

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПОЗБАВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ

Анексія Криму та війна на Сході України загострили питання політичної ідентичності в українському суспільстві та зумовили прагнення частини українського суспільства більш чітко окреслити питання пов'язані зі статусом осіб, що опинилися поза межами контрольованою українською державою територією та подальшими шляхами співіснування з громадянами України, які проживають на цих територіях. Особливо актуальним це питання постає з урахуванням ряду положень Мінських угод, відповідно до яких Україна повинна дозволити проведення виборів на території Донецької та Луганської областей, що контролюються сепаратистами, а також ввести їх представників до складу вищих органів державної влади.

Можливість участі в політичному житті країни людей, які відіграли активну роль у поваленні української влади та створені «ДНР» або «ЛНР», а також висували пропозиції щодо приєднання українських територій до складу Росії, викликає серйозне обурення у представників багатьох політичних сил та громадян країни. Не дивно, що за таких умов, в українському суспільстві почали жваво обговорюватися правові засоби протидії цим явищам, зокрема, шляхом позбавлення громадянства України. Спочатку на різноманітних інтернет-форумах, а пізніше у ЗМІ була висловлена думка про необхідність застосування з боку держави такої санкції до учасників сепаратистських рухів. [1]..

Суспільні ініціативи не могли не зачепити і політичну сферу – питання позбавлення громадянства починає не тільки дискутуватися на політичних форумах, а й стає предметом для обговорення на найвищому державному рівні. Так, президент П.Порошенко вимушений був реагувати і давати коментарі стосовно цього питання, після того, як електронна петиція «Про позбавлення громадянства осіб за сепаратизм» набрала понад 26 тисяч голосів. Президент підкреслив, що він «поділяє думку щодо невідворотності суворого покарання осіб,

які вчиняють злочини проти основ національної безпеки держави і буде звертатися до Кабінету Міністрів України з пропозицією опрацювати порушені в електронній петиції питання» [2]. Ідея позбавлення громадянства була прямо чи опосередкована підтримана представниками багатьох проукраїнських політичних сил, зокрема у Верховній Раді України законопроекти про позбавлення громадянства були зареєстровані депутатами від «Батьківщини» та «Свободи» [3].

З іншої сторони, існує чимало заперечень, щодо можливості та необхідності застосування такого заходу, оскільки він не лише розглядається багатьма його противниками як антиконституційний, але й перешкоджає шляху реінтеграції населення окупованих територій в українське суспільство.

У зв'язку з вищезазначеним постає ряд важливих питань:

1. Чи має права держава припиняти громадянство осіб, які вчинили злочинні діяння спрямовані проти територіальної цілісності, конституційного ладу тощо;

2. Чи є подібні санкції історично обумовленими і такими, що відповідають ідеології та принципам сучасного демократичного світу;

3. Чи існують у міжнародному та національному праві правові норми, що дозволяють позбавлення громадянства за сепаратизм;

В рамках статті, ми спробуємо коротко дати відповідь на основні поставлені питання.

На сучасному етапі більшість вчених погоджуються, що громадянство слід розглядати як стійкий, двосторонній правовий зв'язок, між особою та державою, де обидва суб'єкти мають взаємні права та обов'язки, які становлять зміст громадянства будь-якої держави. [5, с. 108]. Найчастіше ми звертаємо увагу на обов'язки держави перед людиною, і акцентуємо увагу на тому факті, що позбавлення громадянства – це припинення державою своїх обов'язків щодо особи в односторонньому порядку, яке має наслідком суттєве обмеження прав і свобод громадянина. Подібна критика має раціональне зерно, коли мова йде про припинення громадянства осіб, які не прагнуть розриву відносин з державою, намагаються змінити її соціально-політичний устрій, напрямки зовнішньополітичної діяльності тощо, і діють в межах визначених правом. За таких умов, розрив державою правового зв'язку з особою повинен розглядатися як порушення її прав, як необґрунтовані репресивні заходи представників влади щодо своїх політичних опонентів (для прикладу

можна привести випадки позбавлення громадянства О.Солженіцина, М.Войновича, подружжя Копелевих та інші.)

Однак, зовсім іншою, на наш погляд, є ситуація коли особа на власний розсуд, цілком свідомо, відмовляється від підтримання свого зв'язку з державою, і вчиняє дії, які де-факто свідчать не лише про невиконання її обов'язків щодо держави і інших членів суспільства, а й про прагнення встановити новий правовий зв'язок з іншою державою або досягнути знищення існуючої держави. У такому випадку, особа в односторонньому порядку припиняє свої відносини з державою, тож позбавлення її громадянства є формальною констатацією відсутності цього зв'язку і небажання особи підтримувати його в майбутньому. Цілком слушною, є позиція висловлена експертом Інституту законодавства Верховної Ради України, професором В.Вороніним: “Якщо людина всією своєю діяльністю заперечує саме існування держави, громадянином якої вона є, або скоює дії, направлені проти її територіальної цілісності, незалежності і безпеки, то вона точно не ототожнює себе з цією державою і сама руйнує юридичний зв'язок між собою і державою, який і називається громадянством. І отже така людина своїми діями сама дає державі підстави для позбавлення громадянства” [6].

Щодо сучасної ситуації в Україні, то представники сепаратистського руху неодноразово проголошували, що їхньою метою є «знищення України», «відновлення СРСР (УРСР)», «входження до складу Росії». Таким чином, вони добровільно, без примусу, визнали небажання для себе в подальшому перебувати в громадянстві української держави, вчинили дії спрямовані на встановлення іншої державної приналежності, однак, розірвання існуючого правового зв'язку вони не оформили де-юре. На наш погляд, зважаючи на вищезазначене, держава має право юридично констатувати відсутність цього зв'язку і оформити його припинення, шляхом позбавлення особи українського громадянства.

Щодо практики застосування такого виду санкцій, як позбавлення громадянства, то більшість науковців переважно звертають увагу на історичний досвід часів СРСР. В Радянському Союзі інститут позбавлення громадянства існував у період з 1918 по 1991 роки і застосовувався як міра покарання щодо осіб, які здійснили контрреволюційні діяння, емігрантів, а також «осіб, які здійснили дії, що ганьблять високе звання громадянина СРСР та завдають шкоди престижу чи державній безпеці СРСР» [7]. У зв'язку з тим, що ця

санкція застосовувалася радянською владою для боротьби з політичними супротивниками, більшість науковців цілком справедливо критикують практику використання інституту позбавлення громадянства в СРСР. Водночас, слід зауважити, що критикується не сам інститут, а дії радянської влади по його використанню. Натомість, аналіз законодавства зарубіжних країн дозволяє говорити, що навіть у розвинутих демократичних країнах заборона позбавлення громадянства носить обмежений характер і застосовується щодо осіб які вчинили певні протиправні дії. Серед підстав застосування подібних санкцій фігурує і вчинення злочинів проти держави, а також здійснення особою дій на користь іншої держави, що, в свою чергу, спричинило шкоду інтересам власної держави (Франція, США, Англія, Болгарія тощо) [8; 9, с. 95] .

Питання позбавлення громадянства особливо актуалізувалося на початку ХХІ ст. внаслідок масштабних терористичних атак до яких часто виявлялись причетними громадяни постраждалих держав (Франція, США, Ізраїль) У зв'язку з цим, дедалі частіше ставиться питання про внесення змін до законодавчих актів та застосування позбавлення громадянства, як санкції за вчинення злочинів проти людства та держави. Показовою є позиція міністра закордонних справ Ізраїлю А. Лібермана щодо позбавлення громадянства нелояльних співвітчизників: «У тих, хто лояльний до Держави Ізраїль, немає жодних проблем – вони залишаються повноправними громадянами країни, служитимуть в армії або проходять альтернативну національну службу. Ті, хто відмічає День Незалежності Ізраїлю як день накри (катастрофи), ті, хто виходить на демонстрації з прапорами ХАМАСа, “Ісламського джихаду”, “Хізбалли” – повинні опинитися поза Ізраїлем, вони мають бути позбавлені ізраїльського громадянства» [4]. Законопроекти, які передбачають можливість обмеження громадянських прав чи позбавлення громадянства вносились на розгляд парламентів Німеччини, Франції, Нідерландів, Молдови тощо.

Таким чином, ми можемо говорити, що інститут позбавлення громадянства хоча і має негативне історичне забарвлення через практику його використання в СРСР, однак використовується багатьма європейськими державами і має тенденцію до розширення сфери свого застосування.

Стосовно правового механізму позбавлення особи громадянства України думки експертів розходяться. Як правило, противники

застосування подібних санкцій звертають увагу на прями заборони позбавлення громадянства, що містяться в національному та міжнародному праві. Насамперед, мова йде про ч. 1 ст. 25 Конституції України, яка проголошує, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства [10] та п.3 ст.2 ЗУ «Про громадянство України» де закріплений принцип «неможливості позбавлення громадянина України громадянства України» [11]. При цьому наголошується, що зміст вищезазначених статей цілком кореспондується з нормами міжнародного права.

Водночас, детальний аналіз ключових міжнародних документів, таких як: Загальна декларація прав людини, Європейська конвенція про громадянство, Конвенція про скорочення без громадянства та інших, показує, що вони не містять жорсткої заборони використання інституту позбавлення громадянства, а лише вимагають його належного обґрунтування. Так, в «Загальній декларації прав людини» закріплено, що «ніхто не може бути **безпідставно** позбавлений свого громадянства» (ч. 2 ст. 15) [12]; в «Європейській конвенції про громадянство» – «жодна особа не може бути **безпідставно** позбавлена громадянства» (п. „с” ст. 4) [13] . Тобто, в разі існування законних підстав міжнародне право не виключає можливості застосування подібних заходів. Більш того, варто звернути увагу на власне українське законодавство, яке також передбачає можливість прийняття державою рішення про припинення громадянства в разі, якщо особа: добровільно набуде громадянство іншої держави; добровільно вступить на військову службу іншої держави тощо (ст. 19 ЗУ «Про громадянство України») [11]. Тому, на наш погляд, слід погодитись із думкою українських вчених, які вважають, що під запровадженням конституційної заборони позбавлення громадянства український законодавець не мав на увазі запобігання кожному випадку припинення громадянства особи не з її ініціативи, а лише намагався унеможливити повторення помилок радянського минулого і закріпив заборону безпідставного (довільного) позбавлення громадянства.

Застосувати вищезазначені положення ст. 19 ЗУ «Про громадянство України» до представників сепаратистських рухів об’єктивно не можливо, оскільки, і з точки зору нашої держави, і з точки зору міжнародної спільноти, – утворення під назвами «ДНР» та «ЛНР» не є суверенними державами, а є українською територією, що тимчасово контролюються незаконними збройними формуваннями.

Таким чином, отримання громадянами України паспортів «ДНР» чи «ЛНР», або служба у їх збройних формуваннях не може бути підставою для позбавлення громадянства. Відповідно, постає питання про можливість розширення переліку юридичних фактів за настанням яких держава матиме право припинити громадянство цих осіб, насамперед мова йде про відповідальність за сепаратизм. Чи можливе внесення подібної санкції до українського законодавства і чи не суперечитиме це нормам міжнародного права ?

Відповідаючи на поставлене питання варто звернути увагу на пункт d статті 7 Європейської конвенції про громадянство де наголошується, що держава може припинити громадянство особи, в разі якщо її поведінка «серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави-учасниці» [13]. На сьогодні, світова практика зараховує до таких дій участь у терористичних організаціях, диверсійну діяльність, посягання на конституційний лад, суверенітет чи територіальну цілісність тощо. Так, Венеціанська комісія, яка розглядала поправки внесені до Конституції Франції, надала висновок, що позбавлення громадянства осіб причетних до терористичної діяльності, не суперечить міжнародним стандартам [14].

Дії прихильників «ДНР» та «ЛНР» також можуть бути кваліфіковані як загроза національним інтересам України, насамперед мова йде про: публічні звернення до Росії з вимогою приєднати до її складу українські території; вимоги ввести війська на територію України та передати їм державну владу; знищення об'єктів соціальної інфраструктури; катування та страти мирних жителів та бійців української армії тощо. В разі внесення відповідних змін до ЗУ «Про громадянство України» та Кримінального кодексу України буде створена правова підстава для припинення за ініціативою держави громадянства України тих осіб, вина яких у вчиненні вищезазначених діянь буде доведена в судовому порядку. До речі, варто відзначити, що Венеціанська комісія визнала правомірність використання позбавлення громадянства в якості додаткового кримінального покарання [14].

Окремою перешкодою на шляху впровадження санкції у вигляді позбавлення громадянства України за сепаратизм, може стати положення ст. 19 ЗУ «Про громадянство України» згідно якого припинення громадянства неможливо в разі, якщо внаслідок цього громадянин України стане особою без громадянства [11]. За своїм змістом це положення відповідає нормам, що містяться і в Європейській конвенції про громадянство (п.3 ст.7), і в Конвенції про скорочення безгромадянства (п.1 ст.8) [13; 15]. Водночас, як і в попередніх випадках уважний аналіз цих

статей переконує, що український законодавець штучно обмежив себе, не використавши всіх можливостей наданих йому міжнародними документами. У пункті 3 ст. 8 Конвенції про скорочення без громадянства встановлено: «Незважаючи на положення частини 1 цієї статті [Про заборону позбавлення громадянства, якщо це веде до набуття особою статусу апатриду – Авт.], Договірна Держава може зберігати право позбавити особу свого громадянства:

а) якщо всупереч своєму обов'язку бути вірною цій Договірній Державі відповідна особа, (i) ігноруючи пряму заборону з боку Договірної Держави, надавала або продовжує надавати послуги іншій Державі, або одержала чи продовжує одержувати винагороду від іншої Держави, або (ii) поводить таким чином, що завдає серйозної шкоди життєвим інтересам цієї Держави;

б) якщо відповідна особа присягнула на вірність або зробила формальну заяву про вірність іншій Державі чи надала певні докази свого наміру відмовитися від вірності цій Договірній Державі статті [15].

В контексті українських подій 2014-2016 рр. можна сміливо говорити про те, що значна частина прихильників «ДНР» чи «ЛНР» свідомо вчинила дії визначені одним, або й обома підпунктами цієї статті, тож заборона позбавлення громадянства через можливість загрози виникнення статусу апатриду, на цих осіб може не поширюватися.

Таким чином, підводячи підсумки слід констатувати наступне.

Проблема позбавлення громадянства за сепаратизм є надзвичайно актуальною для сучасної України. С теоретичної точки зору, держава має право припинити громадянство тих осіб, які вчинили дії спрямовані на розірвання правового зв'язку з державою, відмовилися від виконання обов'язків на її користь, або на користь інших членів суспільства.

Сьогодні лексичний зміст терміна „позбавлення громадянства” має негативне забарвлення, що пов'язано з практикою свавільного позбавлення громадянства, насамперед в колишніх радянських республіках. Водночас, законодавство багатьох демократичних країн світу передбачає можливість позбавлення громадянства за ініціативною держави, якщо особа визнана винною у вчиненні тяжких злочинів проти людства чи держави.

Сучасне українське законодавство не передбачає можливості позбавлення громадянства за участь у незаконних збройних формуваннях чи здійснення діяльності яка загрожує національним інтересам України, її територіальній цілісності тощо. Водночас, аналіз міжнародних документів дозволяє законодавцеві внести відповідні

зміні до статей ЗУ «Про громадянство України» та Кримінального кодексу України і встановити додаткове покарання у вигляді позбавлення громадянства України щодо осіб, які були визнанні судом винними у вчиненні вищезазначених дій. Звісно, що в даному випадку відповідальність повинна носити виключно індивідуальний характер.

На останок варто відзначити, що оскільки позбавлення громадянства є одним з найбільш жорстких покарань щодо особи, то його застосування повинно бути дуже виваженим. В цілому, українська держава може застосувати інші способи корегування участі представників сепаратистських рухів у політичному та громадському житті країни, наприклад через обмеження їх політичних прав.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ліпкан В. Позбавлення громадянства як теоретична проблема та практична доцільність / В.Ліпкан. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goal-int.org/pozbavlennya-gromadyanstva-yak-teoretichna-problema-i-praktichna-docilnist/> ; Циля Зингельшухер Чорний паспорт . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://blogs.lb.ua/tsilya_zilgenshukher/269044_chorniy_pasport.html
2. Про позбавлення громадянства осіб за сепаратизм [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://petition.president.gov.ua/petition/1799>
3. Полянська Я. Чи варто позбавляти українського громадянства за сепаратизм та шпигунство? / Я.Полянська. –[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26614811.html> ;
4. Гриценко Н. Позбавлення громадянства України: перспективи / Н. Гриценко// Громадська думка про право творення. – 2015. – №4. – С. 30-34
5. Великоречанін П. Політико-правова сутність громадянства / П. Великоречанін // Часопис київського університету права. – 2011. – №3. – С. 107-111
6. Експерт: практика позбавлення громадянства за підтримку тероризму набуває актуальності в світі. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/990645-ekspert-praktika-pozbavlennya-gromadyanstva-za-pidtrimku-terorizmu-nabuvae-aktualnosti-v-sviti.html>
7. Закон СССР от 1 декабря 1978 года «О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик» N 8497-IX // Ведомости ВС СССР. – 1978. – N 49. – Ст. 816
8. Кондратович Н. Институт гражданства (подданства) в зарубежных странах / Н. Кондратович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/11776>

9. Никифорова Е. Институт лишения гражданства для лиц несущих серьезную угрозу жизненно важным интересам государства: актуализация вопроса в современных условиях /Е. Никифорова// Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. – 2015. – Выпуск № 20. – С. 90-100
10. Конституція України від 28 червня 1996р. з змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
11. Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>
12. Загальна Декларація прав людини. Прийнята і проголошена Генеральною Асамблеєю в резолюції 217 А (III) від 10 грудня 1948 року. Український Центр прав людини. – К.: УПФ, 1995. – 12 с
13. Європейська конвенція про громадянство від 7 листопада 1997р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http // www.coe.kiev.ua/docs/cets/cets166.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/cets/cets166.htm)
14. Venice Commission: improve the framework of the constitutional reform in France in order to comply fully with European **standards** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/>
15. Конвенції про скорочення безгромадянства від 30 серпня 1961 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_240

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

Проблема децентралізації влади в українській теорії конституційного права та практиці державотворення завжди посідала вагоме місце. Конституційний процес 1990-х – 2000-х рр. є актуальним завданням суспільного розвитку України та взаємопов'язаний зі зміцненням засад правової, демократичної, соціальної держави та громадянського суспільства. Європеїзація вітчизняного законодавства на цьому шляху, значною мірою обумовлюється рівнем відносин і узгодженням інтересів як територіальних громад, так і регіонів. Характер цих взаємовідносин якнайповніше розкривається в системі місцевого самоврядування. Побудова такої системи місцевого самоврядування, яка дозволить територіальним громадам у вирішенні питань місцевого значення є одним з основних пріоритетів розвитку суспільства в Україні.

Реформування місцевого самоврядування як складова політичної реформи тісно пов'язана з адміністративною та адміністративно-територіальною реформою в Україні. Ключовим питанням, яке необхідно розв'язати в ході реформування – є забезпечення передачі максимально можливого обсягу владних повноважень органам місцевого самоврядування та чіткого розмежування їх повноважень з повноваженнями виконавчої влади у руслі державної програми з децентралізації [1, 277]. Сьогодні стоїть важливе завдання визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дозволить досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг. У зв'язку з цим необхідно визначити зміст та форму децентралізації як умови розвитку місцевого самоврядування, адже існуючий стан справ свідчить про незавершеність формування місцевого самоврядування в Україні.

Проблематика децентралізації висвітлюється в численних дослідженнях. У науковій літературі приділено увагу різним аспектам цього питання: визначенню сутності цього поняття, розгляду типів і форм децентралізації, досвіду зарубіжних країн, оцінюванню та визначенню