

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИРОДУ ГРОМАДЯНСТВА ЯК СУБ'ЄКТИВНОГО ПРАВА

Аналізуються питання громадянства як суб'єктивного права. Розглядається принцип єдиного громадянства, що забезпечує належну реалізацію даного права.

Ключові слова: громадянство; суб'єктивне право; принцип єдиного громадянства; подвійне (множинне) громадянство.

Анализируются вопросы гражданства как субъективного права. Рассматривается принцип единого гражданства, обеспечивающего надлежащую реализацию данного права.

Ключевые слова: гражданство; субъективное право; принцип единого гражданства; двойное (множественное) гражданство.

The issues of citizenship as a subjective right are analyzed in the article. Attention is paid to the principle of single citizenship, ensuring the proper implementation of this law.

Key words: citizenship, subjective rights, the principle of single citizenship, dual (multiple) citizenship.

Формування сучасної правової системи України, становлення України як демократичної, правової, соціальної держави у своїй основі ґрунтується на забезпеченні прав і свобод людини та громадянина, виробленні демократичних процедур, вирішення протиріч між державою та особою. В цьому аспекті питання громадянства України отримує все більшу значущість.

Громадянство є багатоаспектною категорією, яка охоплює широке коло явищ. У юридичній літературі громадянство все частіше утверджується як суб'єктивне право. Але, на жаль, єдиної думки щодо поняття суб'єктивного права й досі в науці не існує. Як результат – одні автори виступають за визнання громадянства суб'єктивним правом, інші дотримуються діаметрально протилежного судження. Так, О. О. Миронов визначає громадянство як своєрідне суб'єктивне право людини¹. Як суб'єктивне право розглядав громадянство і І. Є. Фарбер, який писав: «... громадянство є суб'єктивне право індивідуума мати громадянство»². Існують й інші визначення громадянства як суб'єктивного права. Так, О. С. Лотюк стверджує, що громадянство – це невід'ємне суб'єктивне право людини, яке є необхідною передумовою для більшого комплексу прав³. Фактично тут йдеться про зміст права кожної людини на громадянство. Основою таких визначень слугує поняття суб'єктивного права, під яким розуміють міру дозволеної поведінки особи, закріпленої в юридичних нормах. Водночас у теорії права передбачено також, що до змісту суб'єктивного права входять певні можливості, які належать особі⁴. Тому право бути визнаним громадянином певної держави, право набути громадянство держави – все це, на думку А. В. Мещерякова, «окремі правочинності» (можливості), які становлять у своїй сукупності зміст поняття суб'єктивного права громадянства⁵.

До другої групи можна віднести авторів (В. В. Полянський⁶, В. Я. Кікоть⁷ та інші), на думку яких громадянство саме по собі не регулює міри дозволеної поведінки особи й не характеризує певні можливості, які належать особі як учасникові суспільного життя. Відсутні й інші ознаки суб'єктивного права: воно не

може бути обмежене чи передане іншим особам як інші права. Проте особа може мати конкретні суб'єктивні права, які реалізуються у правовідносинах з приводу громадянства, тобто щодо набуття, зміни, вибору та припинення громадянства. Іншими словами, слід відрізнити, як зауважив В. Я. Кікоть, суб'єктивне право громадянства та суб'єктивне право з приводу громадянства.

Поєднуючи зазначені судження, варто зауважити, що громадянство можна віднести до категорії суб'єктивного права. Згідно із сучасним розумінням громадянства, що підтверджується низкою міжнародно-правових актів, кожна людина має право на громадянство. Так, ч. 2 ст. 15 Загальної декларації прав людини визначає: «Кожна людина має право на громадянство»⁸. Слід зазначити, що чинний Закон України «Про громадянство України» в редакції від 18 січня 2001 р. з наступними змінами та доповненнями⁹ не містить поняття «право на громадянство». Це право було закріплено в Законі України «Про громадянство України» попередньої редакції зі змінами 1997 р.¹⁰ Тим часом в окремих державах, які утворилися на теренах СРСР, право на громадянство міститься в чинних законах про громадянство (Туркменістан (ст.4), Казахстан (Зміст), Узбекистан (ст.1), Таджикистан (ст.1) та ін.).

Визначення громадянства як суб'єктивного права особи ще не розкриває його сутність. Право кожної людини на громадянство є лише орієнтиром правового регулювання питань громадянства. У теорії права суб'єктивне право розкривається через певні можливості, які належать особі. Так, особа, володіючи суб'єктивним правом, має такі можливості: сама може чинити певні активні дії; вимагати від інших суб'єктів учинення певних дій; звертатися до держави по захист, примусове забезпечення свого юридичного права¹¹. З огляду на цю теоретичну схему в складі громадянства як суб'єктивного права можна виділити наступні можливості особи: 1) право мати громадянство; 2) право змінити громадянство; 3) право не бути безпідставно позбавленим громадянства; 4) право не бути виданим іншій державі; 5) право на піклування та захист своєї держави під час перебування за її межами.

Громадянство як суб'єктивне право слід розглядати в контексті з правовідносинами, оскільки правовідносини – це врегульовані нормами права суспільні відносини між двома і більше суб'єктами¹², а юридичним змістом правовідносин є суб'єктивні права¹³. Проте громадянство може існувати тільки як відносні, а не абсолютні правовідносини. Тобто як правовідносини, де точно визначені права та обов'язки їхніх суб'єктів¹⁴. Даний підхід до розуміння громадянства має місце в працях вітчизняних і зарубіжних учених, таких як Р. Б. Бедрій, В. Я. Бойцов, І. І. Овчинніков, Л. Самел та ін.

Зміст права кожної людини на громадянство полягає в тому, що громадянство є передумовою розповсюдження на дану особу всіх прав, свобод, а також обов'язків, які закріплені законодавством певної держави. Обсяг прав і свобод, якими особа може користуватися в окремій державі, а також обсяг обов'язків, що покладені на неї цією країною знаходяться у прямій залежності від наявності чи відсутності у особи статусу громадянства даної держави. Громадянські й політичні, економічні, соціальні та культурні права і свободи у повному обсязі надаються саме громадянам суверенної держави¹⁵.

В юридичній літературі існують також різні погляди на місце права на громадянство в системі основних прав і свобод людини та громадянина, які загалом

акумулюються у трьох основних напрямках.

Перший: право на громадянство належить до політичних прав. Політичні права відображають можливість брати участь у процесі прийняття та реалізації політичних рішень, діяльності суб'єктів політичної системи, формуванні представницьких органів влади. Не перебуваючи у громадянстві держави, людина не може повною мірою користуватися політичними правами, вона не має можливості брати участь у політичному житті своєї країни, зокрема у здійсненні безпосередньої демократії, державної влади, місцевого самоврядування тощо. Громадянство є необхідною передумовою для політичних прав. На думку М.І. Хавронюка, право на громадянство як політичне право включає в себе: 1) право мати громадянство України; 2) право не бути позбавленим громадянства; 3) право змінити громадянство; 4) право не бути вигнаним за межі України; 5) право не бути виданим іншій державі; 6) право на піклування та захист своєї держави під час перебування за її межами¹⁶.

Другий: право на громадянство належить до особистих (громадянських) прав¹⁷. Ці права складають першооснову правового статусу людини та громадянина через те, що вони є індивідуальними, природними, виникають з часу народження людини. Згідно зі ст. 7 Конвенції про права дитини 1989 р. дитина реєструється одразу після народження і з моменту народження має право на набуття громадянства.

Україна повністю дотримується цього принципу. Громадянство України надається з моменту народження всім дітям, які мають право на його набуття, у тому числі дітям, які народилися на території України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України (частина друга ст.7 Закону України «Про громадянство України»).

Третій: право на громадянство не належить до «класичних» прав людини. Права людини є невід'ємними. Це означає, що держава не може позбавляти людину цих прав. Але нині особа може бути позбавлена громадянства державою, і навіть Загальна декларація прав людини не закріплює абсолютної заборони позбавлення громадянства, а лише безпідставне позбавлення.

На нашу думку, право на громадянство є змішаним правом. З одного боку, воно належить до особистих (громадянських) прав і свобод людини. Доказом цього є той факт, що у відповідності з Законом України «Про громадянство України» громадянство надається дитині з моменту народження. Політичні ж права не можуть виникати у людини з моменту народження, оскільки вони пов'язані з питанням дієздатності. Це – по-перше, право на громадянство належить і до політичних прав. Адже саме громадянство надає можливість особі брати участь у політичному житті держави та суспільства, впливати на діяльність різноманітних державних органів. Інакше кажучи, політичні права і свободи у повному обсязі надаються саме громадянам суверенної держави.

Право на громадянство як суб'єктивне право ґрунтується на певній системі принципів, першочергове значення яких виявляється в тому, що вони: а) відбивають сутність та зміст права на громадянство; б) є вихідними засадами; в) діють безпосередньо; г) є основою для практики державного будівництва у сфері громадянства; д) у них відтворюється поведінка особи, обсяг її свободи; е) є показником демократичності держави.

Одним із основних принципів права на громадянство України є принцип єдиного громадянства (ст.4 Конституції України).

Щодо генези принципу єдиного громадянства України, то слід зазначити, що Закон України «Про громадянство» від 8 жовтня 1991 р. допускав подвійне громадянство на підставі двосторонніх міждержавних договорів (ст. 1). Але з часом дане положення із законодавства було вилучене, оскільки Україна належить до групи держав, які послідовно дотримуються принципу єдиного громадянства.

Принцип єдиного громадянства України має два аспекти.

По-перше, принцип єдиного громадянства означає громадянство держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Тобто в Україні не може бути громадянства Автономної Республіки Крим, областей, інших адміністративно-територіальних одиниць. У зв'язку з цим доцільно порушити проблему кримського громадянства.

Нагадаємо, що в незалежній Україні ідея кримського громадянства вперше з'явилася в Концепції Конституції Кримської АРСР, яку затвердила Верховна Рада Криму 19 липня 1991 р. Чим далі, як стверджує О. Л. Копиленко, тим активніше Крим виборював у відносинах з Україною максимальний суверенітет, що цілком закономірно відбилася на еволюції інституту кримського громадянства. І лише прийняття Конституції України 1996 р., яка передбачає єдине громадянство, докорінно змінило ситуацію. Однак, за словами О. Л. Копиленка, кримські законотворці продовжували шукати варіанти, які хоча б в обмеженій формі, але все-таки давали б змогу зберегти кримське громадянство. Наприклад, 19 червня 1997 р. Верховна Рада Автономної Республіки Крим внесла зміни до її Конституції 1995 р., якими пропонувалося змінити назву «громадянин Республіки Крим» на «громадянин в Автономній Республіці Крим»¹⁸. Остаточою напружену еволюцію інституту кримського громадянства завершила Конституція Автономної Республіки Крим, прийнята Верховною Радою України 23 грудня 1998 р. У ній вже йдеться лише про забезпечення прав і свобод громадян України в Автономній Республіці Крим (ст. 9)¹⁹.

По-друге, принцип єдиного громадянства означає, що громадянин України, який набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, у правових відносинах з Україною визнається лише громадянином України. У даному аспекті відображається негативне ставлення держави до подвійного (множинного) громадянства. Водночас принцип єдиного громадянства не означає невизнання подвійного (множинного) громадянства, оскільки воно може виникати незалежно від ставлення до нього тієї чи іншої держави. Принцип єдиного громадянства в Україні означає невизнання правових наслідків подвійного (множинного) громадянства.

Цікаво зауважити, що останнім часом ставлення до подвійного (множинного) громадянства у міжнародному праві дещо змінилося. Якщо Конвенція про скорочення випадків подвійного (множинного) громадянства і про військовий обов'язок у випадках подвійного (множинного) громадянства 1963 р. була спрямована на уникнення подвійного (множинного) громадянства, то Європейська конвенція про громадянство 1997 р. є нейтральною щодо 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 дає змогу: а) дітям, які автоматично набули різних громадянств при народженні, зберігати ці

громадянства; б) своїм громадянам мати інше громадянство, якщо це інше громадянство автоматично набувається у зв'язку зі вступом у шлюб (ст. 14)²⁰.

Усе це дає підстави стверджувати, що нормам міжнародного права рівною мірою не суперечить як пряма заборона подвійного (множинного) громадянства (якщо при цьому не виникає стан безгромадянства), так і його визнання окремими державами. Держави абсолютної вільні у виборі: чи запобігатимуть вони виникненню та існуванню подвійного (множинного) громадянства, чи ні. Кожна держава підходить до вирішення проблеми подвійного (множинного) громадянства відповідно до особливостей власної політики, культури, демографічної ситуації, географічного положення.

Щодо України, то конституційний принцип єдиного громадянства не забороняє дозволити виникнення у особи подвійного (множинного) громадянства, якщо це пов'язано із забезпеченням її прав і свобод, оскільки відповідно до ст. 3 Конституції України людина визнається в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 19 чинного Закону України «Про громадянство України» підставою для втрати громадянства України є добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття. Дане положення може застосовуватися лише до випадків добровільного набуття іноземного громадянства, які мали місце після 20 травня 1997 р. (дата набрання чинності Законом України «Про громадянство України» в редакції від 16 квітня 1997 р., яким було вперше запроваджено втрату громадянства України внаслідок добровільного набуття громадянином України громадянства іншої держави). А для того, щоб факт добровільного набуття громадянства іншої держави був підставою для втрати громадянства України, має бути встановлено, що цей факт мав місце після досягнення громадянином України повноліття.

Виятки, які встановлені в ст. 19 Закону України «Про громадянство України» щодо дітей, базуються на принципі найкращого забезпечення інтересів дитини, які закріплені ч. 1 ст. 3 Конвенції про права дитини 1989 р. Втрата громадянства України не може поширюватися на дитину, яка одночасно набула за народженням громадянство України та громадянство іншої держави. Це пов'язано з тим, що подвійне (множинне) громадянство набувається за народженням в результаті колізій у законодавстві про громадянство різних держав²¹.

Таким чином, подвійне (множинне) громадянство в даному випадку виникає як об'єктивний юридичний факт.

Наявність на території України категорії осіб, які мають *de facto* громадянство кількох держав є серйозною державною проблемою, яку, на нашу думку, потрібно насамперед вирішувати на міжнародному рівні, шляхом укладення відповідних міжнародних договорів. Наприклад, двохсторонніх міжнародних договорів між Україною та Російською Федерацією, а також між Україною та іншими державами, спрямованих на запобігання випадкам подвійного (множинного) громадянства та усунення вже існуючого подвійного (множинного) громадянства або на спрощений порядок зміни громадянства.

Зауважимо, що приховування подвійного (множинного) громадянства не є суспільно небезпечним діянням, щоб за нього встановлювати кримінальну відповідальність у вигляді позбавлення волі або штрафу, як це передбачено в законопроектах народних депутатів України В. О. Яворівського²² та В. П. Макієнка

і В. Д. Швеця²³. Дане діяння є протиправним, за вчинення якого, на нашу думку, достатньо встановити адміністративну відповідальність у вигляді штрафу. Водночас необхідно внести відповідні зміни та доповнення до чинного Закону України «Про громадянство України»: 1) доповнити Закон статтею про зобов'язання громадянина України повідомляти про факт набуття або перебування у громадянстві (підданстві) іншої держави (держав); 2) встановити відповідальність не тільки посадових і службових осіб, а й інших фізичних осіб за порушення законодавства про громадянство. Пропонується її викласти в такій редакції: «Особи, які порушили цей Закон, несуть відповідальність у порядку, передбаченому законами України».

Слід також зазначити, що з позиції класичного підходу до поняття держави подвійне (множинне) громадянство є правовою аномалією, оскільки тут не може бути повноти прав і обов'язків як для громадян, так і для держави. Особа, яка має два або більше громадянств, реально використовує права лише держави постійного проживання і не може виконувати одночасно обов'язки (інколи навіть несумісні) держав, громадянство яких вона має, чим виявляє неповагу або підриває суверенітет відповідної держави. А це породжує суперечності у визначенні правового статусу громадянина, що може призвести до конфліктів між державами стосовно їхніх громадян.

Ситуацію з подвійним (множинним) громадянством, що склалася в Україні, на нашу думку, потрібно вирішувати не тільки на внутрішньодержавному, а й на міжнародному рівнях.

Врегулювання на міжнародному рівні необхідно здійснювати шляхом укладення відповідних міжнародних договорів, наприклад, двохсторонніх міжнародних договорів між Україною та Російською Федерацією, а також між Україною та іншими державами (Ізраїль, Італія, Канада, Польща, Португалія, Румунія, США і т.д.), спрямованих на:

- запобігання випадкам подвійного (множинного) громадянства та усунення вже існуючого подвійного (множинного) громадянства;
- спрощений порядок зміни громадянства;
- обмін на міждержавному рівні інформацією щодо набуття або припинення громадянином однієї з договірних держав громадянства іншої договірної держави.

Питання попередження подвійного (множинного) громадянства в Україні є надто складним і потребує, на нашу думку, додаткового вивчення та всебічного розгляду в рамках спеціально сформованої робочої групи, до складу якої мають бути залучені як науковці, так і працівники державних органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства.

Отже, за результатами дослідження громадянства як суб'єктивного права можна зробити висновок, що право на громадянство є складним явищем, що ґрунтується на відносинах зв'язку особи з державою, де принцип єдиного громадянства забезпечує належну його реалізацію.

1. *Мионов О. О.* Содержание категории «советское гражданство» // Проблемы конституционного права: Межвузовский науч. сб. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1974. – Вып. 1(2). – С. 87. 2. *Советское государственное право* / Фарбер И. Е., Мионов О. О., Кабышев В. Т. и др.; Под ред. И. Е. Фарбера. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979. – С. 164. 3. *Лютюк О. С.* Теоретичні основи інституту громадянства України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. – К., 1998. – С. 6. 4. *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. 5: П–С. – 2003. – С. 681. **5.** *Мещеряков А. В.* Развитие теории советского гражданства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. – Саратов, 1985. – С. 10. **6.** *Полянский В. В.* Советское гражданство (политико-правовые проблемы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. – М., 1979. – С. 9. **7.** *Российское гражданство: Учеб. пособие для вузов / Под ред. В. Я. Кикотя.* – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – С. 91. **8.** *Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Права человека: Сб. междунар. документов.* – Нью-Йорк и Женева: ООН, Центр по правам человека, 1994–1994. – Т. 1 (первая часть): Универсальные договоры. – 1994. – С. 460–464. **9.** *Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 г. / ВВР України.* – 1991. – № 50. – Ст. 701. **10.** *Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» від 16 квітня 1997 р. / ВВР України.* – 1997. – № 23. – Ст. 169. **11.** *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. 5: П–С. – 2003. – С. 681. **12.** *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 51. **13.** *Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко.* – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 435. **14.** *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права: Підручник; Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – С. 367. **15.** *Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.* Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2006. – С. 114. **16.** *Рабинович П. М., Хавронюк М. І.* Права людини і громадянина: Навч. посібник. – К.: Атіка, 2004. – С. 187. **17.** *Лотюк О. С.* Теоретичні основи інституту громадянства України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. – К., 1998. – С. 6. **18.** *Копиленко О. Л.* Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу: Монографія. – К.: Таксом, 2002. – С. 147–149; *Копиленко О. Л.* З історії законодавства про громадянство України. – К.: Новий парламентський інститут, Парламентське вид-во, 2001. – С. 7–16. **19.** *Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня 1998 р. // Урядовий кур'єр.* – 1999. – 14 січня. **20.** *Закон України «Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство» від 20 вересня 2006 р. // ВВР України.* – 2006. – № 45. – Ст. 437. **21.** *Науково-практичний коментар Закону України «Про громадянство України».* – К.: МП Леся, 2002. – С. 123. **22.** *Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо декларації про іноземне громадянство)», реєстр № 3102-1 від 18.11.2008 р., внесений народним депутатом України В. О. Яворівським [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=33322&pf35401=127522 **23.** *Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо відповідальності за приховування факту перебування у громадянстві іншої держави або набуття такого громадянства)», реєстр № 102 від 11.09.2008 р., внесений народними депутатами України В. Д. Шведем, В. П. Макієнком [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=33199&pf35401=127260**