

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ПОРЯДОК ТА ПІДСТАВИ ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА ВНАСЛІДОК ЙОГО ВТРАТИ В УКРАЇНІ

**Брюхно О. В.,**

*аспірант кафедри господарського та адміністративного права*

*Національного технічного університету України*

*«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

Статтю присвячено дослідженню адміністративно-правового порядку та однієї із підстав припинення громадянства України (внаслідок втрати). Здійснено аналіз сучасного стану національного законодавства, що регулює сферу громадянства в Україні, зокрема питання його припинення. Запропоновано пропозиції вдосконалення законодавства України в адміністративно-правовому аспекті шляхом наближення його до міжнародних стандартів та норм.

Статья посвящена исследованию административно-правового порядка и одной среди оснований прекращения гражданства Украины (вследствие потери). Осуществлен анализ современного состояния национального законодательства, регулирующего сферу гражданства в Украину, в частности вопроса его прекращения. Предложено предложения совершенствования законодательства Украины в административно-правовом аспекте путем приближения его к международным стандартам и нормам.

This article is devoted to the study of the administrative-legal order and one of the reasons for terminating the citizenship of Ukraine – as a result of the loss. In particular, an analysis of the current state of the national legislation regulating the sphere of citizenship in Ukraine, including the issue of its termination, was carried out. In connection with this, proposals were made to improve the legislation of Ukraine in the administrative-legal aspect by bringing it closer to international standards and norms.

**Ключові слова:** припинення громадянства України, підстави припинення громадянства, втрата громадянства, національне законодавство у сфері громадянства, адміністративно-правовий порядок припинення громадянства.

---

*Право і справедливість полягають у тому,  
щоб кожний мав і робив своє так,  
аби ніхто не мав чужого і не позбавлявся свого.*  
Конфуцій

**Постановка проблеми.** Однією з актуальних та дискусійних тем сьогодні є припинення громадянства внаслідок його втрати. Відповідно до положень Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, одним із головних прав людини є право на громадянство [1], оскільки громадянство встановлює зв'язок особи-громадянина з державою, надаючи певний комплекс взаємних прав і обов'язків. Однак через постійну динаміку законодавства України у сфері громадянства виникає все більше розбіжностей та суперечностей, які призводять до негативних наслідків, зокрема втрати особою громадянства.

Законодавство, що регулює інститут громадянства, базується насамперед на Конституції України [4], міжнародних актах, які ратифіковані Верховною Радою України, зокрема Європейській конвенції про громадянство від 06 листопада 1997 року № ETS N 166 [2], Конвенції про скорочення безгромадянства від 30 серпня 1961 року [3], Законі України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року № 2235-III (далі – Закон № 2235-III), який визначає правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень із питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових і службових осіб [5], Указі Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України», яким затвер-

джено Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень від 27 березня 2001 року № 215 [7] та інших нормативно-правових актах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ця тема була предметом дослідження таких учених, як В.Я. Бойцов, Р.Б. Бедрій, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, А.І. Денисов, О.А. Коломієць, В.В. Лазарев, В.М. Мелашенко, Д.М. Муратова, Є.А. Нагорнова, Н.В. Пильгун, В.Л. Федоренко, М.І. Суржинський, Г.С. Тарасюк, О. І. Трегуб, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповал та інших. Вони приділяють значну увагу дослідженню таких важливих аспектів, як підстави припинення громадянства, порядку припинення громадянства та механізму реалізації, а також прогалинам національного законодавства.

**Мета статті.** Зважаючи на вищезазначене, метою статті є безпосереднє дослідження та розкриття природи, змісту та основних проблем, що виникають під час припинення громадянства України внаслідок його втрати.

**Виклад основного матеріалу.** Законодавство України у сфері громадянства (поряд із набуттям) значну увагу також приділяє питанням припинення громадянства, тобто поряд із загальними підходами до регулювання цих питань вони мають і особливості, в яких відображаються політико-правові позиції законодавця.

Відповідно до положень Розділу III Закону № 2235-III, громадянство України припиняється внаслідок виходу з громадянства України; внаслідок втрати громадянства України та за підставами, передбаченими міжнародними договорами України [5].

Однак у цій статті пропонуємо розглянути одну та найбільш проблемну серед підстав припинення громадянства України – втрату громадянства.

Варто зазначити, що перелік підстав для втрати громадянства України є вичерпним і не підлягає розширенню [5].

Отже, згідно з положеннями статті 19 Закону № 2235-III, до підстав втрати громадянства належать такі.

По-перше, втрата громадянства відбувається за умов добровільного набуття громадянином України громадянства іноземної держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття.

Тобто добровільним набуттям громадянства іноземної (іншої) держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися з клопотанням (заявою) про таке набуття відповідно до порядку, що передбачений національним законодавством держави, громадянство якої набуто.

По-друге, втрата громадянства також відбувається тоді, коли особа набула громадянство України відповідно до статті 9 цього Закону внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей чи фальшивих документів.

По-третє, особа може втратити громадянство, якщо добровільно вступила на військову службу іншої держави, яка відповідно до приписів законодавства цієї держави не вважається військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою [5].

Проте за Законом № 2235-III не вважаються добровільним набуттям іноземного громадянства випадки, коли відбулося: одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави (держав); набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновителів унаслідок усиновлення іноземцями; автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем; автоматичне набуття громадянином України, який досяг повноліття, іншого громадянства внаслідок застосування законодавства про громадянство іноземної держави, якщо такий громадянин України не отримав документ, який підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави. Крім випадків, коли внаслідок втрати громадянства, громадянин України стає особою без громадянства (апатридом) [5].

Припинення громадянства внаслідок його втрати відбувається на підставі подання до органів міграційної служби, дипломатичних або консульських установ України таких документів, як подання про втрату громадянства України; документ, що підтверджує перебування особи в громадянстві України; документ, що підтверджує добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, разом із документом, який підтверджує, що на момент такого набуття громадянин України досяг повноліття, або документ, який підтверджує, що особа набула громадянство України внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів, тобто довідка органу міграційної служби, дипломатичного представництва або консульської установи про те, що іноземець, який подав зобов'язання припинити іноземне громадянство, не подав документ про припинення цього громадянства, виданий уповноваженим органом відповідної держави, уповноваженому органу України протягом двох років із моменту його прийняття до громадянства України, а незалежних від особи причин неотримання документа про припинення іноземного громадянства не існує; інформація органу міграційної служби про те, що іноземець, який подав декларацію про відмову від іноземного громадянства, не повернув паспорт іноземної держави в уповноважені органи цієї держави; інформація про те, що на момент прийняття до громадянства України були підстави, за наявності яких особа не набуває громадянства України, інформація про інші неправдиві відомо-

мості та фальшиві документи, які були подані на підтвердження виконання умов прийняття до громадянства України також може документ, який підтверджує, що громадянин України добровільно вступив на військову службу іншої держави, яка (відповідно до законодавства цієї держави) не є загальним військовим обов'язком або альтернативною, мається на увазі невійськовою службою та документ, що підтверджує, що громадянин України внаслідок втрати громадянства України не стане апатридом.

Датою припинення громадянства є дата видання відповідного указу Президента України [8].

Водночас доречно зазначити, що законодавство у сфері громадянства у редакції Закону № 2235-III від 8 жовтня 1991 року № 1636-XII, зокрема в пункті 4 частини 1 статті 20, серед підстав втрати громадянства України передбачало випадок, коли «особа, яка перебуває поза межами України, не стала без поважних причин на консульський облік протягом семи років» [6]. Коли ж нині чинний Закон № 2235-III такої підстави взагалі не визнає, тому що Україна має свої дипломатичні й консульські установи, на жаль, не в усіх країнах світу [5].

Але після набуття Україною незалежності та переходом до процесу інтеграції у світовий і регіональний політико-правовий простір прав, свобод та обов'язків людини і громадянина виникла необхідність створити дієвий механізм регулювання не тільки набуття, а і припинення громадянства України, насамперед орієнтуючись на вимоги світової спільноти.

У статті 4 Конституції України визначено, що в Україні існує єдине громадянство, однак підстави набуття і припинення визначаються Законом. Однак принцип єдиного громадянства закріплений [4] і в статті 2 Закону № 2235-III України, відповідно до якого передбачено, що якщо громадянин України набув громадянство або підданство іншої держави, то у правових відносинах з Україною він визнається тільки громадянином України. А якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається тільки громадянином України. Водночас пункт 1 частини 1 статті 19 Закону № 2235-III зазначає, що однією з підстав втрати громадянства України є добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент набуття він досяг повноліття [4]. Ці положення Закону № 2235-III дещо суперечать один одному, адже (згідно із статтею 2) подвійне громадянство не забороняється, а лише не визнається, тому громадянин може мати подвійне громадянство, проте у відносинах із Україною він визнається лише її громадянином. Тобто (відповідно до статті 19) набуття громадянства іншої держави є підставою для втрати громадянства України [5].

Тому на практиці поширені випадки, коли громадянин України набуває іноземне громадянство, не повідомляючи відповідних суб'єктів публічної адміністрації про це, тобто стає носієм множинного громадянства, створюючи при цьому певну колізію.

Оскільки питання припинення громадянства внаслідок втрати є дуже складним для вирішення, то варто звернути увагу на те, що останнім часом до Верховної Ради України досить часто вносяться законопроекти, що стосуються питань громадянства, зокрема його припинення.

Наприклад, проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство» № 6175 від 13 березня 2017 року (далі – проект № 6175), метою якого є законодавче 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.

У результаті вивчення проекту № 6175 виникає потреба у створенні дієвого механізму запобігання випадкам наявності у громадян України іноземного громадянства та необхідності модернізації приписів Закону, адже наявні механізми протидії біпатризму в Україні не діють. Але механізм стосується не всіх громадян України, а лише осіб, які, маючи громадянство іноземної держави, набули громадянства України за територіальним принципом, унаслідок прийняття до громадянства України або поновлення у громадянстві України. Для таких категорій осіб пропонується встановити такі строки: 1 (один) місяць для повернення паспорта іноземної держави до уповноважених органів цієї держави та десять днів для письмового повідомлення уповноваженого органу України про повернення паспорта іноземної держави.

Наступні зміни проект № 6175 пропонує внести до статті 19 та 21 Закону № 2235-III, якими передбачено введення нових підстав для втрати громадянства України та скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, зокрема приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може бути громадянином України, або із суттєвим порушенням установленого законодавством про громадянство України порядку набуття громадянства України. Однак ні в Законі, ні в інших законодавчих актах, ні в проекті не дається визначення «будь-якого суттєвого факту» або приблизний перелік таких фактів, за наявності яких особа не може бути громадянином України. Така ж недостатня юридична визначеність має місце і тоді, коли йдеться про «суттєве порушення порядку набуття громадянства України» [9].

На нашу думку, ця дефініція наділяє суб'єктів публічної адміністрації, що беруть участь у вирішенні питань громадянства, надмірними повноваженнями, а це, у свою чергу, не відповідає принципу юридичної визначеності та створює ризики суб'єктивізму за умов застосування положень Закону № 2235-III [5].

Указані підстави повинні застосовуватися у двох таких правових процедурах: втрати громадянства України, юридичним фактом якого має бути видання певного указу Президента України, і скасування органом виконавчої влади рішення про оформлення набуття громадянства України.

Водночас проект № 6175 також розрізняє поняття «припинення громадянства України» (одним із різновидів якого є втрата громадянства) та «скасування рішення про оформлення набуття громадянства України» відповідно до статті 21 Закону № 2235-III [5;11]. Незважаючи на те, що юридичні наслідки втрати громадянства та скасування рішення про оформлення набуття громадянства є майже однаковими, відповідна особа перестає бути громадянином України. Проте різним у цих процедурах є те, що рішення про припинення громадянства України (відповідно до пункту 26 частини 1 статті 106 Конституції України [4] та статті 22 Закону № 2235-III [5]) приймає Президент України, а скасування власних рішень про оформлення набуття громадянства України цим Законом віднесено до компетенції відповідних органів публічної адміністрації [10].

Зважаючи на вищезазначене, можемо зробити висновок, що цей проект є фрагментарним та містить неоднозначні положення.

**Висновки.** Таким чином, дослідження припинення громадянства внаслідок його втрати, зокрема в адміністративному аспекті, є досить важливим політико-правовим завданням України, адже має на меті вдосконалення законодавства шляхом аналізу міжнародної практики, тобто на підставі чітко визначеного законодавством механізму.

Ураховуючи неузгодженість нормативно-правових актів України, рекомендуємо внести до законодавства такі зміни:

- урегулювати правильне застосування норм законодавства України щодо порядку припинення громадянства внаслідок його втрати, органами публічної адміністрації;
- урегулювати проблему правового статусу громадян із подвійним (множинним) громадянством шляхом кодифікації нормативно правових актів у цій сфері, разом із міжнародними нормами, що повинні містити повну, логічно і юридично виважену систему матеріальних та процесуальних норм задля уникнення проблем без громадянства;
- урегулювати чітко та зрозуміле розмежування повноважень органів публічної адміністрації.

---

#### Література:

1. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р./ Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1948 URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_015) (дата звернення: 20.08.2018).
2. Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997 р. № ETS N 166 / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 166 URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_004](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_004) (дата звернення: 20.08.2018).
3. Конвенція про скорочення без громадянства від 30.08.1961 р./ Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1961. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_240](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_240)(дата звернення: 23.08.2018).
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>(дата звернення: 20.08.2018).
5. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>(дата звернення: 20.08.2018).
6. Про громадянство України: Закон України від 08.10.1991 р. № 1636-XII/ Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1636-12> (дата звернення: 20.08.2018).
7. Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»: Указ президента України від 27.03.2001р. № 215/2001// Президент України. Офіційний вісник Президента України. 2006. № 215 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/215/2001>(дата звернення: 20.08.2018).
8. Про порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень: Указ Президента України від 27.06.2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 588 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/215/2001> (дата звернення: 20.08.2018).
9. Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство: Проект Закону від 13.03. 2017 р. № 6175 // 6 сесія VIII скликання Верховної Ради України. 2017. № 6175. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61320](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61320) (дата звернення: 20.08.2018).
10. Ладигін С. Причини поширення випадків подвійного громадянства. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи URL:<http://www.khpg.org/index.php?id=1234795066> (дата звернення: 21.08.2018).
11. Бедрій Р.Б. Громадянство України: конституційно-правові основи / Р.Б.Бедрій// автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Р.Б. Бедрій. Київ: 2005. 16 URL:[http://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/MONOGRAFII\\_2009/BEDRIY\\_2006.pdf](http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFII_2009/BEDRIY_2006.pdf) с. (дата звернення: 21.08.2018).