

УДК 342.71(477)

DOI: 10.15587/2523-4153.2018.126563

ГЕНЕЗА УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ГРОМАДЯНСТВО

©В. Б. Ковальчук, І. Д. Софінська

У цій статті проаналізоване українське законодавство про громадянство 1918, 1991 та 2001 років на предмет правового регламентування відносин людини, суспільства і держави, збереження єдності комплексу «людина-суспільство-держава» в його перманентному розвитку і цивілізаційних трансформаціях, як найкомфортнішого та найбажанішого для кожної людини. Особлива увага звертається на основні елементи законодавчого регламентування громадянства, визначення сутності та правової природи цього конституційно-правового інституту

Ключові слова: громадянство, законодавство про громадянство, набуття громадянства, подвійне (множинне) громадянство, припинення громадянства

1. Вступ

У сучасному світі, переповненому демократичними цінностями, перманентними глобалізаційними, цивілізаційними і міграційними процесами, а також розвитком інформаційних технологій, кожне дослідження у сфері громадянства оперує не тільки категоріями сталості, визначеності, але й часто – відносності та ймовірності. Насамперед це стосується аналітичних і статистичних експертних доповідей, прогнозів та програм розвитку держави і суспільства, розробки ефективних механізмів здійснення публічної влади, модернізації чинного законодавства та імплементації міжнародних практик і стандартів у сфері правового статусу людини, де особлива увага приділяється громадянству.

Відповідно до інформації Світового банку населення нашої планети сягнуло 7,6 мільярдів осіб, понад 250 мільйонів з них живуть поза межами держав їхнього народження (3,4 % загального населення), а ще майже 750 мільйонів осіб (10,1 % загального населення) постійно мігрують з однієї країни в іншу у пошуках «щастя, добробуту і кращої долі».

Голова Верховного суду США Ерл Воррен, висловлюючи свою окрему думку до рішення Верховного суду США у справі *Perez v. Brownell* (1958 року), писав, що «громадянство є основним правом людини, яке є нічим іншим, ніж право мати права» [1, с. 899]. Українські дослідники у сфері громадянства стверджують, що ця фраза «надзвичайно влучно характеризує роль громадянства для індивіда, адже саме своїх громадян (а не іноземців або апатридів) держави наділяють найбільшим обсягом прав, включаючи можливість участі особи в управлінні державою безпосередньо або через систему представницької демократії» [2, с. 281].

Окреслюючи основний дискурс сучасної концепції громадянства у світі, науковці розмірковують про громадянство у чотирьох значеннях: як формальний правовий статус особи, який передбачає зв'язок між державою та особою; як своєрідний «пакунок» прав та обов'язків, які належать громадянину конкретної держави; як очевидний «набір» відповідальності, чеснот та навичок, які підкреслюють демократичність конкретної держави; як колективну ідентичність групи людей, які проживають в межах однієї держави, мають однакові цінності та стиль життя,

незалежно від їхньої етнічної, расової, релігійної належності («клуб», належність до якого передбачає як виконання формальних вимог, так і отримання своєрідного «бонусу» у вигляді соціального забезпечення, безвізових мандрів іншими країнами чи полегшеного ведення бізнесу) [3, с. 3]. У сучасному світі громадянство – це один із найосновніших та найфундаментальніших конституційно-правових інститутів, які визначають правовий статус особи, а також відносини між особою та державою. Відсутність єдиного підходу до належного світоглядно-методологічного осмислення громадянства, його сутності та правової природи, опредметнення впливу сучасних способів та механізмів його набуття (припинення) негативно позначаються на його розвитку в цілому та в Україні зокрема.

2. Літературний огляд

Правдоподібно, що більшість сучасних українських науковців уникають розгляду питань, які безпосередньо пов'язані з правовим регламентуванням інституту громадянства та реалізації права людини на громадянство. Здебільшого ці питання були детально розглянуті іноземними науковцями, які зосередили свою увагу на дослідженні виникнення інституту громадянства [4, с. 31–42], його сутності і правової природи в часи активізації глобалізаційних та міграційних процесів [4, с. 131–188], розвитку принципів його набуття / припинення [4, с. 31], а в Україні вони є недостатньо висвітленими та фрагментарно дослідженими.

Розвиток правової доктрини громадянства в Україні відбувався поступово, однак єдина позиція науковців щодо періодизації законодавчого регламентування інституту громадянства не була сформована. Якщо одні українські вчені, розмірковуючи про розвиток інституту громадянства, обмежують його винятково періодом, який пов'язаний зі становленням України як сучасної суверенної держави [5, с. 8–9], то інші науковці детально аналізують його історичний розвиток з часу його виникнення без очевидних етапів становлення [6, с. 10, 7, с. 1–72]. Деякі вчені пропонують конкретні критерії для періодизації становлення та розвитку інституту громадянства в Україні. До прикладу, О. Лотюк пов'язує історичний розвиток інституту

громадянства в Україні, по-перше, з етапами українського державотворення, і, по-друге, з етапами українського конституціоналізму [8, с. 11]. Поділяємо думку українських дослідників громадянства, що інститут громадянства в Україні пройшов декілька конкретних етапів:

1) період відродження національної Української держави (1917–1920 рр.);

2) радянський період інституту громадянства в Україні;

3) конституційно-правовий інститут громадянства в Україні як незалежній суверенній державі [9, с. 28–39].

Однак, вважаємо, що варто окремим пунктом цієї темпоральної періодизації розвитку правової доктрини громадянства додати міжвоєнний період, коли регіони України входили до різних держав.

3. Мета та задачі дослідження

Мета цієї наукової статті – висвітлити окремі теоретичні та практичні проблеми, пов'язані із громадянством України, як конституційно-правовим інститутом, та окреслити траєкторію еволюції українського законодавства про громадянство протягом останніх 100 років державотворення.

Для досягнення мети були поставлені такі задачі:

– з'ясувати базові елементи правової доктрини громадянства;

– ґрунтовно проаналізувати стан імплементації у чинне законодавство України міжнародних стандартів у галузі громадянства, апробованих в Європі та у світі;

– виробити науково обґрунтовані рекомендації з метою подальшого вдосконалення чинного законодавства України про громадянство у зв'язку із активізацією міграційних процесів в умовах глобалізації та інтеграції України в європейське співтовариство [10, с. 3].

4. Проблематика законодавчого регламентування громадянства в Україні

Ми переконані, що питання законодавчого закріплення громадянства у державотворчих документах України набуло нового значення і актуальності передусім у ХХ столітті, у зв'язку з геополітичними змінами на карті Європи, а також з очевидною потребою самовизначення та самоідентифікації наших громадян. Отже, процес еволюції законодавчого регламентування правового інституту громадянства в Україні протягом ХХ–ХХІ століть, на нашу думку, пройшов такі основні етапи періодизації:

1. державницький період (охоплює часові рамки протягом 1917–1921 років, беручи до уваги законодавство Української Народної Республіки, Гетьманату, Директорії);

2. міжвоєнний період (тривав протягом 1922–1945 років, демонструючи роль та місце українців у соціумі Польщі, Радянського Союзу, Румунії, Угорщини та Чехословаччини);

3. радянський період (існував з часу закінчення II Світової Війни і до відновлення Україною незалежності у 1991 році);

4. сучасний період (розпочався 24 серпня 1991 року і триває дотепер, розмірковуючи про вплив положень Європейської конвенції про громадянство 1997 р. на розвиток українського законодавства про політико-правовий статус особи).

Нас цікавлять два періоди: державницький та сучасний, які були визначальними впродовж українського державотворення ХХ і ХХІ століть. Як відомо, протягом державницького періоду у сфері громадянства були прийняті закон про громадянство Української Народної Республіки від 2 березня 1918 року [11, с. 4–5], закон про громадянство Української Держави від 2 липня 1918 року [12], а в сучасному – закон про громадянство від 8 жовтня 1991 року (втратив чинність) [13] та закон про громадянство від 18 січня 2001 року (чинний) [14].

Серед основних маркерів громадянства, які визначають ступінь дихотомії «державна – громадянин», найважливішими є такі: сутність та правова природа громадянства, особливості та принципи його набуття і припинення, підстави відмови у прийнятті до громадянства, допустимість подвійного (множинного) громадянства, виникнення безгромадянства тощо. Протягом ХХ століття ці маркери заволоділи світом та вийшли на міжнародний рівень: по-перше, були прийняті на рівні ООН та Ради Європи засадничі документи, які стосувалися дискурсу громадянства (Загальна декларація прав людини 1948 р., Європейська конвенція про громадянство 1997 р. та інші). По-друге, була сформульована класична концепція громадянства у рішенні Міжнародного суду справедливості ООН у справі *Nottebohm (Lichtenstein v. Guatemala)* від 1955 року, де у п. 23 сказано, що громадянство – це «реальний та ефективний правовий зв'язок між державою та особою, який існує як на підставі інтересів та почуттів, так і взаємних прав та обов'язків» [15, с. 315].

Науковці відзначають, що з давніх-давен громадянство сприймається, як членство людини в конкретній державі, де її громадяни мають права і обов'язки перед нею [16, с. 7]. В усіх демократичних державах світу, які розуміються, насамперед, як спільноти вільних і рівноправних громадян, громадянство як членство залежить від принципів добровільності, вказує на приналежність особи до конкретної держави, а також слугує для означення статусу особи, який визначається її громадянськими правами та обов'язками.

Необхідно відзначити, що в Україні чи не вперше визначення поняття громадянства було дане у п. 1 т. зв. липневого закону 1918 року (діяв під час Гетьманату та Директорії), де було сказано, що «під громадянством Української Держави розуміється та державно-правна приналежність людини до неї, що надає особі права та обов'язки українського громадянина» [12]. Очевидну «спадкоємність» бачимо у преамбулі закону про громадянство 1991 року, в якому громадянством є «постійний правовий зв'язок особи та Української держави, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках» [13]. А вже ст. 1 закону про громадянство 2001 року (нині чинного) чітко визначила, що громадянство – це «правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить

свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках» [13]. Таке визначення абсолютно відповідає «духу» Європейської конвенції про громадянство 1997 року [17].

Очевидно, що після Першої світової війни відбулося значне переосмислення та глибока трансформація доктрини громадянства щодо застосування принципу вірності. У промові «Вірність» у 1918 році Бейнбридж Колбі, 43-ий Державний секретар США під час президентства Вудро Вілсона, наголосив, що «тест на добре громадянство проявляється у вірності державі». Згодом, у 1930 році було запропоновано Лізі Націй прийняти конвенцію з громадянства, де у статті 1(а) передбачалося б, що «громадянство – це статус особи, яка є пов'язана із державою на підставі вірності їй» [18, с. 13, 17]. У коментарі до проекту конвенції, запропонованому американськими правниками Річардом В. Флурноєм-молодшим та Менлі О. Гадзоном, сказано, що громадянство завжди вказує на зв'язок між особою та державою, суть якого полягає у вірності особи державі свого громадянства [18, с. 22]. І хоча у проекті конвенції не було запропоновано жодного визначення принципу вірності, однак, у загальному розумінні йдеться про визначення обсягу зобов'язань особи щодо держави, до якого він належить на підставі громадянства [18, с. 23].

Свого часу видатний австрійський вчений-правник та філософ права Ганс Кельзен, емігрувавши до США у 1940 році, пояснив, що на його думку, дотримання вірності не є юридичним обов'язком, а радше своєрідною «політичною та моральною» необхідністю [19, с. 332–336]. Вчений був переконаний, що немає «спеціальних юридичних зобов'язань, які би охоплювалися поняттям «вірність» (як відомо, у політико-правовому сенсі це поняття є передбачене у п. 42 *Magna Carta Libertatum* 1215 року) [20, с. 83]. Юридично, сутність принципу вірності полягає у загальному зобов'язанні – бути законотрушним, а дотримання цього обов'язку належить здійснити кожному іноземцеві» [21, с. 235].

Так от, присяга на вірність державі громадянства була передбачена в обох законах про громадянство 1918 року (у п. 4 т.зв. березневого закону 1918 р.: «для відібрання свідцтва про приналежність до громадян Української Народної Республіки мешканці Української Народної Республіки ... мають ... зложити урочисто клятви (торжественное обещание) на вірність Українській Народній Республіці» [11, с. 4–5]; у п. 16 т.зв. липневого закону 1918 р.: «кожний, прийнятий до українського громадянства, складає ... присягу (заприсяжну обіцянку) на вірність республіці») [12]. А от в обох сучасних законах України про громадянство (1991 р. чи 2001 р.) присяга на вірність державі громадянства є відсутня.

Первинно, основними критеріями набуття громадянства особою від народження, а звідти і ймовірної ідентифікації цієї особи, були і є право крові (*jus sanguinis*), з яким пов'язують Й. Г. Фіхте, і право ґрунту (*jus soli*), суть якого найяскравіше розкрив Е. Ренан. На початку ХХ століття вчені презюмували, що серед цих двох принципів набуття громадянства особою від народження, давнішим, очевидно, є принцип крові (відомий ще зі Спарти) [22, с. 546]. Якщо виникнення цього принципу правдоподібно

пов'язують із кровним спорідненням, сім'єю, походженням особи, то право ґрунту, як укорінення, набуло особливої популярності в Афінах, згодом в Римській імперії та ще пізніше в європейських феодалних державах Середньовіччя, як патронаж з боку монарха або як асоційоване членство.

Розвиток та правниче упредметнення принципу набуття громадянства за походженням на підставі *jus sanguinis* пов'язують, насамперед, з концепцією «об'єктивної національності» Йоганна Готтліба Фіхте. Однак, остаточного визнання в Європі цей принцип набуття громадянства набув після його законодавчого закріплення у французькому Цивільному кодексі 1804 р. (т.зв. кодексі Наполеона) [23]. Тому, деякі вчені (П. Вейл) називають громадянство на підставі *jus sanguinis* саме французьким винаходом, а застосування *jus soli* – британською традицією [24, с. 615–635]. На нашу думку, у цьому є сенс, особливо зважаючи на визначальну роль рішення у справі *Postnati case* 1608 року щодо набуття особою громадянства на підставі застосування права ґрунту [18, с. 29].

Українське законодавство з огляду на первинні підстави набуття громадянства використовувало спочатку право ґрунту у т.зв. березневого закону про громадянство 1918 р. («кожен, хто народився на території України і зв'язаний із нею постійним перебуванням», п. 1) [11, с. 4–5], потім право крові у т.зв. липневого закону 1918 р. (оскільки «особи набувають собі право українського громадянства ... за народженням від громадян Української Держави», п. 8) [12].

Обидва сучасні закони про громадянство України оперують правом крові як первинною підставою набуття особою громадянства від народження. Традиційно, право крові передбачає набуття особою громадянства за походженням незалежно від місця її народження, підтвердження знаходимо у ст. 12 закону 1991 р. («дитина, батьки якої на момент її народження перебували в громадянстві України, є громадянином України незалежно від того, чи народилася вона на території України, чи за її межами») та у ст. 7 чинного закону про громадянство 2001 р. («особа, батьки або один з батьків якої на момент її народження були громадянами України, є громадянином України») [14].

З іншого боку, набуття особою громадянства за народженням на підставі права ґрунту спроектоване на легалізацію знайд, дітей апатридів (осіб без визначеного громадянства), біженців, емігрантів, представників національних меншин, які свідомо (у пошуках кращої долі) чи вимушено (в результаті трансферту громадянства) опинилися всередині іншої держави, а також їх поступову інтеграцію у нове суспільство. Законодавче регламентування обох сучасних законів спрямовані саме на це (ст. 14, 15 закону 1991 р. [13]; п. 2,5,6 ст. 7 чинного закону 2001 р.) [14].

Іншими способами набуття громадянства, відомими в Україні та визначеними ще з 1918 року, є натуралізація (звичайна, привілейована та виняткова), оптація у зв'язку із територіальними змінами та трансферт у випадку одруження особи та народження дітей. Звичайна натуралізація, зазвичай, передбачає набуття будь-якою особою громадянства іншої дер-

жави на підставі рішення відповідних компетентних органів державної влади, яке ґрунтується не на суб'єктивному праві конкретної особи, а на виконанні умов, передбачених законодавством конкретної держави: цензу осідлості (строку проживання), наявності фактичного місця проживання та законних джерел існування, знання державної мови, історії та культури, відсутності «кримінального минулого» тощо. У контексті виняткової натуралізації набуття особою громадянства відбувається на підставі рішення відповідних компетентних органів державної влади, яке ґрунтується на виконанні умов, не лише передбачених законодавством, а й додатково встановлених цими органами.

В сучасному світі, як і в минулому, існує декілька різних підстав привілейованої натуралізації як способу вторинного набуття громадянства: реєстрація шлюбу (*ius matrimonii*); дароване (октройоване) громадянство особам, які мають визначні заслуги чи особами, прийняття яких до громадянства становить державний інтерес; встановлення над особою опіки чи піклування; у зв'язку з інвестицією тощо. Особливої уваги заслуговує дароване (октройоване) громадянство, оскільки в українському законодавстві відповідне положення було присутнє ще з 1918 року: «громадянство Української Держави можуть придбати чужоземці, які зробили Українській Державі значні послуги» (п. 10(г) т.зв. липневого закону 1918 року) [12]; до громадянства України можуть бути прийняті «особи, які мають визначні заслуги перед Україною або якщо їх прийняття до громадянства України становить державний інтерес для України» (ст. 16 п. 3 закону 1991 року [13] чи ст. 9 ч. 3 чинного закону 2001 року) [14].

Норма щодо набуття громадянства особами, які мають «визначні заслуги перед державою» чи прийняття яких до громадянства становить «державний інтерес» офіційно існує в багатьох державах світу, що неоднозначно сприймається як науковцями, так і звичайними громадянами тих держав (не має чітких критеріїв та підстав, часто таке дарування громадянства є проявом звичайних корупційних дій). У світі існують держави, які мають такі законодавчі «реверанси», які легітимізують дароване (октройоване) громадянство (передусім Австралія, Бельгія, Бразилія, Вірменія, Греція, Грузія, Естонія, Індонезія, Ірландія, Італія, Канада, Катар, Люксембург, Нідерланди, Нова Зеландія, ОАЕ, Франція, Японія). Інші держави дарують своє громадянство винятковим категоріям осіб (Аргентина – бізнесменам та залізничникам) чи на підставі виконання додаткових вимог, зокрема строку постійного проживання (до прикладу, Австрія – 6 років, Непал – 15 років, Німеччина – 3 роки). Однак, є і такі держави як Данія, Ісландія, Іспанія, Китай, Норвегія, Об'єднане Королівство, Польща, Саудівська Аравія, США, Фінляндія, Чехія, Швейцарія та Швеція, які схожих положень у своєму законодавстві не мають.

Законодавству України відомі підстави відмови у прийнятті до громадянства. У п. 12 т.зв. липневого закону 1918 року йшлося про наявні відомості про ганебні вчинки заявника, їхні «плямуючі професії» або про можливу від них шкоду для Української

Держави [12]. У ст. 16 п. 6 закону 1991 року серед таких підстав були передбачені: вчинення заявником злочинів проти людства чи здійснення геноциду чи вчинення злочинів проти держави або тяжких злочинів проти особи; засудження до позбавлення волі до зняття судимості; перебування під слідством або уникнення покарання чи вчинення злочину на території іншої держави; перебування на військовій службі, в службі безпеки, в правоохоронних органах, органах юстиції або органах державної влади іноземної держави [13]. Чинний закон про громадянство 2001 року додав пункт, в якому йдеться про те, що до громадянства України не приймається особа, яка засуджена в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості) з урахуванням рівня загрози для національної безпеки держави [14].

Іншим фактором забезпечення національної безпеки держави вважається рівень допуску негромадян до участі в здійсненні публічної влади. Закони про громадянство 1918 року визначили, що «тільки громадяни Республіки користають з усієї повноти громадянських і політичних прав, беруть участь в урядуванні державним і місцевим життям через пасивну і активну участь в виборах до законодавчих установ і органів місцевого самоврядування і мають права служби по державних і державно-громадських установах» (п. 3 т.зв. березневого закону) [11, с. 4–5] або «уся повнота політичних прав в Українській Державі, в тім числі активне та пасивне право участі в виборах до публічно-правових установ, а також право державної і публічно-громадянської служби, належить тільки громадянам Української Держави» (п. 3 т.зв. липневого закону) [12].

В Україні, на даний час, законодавство про громадянство не використовує громадянство, як кваліфікаційну ознаку для участі в здійсненні публічної влади. І лише п. 2(б) ст. 19 закону про державну службу встановлює, що «на державну службу не може вступити особа, яка має громадянство іншої держави» [25]. Однак, сфера дії цього закону на коло осіб суттєво зменшилася протягом останнього часу.

А тому наступним важливим маркером громадянства є наявність в особі подвійного (множинного) громадянства. На думку багатьох сучасних науковців, множинне громадянство і відчуття множинної вірності породжує плутанину між правами особи та її ідентичністю, культурою і політикою, державою та нацією, тобто тими засадничими елементами сутності концепції громадянства [26, с. 307–312]. Питання щодо сприйняття суспільством та регламентування національним законодавством (у контексті вироблення державної політики) наявності в особи / набуття особою подвійного (множинного) громадянства не було і не є проблемою винятково українською. Як показує європейський та світовий досвід, однією з перших спроб вирішити питання подвійного (множинного) громадянства у правовій площині було рішення міжнародного арбітражу у справі *Canevaro (Italy v. Peru)* 1912 року [27, с. 709–710].

Подвійне громадянство (в європейському та світовому контексті відоме як «біпатризм») або множинне громадянство — це такий правовий статус

особи, коли вона одночасно володіє громадянством декількох держав. У світлі такого розуміння біпатризму, а також виникнення в особи відчуття множинної вірності, в українському законодавстві 1918 року були затверджені такі положення: «громадянин Української Народної Республіки не може бути громадянином іншої держави» (п. 10 т.зв. березневого закону) [11, с. 4–5], «громадянину Української Держави забороняється одночасно бути громадянином чи підданим іншої держави» (п. 1.2 т. зв. липневого закону) [12].

Сучасне законодавство України не передбачає чіткої заборони подвійного громадянства. Важливо наголосити, що законодавче закріплення принципу «єдиного громадянства» абсолютно не означає заборону подвійного громадянства, а йдеться про усвідомлення громадянства цілої держави, а не її частин (регіонів). Існують припущення, що єдине громадянство вперше було встановлено у статті 21 Договору про утворення СРСР, затвердженому 30 грудня 1922 року (згодом воно «перейшло» у Конституцію СРСР від 6 липня 1923 року (п. 7 глави II) та Закон про громадянство СРСР 1938 року), ймовірно, для того, щоби нівелювати всі спроби встановлення (відновлення) української державності [28].

Інша річ, що подвійне (множинне) громадянство *de jure* в Україні не є передбачене на законодавчому рівні, однак існує *via facti* (до прикладу, діти, народжені у т.зв. «змішаному шлюбі», від народження стають біпатридами, зважаючи на різні громадянства батьків або популярний сьогодні бебі-туризм, коли мами на підставі туристичної візи їдуть народжувати дитину у держави, в яких панує права ґрунту: США, Канада тощо). Протягом 2017 року в Україні були подані до Верховної Ради України декілька законопроектів щодо врегулювання на законодавчому рівні питання подвійного громадянства громадян України, однак без явного успіху.

Множинне громадянство, як свідчить реальність, на практиці виникає на підставі різних як об'єктивних, так і суб'єктивних причини. Серед об'єктивних причин виникнення в особи множинного громадянства виділяють, насамперед, такі: територіальні зміни, які породжують зміни юрисдикції держави; міграцію населення (збільшення кількості трудових мігрантів, біженців тощо); розбіжності законодавства держав щодо порядку набуття та припинення громадянства [29, с. 6–14, 30, с. 6–7]. Ці та інші причини як окремо, так і в сукупності, впливають на те, що люди в таких випадках набувають одночасно громадянство двох або більше держав. Зазвичай, у випадку множинного громадянства базовим (пріоритетним) громадянством вважається те, яке безпосередньо пов'язане із постійним місцем проживання особи.

На даний час множинне громадянство найчастіше виникає в результаті колізії законодавства різних держав, коли одна держава визначає основним принципом набуття громадянства «право крові», тобто маркує своїх громадян за походженням, а інша держава – «право ґрунту», тобто визнає своїми громадянами усіх осіб, які народилися на її території. У цьому випадку множинне громадянство виникає як

об'єктивний юридичний факт абсолютно незалежно від волі особи, оскільки стосується не конкретної особи, а різних підходів у законодавстві конкретних держав (рішення Суду справедливості Європейського Союзу у справі *Iida* 2012 року) [31].

Множинне громадянство виникає також незалежно від місця народження дитини від «змішаного» шлюбу, якщо законодавство держави громадянства матері або батька містить правовий припис, згідно з яким «право крові» діє й тоді, коли один із батьків володіє громадянством даної держави. Якщо така дитина народжується на території третьої держави, де діє «право ґрунту» як базовий принцип набуття громадянства за народженням, то вона автоматично набуває декілька громадянств. Правдоподібно, що така особа, у принципі, може передати всі ці громадянства за «правом крові» своїм дітям, однак, більшість держав встановила певні правові обмеження щодо цього: або народження дитини на своїй території (т.зв. автохтони), або кількість громадянств, які можуть бути передані дітям чи кількість поколінь, які можуть за походженням автоматично набувати громадянства декількох держав (т.зв. аллохтони).

Як відомо, у 1960-х роках більшість держав світу передбачали на законодавчому рівні такий алгоритм дій у сфері громадянства: «набуття громадянином першої держави за власним бажанням громадянство другої держави має наслідком автоматичну втрату ним громадянства першої держави» (в державах Азії – 54.5 %, Америки – 72.7 % чи Європи – 54.8 %). У наукових джерелах такий підхід часто називається негативним з огляду на виникнення в особи подвійного громадянства. Однак, із плином часу правова траєкторія визнання подвійного громадянства ґрунтовно змінилася: понад 70 % держав світу використовують на законодавчому рівні толерантніший підхід, який дозволяє громадянам першої держави за власним бажанням набувати громадянство другої держави без автоматичної втрати ними громадянства першої держави (в державах Азії – 33.3 %, Америки – 8.6 % чи Європи – 27.3 %) [32].

Тобто, наявність в особи подвійного громадянства часто стає підставою для втрати (автоматичного припинення) громадянства першої держави. Таке положення є присутнє у законодавстві України про громадянство («право громадянства відпадає, коли громадянин Української Держави приймає громадянство або підданство іншої Держави» (п. II.17 т. зв. липневого закону 1918 року), більше того, «хто без належного дозволу вступить до підданства іншої Держави, той підпадає карі, зазначеній в І ч. ст. 325 "Улож. о Наказ", і йому забороняється повертання на Україну» (п. II.19 т.зв. липневого закону 1918 року) [12]; «якщо громадянин України добровільно набув громадянство іншої держави» (ст. 20 п. 1 закону 1991 року) [12]; «добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави» (ст. 19 п. 1 чинного закону 2001 року)) [14].

Іншими, відомими нам та закріпленими на законодавчому рівні, способами припинення громадянства в залежності від волевиявлення особи є такі: вихід із громадянства, коли особа добровільно припиняє своє громадянство; позбавлення і втрата гро-

мадянства, коли особу позбавляють громадянства конкретної держави примусово за ініціативою компетентних органів публічної влади; скасування набуття та денатуралізація. Як відомо у т.зв. березневому законі про громадянство 1918 р. положення про втрату громадянства є відсутнім, однак, присутня норма щодо виходу з громадянства: «громадянин Української Народної Республіки має право зрікатися громадянства Української Народної Республіки і через рік після того, як подасть про це заяву місцевій владі про приналежність, вказавши при цьому, в громадянство якої держави він переходить, він позбавляється прав і звільняється від обов'язків українського громадянства» (п. 12) [11, с. 4–5].

Схоже формулювання бачимо у п. II.18 т. зв. липневого закону 1918 р., яким встановлюється, що «кожний громадянин Української Держави має право зріктися громадянства України. Але ж те зречення розршується не раніш як після трьох років перебування в Українськiм громадянствi» [11, с. 4–5]. Важливо наголосити, що у п. 21 т.зв. липневого закону про громадянство 1918 р. була передбачений ще одна підстава набуття особою громадянства після народження, а саме поновлення в громадянстві: «хто зрікся громадянства Української Держави, той має право прохати знову про прийняття в громадянство її не раніш, як через 5 років з часу виключення з громадянства» [12]. У сучасному законодавстві з громадянства питання щодо поновлення у громадянстві України є частково врегульоване. У законі 1991 р., який втратив чинність, передбачається, що: «особу, яка раніше перебувала у громадянстві України, може бути поновлено за її клопотанням у громадянстві України» за допомогою процедури прийняття (звичайної натуралізації) без урахування 5-річного строку проживання на території України (ст. 17) [13]. Це положення «перейшло» у чинний закон про громадянство України 2001 р. з урахуванням обставин, традиційних для держав Європи та світу, які у ст. 10 ч. 4 визначають, що у громадянстві України не поновлюються особи, які втратили його у зв'язку з набуттям його внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей чи фальшивих документів або стосовно яких рішення про оформлення набуття громадянства України було скасоване компетентним органом держави (т.зв. денатуралізація) [14].

5. Результати дослідження та їх обговорення

Аналіз розвитку правової доктрини громадянства є неможливим без чіткого усвідомлення того, що усі її базові елементи проявляються, по-перше,

у тому, наскільки межі членства будь-якої особи у державі є співрозмірними з кордонами між державами; по-друге, наскільки переваги і межі такого членства є закріпленими у законодавстві і нарешті, наскільки «товщина» ідентичності громадян як членів держави є ними осмисленою і зрозумілою для кожного [33, с. 1–10]. Дослідження траєкторії еволюції українського законодавства про громадянство дає усі підстави стверджувати, що предметнення громадянства, як «постійного та ефективного правового зв'язку», потребує конкретнішого законодавчого регламентування на підставі європейського та світового досвіду.

6. Висновки

1. У цій статті автори висвітлили окремі теоретичні та практичні проблеми, пов'язані із громадянством України, як базовим конституційно-правовим інститутом, який «вимірює» ступінь взаємовідносин між особою та державою. Насамперед, йдеться про значення громадянства та етапи законодавчого регламентування в Україні (державницький, міжвоєнний, радянський та сучасний), принципи та підстави його набуття, сутність подвійного (множинного) громадянства особи, виникнення принципу вірності тощо.

2. На підставі законів про українське громадянство 1918, 1991 та 2001 років автори окреслили траєкторію його еволюції, в основному спрямовану на гарантування людиноцентризму, ефективне поєднання захисту прав людини та забезпечення національної безпеки держави.

3. На підставі аналізу імплементації міжнародних стандартів у галузі громадянства, передбачених у численних конвенціях на рівні ООН, ЄС та Ради Європи, апробованих в Європі та у світі, у чинне законодавство України, можна стверджувати, що це питання фрагментарно реалізоване та потребує додаткового вивчення.

4. І наостанок, вважаємо, що у зв'язку із активізацією різноманітних глобалізаційних, цивілізаційних та міграційних процесів необхідно вдосконалити чинне законодавство України про громадянство у контексті чіткого, юридично аргументованого регламентування подвійного (множинного) громадянства та можливості таких громадян бути обраними (призначеними) до органів публічної влади, підстав денатуралізації та ренатуралізації, визначення поколінь українців, народжених екстериторіально, які можуть набути громадянство України на підставі права крові від народження.

Література

1. Spiro P. J. The (Dwindling) Rights and Obligations of Citizenship // William & Mary Bill Rights Journal. 2013. Vol. 21, Issue 3. P. 899–923.
2. Поединок О. Неконвенційне право? Право на громадянство в практиці Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини // Сучасні проблеми міжнародного права: монографія / ред. Репецький В. М., Гутник В. В. Львів-Одеса: Фенікс, 2017. С. 281–290.
3. Baubock R. Stakeholder Citizenship: An Idea Whose Time Has Come? Washington DC: Migration Policy Institute, 2008. P. 3.
4. The citizenship debates: a reader / ed. by Shafir G. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998. 316 p.
5. Бедрій Р. Б. Громадянство України: конституційно-правова основа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 16 с.
6. Альбертіні Л. М. Правове регулювання громадянства в європейських державах (порівняльний аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 1998. 18 с.

7. Копиленко О. Л. З історії законодавства про громадянство України. Київ: Новий парламентський інститут, Парламентське видавництво, 2001. 72 с.
8. Лотюк О. С. Теоретичні основи інституту громадянства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 1998. 18 с.
9. Тодика Ю. М. Громадянство України: конституційно-правовий аспект: навч. пос. Харків: Факт, 2002. 254 с.
10. Суржинський М. І. Громадянство України як конституційно-правовий інститут: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 20 с.
11. Закон «Про громадянство Української Народної Республіки» (2 березня 1918 року) // Збірка нормативно-правових актів з питань громадянства України (1918–2000). Київ: Континент, 2000. С. 4–5.
12. Закон про громадянство Української Держави (2 липня 1918 року). URL: [http://www.hai-puzhnyk.in.ua/doc2/1918\(08\)02.zakon.php](http://www.hai-puzhnyk.in.ua/doc2/1918(08)02.zakon.php) Дата звернення: 12.02.2018
13. Про громадянство України. Закон України від 08.10.1991 р. № 1636-XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 50. Ст. 701. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1636-12>
14. Про громадянство України. Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III // Офіційний вісник України. 2001. № 9. Ст. 342. С. 1.
15. Nottebohm Case. Liechtenstein v. Reports. Guatemala: ICJ, 1955. P. 315.
16. Kivisto P., Faist Th. Citizenship: Discourse, Theory, and Transnational Prospects. Oxford: Blackwell Publishing, 2008. 176 p.
17. Європейська конвенція про громадянство 06.11.1997 р. // Офіційний вісник України. 2006, 2010. № 41. № 56. Ст. 1917, Ст. 2720. С. 59.
18. Велика українська юридична енциклопедія. Т. 2: Філософія права / Максимов С. І. та ін. Харків: Право, 2017. С. 332–336.
19. Головатий С. Про людські права. Лекції. Київ: Дух і Літера, 2016. С. 83.
20. Kelsen H. General Theory of Law and State. Cambridge: Harvard University Press, 1949. 516 p.
21. Flournoy R. W. Dual Nationality and Election // The Yale Law Journal. 1921. Vol. 30, Issue 6. P. 545. doi: 10.2307/789226
22. Code civil / Legislation, Musee Criminocorpus publie le 25 juin 2014. Consulte le 23 novembre 2017. URL: <https://criminocorpus.org/fr/reperes/legislation/versions/698/57/diff/pdf/>
23. Weil P. From conditional to secured and sovereign: The new strategic link between the citizen and the nation-state in a globalized world // International Journal of Constitutional Law. 2011. Vol. 9, Issue 3-4. P. 615–635. doi: 10.1093/icon/mor053
24. Research in International Law of the Harvard Law School. The Law of Nationality // American Journal of International Law. 1929. No. 23. P. 29.
25. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
26. Kastoryano R. Settlement, Transnational Communities and Citizenship. International Social Science Journal. 2000. Vol. 52, Issue 165. P. 307–312. doi: 10.1111/1468-2451.00261
27. The Canevaro Case at the Hague // The American Journal of International Law. 1912. Vol. 6, Issue 3. P. 709–710. doi: 10.2307/2187071
28. Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. – июль 1956 г. / ред. Мандельштам Ю. И. Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1956. С. 64.
29. Кабирадж С. Проблемы двугражданства. Киев: ООО «Международ. фин. агенство», 1996. 32 с.
30. Кабирадж С. Проблемы двугражданства в международном праве и практические пути их устранения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1996. 21 с.
31. Judgment of Court of Justice of the European Union in case C-40/11 Yoshikazu Iida v Stadt Ulm 8 November 2012. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-40/11>
32. Vink M. P., De Groot G.-R., Luk N. C. MACIMIDE Global Expatriate Dual Citizenship Dataset. Harvard Dataverse, 2015. doi: 10.7910/DVN/TTMZ08
33. Isin E. F., Turner B. S. Citizenship Studies: An Introduction / ed. by Isin E. F., Turner B. S. // Handbook of Citizenship Studies. London: Sage, 2002. P. 1–11. doi: 10.4135/9781848608276.n1

Дата надходження рукопису 20.02.2018

Ковальчук Віталій Богданович, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри, кафедра конституційного та міжнародного права, Навчально-науковий інститут права та психології Національного Університету «Львівська політехніка», вул. Князя Романа, 1/3, м. Львів, Україна, 79005
E-mail: Vitalii.B.Kovalchuk@lpnu.ua

Софінська Ірина Дмитрівна, кандидат юридичних наук, доцент, кафедра конституційного та міжнародного права, Навчально-науковий інститут права та психології Національного Університету «Львівська політехніка», вул. Князя Романа, 1/3, м. Львів, Україна, 79005
E-mail: Iryna.D.Sofinska@lpnu.ua