових осіб Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань тощо [201]. Однак, на відміну від законопроекту № 6178-2 законопроектом № 6178-1 пропонується створити механізм легалізації поліпатризму для пересічних громадян, тобто таких, які не виконують функцій органів державної влади або місцевого самоврядування. Крім того, передбачається встановити кримінальну відповідальність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за приховування факту отримання громадянства (підданства) інших країн [201].

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

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

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

- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» (щодо подвійного громадянства) (реєстр. № 2074 від 09.02.2015), внесений народним депутатом України В. Рабиновичем [208];

- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо подвійного громадянства в Україні (реєстр. № 6139 від 27.02.2017), внесений народним депутатом України А. Артеменком [208].

Згідно із положеннями законопроекту (реєстр. № 2074 від 09.02.2015) набуття громадянином України громадянства (підданства) іншої держави не повинно тягти за собою автоматичне припинення громадянства України. Іноземцям, які перебувають у громадянстві (підданстві) іншої держави, пропонувалось надати право, не відмовляючись від громадянства (підданства) іншої держави, подати клопотання про прийняття їх до громадянства України.

Також проектом пропонувалось визначити, що подання декларації про відмову від іноземного громадянства, декларації про відмову особи, якій надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, від іноземного громадянства, зобов'язання припинити іноземне громадянство (підданство) є необов'язковими для набуття громадянства України.

01.11.2016 року цей законопроект знято з розгляду. Наприкінці лютого 2017 року у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо подвійного громадянства в Україні (реєстр. № 6139 від 27.02.2017), внесений народним депутатом України А. Артеменком.

Законопроектом пропонується визначити правові засади набуття множинного громадянства, а також забезпечити на законодавчому рівні можливість набуття громадянства іноземної держави без втрати громадянства України. Це, на думку його розробника, дозволить без додаткових витрат збільшити надходження податків і зборів до бюджету України та, відповідно, забезпечити його збалансування. Крім того, він вважає, що такі законодавчі зміни сприятимуть перетворенню України на потужну, стабільну та

процвітаючу державу, а також підвищать привабливість України для іноземців. Законопроект готується до розгляду у першому читанні.

В Україні також зроблено певні спроби вирішити питання щодо законодавчого закріплення механізму позбавлення особи громадянства за поведінку, яка серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави. Так, проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення громадянства України осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки України» (реєстр. № 1297 від 08.12.2014), внесеним народним депутатом України А. Кожем'якіним, запропоновано передбачити у КК України додатковий захід кримінально-правового переслідування у вигляді припинення громадянства за вчинення злочину проти основ національної безпеки. Законопроектом передбачалось доповнити положення семи статей розділу I Особливої частини КК України «Злочини проти основ національної безпеки» новим видом заходу кримінально-правового переслідування громадян України – припинення громадянства [201].

Таку законодавчу ініціативу автор законопроекту пояснив тим, що процедура «позбавлення громадянства» прямо заборонена частиною першою статті 25 Конституції України, а «втрата громадянства», що закріплена у статті 19 Закону України «Про громадянство України» передбачає зовсім інші підстави для реалізації цієї процедури [209].

30 березня 2016 року проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення громадянства України осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки України» (реєстр. № 1297 від 08.12.2014) розглянуто на засіданні Верховної Ради України. За результатами його обговорення запропоновано, відповідно до частини другої статті 104 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», зняти вказаний законопроект з розгляду. Однак, через відсутність необхідної кількості голосів народних депутатів у сесійній залі, ця пропозиція не була поставлена на голосування. Тож рішення щодо вказаного законопроекту до

цього часу не прийнято, а у картці законопроекту на офіційному сайті Верховної Ради України у графі «результат розгляду» записано: «обговорено».

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

На думку розробників законопроекту, його прийняття дасть можливість позбавляти громадянства України осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду за вчинення злочину проти основ національної безпеки України.

Законопроектом передбачається встановити на законодавчому рівні механізм позбавлення громадянства України особами щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду за вчинення злочину проти основ національної безпеки України. До таких злочинів, зокрема, віднесено:

дії, спрямовані на посягання на територіальну цілісність і недоторканність України, диверсію;

шпигунство;

злочини проти миру безпеки людства та міжнародного правопорядку.

Запропоований підхід до вирішення питання видається помилковим, адже злочини проти миру безпеки людства та міжнародного правопорядку не належать до категорії злочинів проти основ національної безпеки України, а в Особливій частині КК України винесені в окремий розділ [201].

Законопроектом також пропонується внести зміни до частини 1 статті 19 Закону України «Про громадянство України» в частині доповнення її новим пунктом такого змісту: «4) набрання законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення злочинів проти основ національної безпеки України». Таким чином, особи, які позбавлені громадянства України, не матимуть права обирати і бути обраними до будь-якого органу державної влади та органу місцевого

самоврядування, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою [210].

У своєму висновку щодо цього законопроекту Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України звернуло увагу на те, що частиною першою статті 25 Конституції України встановлено заборону позбавляти громадянства України. Тож запропонована законодавча новела є неприйнятною через її невідповідність зазначеному конституційному припису.

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

Зі змісту запропонованих змін можна зробити висновок, що у законопроекті не враховуються зазначені вище положення Конституції України, діючого законодавства та міжнародних договорів.

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

З огляду на усе викладене, видається цілком обґрунтованим висновок Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, визначеного головним з підготовки цього законопроекту, в якому Верховній Раді України рекомендується проект Закону України «Про внесення зміни до статті 19 Закону України «Про громадянство України» щодо втрати громадянства України за вчинення злочинів проти основ

національної безпеки України» (реєстр. № 4115) за результатами розгляду у першому читанні повернути на доопрацювання суб'єкту права законодавчої ініціативи [210].

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

Більше того, до цього часу не розроблена та не винесена на обговорення в експертному середовищі державна стратегія повернення цих територій у правове поле України. Про відсутність такого стратегічного плану ще 2 травня 2016 року в інтерв'ю 5 каналу повідомив нинішній заступник міністра з питань окупованих територій Г. Тука. За його словами, цю проблему він обговорював напередодні свого призначення на посаду з Президентом України, який також висловив свою стурбованість таким станом справ [211].

Про це також вказувалось в ухвалених 22 вересня 2016 року Рекомендаціях парламентських слухань на тему «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи».

У документі йдеться про неузгодженість дій законодавчої та виконавчої гілок влади України з діями західних союзників і партнерів, що не відповідає міжнародним зобов'язанням нашої держави щодо здійснення когерентної зовнішньополітичної діяльності [212].

Хоча певні кроки у цьому напрямі все таки зроблено. Так, 31 серпня 2016 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 892-р схвалено Концепцію Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, яка мала б стати одним із механізмів реалізації зазначеної стратегії [213]. Однак, за відсутності загального стратегічного плану деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих та непідконтрольних територій України, вказаний документ передбачає далеко не вичерпний перелік заходів, які повинна вжити Україна для досягнення поставлених цілей.

Крім того, вказаний документ, як видається, потребує суттєвого доопрацювання у зв'язку з ухваленням 22 вересня 2016 року Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи».

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

При цьому слід враховувати, що діями окупаційної влади фактично ліквідовано місцеве самоврядування. Внаслідок цього громадяни України, які проживають на території Кримського півострова, позбавлені прав,

гарантованих статтями 7 та 140 Конституції України. Крім того, згідно з нормами Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [214], громадяни України, які вимушено залишили своє місце проживання внаслідок тимчасової окупації Кримського півострова, обмежені у своїх виборчих правах, оскільки можуть брати участь лише у виборах та референдумах загальнонаціонального масштабу на материковій частині України.

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

Це дасть можливість не тільки усунути вказаних осіб від участі в управлінні державними справами на регіональному рівні, а й у подальшому шляхом вживання додаткових заходів державного впливу запобігти поширенню сепаратистських настроїв в Криму та в окремих районах Донецької та Луганської областей, а також на решті території України.

Йдеться, у першу чергу, про запровадження нових більш дієвих механізмів, які б на законодавчому та правозастосовному рівнях встановлювали обмеження виборчих прав осіб, діяльність яких створює загрози національним цінностям і життєво важливим інтересам Українського народу і держави. Адже існуючим станом на сьогодні законодавчих важелів впливу для вирішення цієї проблеми виявляється недостатньо.

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

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

Зазначені підстави позбавлення громадянства передбачені у статті 7 Європейської конвенції про громадянство (Страсбург, 6 листопада 1997 року), яку Україна ратифікувала 20.09.2006 року (із застереженням та заявою).

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

- вчинення особою заявником дій, спрямованих на насильницьку зміну основ конституційного ладу «ДНР» або створення загрози безпеці республіки;
- використання при поданні заяви підроблених документів;
- перебування на військовій чи іншій службі України чи іншої іноземної держави, що підтримує ворожу політику щодо «ДНР».

Тож у даному випадку Україна, як видається, повинна невідкладно вжити усіх необхідних заходів для виявлення таких осіб та подальшого усунення від участі в управлінні державними справами. Водночас держава може законодавчо передбачити порядок повернення особі такого права через певний проміжок часу, встановивши для цього додаткові вимоги, наприклад, складання іспиту на знання:

- української мови;
- історії України;
- основ конституційного ладу України;
- гімну України.

Встановлюючи подібні правила, Україна повинна скористатись досвідом Латвії, в якій кожен восьмий мешканець не має права обирати владу та працювати на державній службі. Багато російськомовних латвійців навіть помирають, так і не отримавши громадянства країни, в якій прожили все життя [215].

Після проголошення Латвією своєї незалежності, усі латвійці, які жили в Латвії до окупації 1940 року, отримали паспорт громадянина. Усі інші, хто народився в Латвії після 40- го року чи приїхав сюди за радянської влади, повинні були пройти натуралізацію, тобто довести, що він громадянин Латвії, й отримати паспорт громадянина, або ж отримати паспорт не громадянина. Латиш з паспортом громадянина має право голосу, отже бере участь у виборах, обирає владу і може бути сам обраним та працювати в органах влади. А також з паспортом громадянина можна працювати в державних установах. Натомість, латвієць-НЕ громадянин не має права голосу, не працює у владі та в державних установах.

Щоб отримати паспорт громадянина - стати громадянином, латвієць повинен скласти три екзамени:

- 1) на знання мови;
- 2) на знання історії Латвії;
- 3) на знання Гімну Латвії [215].

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

Слід зазначити, що деякими експертами пропонується запровадити так званий «інститут відповідального громадянства», головною ідеєю якого є розрив із пострадянським минулим і підписання нового Суспільного договору. Цей Суспільний договір, за їхнім задумом, має передбачати механізм кардинального оновлення відносин між громадянином і державою та повинен не рідше, ніж раз на 20 років (може, і менше, цей термін пропонував Джефферсон у XVIII столітті) суттєво модернізуватись [216].

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

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

Це надаватиме право громадянам голосувати, бути обраними і займати посади в органах державної влади (зокрема, у силових структурах), а також право створювати і бути членами політичних партій.

Натомість жителі України матимуть всі ті ж права, що і громадяни, крім виборчого права, права займати державні посади та утворювати політичні партії та бути їхніми членами.

Той, хто не бажатиме складати іспит, ставатиме жителем України зі збереженням громадянських прав та обов'язків за винятком права обирати і бути обраним, а також права на держслужбу і службу в правоохоронних органах й армії (вони не призиватимуться до Збройних Сил України і територіальної оборони). Що стосується громадян України, а також жителів діє презумпція невинуватості; щодо громадян, які бажають бути обраними або держслужбовцями – презумпція винуватості (вони повинні доводити свою невинуватість) [216].

Серед інших доволі цікавою видається пропозиція введення «податкового цензу», який існував у виборчому праві в XIX – на поч. XX століття.

Встановлення «податкового цензу» передбачає, що участь в управлінні державними справами можуть брати лише платники податків, в яких влада фактично перебуває на утриманні. При цьому громадяни, які не платять з тієї чи іншої причини податки, а, наприклад, отримують соціальну допомогу протягом тривалого часу (від 5 років) або виключно держпенсію не беруть участь у виборах і не мають права претендувати на виборні посади або держслужбу [216].

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

У цьому сенсі особливе занепокоєння викликає те, що за неперевіреними даними доволі значна частина (в окремих джерелах називається цифра понад 100) народних депутатів нинішнього скликання Верховної Ради України є біпатридами. Про таке, зокрема, заявив народний депутат України А. Артеменко, який сам, окрім громадянства України, одночасно перебуває у громадянстві Канади. За його інформацією, близько 17 % населення України має множинне громадянство [217].

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

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

Видається доцільним звернути увагу й на таке. У зв'язку з тимчасовою окупацією РФ Криму та подіями, які відбуваються на сході України, на непідконтрольній території залишилась значна кількість бланків паспортів громадянина України. На жаль, питання про їх передачу до Державної міграційної служби (далі – ДМС) України, як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, вирішити поки що не вдалось. З огляду на це, ДМС уживає усіх можливих заходів для недопущення незаконного використання цих бланків. Однак повністю унеможливити їх реалізацію для вчинення різноманітних протиправних діянь, наприклад, з метою маніпуляцій щодо отримання соціальних виплат на території України особами, які не мають відповідного права, або не можуть підтвердити наявності у них такого права, видається неможливим. Тому з часом цілком ймовірно може виникнути питання про здійснення по всій території України обміну паспортів громадянина України, що дозволить остаточно вирішити зазначену проблему [201].

Важливим недоліком інституційної складової адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство є її хаотичність та невпорядкованість, про що було згадано в підрозділі 2.1. щодонедосконалого розмежування повноважень державних органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства. Тобто аналогічне повноваження щодо обліку осіб, які набули та припинили громадянство України здійснюється двома різними органами, що, на нашу думку, є підґрунтям для виникнення ситуацій, коли дані обліків двох органів будуть відрізнятися, що, у свою чергу: – по-перше, спотворить справжню картину кількісного складу громадян України; – по-друге, сприятиме виникненню неконтрольованих випадків подвійного громадянства; – по-третє негативно вплине на державну політику у сфері громадянства.

Про деякі проблемні повноваження у системі органів, що беруть участь у вирішенні питань із громадянства, вже наголошував вчений-адміністративіст В.В. Лазарєв. Він вбачав розв'язання проблеми, що виникла шляхом внесення відповідних коректив до законодавства у частині виключення повноважень, які дублюються, або шляхом передачі повноважень Комісією з питань громадянства центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства. Наголошував на необхідності у продовженні адміністративної реформи та створенні окремого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та імміграції. Аргументував це тим, що звернення до досвіду західних країн, у тому числі США та держав Євросоюзу, переконує в тому, що в цих країнах для вирішення питань громадянства створено спеціально уповноважені органи з питань імміграції й натуралізації, на які покладено обов'язки щодо перевірки, тестування, підготовки документів для надання громадянства країни особам з чітким розподілом повноважень між ними. І резюмував, що досвід інших країн може бути ефективно використаний і в Україні, тим більш з огляду на євроінтеграційні прагнення нашої держави [218].

Узагальнюючи, варто зауважити, що реформування системи органів державної влади, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, має здійснюватися комплексно, на чіткій концептуальній основі, з урахуванням позитивного досвіду провідних зарубіжних країн та власних політико-правових традицій. Тоді впровадження запропонованих нововведень певною мірою заповнить виявлені прогалини інституту громадянства, що необхідно Україні на шляху інтеграції до Європейського Співтовариства. Цілком погоджуємось з думкою вченого та вважаємо, що доцільно у повноваженнях спеціально уповноваженого органу з питань громадянства зазначити ведення обліку осіб, які набули, або припинили громадянство України, а у повноваженнях Міністерства закордонних справ, дипломатичних представництв та консульських установ – надання відомостей спеціально уповноваженому

органу з питань громадянства для занесення їх до обліку осіб, які набули громадянства України та припинили громадянство України.

Наступним важливим питанням в інституційній системі адміністративно-правового забезпечення права на громадянство є те, що на сьогодні все ще остаточно не отримали належного законодавчого регламентування процедурні аспекти діяльності органів міграційної служби, питання профілактики правопорушень та застосування заходів державного примусу, а також механізм позасудового оскарження. Наведені недоліки адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство мають наслідком негативну тенденцію щодо збільшення звернень про порушення прав зацікавлених осіб в розглядуваній сфері. Зокрема, не здійснюється спрощення адміністративної процедури отримання громадянства. Це в свою чергу, реалізувало б забезпечення права на громадянство осіб – громадян колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) постійно проживали на території України, або які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших держав. Так як право на громадянство України таких осіб впливає з Закону України «Про громадянство України».

Таким чином, цим особам достатньо підтвердити факт свого постійного проживання на території України на вказані дати, і вони можуть майже безперешкодно отримати громадянство України. Тобто, для отримання паспорта громадянина України спочатку потрібно звернутися до суду із заявою про встановлення вищезазначеного факту. Доказами у цьому випадку можуть слугувати довідки органів місцевого самоврядування, поквартирні картки та картки прописки, інші документи, в яких чітко зазначений період проживання на території України, а також показання свідків. Однак нічого не робиться для зменшення кількості осіб у цій категорії. На жаль, на практиці, непоодинокими є випадки, коли працівники Державної міграційної служби самі розповідають особам, які звернулися з питань отримання громадянства, щоб отримати

громадянство, буде затратно, складно та це займе дуже тривалий час, що, в свою чергу, негативно відбивається на прагненні осіб отримати громадянство, з одного боку, та на забезпеченні права на громадянства, з боку органів державної влади. А якщо врахувати ті великі черги, які треба вистояти в підрозділах міграційної служби, то зрозуміло, що адміністративна практика на сьогодні не сприяє спрощенню доступу до процедури отримання громадянства. Інша категорія осіб, яка потребує забезпечення свого права на громадянство це особи, які прибули в Україну з інших колишніх радянських республік в результаті розпаду СРСР, тобто в 1992 – 1997 рр. Більшість із них вважалися біженцями від збройних конфліктів (Вірменія, Азербайджан, Грузія, Молдова). Всі вони свого часу були документовані паспортами СРСР зразка 1974 р. або свідоцтвами про народження радянського зразка.

У деяких документи збереглися, у деякого документи були загублені під час конфліктів чи переїздів. Деякі з них отримали відповідні документи (посвідки на проживання, паспортні документи) з порушенням встановленого порядку, зокрема внаслідок корупційних дій. Ця категорія осіб тривалий час проживає на території України. Йдеться про 10 – 15 – 20, а інколи і більше 25 років. Вони інтегровані в українське суспільство, їх життя нерозривно пов'язане з Україною, у більшості випадків вони не мають тісних зв'язків із країнами свого походження. Однак відповідно до законодавства України вони та їх діти проживають на території України з порушенням правил перебування, якщо не доведуть, що вони проживають на території України на законних підставах. Тобто в їх паспортах зразка 1974 р. має бути відмітка про постійну чи тимчасову прописку на території України, або вони зареєстрували на території України свій національний паспорт, чи мають посвідку на постійне чи тимчасове проживання на території України, або їм надано статус біженця чи притулок в Україні.

Крім того, документами, що засвідчують законність перебування іноземця, особи без громадянства на території України, можуть бути: довідка про звернення за захистом в Україні, посвідчення біженця, посвідчення особи, яка

потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист, та довідка про звернення за захистом в Україні [219] посвідка на постійне проживання [220] та посвідка на тимчасове проживання [221] довідка, що підтверджує факт звернення за встановленням статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, довідка про встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми [222].

Однак зазначена категорія колишніх громадян колишнього СРСР, частіше за все, має в документах не анульований штамп про реєстрацію на території іншої республіки колишнього СРСР, або взагалі не має будь-яких документів, деякі – лише свідоцтва про народження, що значно ускладнює підтвердження ними законності свого перебування на території України. Але навіть те, що частина з цієї категорії осіб мають всі документи, необхідні для підтвердження законності перебування, а також, як вже зазначалось, і паспорти громадян України, вони не можуть отримати громадянство України та продовжують перебувати під постійним тиском із боку Державної міграційної служби.

На сьогодні поширеною є практика, коли для вирішення питання законності перебування в Україні цій категорії осіб, просто пропонується виїхати з території України, а потім офіційно в'їхати та оформлювати або посвідки на імміграцію чи тимчасове або постійне проживання, або – громадянство України у зв'язку з тим, що багато з них мають дітей чи онуків, які є громадянами України. Водночас підхід лише ускладнює ситуацію, тому що такі особи не можуть повернутись до країни свого походження або до країни, де були колись зареєстровані, через відсутність з нею будь-яких зв'язків. Фактично їм пропонується покинути домівку, сім'ю та виїхати невідомо куди, при цьому без документів на 180 днів. Однак тут існує проблема, оскільки за порушення міграційного законодавства міграційна служба має право накладати заборону на в'їзд в Україну. Оскільки ситуація для людей стає непередбачуваною, то їх фактично примушують продовжувати існування в Україні без будь-яких документів. Крім того, для оформлення відповідних документів всі вони повинні підтвердити, що вони не є громадянами держав, на території яких

народилися або були зареєстровані до переїзду в Україну. У зв'язку з цим, їм треба звертатися до посольств та консульств цих держав, щоб отримати довідку, що вони не є громадянами цих держав.

Частіше за все, питання, до якого посольства звертатися, вирішується відповідно до місця народження особи, якщо в неї є лише свідоцтво про народження, або за місцем останньої реєстрації, зазначеним в паспорті громадянина колишнього СРСР, або до обох посольств одночасно. Наприклад, якщо особа народилась в Молдові, то вона зобов'язана підтверджувати відсутність громадянства саме Молдови, в той час як ця особа теоретично могла би мати громадянство будь-якої колишньої республіки СРСР, наприклад Російської Федерації чи Білорусі, якщо вона протягом різних періодів життя проживала в цих колишніх республіках.

Тим більше такий обов'язок виглядає недоцільним, оскільки Законом України «Про громадянство України» передбачено, що при отриманні українського громадянства особа має подати зобов'язання припинити іноземне громадянство, або декларацію про відмову від іноземного громадянства (підданств) інших держав, або декларацію про відсутність іноземного громадянства. Більш того, відповідно до ст. 2 вказаного Закону якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України [223]. За статистичними даними Державної міграційної служби за 2017 р. встановлено належність до громадянства України на підставі рішень судів – 240 осіб. Оформлено належність до громадянства України на підставі внесених написів «Громадянин України» (п. 3 ст. 3) – 41. Також слід згадати про категорію осіб, на якій лежить обов'язок встановити свою належність до громадянства України, а саме обов'язок для колишніх громадян СРСР отримувати довідки про наявність чи відсутність громадянства держави походження, що є значно обтяженою процедурою, в тому числі і фінансово, для отримання громадянства України. Як правило категорія осіб, про яку йдеться, є малозабезпеченими громадянами,

тому що відсутність документів та громадянства значно обмежує їх в реалізації свого права на громадянство, а як наслідок і всіх прав, що з нього виходять.

На початку 2015 р. і до сьогоднішнього дня звернення з цього питання значно почастишали. Прикладом може бути справа пані Ц., у якої працівниками Державної міграційної служби в м. Одеса майже через 15 років був скасований дозвіл на імміграцію, який був виданий з порушенням вимог законодавства, а їй було запропоновано повернутися до Молдови, залишивши сім'ю та чоловіка в Україні. У справі пані Ц. представники Секретаріату Уповноваженого брали участь у справі та представляли свою позицію під час судових засідань. Слід зазначити, що в таких випадках суди займають позицію, що помилка працівника державного органу не є підставою для скасування документів, та приймають рішення на користь заявників. Зокрема, у зазначеному вище випадку в справі пані Ц. суд погодився з тим, що ні Закон України «Про імміграцію», ні будь-який інший Закон України не передбачає такої підстави для скасування дозволу на імміграцію, як виявлення органами ДМС своєї помилки. Така ж позиція була висловлена у Постанові Вищого адміністративного суду України № К/9991/46615/11 від 18.09.2013 р. Зокрема судом було констатовано, що компетентними органами в межах своїх повноважень має проводитись відповідна перевірка, результатом якої є прийняте рішення у справі [224].

Скасування рішення, прийнятого компетентними органами, є порушенням принципу пропорційності та порушення законодавства України, зокрема «Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і подання про його скасування та виконання прийнятих рішень», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1983 від 29.12.2002 р. в чинній редакції Постанови Кабінету Міністрів «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів від 26 грудня 2002 р. №1983». Крім того, за таких обставин особа проживає на території України на законних підставах більше десяти років та має міцні зв'язки з Україною, а отже видворення такої особи з території України у разі скасування її дозволу на імміграцію становить грубе порушення

ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. На підтвердження чого наводимо рішення Європейського суду з прав людини у справах «Меємі проти Франції» від 26 вересня 1997 р., «Бігаєва проти Греції» від 28 травня 2009 р.; справи «Беррехаб проти Нідерландів» від 21 червня 1988 р., «Мустакім проти Бельгії» від 18 лютого 1991 р. [224].

Така адміністративна практика Державної міграційної служби є неприпустимою, оскільки навіть якщо під час перевірки встановлено факт порушення вимог законодавства при видачі документа, то це ніяк не свідчить про вину саме тієї особи, яка отримала цей документ. Конкретний працівник органів внутрішніх справ, який приймав рішення з порушенням законодавства в той час, не відчуває ніяких наслідків за результатами цієї перевірки, оскільки з моменту прийняття ним цього хибного рішення пройшло 10 чи 15 років, а тому притягати його до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності неможливо у зв'язку із тим, що пройшли строки давності для притягнення до відповідальності. Отже, замість такого працівника органів внутрішніх справ фактично покарання несе саме та особа, якій документи були видані, оскільки саме її позбавляють певного статусу, яким вона користувалася тривалий час. Отже, йдеться не тільки не про забезпечення права людини на громадянства, а й навіть про його обмеження.

Негативна адміністративна практика Державної міграційної служби полягає ще і в тому, що такі перевірки здійснюються з дотриманням певного профайлінгу, тобто більш прискіпливим перевіркам підлягають саме ті громадяни України, які народилися не в Україні, але отримали в 90-тих роках минулого сторіччя або на початку 2000-них років паспорти громадян України, якщо вони з будь-яких причин звертаються до органів міграційної служби. Незважаючи на неодноразові звернення до Державної міграційної служби України, надані роз'яснення та проведені з цього питання зустрічі, практика скасування своїх рішень десятирічної давнини не припинилась та продовжує призводити до порушень права людини на громадянство. Є декілька шляхів вирішення вказаного питання. Перший – це проведення міграційної амністії та

легалізації осіб, які відповідають встановленим відповідним нормативним актом критеріям, дозволить вирішити проблему нелегального перебування на території України вказаної категорії іноземців та осіб без громадянства, а також уникнути неефективного притягнення до відповідальності згаданої категорії осіб, оскільки все одно вони будуть намагатися уникнути відповідальності або ж повторно порушувати встановлений порядок, оскільки мають намір проживати на території України.

Більше того, це буде позитивним кроком на шляху до адміністративно-правового забезпечення права людини на громадянство. Другий – це внесення відповідних змін до Закону України «Про громадянство України», в якому зокрема передбачити норму, що громадянами України є особи, які перебували у громадянстві СРСР, постійно проживають останні п'ять років на території України і не зробили заяви про належність до громадянства іншої держави. Такий підхід буде свідчити про намагання виконати взяті на себе в 2013 році під час ратифікації Конвенції ООН «Про скорочення без громадянства» міжнародні зобов'язання по скороченню кількості випадків без громадянства. Проте, ми вважаємо, що вдосконалення інституційної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство повинно відбуватися комплексно за допомогою чіткого визначення на законодавчому рівні системи засобів адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. На нашу думку, під системою засобів такого забезпечення права на громадянство потрібно розуміти сукупність активних дій державних органів центральної виконавчої влади та державних органів виконавчої влади на місцях з питань громадянства, спрямованих на забезпечення права на громадянство [225].

Отже, власне засобами конституційно-правового забезпечення права на громадянство, на наш погляд, повинні бути:

1. створення умов для реалізації права на громадянство;
2. реалізація права на громадянство;
3. захист права на громадянство;
4. охорона права на громадянство.

Виокремивши засоби адміністративно-правового забезпечення права на громадянство, пропонуємо визначити власне бачення змісту цих категорій. Насамперед, під створенням умов для реалізації права на громадянство розуміється комплекс заходів із удосконалення діяльності територіальних органів та підрозділів Державної міграційної служби України. Тому вважаємо за доречне внести до кола їх обов'язків наступні пункти:

1) забезпечувати функціонування зручних способів звернення до адміністративного органу, в тому числі організації регулярного проведення особистого прийому, наявність у необхідній кількості бланків (анкет, формулярів) звернення до адміністративного органу;

2) облаштувати приміщення, відведені для особистого прийому, засобами для отримання інформації (інформаційні буклети, зразки документів, відомості про місцезнаходження структурних підрозділів посадових та службових осіб, контактні телефони, місце і час прийому тощо). Обсяг інформації повинен бути достатнім для звернення особи до адміністративного органу без сторонньої допомоги;

3) періодично оприлюднювати в засобах масової інформації систематизовану інформацію щодо адміністративних послуг, які надаються; 4) забезпечувати можливість отримання повної інформації щодо діяльності адміністративного органу та адміністративних послуг, які ним надаються, за телефоном, номер якого повинен регулярно оприлюднюватись у засобах масової інформації, та на офіційному веб-сайті адміністративного органу; надсилатись за запитом особи поштою, в тому числі електронною. Таке забезпечення відкритості та доступності адміністративного провадження створить умови для реалізації особою права на громадянство.

Наступний засіб адміністративно-правового забезпечення права на громадянство пов'язаний безпосередньо з процесом реалізації права на громадянство, вплив на який на нашу думку мають наступні фактори: строк розгляду заяв про набуття громадянства, чіткий розподіл компетенції державних органів з питань громадянства. На сьогодні строк розгляду питань з

набуття громадянства, встановлений законодавцем становить до 3 місяців, окрім процедури набуття громадянства шляхом прийняття до громадянства – там строк становить не більше 1 року [225].

На нашу думку, потребує перегляду та скорочення законодавцем строк розгляду заяв про набуття громадянства за народженням та територіальним походженням. Особа, що бажає бути громадянство за територіальним походженням звертається до територіального органу, чи підрозділу Державної міграційної служби безпосередньо для отримання послуги у вигляді набуття громадянства, а всі перевірка достовірності всіх підстав, походження підтверджуючих документів тощо повинно здійснюватись на етапі збирання необхідного переліку документів для ДМС, це вирішить одразу 2 проблеми: розвантажить органи ДМС і звузить їх функцію виключно до органу, що видає документ про громадянство; скоротить строк розгляду заяв про набуття громадянства, оскільки документи, необхідні як підстава для отримання громадянства України вже не будуть потребувати перевірки. Вихід із ситуації вбачається у продовженні адміністративної реформи, створенні окремого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та імміграції. Звернення до досвіду західних країн, у тому числі США, Канади та держав Євросоюзу, переконує в тому, що в цих країнах для вирішення питань громадянства створено спеціально уповноважені органи з питань натуралізації, на які покладено обов'язки щодо перевірки, тестування, підготовки документів для надання громадянства країни особам. Досвід названих країн може бути ефективно використаний і в Україні, тим більш з огляду на євроінтеграційні прагнення нашої держави. Такий спеціальний орган повинен мати розгалужену систему своїх органів на місцях з урахуванням адміністративно-територіального поділу та чисельності жителів. Отже, реформування системи органів державної влади, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, має здійснюватися комплексно, на чіткій концептуальній основі, з урахуванням позитивного досвіду провідних зарубіжних країн та власних політико-правових традицій. Це актуалізує проблему наукового осмислення й

концептуалізації існуючих у світі процедур з питань громадянства (підданства) та відповідної інституційної структури. Такий підхід дозволить уникнути помилок у виборі основних напрямів і змісту майбутніх реформ, гармонізувати реформу у сфері громадянства з іншими реформами, що відбуваються в нашій країні. Таким чином строк розгляду заяв про набуття громадянства за народженням та територіальним походженням можна буде мінімізувати, наприклад, до 10 днів.

Наступним засобом адміністративно-правового забезпечення права на громадянство в частині реалізації права на громадянство повинно бути створення ефективного та зрозумілого механізму повідомлення громадянами України про факт набуття ними другого громадянства. На нашу думку, найбільш сприйнятливою формою такої процедури має бути надсилання листівповідомлень, що не потребують відповіді, до уповноваженого органу з питань громадянства. На сайті відповідного органу можна помістити типовий зразок такого листа-повідомлення [225].

Пошук вдосконалення змісту двох наступних засобів адміністративно-правового забезпечення права людини базувався на аналізі Конституції України, національного законодавства та міжнародних актів з прав людини, що дало підставу зробити висновок, що терміни «захист» та «охорона» у нормативному матеріалі вживаються як синоніми чи подібні за значенням поняття стосовно мети, завдань, методів та суб'єктів забезпечення прав і можуть використовуватись у практиці як ідентичні поняття. Забезпечуючи реалізацію права на громадянство, потрібно пам'ятати, що охорона та захист загально визнаних прав та свобод людини і громадянина, міжнародними і регіональними форумами використовується найчастіше шляхом нагляду.

Серед наглядових процедур виокремлюють:

- а) процедури звітування;
- б) механізми державних скарг;

в) механізми індивідуальних скарг та інше. Необхідно зазначити, що діяльність органів публічної влади із захисту та охорони прав людини здійснюється в двох правових режимах:

1) в межах загального функціонування органу, серед завдань якого визначено захист всіх прав та свобод, контроль та нагляд за дотриманням законодавства та недопущенням порушення прав і свобод людини і громадянина;

2) діяльність спеціально створеного та призначеного органу публічної влади для здійснення захисту права на громадянство, що включає в себе саме нагляд і контроль за дотриманням саме законодавства про громадянство [225].

В межах загального захисту та охорони прав людини Конституція України досить чітко визначає систему органів та посадових осіб різних рівнів, які повинні захищати права і свободи людини і громадянина. Це: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, підсистема судів загальної юрисдикції та спеціалізованих судів, Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура, адвокатура, інші правоохоронні органи України. І варто зазначити, що такий захист права на громадянство є більш ефективним, аніж спеціальний, причиною чого, на нашу думку, є використання саме механізмів індивідуальних скарг, свідченням чого є, зокрема, наведені в попередньому розділі кількість звернень, наприклад, до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про порушення права на громадянство.

Аналіз статистики яких свідчить, що проблеми адміністративного забезпечення права на громадянство виникають саме у сфері набуття громадянства та його позбавлення. Більше того окремо слід зазначити про те, що в цілому до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини протягом 2017 р. надійшло 124 скарги на діїпрацівників Державної міграційної служби України. Отже, проблеми виникають у частині здійснення охорони та захисту права на громадянство саме спеціальними внутрішньовідомчими органами з питань громадянства. У частині охорони та захисту права на громадянство

Державна міграційна служба контролює та координує діяльність територіальних органів та територіальних підрозділів ДМС, надає територіальним органам та територіальним підрозділам методичну і практичну допомогу, проводить перевірки їх діяльності.

Проте, на нашу думку, було б доцільно доповнити повноваження Державної Міграційної Служби України щодо розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність територіальних органів та підрозділів ДМС. Такий внутрішній контроль буде мати позитивне значення для ефективного адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. Варто зазначити, що проаналізувавши правовий статус Державної Міграційної служби, а саме в частині обов'язків Голови ДМС реалізовується і ще один з видів наглядових процедур – це процедури звітування. Оскільки згідно підпункту 6 п. 10 Положення Про Державну Міграційну Службу, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України Голова ДМС звітує перед Міністром внутрішніх справ про виконання планів роботи ДМС та покладених на неї завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності ДМС, її територіальних органів та територіальних підрозділів, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях.

Ми переконані, що використання якнайбільше наглядових процедур у частині здійснення засобів адміністративно-правового забезпечення права на громадянство буде свідченням активного застосування механізмів стримувань і противаг у діяльності органів публічної адміністрації з питань громадянства та позитивно відобразиться на забезпеченні права на громадянство в Україні. Необхідним, на нашу думку, є й вдосконалення функціонування громадянського контролю в системі державних органів з питань громадянства. Відповідно до Положення Про громадську раду при Державній міграційній службі України, затвердженого Наказом Державної міграційної служби України: громадська рада при Державній міграційній службі – є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі

громадськості у формуванні у формуванні та реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [225].

Необхідно зазначити, що Громадська рада при ДМС функціонує в розрізі діяльності ДМС, що стосується консультацій з громадськістю. Питання виникають щодо формування квот осіб-членів Громадської ради. Адже відповідно до вищезазначеного Положення: до складу Громадської ради може бути обрано не більше ніж по одному представнику від кожного інституту громадянського суспільства. А кількісний склад Громадської ради визначається установчими зборами та не може становити більше як 35 осіб. Якщо проаналізувати поняття інститутів громадянського суспільства, то таке поняття вперше в історії державотворення та правотворення незалежної України перестало бути філософською чи політологічною категорією, а було унормоване як система суб'єктів, наділених правами і обов'язками шляхом закріплення в українському законодавстві Постановою Кабінету міністрів «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 2002 р., де інститути громадянського суспільства – це громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, недержавні засоби масової інформації, легалізовані відповідно до законодавства України [226]. Та, оскільки, це поняття не є статичним упродовж 2008 р. силами співробітників Департаменту конституційного та адміністративного права, інших департаментів Міністерства юстиції України, представників центральних органів виконавчої влади, науковців, представників громадських організацій і інших інститутів громадянського суспільства з метою створення належних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації державної правової політики було розроблено «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976.

Важливим здобутком цього нормативно-правового акта, окрім реалізації вище зазначеної мети, стало унормування інститутів громадянського суспільства [227].

Отже, як простежується, коло суб'єктів, що входить до поняття інститутів громадянського суспільства було розширено. Саме тому, ми вважаємо, що інститути громадянського суспільства є доволі динамічним поняттям, зміст яких краще розкривається в доктрині юридичної науки. Вищенаведене спонукає нас зробити висновок про неефективність визначення кількісного складу Громадської ради при ДМС за допомогою такого поняття як інститути громадянського суспільства, які на законодавчому рівні не були переглянуті вже більше як 10 років. Хочемо зазначити, що на сьогодні до складу Громадської ради при ДМС входить 19 осіб, що є в два рази менше, ніж можливо за законодавством України.

Підсумовуючи, необхідно відзначити, що становлення інститутів громадянського суспільства має супроводжуватися розширенням інституту громадського контролю, який, не підміняючи та не замінюючи контрольну діяльність державних органів, здатний надати їм неоціненну допомогу і підтримку в реалізації державної міграційної політики. Громадський контроль, який організовано і цілеспрямовано в межах політико-правової системи, повинен вирішувати проблеми, що виникають між громадянами і державою цілком цивілізовано, шляхом використання визначених законом каналів взаємодії і взаємної відповідальності, такий контроль служить найважливішою умовою реалізації проголошеного Конституцією України принципу народовладдя.

Тому вважаємо за доцільне залучення громадськості і до діяльності Комісії при Президенті з питань громадянства, основними завданнями якої буде контроль за дотриманням права людини на громадянство шляхом: – контролю за дотриманням законодавства України про громадянство; – контроль за відповідністю прийнятих рішень Комісії законам України; – контроль за підбором та розстановкою кадрового складу Комісії тощо. Щодо створення

нових органів з питань громадянства, чи перегляду повноважень вже існуючих, хочемо зупинитись на наступному. Раніше, найгострішим питанням інституціонального забезпечення міграційної політики було зосередження комплексу міграційних функцій в єдиному центральному органі виконавчої влади [228], що й було зроблено в 2010 р. зістворенням Державної міграційної служби. Проте, на нашу думку, комплекс міграційних функцій цей центральний орган виконавчої влади все ж таки в собі не поєднав, адже формуванням міграційної політики дотепер займається Міністерство внутрішніх справ, а пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів Державна міграційна служба вносить також на розгляд міністра внутрішніх справ. Отже, з плином майже десяти років після створення Державної міграційної служби, вважаємо за необхідне завершити процес реформування інституційного забезпечення міграційної політики шляхом об'єднання цих функцій в одному органі.

Згідно із Положенням «Про Державну міграційну службу», яке було розглянуто нами в підрозділі 2.1., Державна міграційна служба України (ДМС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [229].

Оскільки серед двох основних завдань ДМС є внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів та реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі

протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [128], забезпечення формування якої покладено на Міністерство внутрішніх справ відповідно до п. 1. Положення Про Міністерство внутрішніх справ та частини 4 п. 3 Положення Про Міністерство внутрішніх справ [229].

Тобто Державна міграційна служба реалізовує державну політику у відповідній сфері, забезпечення формування котрої лежить на Міністерстві внутрішніх справ. На нашу думку, відійшовши від державоцетристського підходу до розуміння публічного управління та адміністрування до людиноцетристського потрібно переглядати й систему формування міграційної політики через призму забезпечення права людини на громадянство. Саме тому, вважаємо, що формування державної політики міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів не може бути покладено на Міністерство внутрішніх справ. В свою чергу, завдання та повноваження Міністерства внутрішніх справ України як центрального органу виконавчої влади, на нашу думку, мають бути зведені до наступного:

Міністерство внутрішніх справ України бере участь у формуванні державної політики з забезпечення дотримання законності та правопорядку у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Таким чином, п. 1 Положення Про Міністерство внутрішніх справ України, на нашу думку, необхідно змінити та виключити з поміж сфер, формування державної політики по відношенню до яких входить до відання Міністерства, сферу міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Відповідно, виключити і частину 4 п. 3 Положення. Водночас щодо вдосконалення інституційної системи

адміністративноправового забезпечення права на громадянство, хочемо зазначити, що проаналізувавши адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби, з їх правами та обов'язками та поняття міністерства та служби згідно Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», з якого випливає, що міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Можна зробити висновок, що за своєю природою Державна міграційна служба нагадує швидше міністерство, аніж службу. На користь цього свідчать і наступні фактори, які характеризують Державну міграційну службу, але притаманні й міністерствам:

1) до сфери компетенції Державної міграційної служби, окрім надання адміністративних послуг, в переважній більшості по відношенню до них, належить широке коло різноманітних повноважень;

2) в структурі Державної міграційної служби для погодженого вирішення питань, що належить до її компетенції та обговорення найважливіших напрямів її діяльності утворюється колегія. Зважаючи, що такі повноваження як центральний орган виконавчої влади з питань громадянства – Державна міграційна служба, здійснює Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України стосовно осіб, які відповідно до чинного законодавства України є такими, що постійно проживають за кордоном, а також приймають рішення про оформлення набуття громадянства України за народженням, стосовно осіб, які народилися за межами України, то логічно знову ж таки є заміна Державної міграційної служби на міністерство.

Звідси логічним є висновок, що Державна міграційна служба має вигляд міністерства, а ще якщо додати до сфери компетенції цього органу і формування державної політики, то цілком доцільним, на наш погляд, є створення окремого міністерства, наприклад, Міністерства міграційної політики. А Державна міграційна служба в цій моделі органів публічного

управління з питань громадянства буде займатися виключно наданням адміністративних послуг із питань громадянства в частині натуралізації. Отже, формуванням державної політики з питань міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів повинен займатися окремий центральний орган виконавчої влади, скажімо Міністерство міграційної політики. Таким чином, у Положенні Про Міністерство міграційної політики повинно бути зазначено наступне: «Міністерство міграційної політики України – це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство міграційної політики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів» [229]. На користь такого реформування інституційної системи адміністративно-правового забезпечення права на громадянство за наслідками якого утвориться Міністерство міграційної політики України свідчить і географічне положення України, яке наділяє її статусом транзитної держави, і відсутність на сьогодні міграційної політики в нашій державі, і партнерський обов'язок України у відносинах з ЄС щодо законодавчого визначення національних основ міграційної політики. З огляду на входження України до Європейського адміністративного простору, на нашу думку, існує необхідність у відповідності до інституційної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянства його принципам та засадам. Адже європейський адміністративно-правовий простір – це середовище, сформоване політикою та нормами Європейського Союзу, що передбачають активну роль національних урядів у межах якого органи управління держав-членів покликані заради однаковості забезпечення прав громадян гарантувати однорідний рівень якості

й ефективності адміністративних послуг. Інакше кажучи, спільний адміністративний простір можливий лише тоді, коли адміністративні принципи, правила, процедури і положення однаково застосовуються на певній території в межах національної конституції. Європейський адміністративний простір має власні традиції, які хоча й ґрунтувалися на характерних адміністративних традиціях ЄС, але перевершили їх. Основними характеристиками цього простору стала адміністративна надійність, яка є необхідною для гарантування верховенства права. У галузі європейського права Суд ЄС, спираючись на загальні правові принципи адміністративного права, спільні для держав-членів визначив значну кількість принципів адміністративного права.

До переліку увійшли: принцип законності, принцип недискримінації, принцип скасування незаконного адміністративного акта, принцип юридичної визначеності, право на захист, принцип пропорційності, принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина, принцип субсидіарності, принцип належного управління, принцип прозорості, принцип застосування. На їх основі сформувалися сучасні принципи Європейського адміністративного простору. Їх класифікація наведена в дослідженнях Програми СІГМА та Організації економічного співробітництва і розвитку та має такий вигляд: - група «юридична визначеність»: принцип правової держави, принцип верховенства права, принцип пропорційності, принцип доцільності, принцип процедурної справедливості, принцип своєчасності, - група «відкритість і прозорість»: принцип відкритості на противагу секретності, принцип прозорості на противагу дискретності; - група «відповідальність»: принцип відповідальності органів публічної адміністрації; презумпція вини органу публічної адміністрації у відносинах з громадянином; - група «ефективність і результативність»: принцип ефективної адміністрації, принцип ефективного та результативного виконання європейського законодавства [230].

Тому, як зазначається в літературі, що для України як країни, яка виявила бажання вступити до ЄС необхідним є врахування цих стандартів при вдосконаленні своєї системи публічного управління. Вважаємо, що ці

стандарти повинні бути зведені в адміністративні закони, наприклад в адміністративно-процесуальні акти та акти про адміністративні процедури. Науковці переконують, що для ефективного адміністративного забезпечення права на громадянство, як і інших прав людини доцільним є прийняття Кодексу про адміністративні процедури, адже ці принципи не працюватимуть лише завдяки існуванню добрих намірів та їх декларування, а мають бути повністю втілені в діяльність органів публічного управління з питань громадянства. Нормативна система адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство потребує більшої уваги до норм процедурного характеру, то в продовження цієї думки в межах дослідження вдосконалення інституційної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство пропонуємо віднести процедури з надання громадянства та його припинення до особливих процедур адміністративного провадження. Прикладом такого роду слугує нам запозичення досвіду з Чеської Республіки, де успішно функціонує адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство. Чітке врегулювання процедури адміністративного провадження з питань громадянства є просто необхідним в сучасних умовах функціонування суспільства. В більшій мірі для вдосконалення інституційної складової адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство особливої уваги потребує питання забезпечення права на друге громадянство людини. Адже обов'язок відмовлятися від другого громадянства для громадян України не передбачений. У зв'язку з цим неможливо не згадати частину першу ст. 19 Конституції України, яка проголошує: «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством» [231].

3.2. Проблеми функціонування інституту множинного громадянства та його забезпечення в рамках міжнародного права та національного права держав

У сучасних умовах активізації глобалізаційних процесів дедалі більше зростає до такого феномена, як інститут множинного громадянства. Ставлення до подвійного громадянства – визначає певний зміст державно-правової політики держави у сфері громадянства в цілому. Зміст таких особливостей пов'язаний від історії, політики, культури, демографічної, етнографічної ситуації, географічного положення та інших чинників.

В широкому значенні, подвійне громадянство в міжнародному праві має назву «біпатризм» (лат. *bi*– двічі, та грец. *patris* – батьківщина). У буквальному розумінні йдеться про те, що особи перебувають одночасно в громадянстві двох і більше держав [232]. Термін «подвійне громадянство» став широковживаним у зарубіжній та вітчизняній юридичній літературі, де подвійне громадянство майже завжди ототожнюється з множинним громадянством.

Так, Ю.Р. Боярс пропонує наступне визначення подвійного громадянства: «Подвійне громадянство (біпатризм), або множинне громадянство є таким правовим статусом особи, за якого вона одночасно володіє громадянством більш ніж однієї держави» [233]. Інакше кажучи, український законознавець вживає термін «подвійне громадянство» щодо осіб, які перебувають у громадянстві двох держав. Але існують випадки, коли особа має більш ніж два громадянства. Тоді подвійне громадянство є окремим випадком множинного громадянства.

Термін «множинне громадянство» є ширшим за своїм значенням і відбиває сучасні підходи до розгляду цього питання. Цей висновок підтверджує п. 8 ст. 2 Європейської конвенції про громадянство від 1997 року, де поняття «множинне громадянство» визначено як наявність в однієї особи одночасно громадянства двох чи більше держав [123].

Множинне громадянство, як свідчить зарубіжний досвід у цьому питанні, виникає з різних підстав як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру.

До об'єктивних чинників виникнення інституту множинного громадянства відносять історичні передумови: територіальні зміни, що спричиняють зміни юрисдикції держави; міграцію населення та вплив біженців; розбіжності законодавства різних держав щодо порядку набуття і припинення громадянства [234]. Взаємодія цих та інших підстав приводить до того, що переважна частина осіб стають громадянами одночасно двох або більше держав.

Випадки подвійного громадянства мають місце внаслідок різноманітного вирішення законодавством окремих держав питань про набуття і втрату громадянства. Можна також сказати, що подвійне громадянство є результатом колізії законів про громадянство різних держав. Воно може виникнути, наприклад, при народженні дітей від батьків, що мають різне громадянство, при натуралізації або в інших випадках. Подвійне громадянство виникає, також, у разі одруження жінки, яка є громадянкою країни, законодавство якої не позбавляє жінку свого громадянства при її одруженні з іноземцем (наприклад, Франція, США, Швеція), або громадянином такої країни, що автоматично надає громадянство жінці-іноземці, яка одружилася з її громадянином (наприклад, Бразилія) [235].

У світі є держави, які допускають можливість подвійного громадянства. Це, зокрема: Австралія, Бангладеш, Бельгія, Бразилія, В'єтнам, Канада, Колумбія, Кіпр, Домініканська Республіка, Сальвадор, Фінляндія, Греція, Гренада, Угорщина, Ісландія, Іран, Ірак, Ірландія, Ізраїль, Італія, Йорданія, Латвія, Ліван, Литва, Македонія, Мальта, Мексика, Чорногорія, Нова Зеландія, Сербія, Швеція, Сирія, Велика Британія, Сполучені Штати Америки [235].

У розглянутому історичному контексті цікавим уявляється американський досвід набуття подвійного громадянства. Так, у 1894-го і 1906 р. в Америці були ухвалені імміграційні закони, які забороняли американським громадянам перебувати в іноземному громадянстві. Слід зазначити, що нині ці закони не скасовано, але водночас вони й не охороняються жорстко органами влади.

Разом з тим, США 1940 р. було ухвалено Закон про громадянство, що обмежує права американських громадян, які беруть участь у політичних виборах іншої держави. При цьому чинна юридична практика дає можливість американському громадянину також залишати громадянство іншої країни. Наприклад, іноземець, який став громадянином США за допомогою натуралізації, може зберегти своє колишнє громадянство за умови, якщо його рідна країна не вимагає, щоб він відмовився від нього. Аналогічно, громадянин США може стати громадянином іншої країни і при цьому зберегти своє американське громадянство, але лише в тому випадку, якщо інша країна не зобов'язує його відмовитися від громадянства США. Прикладом такої суперечності є традиційний текст присяги для осіб, які отримують американське громадянство, який вимагає від того, хто присягає, не лише вірності новій батьківщині, а й відмови від попереднього громадянства [235].

Водночас в американському законодавстві немає поняття «подвійне громадянство». Але американська влада не переслідує тих, хто прийняв присягу, зберігши при цьому за собою колишнє громадянство, а Державний департамент у інтересах розширення міжнародної співпраці не звертає увагу на те, що багато нових американців, які подорожують світом, також не відмовилися від старої батьківщини. Хоча в американському паспорті прямо вказано, що «власник його не визнає більше жодного громадянства» [235].

Нині множинне громадянство найчастіше виникає в результаті колізії норм законодавства різних держав, коли одна держава при визначенні належності до свого громадянства дотримується виключно принципу «права крові», тобто визнає своїми громадянами осіб, батьками яких є його громадяни, а інша держава додержується виключно принципу «права ґрунту», тобто визнає своїми громадянами осіб, які народилися на її території (наприклад, Бразилія, Велика Британія). У цьому разі множинне громадянство виникає як об'єктивний юридичний факт незалежно від волевиявлення особи, а різних підходів у законодавствах конкретних держав.

Прикладом виникнення множинного громадянства може слугувати і шлюб жінки з іноземцем, якщо законодавство держави дружини зберігає за нею громадянство, а законодавство держави чоловіка надає їй своє громадянство. Таке автоматичне набуття громадянства передбачено в законодавстві Італії, Домініканської Республіки. Крім того, є ще один чинник, який, не можна брати до уваги – це набуття громадянства за натуралізацією, якщо законодавство держави, громадянство якої набуває індивід, не вимагає відмови від його попереднього громадянства (Іспанія, Росія) [236].

Крім об'єктивних причин виникнення множинного громадянства, існують і суб'єктивні чинники, а саме: діяльність осіб, які набули громадянства іноземної держави, порушуючи передбачені державами правила набуття та припинення громадянства.

Цікавою є позиція відомого російського вченого С. А. Авак'яна, який, з огляду на повноту виявлення варіантів виникнення подвійного громадянства, розподіляє їх на такі групи: 1) держава може передбачати для своїх громадян можливість подвійного громадянства і дозволяє його набуття; 2) громадянин може явочним шляхом (за власним бажанням без дозволу держави) набути громадянства іншої держави, але потім просити свою державу визнати його подвійне громадянство; 3) держави можуть укласти міжнародні угоди про подвійне громадянство; 4) колізія законодавства двох держав унаслідок якої особа набуває громадянства іншої держави незалежно від своєї волі [237].

Причина державотворення свідчить, що виключити випадки множинного громадянства неможливо. Множинне громадянство має об'єктивний характер: джерело його виникнення – суверенність держав у регулюванні питань громадянства; умови виникнення – міграція та територіальні зміни.

Множинне громадянство має як позитивні, так і негативні наслідки. До позитивних наслідків встановлення множинного громадянства належать: додаткові гарантії реалізації і захисту прав і свобод особи, оскільки, особи, які володіють множинним громадянством мають рівні права та обов'язки з громадянами держави, у якій вони проживають, водночас зберігаючи культурні

й інші зв'язки з державою походження; приймаюча держава легше інтегрує резидента з множинним громадянством, ніж іноземного громадянина, а держава походження зберігає зв'язок зі своїм громадянином, що особливо важливо для держав, які розвиваються; наявність значної кількості осіб із множинним громадянством може сприяти інтенсифікації зв'язків між державами [238].

Але множинне громадянство має і негативні наслідки. До них традиційно відносять: множинне громадянство здатне створити для індивіда додаткові обов'язки. Його можуть зобов'язати нести військову службу у двох або більше державах, плати податки двом або більше державам. Такого роду встановлення подвійних обов'язків є правомірними, оскільки Гаазькою конвенцією 1930 р. щодо деяких питань, які стосуються колізії законів про громадянство, передбачено, що особа, яка володіє одним або двома громадянствами, може розглядатися кожною державою, громадянином якої вона є, як її громадянин, що повинен підкорюватися законом і умовам кожної із держав; неминучі колізії у правовому статусі особи з множинним громадянством через суперечності в законодавстві двох або більше держав; множинне громадянство не знімає проблеми культурної, мовної та іншої інтеграції; у правовому контексті ефективність множинного громадянства й для особи, й для держави мінімальна – особа може повноцінно користуватися правами та виконувати обов'язки лише перед однією державою, права ж і обов'язки перед іншою державою фактично є декларативними [239].

В свою чергу С. Кабірадж, висвітлюючи позитивні й негативні аспекти множинного громадянства, вважає, що це явище створює більше проблем, ніж надає переваг [234]. З огляду на внутрішнє законодавство, кожна з держав, яка допускає множинне громадянство, має право вважати особу, яка має громадянство двох і більше країн, тільки своїм громадянином, якщо це не суперечить її міжнародним зобов'язанням, і може вимагати від неї виконання громадянських обов'язків (зокрема, військової повинності), чим і ускладнює

правове становище осіб, які мають два або більше громадянств. Це й зумовлює негативне ставлення більшості держав до таких осіб [240, с. 241].

Для розв'язання багатьох проблем, пов'язаних з подвійним громадянством, використовується принцип визначення ефективного громадянства. Ефективне громадянство пов'язане з необхідністю визначення фактичного або переважного громадянства біпатрида для розв'язання проблем, пов'язаних з колізійною формулою прикріплення, що визначає особистий статут фізичної особи (*lex patriae* або *lex domicilii*). У цьому випадку виходять з місця постійного проживання особи, її роботи, місця перебування її майна, насамперед нерухомого, проживання її сім'ї тощо. Це, наприклад, дуже актуально в сучасній Європі, де існують «прозорі» міждержавні кордони, що, по суті, скасовані, спостерігається ординарна міграція населення в межах Європейського Союзу [240, с. 256].

Ситуації подвійного громадянства або безгромадянства аномальні й збиткові не тільки стосовно до відповідних осіб, але й тому, що вони можуть породжувати і дійсно породжують конфліктні ситуації і спори між державами. На рівні загального міжнародного права їх неможливо розв'язати, хоча в окремих випадках деякі заходи вживаються. Так, відповідно до норм міжнародного права про зовнішні зносини держав, кодифікованим нині в ряді універсальних конвенцій, діти дипломатичних агентів і інших відповідних їм осіб, які народилися на території держави їхнього перебування, не набувають громадянства в силу винятково законодавства цієї держави. Тому основний засіб пом'якшення або недопущення ситуації подвійного громадянства або безгромадянства полягає в укладанні договорів про громадянство між заінтересованими державами, що і має місце на практиці [240, с. 273].

Загалом, більшість держав негативно ставиться до множинного громадянства, так як кожна держава, що допускає таке явище, має право вважати, особу, яка має два або більше громадянств, тільки своїм громадянином, якщо це не суперечить її міжнародним зобов'язанням і може вимагати від неї виконання громадянських обов'язків (зокрема, військової

повинності), чим і ускладнює правове становище осіб, які мають два або більше громадянства [240, с. 290].

Через значний негативний потенціал множинного громадянства виправданим є прагнення держав до ліквідації ситуації множинного громадянства або до мінімізації його наслідків, що можливо за допомогою внутрішньодержавних, так і міжнародно-правових засобів.

Найбільш поширеним способом усунення випадків множинного громадянства, що створює юридичну невизначеність і порушує тим самим оптимальний режим правового регулювання статусу особи внутрішньодержавним правом, є оптація, що означає добровільний вибір громадянства при зміні державою, громадянином якої особа була, території [241].

Більш ефективним і дійовим способом порівняно з внутрішньодержавними є міжнародні договори, що укладаються державами і можуть бути спрямовані як на запобігання випадків виникнення множинного громадянства, так і на врегулювання його наслідків.

Складна природа множинного громадянства утруднює вироблення єдиного ставлення до нього різних держав. Тому в міжнародній практиці склалися різні підходи щодо інституту множинного громадянства.

По-перше, це можливість визнання множинного громадянства (Канада, Ірландія. Іспанія. Ліхтенштейн). Про можливість множинного громадянства прямо зазначається в конституціях деяких держав. При цьому, як правило, робляться посилання на існуючі між відповідними державами так звані особливі зв'язки історичного характеру. Прикладом таких зв'язків є договори про подвійне громадянство між Іспанією і низкою латиноамериканських держав. У ст. 11 Конституції Іспанії зазначено, що навіть якщо вони не визнають за своїми громадянами такого права на взаємній основі, іспанці можуть натуралізуватися без втрати громадянства за народженням [125].

По-друге, ряд держав допускає множинне громадянство за певних умов або не вимагає відмовлення від попереднього громадянства при набутті нового

(США, Велика Британія, Бельгія, Італія, Нідерланди). Так, згідно зі ст. 5 Акта про громадянство 1981 р. Великої Британії, громадянин британських залежних територій, який належить до категорії осіб, з якими, відповідно до договорів Співдружності, слід поводитися як із громадянами Об'єднаного Королівства, має право на реєстрацію як громадянин Великої Британії за умови подання ним заяви [242].

По-третє, держави здебільшого негативно ставляться до множинного громадянства (Німеччина, Швеція, Японія, ПАР, Філіппіни). Умовою прийняття до громадянства таких держав є припинення іноземного громадянства. Це пояснюється тим, що воно гальмує інтеграцію особи в суспільство, впливає на здійснення суверенної влади і потенційно загрожує конфліктами у сфері міждержавних відносин. Втім в законодавстві деяких із цих держав були передбачені випадки, коли відмова від первісного громадянства не вимагається. Так, з 1984 р. Міністерство юстиції Японії може в особливих випадках давати дозвіл на натуралізацію без припинення особою іноземного громадянства за наявності родинних зв'язків із громадянином Японії чи неможливості втрати особою попереднього громадянства, незважаючи на її бажання (ч. 2 ст. 5 Закону про громадянство) [243].

Україна належить до групи держав, що негативно ставляться до випадків множинного громадянства і намагається їх уникнути. Одним з основних принципів її законодавства про громадянство є принцип єдиного громадянства. При цьому він має два аспекти.

По-перше, принцип єдиного громадянства означає громадянство держави України, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Тобто, в Україні не може бути громадянство АР Крим, областей, інших адміністративно-територіальних одиниць.

По-друге, принцип єдиного громадянства означає, що громадянин України, який набув громадянства іншої держави або держав, у правових відносинах з Україною визнається лише громадянином України. У даному аспекті відображається негативне ставлення держави до множинного громадянства.

Водночас принцип єдиного громадянства в Україні означає невизнання правових наслідків множинного громадянства.

Питання подвійного громадянства останні кілька років є головною темою для обговорення в українському суспільстві. На розгляд парламенту надійшов визначений президентом як невідкладний законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства» №2590 [244]. Згідно з пояснювальною запискою мета ухвалення документу – врегулювання, актуалізація та відповідність до норм чинного законодавства питань, пов'язаних із набуттям та втратою громадянства. По суті, йдеться про спрощення отримання українського паспорту іноземцями українського походження та людям, у яких зацікавлена держава.

Чинне законодавство України не визнає «два паспорти». У 4-й статті Конституції зазначено, що в Україні існує єдине громадянство, підстави для набуття чи втрати якого визначаються законом. Закон передбачає, зокрема, автоматичну втрату українського паспорта в разі добровільного отримання посвідки іншої країни (за умови досягнення повноліття). Чіткий механізм процедури позбавлення громадянства не прописаний і де-факто не працює. При цьому ще й прямо суперечить Конституції, у 25-й статті якої зазначено, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства. Правовою невизначеністю користується, зокрема, українська політична та бізнесова еліта, представники якої подекуди мають по два, а то й три паспорти.

Законопроектом пропонується розширити коло осіб, які можуть претендувати на український паспорт. До таких планують віднести людей, чії предки проживали на території України (у межах сучасних кордонів) за будь-яких урядів з кінця XIX – початку XX століття. Потенційно це може стосуватися мільйонів нащадків етнічних українців, які залишили територію держави. Скільки з них досі асоціюють себе з ненькою – питання відкрите. Ще одна новела – обов'язок подавати декларацію про вихід з іноземного громадянства визначеному колу осіб. До таких президент пропонує віднести, наприклад, військовослужбовців-контрактників ЗСУ та людей, які «мають

визначні заслуги» перед державою. Сюди ж хочуть зарахувати біженців та шукачів притулку, чий статус підтвердить МЗС.

У документі визначений перелік державних посад, які не можуть обіймати біпатриди. До списку включені, зокрема, секретар РНБО та його заступники, члени ЦВК, Нацради з питань телебачення та радіомовлення, члени Кабінету міністрів, прокурори тощо. Претенденти на ці посади мають подати декларацію про відсутність паспортів інших держав. При цьому згадка про народних депутатів відсутня, а механізм перевірки правдивості інформації в деклараціях не визначений.

Президент поставив перед народними депутатами непросте завдання: легалізувати українських біпатридів, не порушуючи при цьому норму Конституції про єдине громадянство. Згідно з висновком Головного науково-експертного управління (ГНЕУ) Верховної ради зробити це без уточнення приписів Основного закону неможливо. У законопроекті немає термінів «множинне» чи «подвійне», хоча в разі його ухвалення де-факто будуть створені умови для появи в Україні великої кількості громадян із двома і більше паспортами. ГНЕУ також попередило, що ухвалення законопроекту в нинішньому вигляді може дати ЄС підстави переглянути правила безвізового режиму з Україною [245].

Слід зауважити, що останнім часом ставлення до множинного громадянства у міжнародному праві дещо змінилося. Якщо Конвенція про скорочення випадків множинного громадянства і про військовий обов'язок у випадках множинного громадянства 1963 р. була спрямована на уникнення множинного громадянства, то Європейська конвенція про громадянство 1997 року є нейтральною до цього питання. Її положення не обмежують право держави-учасниці визначити у своєму законодавстві: а) зберігають чи втрачають її громадянство особи, які набувають або мають громадянство іншої держави; б) чи пов'язано набуття або збереження її громадянства з відмовою від іншого громадянства або від його втрати (ст. 15). При цьому Європейська конвенція про громадянство встановлює, що держава-учасниця дозволяє: а) дітям, які

автоматично набули різних громадянств від народження, зберігати ці громадянства; б) своїм громадянам мати інше громадянство, якщо це інше громадянство автоматично набувається у зв'язку зі вступом у шлюб (ст. 14) [122].

Усе це надає підстави стверджувати, що норми міжнародного права не суперечать як прямій забороні множинного громадянства (якщо при цьому не виникає стан безгромадянства), так і його визнання окремими державами. Держави абсолютно вільні у виборі: чи запобігатимуть вони виникненню та існуванню множинного громадянства, чи ні. Кожна держава підходить до вирішення проблеми множинного громадянства відповідно до особливостей власної політики, культури, демографічної ситуації, географічного положення.

З вирішенням різних питань подвійного громадянства стикається кожна держава [246]. Однак не всі держави визнають подвійне громадянство, намагаються уникнути випадків виникнення подвійного громадянства, укладаючи міжнародні договори, спрямовані на припинення можливостей освіти подвійного громадянства. Але все ж, як відзначають деякі дослідники, створення законодавства, що повністю виключає існування осіб, що володіють громадянством декількох держав, навряд чи можливо. Заперечення інституту подвійного громадянства може привести до збільшення числа нерегульованих випадків подвійного громадянства [247].

З точки зору конституційної практики з проблем громадянства є досвід Російської Федерації. Так, законодавство визнає подвійне громадянство на конституційному рівні. Однак надаючи російським громадянам можливість придбання іноземного громадянства, покладає на них обов'язок повідомляти державу про набутий громадянство.

Відповідно до ст. 3 Федерального закону про громадянство подвійне громадянство є наявність у громадянина Російської Федерації громадянства (підданства) іноземної держави.

Радянське законодавство про громадянство заперечувало подвійне громадянство. Вперше подвійне громадянство отримало закріплення в Законі

про громадянство РРФСР 1991 року, ст. 3 якого надавала можливість російському громадянину за його клопотанням набути громадянства іншої держави, з яким укладено відповідний міжнародний договір.

В даний час питання подвійного громадянства регулюються ст. 62 Конституції, ст. 6 Федерального закону про громадянство. Зіставлення їх змісту дозволяє зробити наступні висновки. Ст. 62 Конституції, яка закріплює, що «громадянин Російської Федерації може мати громадянство іноземної держави (подвійне громадянство) відповідно до федеральним законом або міжнародним договором», за своїм смисловим значенням є дозвільну правову норму, відображає політику Російської Федерації щодо визнання подвійного громадянства, вказує на допустимі підстави набуття подвійного громадянства. Відповідно до ч. 1 ст. 6 Федерального закону про громадянство «громадянин Російської Федерації, що має також інше громадянство, розглядається Російською Федерацією тільки як громадянин Російської Федерації, за винятком випадків, передбачених міжнародним договором Російської Федерацією або федеральним законом». Така норма по своїй суті має обмежувальний характер, фактично не визнає подвійне громадянство, а лише констатує факт його наявності у російського громадянина, розглядає подвійне громадянство швидше, як виняток з правила. Таким чином, виникає питання про відповідність ч. 1 ст. 6 Федерального закону про громадянство ст. 62 Конституції.

Серед теоретичних проблем інституту подвійного громадянства першорядне значення має неоднозначність законодавства, що закріплює визначення подвійного громадянства.

Як було зазначено вище, громадянин Російської Федерації може мати громадянство іноземної держави, яке він придбав у відповідності з міжнародним договором Російської Федерації з таким іноземною державою або федеральним законом. Як зазначається в наукових роботах, присвячених дослідженню питань подвійного громадянства, російське законодавство про громадянство не дає чіткого уявлення про який саме федеральному законі

йдеться: про чинному Законі про громадянство або про спеціальному федеральному законі, спрямованому на врегулювання питань подвійного громадянства, який ще необхідно прийняти [248]. На наш погляд, в такій ситуації мається на увазі не діє Федеральний закон про громадянство, так як в ч. 1 ст. 6 Федерального закону про громадянство міститься відсилання до іншого, а не до даного федерального закону, відповідно до якого можна придбати подвійне громадянство. Отже, до тих пір, поки спеціальний закон про врегулювання питань подвійного громадянства не буде прийнятий, придбання подвійного громадянства фактично можливо тільки відповідно до міжнародних договорів Російської Федерації з іноземними державами.

Зі змісту ч. 1 ст. 6 Федерального закону про громадянство (наведено вище) слід, що в залежності від підстав набуття подвійного громадянства, російський громадянин знаходиться в правовідносинах різного характеру з Російською Федерацією. Тобто при придбанні подвійного громадянства на підставі міжнародного договору або федерального закону, російський громадянин розглядається Російською Федерацією як особа, яка має подвійне громадянство. Якщо ж російський громадянин набуває громадянство іноземної держави з інших підстав, то держава розглядає такого громадянина, як має тільки російське громадянство.

Придбання іноземного громадянства російським громадянином в порядку, який не передбачений міжнародним договором або федеральним законом, може бути пов'язано з розбіжністю російського законодавства про набуття та припинення громадянства з аналогічним законодавством іноземної держави, громадянство якої було придбано; з шлюбно-сімейними відносинами осіб, які мають громадянство різних держав; з територіальними перетвореннями, які ведуть за собою зміну юрисдикції держав, міграцію населення і приплив біженців; з діяльністю осіб, які купують друге громадянство з порушенням встановлених державами правил прийому і припинення громадянства [239].

Для розуміння сутності подвійного громадянства було проведено порівняння правового становища російських (іноземних) громадян, які

придбали іноземне (російське) громадянство на підставі міжнародного договору і в силу інших правових обставин. За основу міжнародного договору в області подвійного громадянства можна навести положення чинного між Російською Федерацією і Республікою Таджикистан Договору про врегулювання питань подвійного громадянства від 7 вересня 1995 року (далі по тексту - Договір).

Порівняльно-правове дослідження проводилося за критеріями, вказаними нижче. Витяги з нормативних правових актів, що використовуються для проведення дослідження, відображені в Додатку № 1 до цієї дисертаційної роботи.

1. Чи враховується російською державою іноземне громадянство у громадянина Росії. Громадянин Російської Федерації, який має іноземне громадянство, розглядається на її території виключно як російський громадянин, якщо інше не передбачено міжнародним договором або федеральним законом. Тому, С.А. Авакьян називає таке іноземне громадянство «сплячим» [237].

Разом з тим, міжнародне договірне право за вищезазначеного положенню неоднозначно. Наприклад, відповідно до ст. 3 Договору між Україною і Республікою Македонія та Республікою Чорногорія про подвійне громадянство особа, яка має подвійне громадянство, вважається виключно громадянином того договірної держави, на території якого воно перебуває, якщо не визначено інше [249]. Але в уже згадуваному нами Договорі таке положення відсутня. Однак з тексту Договору випливає, що особи, які мають подвійне громадянство, в країні перебування не розглядаються як іноземні громадяни. У грудні 2014 р ст. 6 Федерального закону про громадянство була доповнена положеннями, відповідно до яких на всіх російських громадян, що мають іноземне громадянство і проживають на території Російської Федерації, якщо інше не передбачено в міжнародному договорі Російської Федерації або федеральному законі, покладено обов'язок щодо повідомлення органів державної влади Російської Федерації про наявність у них іноземного

громадянства (іноземних громадянств). Пов'язано покладання такого обов'язку з тим, що російський громадянин, який має також іноземне громадянство, знаходиться в правовому зв'язку і з іншою державою, несе перед ним обов'язки, і може здійснювати діяльність не тільки відповідно до інтересів Росії, але і з інтересами іноземної держави [250] головним чином в питаннях забезпечення безпеки країни [251]. Зазначене положення Федерального закону про громадянство показує, що Російська Федерація розглядає російських громадян, що придбали громадянство іноземного держави, з яким у Росії не укладено міжнародний договір з питань подвійного громадянства, не тільки як російських громадян, але і враховує їх іноземне громадянство. При виконанні зазначеного обов'язку громадянами держава буде мати відомості про їх іноземному громадянстві і зможе їх застосувати в разі необхідності [252] з метою уникнення появи [253] можливого конфлікту інтересів між державами .

За словами одного з авторів законодавчої зміни про обов'язок російських громадян повідомляти про своє іноземне громадянство, В.Н. Плігіна, отримання державою інформації про наявність у російських громадян іноземного громадянства мало на меті попередити заняття такими російськими громадянами державних посад [254] в тих випадках, коли це забороняється [255]. Однак відповідальність за невиконання зазначеного обов'язку передбачена для всіх російських громадян, а не тільки для тих , хто заміщає державні посади.

Ще одним прикладом того, що російський громадянин, який має громадянство іноземної держави, з яким у Російській Федерації відсутня міжнародний договір з питань подвійного громадянства, розглядається державою не тільки як російський громадянин, але і як іноземний громадянин одночасно, є положення, пов'язане з вирішенням питання про усиновлення (удочеріння) дітей. Так, у Федеральному законі від 28 грудня 2012 року № 272-ФЗ «Про заходи впливу на осіб, причетних до порушень основоположних прав і свобод людини, прав і свобод громадян Російської Федерації» [256] встановлено заборону на усиновлення російських дітей громадянами США.

Органи виконавчої влади в реєстрації в якості усиновителів відмовляють і російським громадянам, які мають друге громадянство США, на тій підставі, що у них є громадянство США [257].

На погляд Бабуріна В.Л., положення вищевказаної ч. 1 ст. 6 Федерального закону про громадянство про розгляд російського громадянина, що має іноземне громадянство, тільки як громадянина Російської Федерації, якщо інше не передбачено міжнародним договором або федеральним законом, не реалізується на практиці в повному обсязі [258].

2. Необхідність відмови від попереднього громадянства з метою набуття громадянства іноземної держави. При придбанні російського громадянства іноземним громадянином на підставі міжнародного договору відмова від свого першого громадянства не потрібна. У свою чергу, набуваючи російське громадянство на інших підставах, іноземний громадянин зобов'язаний відмовитися від свого колишнього громадянства, крім тих випадків, коли така відмова не потрібно за російським законодавством або неможливий в силу об'єктивних причин. Розглянемо зворотню ситуацію. При придбанні іноземного громадянства російським громадянином на підставі міжнародної угоди відмова від російського громадянства не потрібна. Купуючи іноземне громадянство на інших підставах, російський громадянин відмовляється від російського громадянства, якщо за законодавством про громадянство іноземної держави серед умов набуття громадянства є відмова від попереднього громадянства.

3. Порядок і місце здійснення основних прав. При придбанні подвійного громадянства на підставі міжнародного договору порядок і місце здійснення основних прав (наприклад, права на соціальне забезпечення, медичне обслуговування) визначені в міжнародному договорі. Як правило, таким місцем є країна постійного проживання особи, якщо інше не передбачено угодами між державами. У свою чергу, особа, яка набула подвійне громадянство в іншому порядку, реалізує свої права відповідно до внутрішнього законодавства держав, громадянством яких володіє.

4. Порядок і місце виконання обов'язків. Положення попереднього пункту про порядок і місце здійснення основних прав особами, що мають подвійне громадянство, застосовні до питань регулювання порядку і місця виконання обов'язків такими громадянами. Проте існують деякі особливості, пов'язані з виконанням обов'язків з несення військової служби особами, що володіють подвійним громадянством. Наприклад, в разі набуття подвійного громадянства на підставі міжнародного договору, виконання обов'язку щодо несення військової служби в одній державі вважається виконав обов'язки щодо несення військової служби в іншій державі. При придбанні подвійного громадянства з інших підстав особа минуле військову службу в одній державі, звільняється від обов'язку несення військової служби в іншій державі при наявності міжнародної угоди між державами з даного питання [259]. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 14 Договору про співробітництво в галузі усиновлення (удочеріння), укладеного між Україною і Російською Федерацією і Французькою Республікою, повнолітні усиновлені діти, які мають громадянство обох держав і пройшли військову службу в одному з таких держав, звільняються від проходження військової служби в іншій державі.

Виконання обов'язку зі сплати податків залежить не від того, яке громадянство має особа, а від того, в якій державі особа є податковим резидентом. Тому, коли подвійне громадянство було придбано на підставі міжнародного договору, то місце і порядок виконання обов'язку зі сплати податків як і будь-який інший обов'язки, визначені в договорі. Якщо російський громадянин набуває подвійне громадянство в іншому порядку, то він виконує обов'язок по сплаті податків відповідно до внутрішнього законодавства кожної з держав громадянської належності. Однак для останньої категорії громадян з даного питання передбачений ряд допоміжних законодавчих положень. Наприклад, з метою звільнення від сплати окремих видів податків по кілька разів особи, що є податковим резидентом декількох держав, Російська Федерація укладає міжнародні угоди про уникнення подвійного оподаткування таких осіб [260], якими встановлено ряд критеріїв для визначення податковим

резидентом якого з держав, які підписали угоду, буде дана особа. Якщо не вдається вирішити питання резиденства за допомогою таких критеріїв, як місце постійного проживання, економічні зв'язки з державою, то використовують критерій громадянства. І в тому випадку якщо кожна з держав вважає особа своїм громадянином, тобто особа має подвійне громадянство, питання про резиденстве, отже, про місце сплати податків, вирішується за згодою держав [261].

4. Захист і заступництво осіб, які мають подвійне громадянство. Розгляд особливостей захисту осіб, які мають подвійне громадянство, необхідно проводити за двома напрямками: захист російського громадянина в державі, громадянством якого він також володіє і в третій державі. Відповідно до ст. 4 Конвенції, що регулює деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство, встановлений міжнародно-правовий принцип дипломатичної захисту громадян, на підставі якого держава не може надавати захист своїм громадянам від держави, громадянами якої вони також є. Таким чином, Російська Федерація може надати дипломатичну захист російському громадянину, котрий володіє іноземним громадянством, в будь-якій державі крім того, чийм громадянством він також володіє. Звернемо увагу на наступні обставини. Зазначена вище Конвенція спрямована на вирішення окремих зловбоденних питань, пов'язаних з можливими розбіжностями в законах про громадянство різних держав, в тому числі і на вирішення питань подвійного громадянства, що виникає внаслідок таких розбіжностей. Також дана Конвенція не була підписана Російською Федерацією. Міжнародна угода про врегулювання питань подвійного громадянства є самостійна підстава для виникнення подвійного громадянства, в якому виражена воля кількох держав за рішенням окремих основних питань подвійного громадянства, воно не пов'язане з колізіями законів про громадянство різних країн. Тому, щодо громадян, які придбали подвійне громадянство на підставі міжнародного договору, застосування в питаннях надання захисту таких громадян підлягають положення зазначеного договору. Так, відповідно до ст. 6 Договору між

Україною і Російською Федерацією і Республікою Таджикистан про врегулювання питань подвійного громадянства, право дипломатичного захисту особи, яка має подвійне громадянство, надається з боку кожної з держав без обмежень. Російський громадянин, який має подвійне громадянство на підставі міжнародного договору, розглядається на території іноземної держави, в тому числі і як російський громадянин. Також російському громадянину, що знаходиться за межами Російської Федерації, гарантовані захист і заступництво з боку держави (розглянуто в параграфі другому глави другої цього дисертаційного дослідження). На підставі викладеного, за змістом чинного законодавства про громадянство Російська Федерація має право надавати дипломатичний захист російським громадянам, які мають подвійне громадянство на підставі міжнародного договору, і на території тієї держави, громадянством якого особа також володіє.

Коли подвійне громадянство придбано не на підставі міжнародного договору, російський громадянин в такому випадку розглядається на території Росії тільки як російський громадянин, а на території іноземної держави як іноземний громадянин. У зазначеній ситуації Російська Федерація не може надати громадянину дипломатичний захист на території іноземної держави, громадянством якого він також володіє. Про труднощі захисту таких громадян відзначав в одному зі своїх доповідей Уповноважений з прав людини в Російській Федерації, констатує відсутність правових підстав для дій на захист російських громадян на території іноземної держави, громадянством якого вони також мають [262].

Особа, яка набула подвійне громадянство відповідно до міжнародного договору, при знаходженні в третій державі користується захистом з боку тієї держави, де постійного проживає, або ж на його прохання з боку іншої держави, громадянством якого також володіє. Якщо ж особа набула подвійне громадянство в силу інших правових обставин, то відповідно до міжнародних правових стандартів, закріплених в ст. 5 Конвенції, яка регулює деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство від 12 квітня 1930 р, має право на

захист з боку тієї держави, де постійно проживає або з яким має більш тісний зв'язок (принцип «ефективного громадянства» [263]).

Порівняльно-правовий метод дослідження дозволяє визначити: правове становище громадянина, який придбав іноземне громадянство відповідно до міжнародного договору, відрізняється від правового становища російського громадянина, який придбав іноземне громадянство в силу інших правових обставин. Однак в російському законодавстві, що регулює вирішення питань подвійного громадянства, відбувається змішування зазначених правових положень громадян головним чином у зв'язку з тим, що поняття «подвійне громадянство» негласно акумулює в собі можливість для російського громадянина мати іноземне громадянство як відповідно до міжнародного договору або федеральним законом, так і в силу інших обставин. Така відсутність чіткого розмежування між правовими положеннями осіб, що володіють подвійним громадянством, може породити правову невизначеність і правову неграмотність російських і іноземних громадян, і як наслідок, «підміну» правових наслідків для осіб, які мають подвійне громадянство на підставі міжнародного договору, правовими наслідками для осіб, тих, хто знаходить подвійне громадянство з інших підстав, і навпаки [264].

Дозволити ситуацію, що склалася допоможе закріплення в чинному законодавстві про громадянство розмежування поняття подвійного громадянства відповідно до підставами його придбання.

Ще при розробці та розгляді різних проектів Федерального закону про громадянство були зроблені спроби провести таке розмежування, однак увагу розробників законопроектів було спрямоване не на закріплення різних підстав набуття подвійного громадянства, а на кількість іноземних громадянств, яке може придбати російський громадянин [265], що не вирішило б зазначену проблему.

В даний час дана законодавчо-технічна проблема є актуальною в правовій науці. Висловлюються пропозиції щодо поділу та заміну терміну «подвійне громадянство» в Федеральному законі про громадянство на «подвійне

громадянство» в значенні володіння подвійним громадянством на підставі міжнародного договору, а також «множинне громадянство» [266], «два громадянства» або «два паспорти» [267], «друге громадянство» в значенні набуття подвійного громадянства в силу інших обставин [247].

Є необхідність в розмежуванні терміна «подвійного громадянства» в залежності від підстав набуття громадянами подвійного громадянства, проте ми не вважаємо обов'язковим замінювати термін або його кардинально перетворювати, так як це може призвести до ще більшої невизначеності в смислового значенні подвійного громадянства в правовому свідомості громадян. З урахуванням високої значимості відмінностей в правовому становищі осіб, що володіють подвійним громадянством на підставі міжнародного договору і по іншим правовим обставинам, пропонуємо викласти визначення подвійного громадянства, закріплене в ст. 3 Федерального закону про громадянство, в такій редакції: «Подвійне громадянство - наявність у громадянина Російської Федерації громадянства (підданства) іноземної держави, з яким у Російської Федерації укладено міжнародний договір, який регулює питання подвійного громадянства, або при відсутності міжнародного договору існують інші правові умови, що дозволяють придбати іноземне громадянство (підданство) ».

Однак проведення тільки термінологічного перетворення подвійного громадянства недостатньо. Необхідно окремо позначити можливі підстави набуття подвійного громадянства з державою, з яким у Російської Федерації не укладено міжнародний договір про врегулювання питань подвійного громадянства, на підставі аналізу міжнародної практики в цій галузі, правові наслідки володіння подвійним громадянством з урахуванням різних підстав його придбання.

В силу значного числа особливостей, пов'язаних з придбанням подвійного громадянства, правовими наслідками володіння подвійним громадянством, а також у зв'язку зі збільшенням кількості російських громадян, які мають

подвійне громадянство, вважаємо за необхідне закріпити відповідні положення в Федеральному законі про громадянство [267].

У правовій науці не припиняються суперечки щодо значущості інституту подвійного громадянства для російської держави. Введення і просування подвійного громадянства в Росії було обумовлено необхідністю підтримки російських співвітчизників, які опинилися після розпаду СРСР за межами Російської Федерацією. Передбачалося, що така підтримка, яка надається в рамках укладених міжнародних угод з колишніми радянськими республіками, сприятиме забезпеченню прав російськомовного населення на пострадянському просторі. Однак на наміри Російської Федерації відгукнулися лише Таджикистан [267], для якого було важливим не допустити через громадянську війну від'їзд російськомовного населення, яке було зайнято в багатьох економічних і соціально-культурних сферах [237], а також Туркменістан, для якого встановлення подвійного громадянства було політичним питанням, так як в державі проживало трохи росіян. Решта держав розглядали подвійне громадянство з Російською Федерацією як можливу загрозу незалежності і безпеки освіченим державам [268]. Але як зазначають деякі дослідники, велику загрозу для самостійності держав представляє не встановлення подвійного громадянства, а наявність численних груп іноземних громадян [269].

Міністерством закордонних справ Киргизької Республіки прямував на адресу МЗС Росії проект угоди про врегулювання питань громадянства між державами, але розгляд даної угоди було відкладено на невизначений термін [270]. Хоча, на думку деяких дослідників, подібна угода зміцнило б зв'язки між державами в рамках митного союзу і ЕврАзЕЗ [271].

Разом з тим, деякі зарубіжні держави мають вагомий досвід укладення міжнародно-правових угод з питань подвійного громадянства. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 11 Конституції Іспанії, держава може укласти угоди про подвійне громадянство з ібероамериканськими країнами або ж з країнами, що мали або мають особливі зв'язки з Іспанією. Причому іспанці без припинення іспанського громадянства можуть набути громадянства зазначених країн, навіть

якщо вони не визнають такого права за своїми громадянами [272]. Угоди з різних питань подвійного громадянства Іспанія уклала з Чилі, Перу, Нікарагуа, Гватемалою, Болівією, Еквадором, Гондурасом, Аргентиною [273].

Сьогодні поширення громадянства в більш ніж одній країні стало більш поширеним. Люди можуть мати подвійне громадянство, застосовуючи різні закони, а не за вибором. Наприклад, дитина, народжена в іноземній країні батькам громадян США, може бути як громадянином США, так і громадянином країни народження.

Австралія, Канада та США не вимагають від нових громадян офіційно відмовитись від громадянства походження, але громадянин США, який набуває іноземного громадянства, подавши заявку на нього, може втратити громадянство США, що не відбудеться з австралійським чи канадським громадянином у та ж ситуація.

Історично більшість країн намагалися відмовити від подвійного громадянства, вимагаючи від новачків відмовитися від громадянства країни походження з метою натуралізації, а країни походження забрали громадянство, якщо емігранти стануть натуралізованими громадянами інших держав. Однак таку політику не завжди застосовували.

Зростання мобільності, здатність дітей набувати громадянства не лише свого батька, але й матері, розробка нових норм та стандартів прав людини та зміна політики сприяли зростанню подвійного, а іноді і багаторазового громадянства.

"Подвійне громадянство іммігрантів" дозволяє іммігрантам зберігати громадянство свого походження, одночасно стаючи громадянином країни-поселення. Зростаюча кількість країн, що відправляють мігрантів - Колумбія, Домініканська Республіка, Еквадор, Італія, Мексика та Туреччина - змінили свою політику, щоб надати подвійне громадянство. Ця політика вигідна для відправлення держав, особливо в світлі зростаючого значення грошових переказів та інвестицій громадян, які проживають за кордоном.

Тривала політика *jus sanguinis* дозволяє етнічним нащадкам таких країн, як Німеччина, Греція, Ірландія, Італія, Нідерланди, Португалія, Іспанія та Великобританія, або зберігати або вимагати громадянство своїх батьків та дідусів і бабусь. Ці політики полегшували претензії на європейське громадянство тисячами нащадків італійців, іспанців, поляків та інших, які мігрували до Латинської Америки на початку 20 століття.

У відповідь на погіршення економічних умов на батьківщині, аргентинці, зокрема, використовували етнічні претензії до італійського та іспанського громадянства для легальної міграції до Європейського Союзу (ЄС) у пошуках кращих економічних можливостей. Як громадяни ЄС вони можуть проживати та працювати в будь-якій точці ЄС, не тільки в країні, для якої вони мають громадянство.

Мало достовірних даних про кількість подвійних чи множинних громадян у всьому світі. За деякими даними, близько половини всіх країн допускають подвійне громадянство. З 15 країн ЄС, які вивчав політолог Марк Говард, 10 дозволяють іммігрантам, які натуралізуються, отримати подвійне громадянство.

Що стосується держав Європейського Союзу, то в них немає чіткого підходу до питання про множинне громадянство. У Туреччині множинне громадянство законом дозволено, тоді як у Швеції – ні.

У деяких країнах, зокрема, у Німеччині, подвійне громадянство зазнало великої кількості політичних дискусій, оскільки деякі вважають це послабленням громадянства та / або лояльності до Німеччини. Інші стверджують, що подвійне громадянство іммігрантів сприяє інтеграції у приймаючу громаду шляхом заохочення іммігрантів до натуралізації.

У Голландії та Італії органи влади на множинне громадянство просто «заплющують очі» – закон його не дозволяє, але й не забороняє. В Іспанії дозволено мати «додаткове» громадянство лише деяких держав. Швейцарський громадянин може придбати паспорт іншої держави, але при

цьому він назавжди втрачає свій. І навпаки, особа, яка отримала швейцарський паспорт, повинна за законом відмовитися від усіх своїх інших паспортів [274].

Польща дозволила множинне громадянство 15 серпня 2012 р. Президент Польщі має право надавати польське громадянство всім іноземцям, незалежно від того, чи вони жили та як довго жили у Польщі. Новий закон також дозволив надавати польське громадянство всім, без обмежень, іноземцям у рамках процедури, яку проводить воєвода (аналог голови обласної державної адміністрації в Україні) та скоротив термін необхідного для подачі такої заявки терміну проживання в державі з дозволом «на постійне перебування» до трьох років. Для отримання громадянства Польщі від воєводи, крім трьох років проживання з таким дозволом, необхідно мати регулярний дохід, підтвердження наявності місця проживання (договір оренди чи власності квартири) та знати польську мову. До набрання чинності нового закону польське громадянство могли отримати лише особи без громадянства, іноземці, які одружилися з поляками, та особи, яким батьки після народження вибрали інше громадянство ніж польське [275].

Тільки три країни ЄС забороняють поки подвійне громадянство в будь-яких його проявах - це Австрія, Литва і Естонія. І то, вже і ці країни в перспективі будуть змушені переглядати своє профільне законодавство. Отже, законодавство ЄС не передбачає зобов'язання закріплення подвійного громадянства, але при цьому не обмежує права жителів ЄС мати кілька громадянств ЄС. Навпаки, можна з упевненістю говорити, що в майбутньому відбудеться уніфікація поняття громадянства ЄС, базою для якого вже є стаття 17 Римського договору 1957, визначення дано в Маастрихтському договорі 1992 року, а права громадян декількох громадянств країн - членів ЄС закріплені в Директиві 2004 / 38 / ЄС.

В Латвії, передбачають можливість збереження латвійського громадянства для громадян, які отримали громадянство іншої країни-учасниці ЄС, Європейської асоціації вільної торгівлі або НАТО, а також Австралії, Бразилії, Нової Зеландії. Можливість мати подвійне громадянство отримали і особи, які

отримали громадянство іншої країни, з якої Латвія уклала договір про визнання подвійного громадянства. Громадянство Латвії зможуть зберегти і особи, які раніше отримали громадянство неназваних країн, за умови отримання дозволу латвійського Кабінету міністрів.

Естонія як країна, яка дуже оберігає свою незалежність, забороняє подвійне громадянство. Однак воно існує. Громадяни, які отримали громадянство Естонії за народженням, не можуть бути його позбавлені (ч. 3 ст. 5 закону про громадянство). Це дозволяє їм, на законних підставах, мати подвійне громадянство, хоча фактично законом це заборонено. А з 1 січня 2016 року набула чинності поправка до законодавства Естонії, яка дозволяє дітям негромадян з народження отримувати естонське громадянство. Діти зможуть мати подвійне громадянство до 21 року, після чого від одного на вибір потрібно відмовитися [276].

Також світова глобалізація вплинула на зростання, так званого квазігромадянства. Сьогодні іммігранти, швидше за все, є членами двох держав, або як громадяни однієї та осілі мігранти (також відомі як квазігромадяни або мешканці) іншої, або як громадяни обох. Права квазігромадян можуть включати довгострокове або постійне забезпечення статусу проживання; захист від депортації (крім виняткових обставин); право працювати та шукати роботу; голосування на місцевих виборах; і права на деякі соціальні виплати. У США легальні постійні резиденти або власники зеленої картки - квазігромадяни, які можуть постійно жити та працювати в будь-якій точці країни; вони можуть стати натуралізованими громадянами, коли вони отримають право.

В Європі зростання квазігромадянства частково пов'язане з обмежувальною політикою натуралізації та зростаючою важливістю міжнародних стандартів щодо прав людини, які підписали багато європейських країн (детальніше про права та міграцію натисніть тут).

Міжнародні захищені громадянські, політичні, економічні та соціальні права можуть не зменшити значення національних прав громадянства, але

вони служать альтернативним джерелом деяких прав та відмежують права від національного контексту. Однак багато держав їх не дотримуються, і люди стикаються з обмеженнями в успішному вимаганні цих прав [277].

В даний час поширена думка про те, що подвійне громадянство сприяє порушенню принципу рівноправності громадян [278], проте деякі дослідники вважають, що різниця в правовому становищі осіб, що володіють подвійним громадянством, і громадян, які мають тільки російське громадянство, не означає дискримінацію їхніх прав, так як видається, що більшість прав даровані людині від народження і є невід'ємними, в тому числі і право на громадянство [279] у разі подвійного громадянства, набутого на підставі міжнародного договору, обсяг прав і обов'язків громадян, місце їх реалізації врегульовані в самому договорі. Більш того, кожному російському громадянину гарантується рівне право на придбання іноземного громадянства, і забезпечуються рівні гарантії для реалізації такого права. Отже, особам, які мають подвійне громадянство, можуть бути доступними не додаткові права, а додаткові гарантії права мати подвійне громадянство в разі його реалізації.

Висновки до розділу 3

У результаті проведеного дослідження тенденцій розвитку інституту громадянства на сучасному етапі міжнародного права можна дійти до таких найважливіших висновків:

1. Розвиток конституційно-правового інституту громадянства на сучасному етапі потребує вирішення таких концептуальних завдань: а) удосконалення законодавчого регулювання множинного громадянства; б) створення ефективного конституційно-правового механізму позбавлення особи громадянства України за поведінку, яка серйозно зашкоджує життєво важливим національним інтересам суспільства і держави.

2. Інститут позбавлення громадянства доцільно законодавчо унормувати як один із ключових механізмів недопущення до управління державними справами осіб, які: добровільно вступили на службу в іноземному військовому формуванні; вчинили дії, які серйозно зашкоджують життєво важливим інтересам держави-учасниці; добровільно набули інше громадянство; вчинили дії, спрямованих на насильницьку зміну основ конституційного ладу України або створення загрози її національній безпеці; використання при поданні заяви підроблених документів.

3. Доцільно у повноваженнях спеціально уповноваженого органу з питань громадянства зазначити ведення обліку осіб, які набули або припинили громадянство України, а у повноваженнях Міністерства закордонних справ, дипломатичних представництв та консульських установ – надання відомостей спеціально уповноваженому органу з питань громадянства для занесення їх до обліку осіб, які набули громадянства України або припинили громадянство України.

4. Основний міжнародно-правовий засіб пом'якшення або недопущення ситуації подвійного громадянства чи безгромадянства полягає в укладанні міждержавних двосторонніх договорів про громадянство.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного конституційно-правового та порівняльного дослідження формування та модернізації інституту громадянства в умовах глобалізації можна дійти до таких найважливіших висновків:

1. Громадянство як правова категорія є іманентним галузевим інститутом конституційного права, оскільки норми про юридичний зміст громадянства структурно розташовані в основних конституційно-правових джерелах – конституціях та спеціальних конституційних законах про громадянство. Загалом населення зазвичай визначається як сукупність індивідів, що проживають у певний час на території конкретної держави і підлягають її юрисдикції.

2. До фундаментальних конституційно-правових ознак інституту громадянства слід віднести: а) стійкий правовий зв'язок між особою та державою, що породжує стійкий зв'язок його суб'єктів між собою, який виражається у цілісному системному комплексі відповідних прав та обов'язків; б) взаємний характер юридичних права й обов'язків між суб'єктами правовідносин громадянства: держава вправі вимагати від особи поваги і дотримання своїх законів, але в той же час зобов'язана здійснювати захист цієї особи як на своїй території, так і за її межами; особа ж, зі свого боку, має право вимагати від держави забезпечення такого захисту, але в той же час вона зобов'язана додержуватися її законів; в) політичний зв'язок особи та держави, адже наявний той або інший ступінь участі особи в управлінні справами держави і суспільства: участь у виборах, референдумах, сплата податків тощо; г) сталість політичного зв'язку між державою та особою, що припускає наявність потенційної можливості його розірвання (особа вправі вийти з громадянства на підставі свого волевиявлення і на підставах, передбачених законодавством).

3. Онтологічна сутність політико-юридичного статусу особи як громадянина конкретної держави полягає в участі індивіда в справах по

управлінню суспільством і державою, активному користуванні своїми правами і належному виконанні обов'язків, покладених на нього чинним законодавством.

4. Концептуальне значення принципів громадянства виявляється в тому, що вони: 1) відбивають сутність та зміст інституту громадянства; 2) є вихідними засадами; 3) діють безпосередньо; 4) є основою для практики державного будівництва у сфері громадянства; 5) в них відтворюється поведінка особи, обсяг її свободи; 6) є показником демократичності держави.

5. Конституційно-правові принципи громадянства можна визначити як такі його нормативні засади, за допомогою яких з'ясовуються сутність та зміст громадянства, які діють безпосередньо та становлять керівні положення правового регулювання всіх правовідносин в межах реалізації конституційно-правового інституту громадянства.

6. Комплексне конституційно-правове поняття громадянства повинно включати такі його функціональні ознаки, як: двосторонній взаємозв'язок із державою; функціонування зазначеного взаємозв'язку на правовій основі; стійку непереривність взаємозв'язку у просторі і часі; одночасно конституційний та міжгалузевий характер правовідносин; відносно однорідний зміст регулювання суспільних відносин.

7. Громадянство ЄС є унікальним подвійним феноменом, адже концептуально втілює у собі особливу правову природу Європейського Союзу як міждержавного інтеграційного утворення *sui generis*, що одночасно поєднує в собі окремі риси держави та міжнародної міжурядової організації, а водночас і саме громадянство ЄС розглядається як характерна риса унікальної політико-правової природи Європейського Союзу.

8. Юридичною підставою виникнення громадянства ЄС є виникнення у особи громадянства держави-члена ЄС, але в джерелах права ЄС не регулюються питання громадянства, що обумовлено принципом невтручання інтеграційного об'єднання в конституційне законодавство держав-членів, що можна було б інтерпретувати як обмеження їх державного суверенітету.

9. Конституційно-правова модель єдиного громадянства України 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.

10. Чинне конституційне законодавство про громадянство України можна вважати інституціонально та структурно сформованим, але воно не дозволяє забезпечити належний рівень правової захищеності та реалізації конституційних прав та свобод громадян в Україні, беручи до уваги наявність великої кількості прогалин та колізій у законодавстві, що у поєднанні з неоднозначною правозастосовною практикою призводить до непоодиноких випадків порушення прав громадян та осіб без громадянства.

11. Вдосконалення конституційно-правового механізму забезпечення права на громадянство у сучасних умовах конституційної модернізації та європейської міждержавної інтеграції повинно складатися з двох частин: а) вдосконалення нормативної системи у сфері конституційно-правового забезпечення права на громадянство; б) вдосконалення нормативної системи у сфері конституційно-правового забезпечення права на друге громадянство.

12. Конституціоналізація міжнародно-правових норм про загальні засади інституту громадянства проявляється у двох формах: 1) міжнародні договори закріплюють безпосередні права та обов'язки фізичних осіб, тобто вони адресовані безпосередньо індивідам (безпосереднє регулювання правових відносин); 2) міжнародні договори зобов'язують держави привести своє законодавство у відповідність з їхніми положеннями (уніфікація національного законодавства про громадянство, що здійснюється шляхом імплементації міжнародних договорів до національної правової системи).

13. Розвиток конституційно-правового інституту громадянства на сучасному етапі потребує вирішення таких концептуальних завдань: а) удосконалення законодавчого регулювання множинного громадянства; б)

створення ефективного конституційно-правового механізму позбавлення особи громадянства України за поведінку, яка серйозно зашкоджує життєво важливим національним інтересам суспільства і держави.

14. Інститут позбавлення громадянства доцільно законодавчо унормувати як один із ключових механізмів недопущення до управління державними справами осіб, які: добровільно вступили на службу в іноземному військовому формуванні; вчинили дії, які серйозно зашкоджують життєво важливим інтересам держави-учасниці; добровільно набули інше громадянство; вчинили дії, спрямованих на насильницьку зміну основ конституційного ладу України або створення загрози її національній безпеці; використання при поданні заяви підроблених документів.

15. Доцільно у повноваженнях спеціально уповноваженого органу з питань громадянства зазначити ведення обліку осіб, які набули або припинили громадянство України, а у повноваженнях Міністерства закордонних справ, дипломатичних представництв та консульських установ – надання відомостей спеціально уповноваженому органу з питань громадянства для занесення їх до обліку осіб, які набули громадянства України або припинили громадянство України.

16. Основний міжнародно-правовий засіб пом'якшення або недопущення ситуації подвійного громадянства чи безгромадянства полягає в укладанні міждержавних двосторонніх договорів про громадянство.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Суржинський М. І. Поняття громадянства та конституційне регулювання його основних засад у пострадянських державах (порівняльний аналіз) // Часопис Київського університету права. 2013. № 3. С. 93
2. Кульчицький С. В. Громадянство // Енциклопедія історії України : у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. ; Інститут історії України НАН України. — К. : Наук. думка, 2004. — Т. 2 : Г — Д. — С. 212.
3. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 556 с.
4. Отрош В. М. Поняття громадянства в міжнародному праві та особливості його набуття і втрати у державах і Мальтійському Ордені. – 2014. – № 4. – С. 321-325 [Електронний ресурс] // Часопис Київського університету права. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkur_2014_4_78.
5. Репецький В. М. Міжнародне публічне право : підручник / В. М. Репецький, В. М. Лисик, М. М. Микієвич, А. О. Андрусевич, О. В. Буткевич; ред.: В. М. Репецький; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2012. – 437 с.
6. Лазарев В.В. Загальна характеристика інституту громадянства [Електронний ресурс] // Osvita.ua. – Режим доступу: <http://osvita.ua/vnz/reports/law/9277/>.
7. Журавка О.В. Міжнародно–правова характеристика інституту громадянства [Текст] : дис. канд. юрид. наук: 12.00.11 / Журавка О.В.; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1999. – 203 л. 179–203.
8. Суржинський М. І. Принципи громадянства: поняття, теоретичні проблеми систематизації та класифікації / М.І. Суржинський // Альманах права. – 2012. – Вип. 3. – С. 443–447.

9. Лотюк О. Принципи громадянства України відповідно до Конституції України / О.Лотюк // Право України. — 1998. — № 7. — С. 2–9.
10. Aristotle, *The Politics of Aristotle and the Constitution of Athens*, S. Everson (ed.), Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
11. Жан–Жак Руссо. Про суспільну угоду, або Принципи політичного права. — Київ: Port–Royal, 2001.
12. Walzer, M., 1983, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, New York: Basic Books. P.211
13. Cohen, J., 1999, “Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos”, *International Sociology*, 14 (3): 245–268.
14. Закон України « Про громадянство України» від 25.08.2019 № 2743–VIII [Електронний ресурс]/ Офіційний сайт Верховної Ради України.– Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235–14>
15. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
16. Тодика Ю.Н. Громадянство України: конституційно–правовий аспект : [навч. посіб.] / Ю. Н. Тодика. – Харків, 2002. – 254 с.
17. Трошкіна К. Генеза наукової думки щодо формування поняття громадянства та його ознак / К. Трошкіна. // Актуальні проблеми правознавства. – 2017. – №3. – С. 91–95.
18. Трегуб О.І. Громадянство: концепції та перспективи / О. І. Трегуб // *Наук. зап. НаУКМА. Сер. Політ. науки.* – 2008. – Т. 82. – С. 18–22.
19. Бучакова М. А. Философско–правовые подходы к определению гражданства. Психопедагогика в правоохранительных органах / М. А. Бучакова. – 2003. – №2. – С. 30–32.
20. Суржинський М.І. Інститут громадянства України: конституційно–правовий аспект // Суржинський М.І.; НАН України, Ін–т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Наук. думка, 2011. – 214 с (125)

21. Великоречанін П. Політико–правова сутність громадянства / П. Великоречанін. // Часопис Київського університету права. – 2011. – №3. – С. 107–110.
22. Кравченко В.В. Конституційне право України : [навч. посіб.] / В.В. Кравченко . Вид. 6–те, виправл. і допов. –К.: Атіка, 2009. – 608 с.
23. Майданник О. Про інститут громадянства України. Право України. 1999. № 2. С. 70–75.
24. Шукліна Н. Г. Українське громадянство в системі елементів конституційно–правового статусу людини і громадянина / Н. Г. Шукліна. // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2004. – №253. – С. 34–41.
25. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. Ред. В.Т.Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. С. 215, 578. 1440 с.
26. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 170 000 / уклад., гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2003. – 1427 с.
27. Котюк В. Основи держави і права: [навч. посіб.] / В.Котюк. 3–те видання. – К. : Атіка, 2001. – 432 с.
28. Фарбер И. Е. вобода и права человека в Советском государстве / И. Е. Фарбер. – Саратов, 1974. – 54 с.
29. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред.. В.Ф.Погорілка. К.: Наукова думка, Прецедент, 2006. С. 113–114.
30. Резник, Ю. М. Человек в гражданском обществе: проблема идентичности / Ю. М. Резник // Человек: вчера и сегодня: междисциплинарные исследования / отв. ред. М. С. Кисилева. – М. : ИФРАН, 2008. – С. 47 – 58.
31. Бабурина В. Л. ражданство в РФ: конституционно–правовая теория и практика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Бабурина В. Л. – Воронеж, 2017. – 23 с.
32. Римаренко Ю.І. Приватне право і поліція. Концептуальні підходи, теорія та практика / Ю. І. Римаренко, Ю. С. Шемшученко, Т. Вюртенбергер, Ю.М. Грошевой, К. В. Балабанов; Нац. акад. внутр. справ України, Ін–т

держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, Ін-т законодавства при ВРУ, Ун-т сучас. знань, Маріуп. держ. гуманіт. ун-т. К., 2006. 738 с.

33. Михайлова О.В. Право на гражданство в Российской Федерации конституционно-правовые аспекты : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Михайлова О.В. – Москва, 2008. – 24 с.

34. Фан И. Гражданство и миграция в политических концепциях XX века. Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2008. Вып. 8. С. 257–278.

35. Яковлев А. А. Правовое регулирование вопросов гражданства : Соотношение международного права и права Российской Федерации : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.10 / Яковлев А. А. – Казань, 2003. – 28 с.

36. Гандалоев Р. Институт гражданства в Российской Федерации: політико-правовий аспект : дис. канд. політ. наук : 23.00.02 / Гандалоев Р. – Москва, 2014. – 208 с.

37. Калинин В. Н. Институт гражданства в российском праве: общетеоретический аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.01 / Калинин В. Н. – Москва, 2002. – 23 с.

38. Иванов А. Ю. Законодавчий процес і законодавча техніка у період Центральної Ради, Гетьманату та Директорії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.01 / Иванов А. Ю. – Київ, 2005. – 20 с.

39. Рева К. Є. Институт громадянства в сучасній правовій доктрині / К. Є. Рева. // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Право». – 2014. – №1. – С. 19–23.

40. Великоречанін П. О. Множинне громадянство: конституційноправове дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Великоречанін П. О. – Одеса, 2015. – 23 с.

41. Бараніченко О.В. Подвійне громадянство в Україні: проблеми та перспективи / О.В Бараніченко.// Вісник університету «Україна». –2010. –№1. – С.37–41.

42. Коломієць О.А. Інститут подвійного громадянства (біпатризму) у міжнародному праві: проблеми і перспективи/ О.А. Коломієць // Наукові праці МАУП. – 2010. – Вип. 1 (24). –С.296–301.
43. Дахова. І. І. Принцип єдиного громадянства в законодавстві та практиці України та зарубіжних країн / І. І. Дахова // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Харків. – 2013. – №26. – С. 95–109.
44. Луцишин Г. І. Подвійне громадянство: «розмивання» політичної нації чи євроінтеграція? / Г. І. Луцишин. // Слов'янський вісник: зб. наук. праць. – Рівне. – 2012. – С. 171–174.
45. Полтораков А.Ю. Проблема двойного гражданства как политико-правовой вызов социогуманитарной безопасности/ А.Ю. Полтораков // Право и политика. – 2013. –№ 8. –С.1011–1017.
46. Малиновська О.А. Подвійне громадянство в контексті міграційних переміщень доби глобалізації: загроза чи закономірність? / О.А. Малиновська // Стратегічні пріоритети. –2012. – №1 (22). – С.105–112.
47. Шулятицький С.І. Окремі недоліки правового регулювання інституту подвійного громадянства в Україні / С.І. Шулятицький// Університетські наукові записки. –2011. –№3. –С.153–158.
48. Хараджа О.О. Історія становлення принципу єдиного громадянства в Україні / О.О. Хараджа // Держава і право. – 2010. – № 50. –С. 209–214.
49. Стінберген Б. ван. До глобального екологічного громадянства // Умови громадянства : Зб. Статей / Під ред. Б. ван Стінбергена. К.: Український центр духовної літератури, 2005. 230 с.
50. Вогель У. Шлюб і межі громадянства // Умови громадянства : Зб. Статей / Під ред. Б. ван Стінбергена. К.: Український центр духовної літератури, 2005. 230 с.
51. Тернер Б. Культура постмодерну // Умови громадянства : Зб. Статей / Під ред. Б. ван Стінбергена. К.: Український центр духовної літератури, 2005. С. 213. 230 с.

52. Кендзьор П. І. вропейська стратегія полікультурного виховання особистості / П. І. Кендзьор. // Наукові записки Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова. Серія : Педагогічні та історичні науки. – 2011. – №97. – С. 97–105.
53. Економічні, соціальні й культурні права / Під ред. А.Ейде, К.Краузе, А.Розаса; Пер.з англ. Г.Є.Краснокутського; Наук.ред. Г.І.Чанишева. О.: АО Бахва, 2006.С.111. 728 с.
54. Нікітенко В.О. Сучасна геокультура як соціокультурний феномен / В.О. Нікітенко // Гуманітарний вісник ЗДІА. –2013. –№ 53. – С.261–269.
55. Шинкар'юв О.С. Концепція екологічного громадянства як методологічна основа дослідження екологічних обов'язків / О.С. Шинкар'юв // Науковий вісник публічного і приватного права. –2016. –№ 5. – С. 130–133
56. Гессен В.М. Подданство, его возникновение и прекращение. Т. 1 / В.М.Гессен. СПб.: Тип. Правда, 1909. С. 207. 448 с.
57. Подаєнко Ю.Л. Європейське громадянство: від національного до космополітичного / Ю.Л. Подаєнко // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер. : Політологія. – 2009. – Т. 122, № 109. – С. 110–114.
58. Edinburgh European Council, 11 and 12 December 1992/ Official Journal. 1992. № С–348. P.1
59. Институт Европейского гражданства: эволюция и содержание / Г. Костаки, Р.Деляну // Закон и жизнь. – 2012. – № 2. – С. 7–11.
60. Керопян А.А. Гражданство Европейского Союза / А.А. Керопян // Вестник РУДН, серия Юридические науки. – 2009. – №. 1. – С. 79–85.
61. Ковальчук Т. Формування європейського громадянства як особливого феномену об'єднаної Європи. / Ковальчук Т. // Віче. –2011. – № 20. –С. 19–21.
62. Мещеряков А.В. Институт гражданства: возникновение, содержание, типы / А.В. Мещеряков // Право и политика. – 2003. – № 4. – С. 24–29.

63. Петров Р.А. Право Європейського Союзу : [навч. посіб.] / Р.А. Петров. – К.: Істина, 2009. – 376 с
64. Фалк Р. Творення глобального громадянства // Умови громадянства : Зб. Статей / Під ред. Б. ван Стінбергена. К.: Український центр духовної літератури, 2005. С. 218. 230 с.
65. Габермас Юрген. Громадянство і національна ідентичність // Умови громадянства : Зб. Статей / Під ред. Б. ван Стінбергена. К.: Український центр духовної літератури, 2005. 230 с.
66. Головка В.М., Фісун О.А. Концепція громадянства Іммануїла Валлерстайна. Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки : Наук. вісник : зб. наук. праць / Нац. пед. ун–т ім. М.П. Драгоманова, Українська АН. К. : Вид–во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2011. Вип. 55 (№ 12). С. 566–572
67. Дзевелюк М.В. Концепція корпоративного громадянства в сучасній державі як феномен глобалізаційних процесів / М.В. Дзевелюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. – 2014. –Т. 1., № 2. – С. 133–137.
68. Лебедев І.В. Корпоративне громадянство у контексті сталого розвитку / І. В. Лебедев // Сталий розвиток промислового регіону:соціальні аспекти: монографія: НАН України, Ін–т економіки промисловості. Донецьк: ІЕП, 2012. С. 464–481.
69. Хома Н.М. Корпоративне громадянство як форма взаємодії держави, бізнесу та суспільства / Н.М. Хома // Панорама політологічних студій. – 2013. – № 11. – С. 122–129.
70. Суржинський М.І. Щодо поняття громадянства: теоретичний аспект / М.І. Суржинський // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 4. – С. 96–101.
71. Керопян А. А. Международно–правовые проблемы гражданства в условиях глобализирующегося мира : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.10 / Керопян А. А. – Москва, 2010. – 26 с.

72. Лазарєв В. Юридична природа і ознаки громадянства України / В. Лазарєв // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія "Юридичні науки". –2016. –Т. 1. № 1. – С. 68–70.
73. Трошкіна К.Є. Генеза наукової думки щодо формування поняття громадянства та його ознак / К.Є. Трошкіна // Актуальні проблеми правознавства. – 2017. – № 3. – С. 91–95.
74. Софінська І.Д. Громадянство на перехресті вірності та консюмеризму / І.Д. Софінська // Часопис Київського університету права. – 2016. – № 2. – С. 39–44.
75. Заморська Л.І. Інститут права як вираження правової нормативності та його властивості. Правове життя сучасної України: матеріали Міжнар. наук. конф. проф.–викл. та аспірант. складу / відп. за вип. В. М. Дрьомін ; НУ "ОЮА". Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 1. С. 79–81.
76. Левицька Н. Нормативно–правовий інститут: розмежування з суміжними поняттями / Н. Левицька // Часопис Академії адвокатури України. – 2012. – № 14– . С.1– 5.
77. Киримова Е. А. Правовой институт: теоретико–правовое исследование : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.01 / Киримова Е. А. – Саратов, 1998. – 23 с.
78. Демичев Д. Конституционно–правовые институты: содержание, признаки, специфика / Д. Демичев // Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе : материалы Междунар. науч.–практ. конф., посвященной 90–летию профессора С. Г. Дробязко.– Минск, 2012.
79. Несинова С. Право, правова категорія, правовий інститут: проблеми визначення/ С.Несинова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. –2014. –Т 1. № 2. – С. 103–108.
80. Левицька Н.О. Міжгалузеві нормативно–правові інститути: деякі теоретичні питання / Н.О. Левицька // Науковий вісник Міжнародного

гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. – 2015. –№ 14(1). –С. 22–24.

81. Гаврилюк А.М. Правовий інститут: передумови, підстави та шляхи формування/ А.М. Гаврилюк // Актуальні проблеми держави і права. –2004. – № 22. –С. 101–106.

82. Конституція Сполучених Штатів Америки / Конституції зарубіжних країн. Навчальний посібник. Харків, 2009. С.338.

83. Декларація прав людини і громадянина / Конституції зарубіжних країн. Навчальний посібник. Харків, 2009. С. 70–71 .

84. Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVII–XIX вв.). М.: Юрид. лит., 1957. С. 232.

85. Документы истории Великой французской революции. Т.1. / Отв. ред. А.В. Адо. М.: Изд-во Московского университета, 1990. С. 116–120.

86. Токарева Т. С. Становление и развитие института гражданства во Франции : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Токарева Т. С. – Москва, 2013. – 26 с.

87. Жидков О. А. Історія держави і права зарубіжних країн / О. А. Жидков, Н. А. Крашеніннікова, В. А. Савельєв. – Москва: Видавнича група ИНФРА М–НОРМА, 1997. – 480 с.

88. Удовика Л. Глобалізаційні трансформації права. Велика українська юридична енциклопедія / Удовика Л. // Філософія права. 2017. Т.2. С.154–155.

89. Європейський словник філософій: Лексикон неперекладностей/. під керівництвом Б. Кассен. Київ: Дух і літера, 2011.Т.2. С. 233

90. Юхо Я. Статуты Вяликого княства Літовскага / Я. Юхо // Польмя . – 1966. – № 11.

91. How to Be French: Nationality in the Making since 1789 by P. Weil (Author), C. Porter (Translator). Duke University Press: Durham and London, 2008 438 p.

92. Dauvergne C. Citizenship with a Vengeance. Theoretical Inquiries in Law, Volume 8, Issue 2, 2007. P. 490–491.

93. Вовк В. М. Чужий (іноземець) – від *rechtlos* до римського громадянина / В. М. Вовк // Форум права. –2010. – № 4. – С. 145–149.
94. American Exceptionalism: A Double-Edged Sword / by Seymour Martin Lipset. W. W. Norton & Company (April 17, 1997). 352 p.
95. Fukuyama F. Identity, Immigration, and Liberal Democracy. *Journal of Democracy*. Volume 17, Number 2, April 2006. P. 14.
96. Schuck P.H. Citizens, Strangers, and In-Betweens: Essays on Immigration and Citizenship. Boulder, Colorado: Westview Press, 1998. Pp. xviii + 475
97. Bosniak L. The Citizen and the Alien: Dilemmas of Contemporary Membership, Princeton University Press: 2008, 248 p.
98. Torpey J.C. The invention of the passport: surveillance, citizenship, and the state. Cambridge University Press, 2000. pp. 127–129.
99. Fridtjof Nansen and the Greek Refugee Crisis 1922–1924 by Harry J. Psomiades. Pella Pub Co: 2011. pp. 287–346
100. Малиновська О. Безпека та небезпека подвійного громадянства / О. Малиновська // Стратегічні пріоритети. . –2017. –№ 3(44). – С. 29–35.
101. Левенець Ю., Шаповал Ю. Політична енциклопедія /Ю. Левенець, Ю. Шаповал// Парламентське видавництво, –2011. – С. 63.
102. Judgment of the European Court of Human Rights in case of «Genovese v. Malta» [Електронний ресурс] // the European Court of Human Rights – Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-106785%22%5D%7D>.
103. Парута О. В. Правова ідентичність особи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.01 "Теорія та історія держави і права" / Парута О. В. – Львів, 2017. – 10 с.
104. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. – Т. 2: Філософія права / редкол.: С. І. Максимов (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2017. С. 283.

105. Софінська І.Д. До питання громадянства як первинного правового критерію ідентифікації особи. Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку. Зб. статей / За ред. Ю.С. Шемшученка, В.П. Тихого, М.М. Цимбалюка, І.С. Гриценка; упор. О.В. Кресін, І.М. Ситар. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. С. 413–415.

106. Sofinska I. Citizenship as primary Legal Aspects of Self Identity (or just Self Labelling?). Public Law and Social Human Rights / Edited by David A. Frenkel, Athens Institute for Education and Research, 2013. pp. 71–83

107. The Universal Declaration of Human Rights. The travaux préparatoires (Volume I. October 1946 to November 1947) / W.A. Schabas. Cambridge University Press, 2014. P. 198

108. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року // Офіційний вісник України. – 2008. – №93. – Ст.3103.

109. Поєдинок О. Неконвенційне право? Право на громадянство в практиці Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини / Сучасні проблеми міжнародного права. Liber Amicorum до 60-річчя проф. М.В. Буроменського : моногр. / авт.кол.; за ред. В.М. Репецького та В.В. Гутника. Львів; Одеса : Фенікс, 2017. С. 281–290.

110. Право Європейського Союзу : учебник для вузов / под ред. А. Я. Капустина. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 387 с.

111. Договір про заснування Європейської Спільноти [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text

112. Директива 2004/38 / ЄС Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_953#Text

113. Постовалова Т. А. Трудовое право Европейского союза: теория и практика / Т. А. Постовалова., 2015. – 638 с.

114. Постовалова Т.А. Социальное право Европейского союза: теория и практика/ Т. А. Постовалова., 2015. — 471 с.

115. Директива ЄС 2004/38 та питання єдиного громадянства співдружностей.[Електронний ресурс] // Українське право. – Режим доступу: http://ukrainepravo.com/international_law/european_union_law/euyuyenkhyva-zhf-2004-38-kha-tykharrya-zheyrsgs-guspaeyarfkhva-ftkveutzrsfkhyem/
116. Науково-практичний коментар Закону України «Про громадянство України». – К.: «МП Леся», 2002. – 251 с.
117. Рабінович П. М. Права людини і громадянина: навч. посібник / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2004. – 464 с.
118. Действующее международное право: в 3 т. / [сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова]. – М.: Изд-во Моск. независимого инт-та междунар. права, 1999 – 1999. – Т. 3. – 1999 – 825 с.
119. Конвенция, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве от 12 апреля 1930 г. // Сб. законодательных актов по вопросам гражданства / [сост.: И. М. Васько, В. И. Палько, З. П. Якобчук]. – К.: РИО МВД Украины, 1997. – 536 с.
120. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004
121. [Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции.](#) – М. : МОМ, 1994. – 367 с.
122. Європейська конвенція про громадянство [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_004
123. Европейская конвенция о гражданстве от 7 ноября 1997 г. / В. Ф. Миронов, А. Миронов. Гражданство в Российской Федерации: Российские и международные акты. Комментарии законодательства / [под общ. ред. В. Ф. Миронова]. – М.: Изд-во НОРМА, 2003. – 512 с.
124. Яновський С.А. Інститут громадянства Європейського союзу та тенденції його розвитку: дис. к-та юрид. наук : 12.00.11 / С.А. Яновський;

Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків., 2012. – 196 с.

125. Конституция Королевства Испании от 27 декабря 1978 года // Конституции зарубежных государств: учебн. пособие / [сост. В. В. Маклаков]. – [2-е изд., исправ. и доп.]. – М.: Изд-во БЕК, 1999. – С. 297–351.

126. Чомахашвілі О. А. Інститут подвійного громадянства / О. А. Чомахашвілі. // Юридичний журнал. – 2007. – №3.

127. Микитенко Є. В. МВС України як суб'єкт здійснення державної міграційної політики/ Є. В. Микитенко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2011. – № 3 (46). – С.104–109.

128. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів від 20 серпня 2014 р. № 360. [Електронний ресурс]// Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text>

129. Москаленко О. М. Конституція Республіки Польща / О. М. Москаленко, В. М. Шаповала. – Київ: Центр політико-правових реформ, 2018. – 82 с.

130. Ustawa O obywatelstwie polskim z dnia 2 kwietnia 2009 r.Nabywanie obywatelstwa polskiego. Fundacja instytut na Rzecz państwa prawa. LUBLIN. 2013. S. 175–199.

131. Трохимчик–Савчук І. Польське громадянство – не привілей, а право [Електронний ресурс] / І. Трохимчик–Савчук // Наш вибір. Газета для українців у Польщі – Режим доступу: https://naszwybir.pl/wpcontent/uploads/2012/07/k2_attachments_Czerwen_2012_N1_1_1.pdf.

132. Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů, čl. 12: Zákon č. 1/1993Sb. [Електронний ресурс] // Zákoný pro lidi.– Режим доступу:<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cze128281.pdf>.

133. O státním občanství České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů: Zákon č.186/2013Sb.. [Електронний ресурс] // Zákoný

pro lidi.– Режим доступу:<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2013> – 186(дата звернення: 02.02.2019).

134. Harvanek J. Teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2008. 439 s.

135. Filip J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001.458 s.

136. Nález Ústavního soudu ze dne 3. června 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09. [Електронний ресурс] // *Закони про lidi.*– Режим доступу: <https://www.zakony.cz/zakony/2009/1/zakon> – 40 – 2009–Sb–SB200940(дата звернення: 18.12.2018).

137. Skulova S. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. 386 s.

138. Skulova S. Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2004.241s.

139. Mazanec M. Soudní judikatura ve věcech správních 1993 – 1997. Praha: Linde Praha a. s., 1999. S.10–12.

140. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97–ВР.Відомості Верховної Ради України. 1997. № 40. Ст. 263.

141. Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti Ústavního pořádku České republiky ve znění pozdějších předpisů, čl. 36.: Zákon č. 2/1993 Sb. [Електронний ресурс] // *Закони про lidi.*– Режим доступу: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

142. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42. [Електронний ресурс] // *Закони про lidi.*– Режим доступу:<https://iudictum.cz/2287/6-a-25-2002-42>

143. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. / Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – ст. 429.

144. Конституційне право України / [за ред. В. Ф. Погорілка]. – [2-е вид., доопрац.]. – К.: Наукова думка, 2000. – 732 с.

145. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998 – 2004. – Т. 2: Д – Й. – 1999. – 744 с.
146. Шкумбатюк К. Л. Імплементация міжнародно-правових стандартів у сфері громадянства в законодавство України в контексті євроінтеграції / К. Шкумбатюк // Державне управління в Україні: реалії та перспективи: зб. наук. праць / [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – С. 340–350.
147. Огнівець І. Законодавче розв'язання проблеми подвійного громадянства: досвід зарубіжних країн // Вісник Київського університету ім. Т. Шевченка «Міжнародні відносини». – 1999. – № 13. – С. 57–59.
148. Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства / С. В. Черниченко. – М.: Международные отношения, 1968. – 160 с.
149. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 13. – ст. 65].
150. Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 р Електроний ресурс]// Офіційний сайт Верховної Ради України.– Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#Text
151. Поліщук М. С. Правознавство [Текст]: навч. посіб. для студентів неюрид. спец. ВНЗ / М. С. Поліщук, М. І. Логвиненко. – Харків: Право, 2014. – 106 с
152. Кравчук М.В. Теорія держави і права (опорні конспекти): Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. 3–є – вид., змін. й доповн. / М.В. Кравчук (авт.–упоряд.). – К.: Всеукраїнська асоціація видавців "Правова єдність", 2014. – 608 с.
153. Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2942ІІІ. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 17. Ст.118.
154. Про закордонних українців: Закон України від 4 березня 2004 р. № 1582–ІV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 25. Ст. 343.

155. Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97–ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. №20. Ст. 99.

156. Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради з прав людини[Електронний ресурс] // Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.— Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/statistics/>

157. Лагутов Ю. Відділ стратегій розвитку громадянського суспільства та протидії корупції «Проблема подвійного громадянства в Україні: аналіз ситуації, зарубіжний досвід, шляхи вирішення, законодавчі пропозиції» [Електронний ресурс]// Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May2009/12.htm>

158. Конституційне право України: підр. для студентів вищих навч. закладів / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.

159. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України.— Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118(дата звернення: 12.05.2018).

160. Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство: Закон України від 20 вересня 2006 р. № 163–V. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 45. Ст.437

161. Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України»: Закон України від 16 червня 2005 р. № 2663–IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. №20. Ст. 277.

162. Рішення Європейського Суду з прав людини від 21.06.2016 щодо справи № 76136/12 «Рамадан проти Мальти». URL:<http://hudoc.echr.coe.int/eng> (дата звернення 16.06.2018).

163. ЄСПЛ: позбавлення людини громадянства не порушує стандартів Ради Європи [Електронний ресурс]//Європейська права. – Режим доступу: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2016/06/22/7051091/>

164. Конституція України : станом на 1 верес. 2016 р. / Верховна Рада України. Харків : Право, 2016. 82 с.
165. Конституції нових держав Європи та Азії / за ред. С. Головатого. Київ: Укр. Правн. Фундація. Вид-во «Право», 1996. 780 с
166. Конституція Республіки Грузія від 24 серпня 1995 р.«Свободная Грузия». 1995. Ч. 2. Ст. 13.
167. Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23 May 1949, zuletzt geändert vom 3 November 1995. Bundesgesetzblatt. Art. 16. S. 1
168. Gesetzesdekret № 3370 vom 29 September 1955 über die griechische Staatsangehörigkeit mit den Änderungen durch Gesetze № 481/ 1968, № 1329/1983 und № 1438/1984. Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht (Loseblattsammlung). Frankfurt a. M.: Verlag für Standesamtswesen. «Griechenland». S. 154–207.
169. Шемшученко Ю.С. Конституційне право України. Академічний курс: підр.: у 2 т. Київ: Юридична думка, 2008. Т.2. –С. 160
170. Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6–рп/2005[Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text>
171. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої ст. 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої ст. 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) № 6–рп/2005. Урядовий кур'єр. 2005. №198.
172. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины : проблемы теории и практики: монограф. Харьков: Факт, 2000. 608 с
173. Скакун О.Ф. Бондаренко Д.А. Юридический научно–практический словарь–справочник (основные термины и понятия) / под. ред. О.Ф. Скакун. Харьков: Эспада, 2007. 488 с.

174. Юридична енциклопедія для юнацтва / за ред. С. В. Ківалова, Ю.М. Оборотові. Одеса: Юрид. літ., 2006. 404 с.
175. Рабінович П.М. Законодавство України та норми міжнародного права: критерії відповідності. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом: матеріали наук.–практ. конф. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 1998. 300 с.
176. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом: матеріали наук.–практ. конф. Жовтень 1998 р. / за ред. В.Ф. Опришко. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. 446 с.
177. Тимченко Л. Д. Международное право: учеб. Харьков: Консум, 1999. 528 с.
178. Марченко М. Н. Сравнительное правоведение. Общая часть: учеб. Москва: Зерцало, 2001. 560 с.
179. Daniels J. Ghana. International Encyclopedia of Comparative Law. N.Y. 1975. Vol. 1. Ch. 5.
180. Опришко В. Питання гармонізації законодавства України з міжнародним правом і національними правовими системами/ В. Опришко // Право України. – 1999. – № 8. – С. 12–16.
181. Баймуратов М., Максименко С. Імплементация норм міжнародного права про свободу пересування і вибір місця проживання у право України/ М. Баймуратов // Право України. – 2003. – № 9. – С. 133–138.
182. Отто Люхтерхандт. До проблеми гармонізації законодавства України з Європейською конвенцією про захист прав і основних свобод людини. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом: матеріали науково–практичної конференції. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. 300 с.
183. Гомонай В.В. Зближення законодавства України з правовою системою Європейського союзу/ В.В. Гомонай // Держава і право. – 2009. – № 44. – С. 204–212.

184. Баймуратов М., Максименко С. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу: політико–правовий аналіз/ М. Баймуратов // Право України. – 2003. – № 10. – С.101–104.

185. Суботенко В. Сумісність положень законодавства України з Конвенцією про скорочення безгромадянства 1961 р. та Конвенцією про статус апатридів 1954 р.: наук. дослідж. Київ: УВКБ ООН. 2005. 220 с.

186. Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України»: Закон України від 16 червня 2005 р. № 2663–IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 30. Ст.408.

187. Закон України «Про Стратегію національної безпеки України» від 06.05.2015 р. VIII [Електронний ресурс]// Офіційний сайт Верховної Ради України.– <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-15>

188. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. — Л.: Край, 2008. — 224 с. (101)

189. Янковський Н.А. Громадянство ЄС: інститут міжнародного права чи інститут внутрішнього права держав Європейського Союзу [Електронний ресурс] // Національна бібліотека імені В. І. Вернадського. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis.../cgiirbis_64.exe

190. Закону України «Про основи національної безпеки України» [Електронний ресурс]//Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text>

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

192. Конституция Российской Федерации. [Електронний ресурс] // Законодательство Российской Федерации. — Режим доступу: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>.

193. Боровой объяснил интригу с признанием Путиным «паспортов» «Л/ДНР». [Електронний ресурс]// Новости Украины и мира. Face news. – Режим доступу: <https://www.facenews.ua/news/2017/350747/>.

194. Альбертіні Л. М. Правове регулювання громадянства в європейських державах (порівняльний аналіз) : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Альбертіні Л. М. – Київ, 1998. – 214 с
195. Декларація «Про державний суверенітет України», прийнята Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 року//Відомості Верховної Ради.–1990.– №31.–Ст.429.
196. Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 року // Відомості Верховної Ради України.– 1991– №50.– Ст.701
197. Великогречанін П.О. Множинне громадянство: конституційно–правове дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; інформаційне право" / П.О. Великогречанін. – О., 2015. – 23 с., С. 10.
198. Бедрій Р. Б. громадянство України: конституційно–правові основи : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Бедрій Р. Б. – Київ, 2005.
199. Петров М. Подвійне громадянство – загроза для України чи європейська практика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.advocate-lc.com.ua/ua/articles/17/>.
200. Питання множинного громадянства в Україні: шляхи нормативно–правового врегулювання. Аналітична записка. [Електронний ресурс]// Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/catalogue/13/>.
201. Інститут громадянства як регулятор впливу на стан забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. / С.В.Дрьомов. – К.; НІСД, 2017. – 90 с.
202. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про громадянство України" щодо реалізації права змінити громадянство (реєстр. № 6175 від 13.03.2017). [Електронний ресурс]// Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61320.

203. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про громадянство України" щодо заборони мати громадянство іншої держави особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та врегулювання деяких аспектів порядку зміни громадянства(реєстр. № 6175–1 від 15.03.2017). [Електронний ресурс]// Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61348.

204. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення у відповідність до Конституції України Закону України "Про громадянство України" щодо уникнення множинного (подвійного) громадянства (реєстр. № 6178 від 14.03.2017). [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61325.

205. Кримінальний кодекс України[Електронний ресурс]// Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

206. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань подвійного громадянства (реєстр. № 6178–1 від 27.03.2017). [Електронний ресурс]]// Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61423.

207. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо множинного (подвійного) громадянства (реєстр. № 6178–2 від 29.03.2017). [Електронний ресурс]]// Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61450.

208. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про громадянство України" (щодо подвійного громадянства) (реєстр. № 2074 від 09.02.2015). [Електронний ресурс]]// Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53950

209. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення громадянства України осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки України» (реєстр. № 1297 від 08.12.2014). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52759.

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

211. Тука зробив резонансну заяву щодо повернення окупованих територій [Електронний ресурс]// АНТИКОР — національний антикоррупційний портал. – Режим доступу: http://antikor.com.ua/articles/101630-tuka_zrobiv_rezonansnu_zajavu_shchodo_povernennja_okupovanih_teritorij/print

212. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи": Постанова Верховної Ради України від 22.09.2016 № 1602–VIII. [Електронний ресурс]]// Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-19>.

213. Концепція Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 892–р// Офіційний вісник України. – 2016. – № 96. – Ст. 3129.

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

215. Ніцой Л. Латвія: у чому різниця між паспортом громадянина і паспортом не громадянина. [Електронний ресурс]// UA. Info. – Режим доступу:

<http://uainfo.org/blognews/1462341455-latviya-u-chomu-riznitsya-mizh-pasportomgromadyanina-i-pasportom.html>.

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

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

218. Лазарев В.В. Система органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України: компетенція та організація роботи/ Лазарев В.В. // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – №1. – С. 32–36.

219. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671–VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 16. Ст. 146.

220. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773–VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 19 – 20. Ст. 179 .

221. Про імміграцію: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2491–III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 41. Ст. 197.

222. Про протидію торгівлі людьми: Закон України від 20 вересня 2011 р. № 3739– VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 19 – 20. Ст. 173.

223. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні 2015 р.: веб–сайт. [Електронний ресурс]// Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Dopovid_2016_final.pdf

224. Про внесення змін до Указу Президента України від 27 березня 2001 р. №215: Указ Президента України від 29 березня 2016 р. № 120/2016.Офіційний вісник України. 2016. №27. Ст. 1072.

225. Про громадську раду при Державній міграційній службі: Наказ ДМС Про затвердження Положення про Громадську раду при ДМС від 24

квітня 2018 р. № 67. [Електронний ресурс]// Офіційний сайт Державної міграційної служби України. – Режим доступу:https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/grom_rada/n_2015160.pdf

226. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів від 15 лютого 2002 р. № 153. Урядовий кур'єр. № 53. (втратила чинність)

227. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. Урядовий кур'єр. № 214.

228. Денисюк С. Ф. Напрямки розвитку міграційної політики в Україні. Форум права. 2008. № 3. С.111–115.

229. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. Урядовий кур'єр. № 207.

230. Прилипчук О. Європейський адміністративний простір: принципи та засади/ О. Прилипчук// Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. –№ 2 (29). –С.46– 50.

231. Фенич Я. В. Адміністративно–правове забезпечення права на громадянство в Україні : дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Фенич Я. В. – Ужгород, 2019. – 211 с.

232. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] – К.: Вид–во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998 – 2004. – Т. 1: А–Г. – 1998. – 672 с.

233. Боярс Ю. Р. Вопросы гражданства в международном праве / Ю. Р. Боярс. – М.: Международные отношения, 1986. – 157 с.

234. Сантаян К. Проблемы двугражданства / Сантаян Кабирадж. – К.: ООО «Междунар. фин. агенство», 1996. – 32 с.

235. Бусол О. Подвійне громадянство. [Електронний ресурс]// Цент досліджень соціальних комунікацій НБУВ. – Режим доступу.

http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1453:gromadyanstvo&catid=8&Itemid=350

236. Ткаля О. В. Теоретичні та практичні проблеми множинного громадянства. Людина, суспільство, держава: публічно-правовий аспект: матеріали Міжнар. наук. практ. конф. "VIII Прибузькі юридичні читання" / відп. ред. О. В. Козаченко. Миколаїв: Іліон, 2012. С. 197 – 199.

237. Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция / С. А. Авакьян. – СПб.: Изд-во: «Юридический центр Пресс», 2003. – 643 с.

238. Российское гражданство: [учеб. пособие для вузов / под. ред. В. Я. Кикотя]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 272 с.

239. Винокуров А. А. Развитие института гражданства: современные тенденции и конституционно-правовой опыт России : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Винокуров А. А. – Москва, 2006. – 31 с.

240. Международное право: учебник учебник [под ред. Ф. И. Кожевникова]. – М.: Международные отношения, 1981 р. – 456 с.

241. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998 – 2004. – Т. 4: А–Г. – 2002. – 720 с.

242. Акт о гражданстве 1981 г. (Великобритания) // Конституции государств Европейского Союза / [под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л. А. Окунькова]. – М.: Издательская группа НОРМА ИНФРА–М, 1999. – С. 162–165.

243. Васильева Т. А. Эволюция института гражданства в Японии / Т. А. Васильева // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 9. – С. 33–39.

244. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства № 2590 від 13.12.2019 [Електронний ресурс]// Офіційний

сайт Верховної Ради України.– Режим доступу:
https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67632

245. Машай Б. Паспортний контроль: подвійне громадянство [Електронний ресурс] // *«Слово і Діло»*.– Режим доступу:
<https://www.slovoidilo.ua/2020/02/14/kolonka/bohdan-mashai/polityka/pasportnyj-kontrol-yak-deputaty-xochut-uzakonyty-podvijne-hromadyanstvo>

246. Васильева Т. А. Миграционная политика, гражданство и статус иностранцев в странах западной демократии: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.02 / Васильева Т. А. – Москва, 2010.

247. Богославский А. А. Реализация правового статуса лиц с множественным (двойным) гражданством: (конституционно-правовые аспекты) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Богославский А. А. – Владикавказ, 2011. – 9 с.

248. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 411–412; Богославский А.А. Проблемы двойного гражданства в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 1. С. 65–67.

249. Договор Республики Македонии и Черногории за двойное гражданство от 06.03.2009 [Електронний ресурс].– Режим доступу:
<http://pravo.org.mk/documentDetail.php?id=5378>

250. Пояснительная записка к Законопроекту № 485228–6 «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://www.duma.gov.ru/>

251. Ландау И.Л. О некоторых новеллах законодательства, регулирующего институт гражданства в Российской Федерации // Вестн. БФУ им. И. Канта. 2014. № 9. С. 21–27.

252. Чудиновских О.С. Государственное регулирование приобретения гражданства Российской Федерации: политика и тенденции. М., 2014. С. 49.

253. Зими́на–Леко́рню И.Р. Закон о двойном гражданстве // Миграционное право. 2015. № 2. С. 16–19.

254. Выступление В.Н. Плигина в программе «За границей» на телеканале RTVi [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://rtvi.com/video/42280>

255. О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10 янв. 2003 г. № 19–ФЗ : в ред. от 13 июля 2015 г. № 231–ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2. Ст. 171; 2015. № 29, ч. 1. Ст. 4357;

256. О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации : федер. закон от 28 дек. 2012 г. № 272–ФЗ : в ред. от 23 мая 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1. Ст. 7597; 2015. № 21. Ст. 2981.

257. Пояснительная записка к Законопроекту № 408334–6 «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=408334-6&02>

258. Бабу́рин В.Л. Последние изменения в законодательстве о российском гражданстве: о некоторых особенностях и проблемах реализации // Конституционализм и государствоведение. 2016. № 2. С. 84–85.

259. О воинской обязанности и военной службе : федер. закон от 28 марта 1998 г. № 3–ФЗ : в ред. от 15 февр. 2016 г. № 20–ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475; 2016. № 7. Ст. 908; Ефремов А.В. О некоторых вопросах, связанных с освобождением от призыва на военную службу граждан, прошедших военную службу в другом государстве (по материалам судебной практики) // Право в вооруженных силах – Военно–правовое обозрение. 2012. № 5. С. 55–58.

260. Справочная информация: действующие двусторонние международные договоры Российской Федерации об избежании двойного налогообложения [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

261. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество от 03 июля 1997 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2105.

262. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год // Рос. газ. 2009. 17 апр.

263. Нагиева А.А. Дипломатическая защита бипатридов // Московский журнал международного права. 2015. № 2. С. 63–75.

264. Бабурин В.Л. Двойное гражданство в российском законодательстве: понятие, перспективы развития // Фестиваль права : сборник трудов II Международной научной молодежной конференции (г. Ставрополь, 12–13 декабря 2014 г.) / под ред. М.С. Трофимова : в 2 частях. Часть 1. Ставрополь, 2014. С. 81.

265. Законопроект № 81195–3 «О гражданстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=81195-3&02>

266. Решетнева Т.В. Некоторые дискуссионные вопросы определения понятия множественное гражданство // Бизнес в законе. 2007. № 4. С. 302; Грипп Э.Х. Двойное гражданство в Российской Федерации // Правовое государство: теория и практика. 2013. № 2. С. 96.

267. Брусина О.И. Двойное гражданство на постсоветском пространстве: европейские стандарты в азиатском преломлении // Этнографическое обозрение. 2002. № 2. С. 113–114

268. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. – М.: Издательство Московского университета, 1997. – 304 с.

269. Витковская Г.С. Миграционное поведение нетитульного населения в странах Центральной Азии // Миграция русскоязычного населения из Центральной Азии: причины, последствия, перспективы / под ред. Г.С. Витковской. М., 1996. С. 113–114.
270. Исаков Б.А. Проблемы реализации двойного (множественного) гражданства в Кыргызской республике // Вестн. КРСУ. 2009. № 4. С. 33.
271. Исабеков К.С. Миграционная политика Кыргызской Республики в вопросах международно-правовой характеристики двойного гражданства // Вестн. ОмГУ. Сер.: Право. 2015. № 2. С. 64–68.
272. Лякин–Фролов И. Россия–Таджикистан: отношения дружбы и стратегического партнерства [Электронный ресурс].– Режим доступа: : <https://interaffairs.ru/news/show/11974>
273. Гражданство Испании [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://www.mysecondpassport.ru/citizenship-laws/spain-citizenship/>
274. Белов Д.М., Лазорик Є. Институт біпатризму: досвід зарубіжних країн. Порівняльно–аналітичне право. Ужгород. 2014. № 7. С. 47–51.
275. Тарасюк Г. Проблема реалізації принципу єдиного громадянства в Україні / Г.Тарасюк // Економіка, фінанси, право. – №8. – 2009.
276. Чернолуцкий Р.В. О законодательных инициативах и принципах двойного гражданства [Электронный ресурс] // Платформа ЛІГА: ЗАКОНУ.– Режим доступа: https://jurliga.ligazakon.net/experts/171/746_o-zakonodatelnykh-initsiativakh-i-printsipakh-dvoynogo-grazhdanstva
277. Citizenship in a Globalized World [Электронный ресурс]// British Academy.– Режим доступа: <https://www.migrationpolicy.org/article/citizenship-globalized-world>
278. Колюшин Е. И. Конституционное право России / Е. И. Колюшин. – Москва, 2006. – 137 с.
279. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. — 6-е изд., изм. и доп. — М. : Норма, 2007. – 784 с.