

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРИНЦИП ЄДИНОГО ГРОМАДЯНСТВА

І. ТОЛКАЧОВА

*Український державний університет
фінансів та міжнародної торгівлі*

Стаття 4 Конституції України говорить про те, що в Україні існує єдине громадянство. Відповідно до п. 1 ст. 2 Закону України «Про громадянство» принцип єдиного громадянства держави Україна виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Це означає неможливість наявності громадянства АР Крим, м. Києва або Севастополя, чи будь-якої області. Єдине громадянство є невід'ємною умовою існування незалежної унітарної держави. 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 [3]. Це означає, що держава не бере до уваги наявність у такої особи громадянства (підданства) іншої держави і ставиться до неї як до свого громадянина, визнаючи за ним права та покладаючи відповідні обов'язки. Але якщо громадянин України після досягнення ним повноліття добровільно набув громадянство іншої держави, то він втрачає українське громадянство. Відповідно до п. 1 ст. 19 Закону України «Про громадянство України» «добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із

заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто».

Дослідженням принципів громадянства України та інституту громадянства України в цілому займалися такі видатні вчені, як Р.Б. Бедрій [1], Ю. Боярс [2], Л. Воеводін, Д. Златопольський [4], С. Косаков [6], О. Лютюк [7], В. Мелашенко [8], Ю. Тодика [10], П. Чалий [11].

У Законі України «Про громадянство» [3] зафіксовано, що громадянство в Україні, незалежно від його набуття, є рівним і єдиним. Незалежно від того, чи мають громадяни свій статус громадянства від народження, чи вони набули його на інших підставах, усі громадяни України користуються рівними правами і є рівними перед законом.

Визнання Конституцією України єдиного громадянства в Україні є одним із суттєвих принципів громадянського суспільства, умовою існування міцної суверенної української держави, яка будується на демократичних і правових засадах. Конституційне положення покликане забезпечити єдиний правовий статус для всіх громадян, які мешкають на території України та мають українське громадянство. Заборонена можливість юридичних утисків громадян, які прийняли громадянство інших держав, але мають помешкання на території України. З моменту прийняття Конституції України, яка набула чин-

ності, встановлення принципу єдиного громадянства в Україні зумовлює однакове розуміння кожною людиною своєї причетності до долі незалежної держави — України.

Важливим є те, що зникло підґрунтя політичних і юридичних колізій, які існують у тих державах, де конституціями і законами визнається інститут подвійного громадянства, наприклад США, Канада, Іспанія, Швейцарія та ін. Такий інститут породжує дуже велику кількість суперечностей, законодавчих неузгоджень внаслідок неоднакового обсягу прав і свобод, якими біпатрид (тобто особа з подвійним громадянством) можуть реально користуватися за місцем мешкання, і тими, за яким вони мають право отримувати захист відповідно до правопорядку, що діє на їх етнічній батьківщині, громадянами якої вони також визнаються. Керуючись такими принципами, у практиці міждержавних відносин склалась тенденція уникати застосування інституту подвійного громадянства, а користуватися ним тільки на основі двосторонніх угод.

Можна зазначити те, що у багатьох країнах законодавство про громадянство переважно або частково засновано на так званому *jus soli* («право ґрунту»), що надає вирішальне значення факту народження особи на території цієї держави. Такий підхід, природно, спричиняє численні ситуації подвійного громадянства. У США і Канаді діти імігрантів (а у Великій Британії — майже всі), які там народилися, при народженні отримують громадянство відповідних держав. Діти імігрантів, що народилися у Франції, зазвичай набувають французького громадянства після досягнення 18-річного віку за тієї умови, якщо вони до цього моменту ще живуть на французькій території. Проте в кожній з на-

званих чотирьох країн майже всі ці діти матимуть щонайменше ще одне громадянство. Річ у тому, що в більшості країн еміграції закони про громадянство засновані на *jus sanguinis* («право крові»), тобто на критерії походження: тому діти імігрантів отримують громадянство батьків, незважаючи на те, що народилися в іншій країні.

Подвійне громадянство (біпатризм), як і безгромадянство (апатризм), слід розглядати як негативні явища. Й. Кунц розглядав біпатризм як нетерпиме явище, що містить суперечності як джерело серйозних міжнародних конфліктів [2]. Німеччина та Швеція мають жорсткі обмеження подвійного громадянства. Але і в цих державах кількість осіб з подвійним громадянством досить істотна. За наявними статистичними даними, у Німеччині натуралізація імігрантів майже в кожному третьому випадку приводить до подвійного громадянства, тому що допускаються численні винятки з правил, відповідно до яких умовою натуралізації є відмова від попереднього громадянства. У свою чергу, у Польщі останній президент Другої республіки (1918–1939 рр.) мав, крім громадянства Польщі, громадянство Швейцарії, куди і вирушив після вторгнення у Польщу гітлерівських військ [5, 129–130].

Розповсюдження подвійного громадянства стимулюється також характерними для нашого часу великими переміщеннями біженців. Біженці, як правило, натуралізуються частіше та швидше, ніж інші імігранти, та від них лише у рідких випадках вимагається відмова від попереднього громадянства як попередня умова натуралізації.

Реально існуюча кількість осіб, які мають подвійне громадянство, не встановлена, але відомо, що таких людей багато та з часом їх кількість зростає.

Зокрема причинами виникнення біпатризму є територіальні зміни, міграція населення та розходження законодавств держав про порядок набуття та втрати громадянства. Усунення подвійного громадянства можливе за допомогою як внутрішньодержавних, так і міжнародно-правових засобів [1, 116].

Єдине громадянство проголошено в Конституції України як існуюче, що дає можливість застосовувати юридичні внутрішньодержавні механізми захисту прав і свобод громадянина за їх тісної взаємодії з міжнародно-правовими процедурами захисту прав і законних інтересів усіх громадян, виробленими та застосовуваними в міжнародному співтоваристві.

Єдине громадянство в Україні є умовою стабільності політичної і соціальної ситуації в країні, усуває моральну напругу, національну конфронтацію людей, які на засадах спільної патріотичної мети і солідарності будують незалежну державу — Україну. Встановивши принцип єдиного громадянства, Конституція України вносить цим упорядкованість і врегульованість у суспільні процеси. У свою чергу, це дає можливість координувати й узгоджувати інтереси різних соціальних груп і політичних сил, підводити правову основу під складну систему зв'язків і відносин людей у суспільстві. Тому світова практика йде шляхом негативного відношення до біпатризму, тобто наявності осіб з подвійним громадянством [9, 40].

Законодавство України дає можливість особам, які проживають на території України, отримати громадянство України і володіти всіма конституційними правами і свободами, відповідними обов'язками громадянина України. Наше законодавство

керується тим, що кожний має право набутти та вийти з громадянства України відповідно до Закону. Також є суттєвим те, що при цьому не беруться до уваги походження, соціальне положення, расова та національна належність, стать, освіта, відношення до релігії, політичні та інші переконання. Належність особи до громадянства України дає змогу брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції України) та інші привілегії.

Тому законодавство України про громадянство спрямоване на скорочення випадків біпатризму (подвійного громадянства) та апатризму (безгромадянства). Україною було укладено численні міжнародні договори з цього приводу. Одним із прикладів є Договір між Україною та Республікою Узбекистан про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства, підписаний 15 грудня 1996 р. та ратифікований 13 липня 1999 р. [9, 225–230].

Гаазька конвенція від 12 квітня 1930 р. керувалася невизнанням подвійного громадянства і рекомендувала ставитись до біпатридів як до осіб, що мають лише одне громадянство. При цьому пропонувалося визначати громадянство або за місцем «звичайного чи переважного проживання», або за принципом «ефективного» громадянства, тобто за громадянством тієї держави, з якою особа більш тісно пов'язана і де вона реально використовує всі свої права чи переважну більшість з них (ст. 5 Конвенції). 30 серпня 1961 р. у Нью-Йорку була ухвалена Конвенція про скорочення безгромадянства. 6 травня 1963 р.

країни — члени Ради Європи також підписали Конвенцію про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства. Так, 24 листопада 1977 р. Радою Європи було ухвалено Додатковий протокол до зазначеної Конвенції та внесено до неї поправки.

Підсумовуючи зазначене, можна дійти висновку, що єдине громадянство в Україні — це міцний правовий зв'язок людини з державою, що зумовлено сукупністю їх взаємних прав, обов'язків і відповідальності. Такий зв'язок ґрунтується на визначеній державою наявності в людини, яка проживає в Україні, основних прав і свобод, гарантує повагу до гідності громадянина, що регулюється законом відповідно до міжнародно-правових актів. Громадянство є одним із найбільш важливих прав людини, основою правового статусу особи як всередині будь-якої держави, так і в міжнародному спілкуванні. Тільки за посередництвом громадянства виникає міцний і стійкий у просторі і часі політико-правовий зв'язок між державою та окремою особою, який дає індивіду і державі право на повне використання всіх переваг, що впливають з їхніх взаємних прав та обов'язків. В оптимальних умовах лише на основі громадянства певної держави окрема особа може скористатися максимальним рівнем прав, гарантованих цим громадянством, як у державі, так і в міжнародному спілкуванні. Як апатризм, так і біпатризм порушують цей оптимальний режим регулювання правового статусу індивіда, тому вони є небажаними явищами. Апатризм часто є передумовою значних обмежень в правах, а біпатризм призводить до нечіткості та суперечностей у визначенні правового статусу осіб із подвійним громадянством

та до конфліктів у міждержавних відносинах. У зв'язку зі згаданими причинами держави за допомогою внутрішньодержавних, а також міжнародно-правових засобів намагаються усунути негативні правові наслідки як апатризму, так і біпатризму.

Розглянувши основні теоретичні підвалини інституту громадянства та договірно-правову базу, на якій цей інститут ґрунтується, можемо відзначити факт невеликої кількості міжнародних угод світового характеру, що відповідно спричиняє колізії законів про громадянство різних держав та міжнародного права. Щодо українського законодавства, то серед інституцій конституційного права нашої держави інститут громадянства є одним із найважливіших правових інститутів. У нормах вітчизняного законодавства, що регулюють цей інститут, у цілому відображені положення міжнародних документів з питань громадянства, а також враховано позитивний досвід законодавчого регулювання зазначених питань в інших державах.

Розглянувши основні проблеми громадянства, що зустрічаються у практиці міжнародного права, можемо зазначити, що незважаючи на намагання міжнародної спільноти усунути конфліктні питання з цього приводу, колізії усе ж трапляються, зокрема, через конфлікти внутрішніх законодавств держав між собою та з міжнародним правом. Тому це питання потребує ширшого доопрацювання на міжнародній арені.

Найбільш вдалою спробою усунення негативних правових наслідків подвійного громадянства та безгромадянства слід вважати договір між скандинавськими країнами 1969 р. Система договорів з питань громадянства між розвиненими країнами безперервно вдосконалюється та онов-

люється. Найбільш позитивною обставиною є те, що діалектичний розвиток цієї договірної системи, власне, ніколи не зупинявся.

Проте слід зазначити, що загальний рівень міжнародно-правового регулювання питань громадянства на основі універсальних норм все ще досить низький. У міжнародному праві вироблено цілий ряд прогресивних норм у сфері громадянства, що мають характер звичаїв та користуються широким або навіть загальним визнанням, але їхня універсальна кодифікація в

рамках ООН поки що не здійснена, незважаючи на те, що така необхідність існує, оскільки колізії законів про громадянство різних держав продовжують викликати ускладнення у міждержавних відносинах.

Усунення існуючих міждержавних суперечностей можливе шляхом розширення — за умови поваги законодавства кожної держави — міжнародного співробітництва у здійсненні соціальних, політичних та особистісних прав людини, до яких саме і належать права у сфері громадянства.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Бедрій Р. Б.* Конституційно-правові основи громадянства України : моногр. — Л., 2006. — 164 с.
2. *Боярс Ю. Р.* Вопросы гражданства в международном праве. — М., 1986. — 157 с.
3. *Відомості* Верховної Ради України. — 2001. — № 13. — Ст. 65.
4. *Воеводин Л. Д., Златопольский Д. Л.* Государственное право зарубежных социалистических стран : учеб. — 3-е изд. — М., 1984. — 368 с.
5. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран.* Общая часть. — М., 1996.
6. *Косаков С. К.* Конституционные основы советского гражданства. — Фрунзе, 1984. — 96 с.
7. *Лотюк О. С.* Принципи громадянства України відповідно до Конституції України // *Право України.* — 1998. — № 7. — С. 9.
8. *Мелашенко В. Ф.* Принципи громадянства України // *Право України.* — 1992. — № 7. — С. 12–14.
9. Науково-практичний коментар Закону України «Про громадянство України». — К., 2002. — 251 с.
10. *Тодика Ю. М.* Громадянство України : конституційно-правовий аспект : навч. посіб. — Х., 2002. — 254 с.
11. *Чалий П. Ф.* Елемент державності — інститут громадянства // *Політика і час.* — 2001. — № 1. — С. 38–46.