

УДК 342.71



Радченко О.І.
кандидат юридичних наук, доцент
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

DOI: 10.31733/2078-3566-2018-5-204-210

КЛАСИФІКАЦІЯ ГРОМАДЯНСТВА У СУЧАСНОМУ КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ

Висвітлено питання багатоаспектності громадянства як конституційно-правового інституту. Наведено й обґрунтовано максимально повну класифікацію громадянства. Надано лаконічну характеристику кожного з наведених видів громадянства.

Ключові слова: громадянство, набуття, класифікація, права і свободи особи, паспорт.

Інститут громадянства (або підданства – у державах з монархічною формою правління) відіграє ключову роль у взаєминах особи і держави. Без нього неможливо уявити сучасну державу. Саме громадянство визначає межі втручання держави в особисте життя людини та встановлює взаємні права й обов'язки.

Згаданий інститут є вкрай важливим для сучасної держави. Він дозволяє спрогнозувати людський, а відтак й економічний потенціал країни. Маючи інформацію про кількість своїх громадян, кожна держава може планувати свій річний бюджет у контексті доходів та видатків, контролювати демографічну ситуацію в країні, мати уявлення про міграцію населення як в середині країни, так і за кордон, розуміти масштаби підготовчих дій до організації й проведення загальнодержавних і місцевих виборів і референдумів тощо. Таким чином, громадянство безпосередньо впливає, а подекуди визначає окремі показники державної економічної, соціальної, трудової, міграційної політики. Врешті-решт, громадянство дозволяє державі визначити мобілізаційний ресурс для посилення збройних сил та інших військових формувань, що має принципове значення в умовах здійснення зовнішньої збройної агресії та анексії (окупації) частини території країни або непередбачуваної зовнішньої політики сусідніх держав.

Постановка проблеми. Різномісний характер інституту громадянства виявляється у його видовій багатоманітності. Відтак, надзвичайної актуальності набуває в рамках наукового дискурсу питання про класифікацію громадянства у сучасній науці конституційного права.

Наразі у вітчизняній юридичній науці вже сформувався відносно сталий підхід до розуміння змісту громадянства як стійкого, необмеженого у просторі і часі правового (політико-правового) зв'язку особи з державою, що виявляється у взаємних правах і обов'язках. Натомість ґрунтовні дослідження, предметом яких було б узагальнення конституційної практики застосування громадянства у світі, що виявилось б у класифікації громадянства, наразі відсутні. Проте, це важливо не тільки з точки зору подальшого розвитку науково-теоретичного базису такого фундаментального інституту конституційного права, як громадянство, а й має неабияке практичне значення для вдосконалення його правової регламентації в Україні.

Характеризуючи громадянство, ключову увагу наукова спільнота, як правило, зосереджує на змісті й принципах громадянства, підставах його набуття та припинення, а також документальному оформленні приналежності до громадянства держави. Натомість поза увагою науковців залишається той факт, що саме громадянство не є однорідним за внутрішнім наповненням правовим феноменом.

Відтак, **мета (завдання)** нашої статті полягає у наданні розгорнутої характерис-

тики інституту громадянства за допомогою його класифікації, що має продемонструвати багатоманітність й багатогранність громадянства, виявити потенціал його подальшої еволюції, зокрема в контексті можливості і доцільності конституціоналізації його окремих (нових, досі невідомих вітчизняній конституційній практиці) видів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Провівши ґрунтовний аналіз конституційної практики наповнення змістом поняття «громадянство» та можливостей (права і свободи), що воно надає особі, можемо класифікувати його за такими критеріями:

- залежно від форми державного правління: республіканське; монархічне (останнє більш відомо як підданство);
- залежно від форми територіального устрою: унітарне громадянство; загальнодержавне (союзне, федеральне); внутрішнє (суб'єкта федерації);
- за критерієм множинності громадянства: моногромадянство (ординарне, єдине); подвійне (біпатридне); полігромадянство (поліпатридне);
- залежно від можливості втрати особою або позбавлення особи громадянства: відкличне; невідкличне;
- залежно від обсягу (обмежень) прав і свобод, які надає громадянство: повне; обмежене;
- залежно від ступеня свободи пересування особи: універсальне необмежене; універсальне відносно обмежене; універсальне обмежене;
- залежно від підстав набуття: батьківське (природне); натуралізоване;
- залежно від дій (ролі) особи у процесі набуття громадянства: пасивне; активне;
- залежно від порядку (механізму) набуття громадянства: дароване (октройоване); недароване;
- залежно від волевиявлення особи, що набуває громадянство: бажане (добровільне); небажане (примусове);
- за критерієм міжнародного визнання: визнане; невизнане.

Поділ громадянства на республіканське і монархічне має глибоке коріння й обумовлене історичними закономірностями державотворення. Як відомо, першою з'явилася монархічна форма державного правління. Мешканці, що знаходилися під владою монархосюзерена, вважалися його підданими, тобто тими, хто визнавав верховенство його влади над собою. Таким чином, монархічне громадянство отримало власну назву – підданство.

Натомість, з поширенням республіканської форми державного правління та перманентною трансформацією багатьох монархій в республіки офіціалізація відносин між особою і державою відбувалася через інститут громадянства. І хоча на певному етапі паралельного існування підданства й громадянства спостерігалася досить суттєва відмінність між ними, наразі можна вже остаточно констатувати ототожнення цих інститутів. Більше того, у деяких країнах з монархічною формою державного правління інститут підданства було на конституційному рівні замінено на інститут громадянства. Так, у ст. 11 Іспанської конституції згадується саме громадянство, а не підданство [1].

Громадянство можна класифікувати й за формою державного устрою. Очевидно, що в унітарних (простих) та федеративних (складних) державах підходи до змісту громадянства відрізняються. Це обумовлено особливостями взаємовідносин центральної влади та адміністративно-територіальних одиниць, а також конституційно-правовим статусом останніх (в унітарній державі) й федеральної влади та суб'єктів (у складних державах). Як відомо, адміністративно-територіальні одиниці не мають жодних ознак державного суверенітету та політичної самостійності, одним з проявів чого виступає громадянство. Відтак, в унітарних державах відповідно до принципу єдиного внутрішнього громадянства не може існувати громадянства областей, воєводств, департаментів, графств тощо. Натомість існує загальнодержавне громадянство, носіями якого є всі особи незалежно від місця їхнього постійного проживання (унітарне громадянство).

Набагато складніше виглядають стосунки населення з державою у країнах з федеративною формою територіального устрою. На відміну від унітарних держав у союзній державі існує два рівня публічних відносин – загальнодержавний (федеральний, союзний) та суб'єктний. Як правило, особа в таких державах є одночасно громадянином і федерації, і відповідного суб'єкта федерації. Таким чином, вона перебуває, так би мовити, у подвійному паралельному політико-юридичному зв'язку та під подвійним юридичним захистом.

Згаданий підхід до громадянства обумовлює наявність, по суті, подвійного грома-

дянства. Полігромадянство є наразі досить поширеним явищем у світі. Його слід розглядати як наслідок суцільної глобалізації, в умовах якої люди намагаються максимально використовувати переваги від наявності у них декількох паспортів різних держав для задоволення своїх нагальних потреб, насамперед у соціально-економічній сфері.

Як і будь-яке інше явище, множинне громадянство має як позитивні риси, так й негативні. Не можемо не погодитися з висновками І.І. Піскуна, який, характеризуючи згаданий феномен, наголошує, що проблему множинного громадянства можна розв'язати тільки або визнавши це явище, прийнявши при цьому єдиний міжнародний акт, який би детально регламентував кожний аспект проблеми, або повністю ліквідувавши його шляхом застосування обов'язкової оптації одного з громадянств і встановленням норм, які б запобігали в майбутньому можливостям виникнення випадків множинного громадянства [2, с. 404].

Чи не найцікавішим з точки зору правових наслідків видається поділ громадянства на невідкличне та відкличне. Перше не передбачає позбавлення або анулювання громадянства особи за жодних обставин. Таке громадянство є, так би мовити, вічним. Як правило, таким є громадянство, набуто особою за народженням. Натомість громадянство, набуто особою в інший спосіб, наприклад шляхом натуралізації, на відміну від попередньої категорії громадян, позбавлений ознаки вічності. Таким чином, можемо констатувати існування в країнах (США, Німеччини, Австрії, Франції, Куби), які допускають можливість позбавлення (анулювання, відкликання) наданого раніше громадянства, двох категорій громадян: із невідкличним, тобто «вічним» громадянством, та відкличним, «невічним» громадянством. Підставами для застосування процедури позбавлення громадянства є конституційні правопорушення, спрямовані проти інтересів держави. Так, Закон Австрійської Республіки «Про громадянство» 1965 року допускає можливість позбавлення громадянства у випадку, коли особа, перебуваючи на службі іноземної держави, своєю поведінкою завдає значної шкоди інтересам держави або престижу Австрії [3, с. 154]. У Сполучених Штатах Америки громадянства можуть позбавити натуралізованих громадян, наприклад за приховування від органів міграції інформації, яка має істотне значення для надання громадянства, або надання недостовірної інформації про себе. Такою інформацією можуть бути відомості щодо участі такої особи у скоєнні злочинів геноциду, злочинів проти людяності чи воєнних злочинів. Аналогічні норми існують в імміграційному законодавстві Росії. Так, у 2017 році там набув чинності закон, який передбачає можливість відкликання громадянства Росії за ініціативою держави в разі причетності громадянина до терористичної діяльності. Подібні норми містяться й у законодавстві соціалістичних країн. Слід зауважити, що у міжнародному праві інститут позбавлення громадянства вважається недемократичним і таким, що порушує основні права і свободи людини, зокрема політичні.

Наступним критерієм поділу громадянства, що стане предметом дослідження, є обсяг (обмежень) прав і свобод, які надає громадянство. За ним громадянство можна поділити на дві категорії – повне та обмежене.

У випадку наявності повного громадянства особа наділена усіма правами, свободами і обов'язками, які випливають із її приналежності до громадянства держави. Вони закріплюються та гарантуються безпосередньо конституцією та законами. Таким чином, держава створює максимально сприятливі умови для таких громадян, не обмежуючи їх у будь-яких правах і свободах.

Натомість обмежене громадянство передбачає деякі винятки для його носія у можливості користуватися повним набором прав і обов'язків, передбачених для переважної більшості громадян. Як правило, такі обмеження встановлюються для натуралізованих громадян і можуть стосуватися певних сфер, наприклад політичної. Так, відповідно до ч. 2 ст. 5 Політичної конституції Республіки Чилі натуралізовані громадяни можуть обиратися на державні посади, що заміщуються шляхом загальних виборів, тільки за п'ять років після отримання свідоцтва про натуралізацію [4]. Очевидно, такий гандикап передбачено конституційним законодавством для того, аби особа не тільки стала громадянином, так би мовити, «на папері», а й усвідомила свій вибір та відповідальність за долю тієї держави, громадянином якої їй пощастило стати. Але зазначений підхід все ж таки слід визнати скоріше винятком із загального правила, аніж поширеною у світі практикою.

Наявність в особи паспорта певної держави дає їй можливість подорожувати, пра-

цювати, навчатися за межами держави свого громадянства. Залежно від ступеня свободи пересування особи, тобто його цінності або привабливості, яку надає громадянство, його умовно можна класифікувати таким чином: універсальне необмежене, універсальне відносно обмежене, універсальне обмежене.

Перше надає найширші можливості для його носія подорожувати світом, створюючи при цьому мінімум складнощів. Універсальність такого громадянства передбачає безвізові поїздки до максимальної кількості країн світу. Існує навіть спеціальний щорічний рейтинг паспортів держав, що дають можливості вільно подорожувати світом, який у світі відомий під назвою Global Passport Power Rank [5]. У ньому паспорти різних країн ранжують за спектром можливостей, які ці документи надають своїм власникам.

Так, згідно з даними вищезгаданого рейтингу, паспорт громадянина України гарантує безвізовий доступ у 90 країн. Ще в 41 країну українці можуть отримати візу відразу після прибуття, а оформляти візу заздалегідь вони мають для подорожей до 67 держав.

Наразі найбільше можливостей своєму власникові надає громадянство Сінгапуру. Саме паспорт громадянина цієї маленької острівної держави посів перше місце в загаданому рейтингу. Його власники можуть їздити без віз до 127 країн, а заздалегідь мають оформляти документи тільки до 32 країн.

Другий рядок поділяють між собою відразу 10 держав – Німеччина, Данія, Швеція, Фінляндія, Люксембург, Норвегія, Нідерланди, Південна Корея і США. Їхні громадяни можуть вільно подорожувати до 165 держав.

На третьому місці опинилися відразу 8 країн: Італія, Франція, Іспанія, Греція, Португалія, Японія, Ірландія, Канада. Громадяни цих країн можуть вільно в'їхати до 164 держав.

Громадянство тих держав, яке не дає можливості відвідувати інші держави без віз, належить до категорії універсального обмеженого. Відповідно, проміжним між першим і останнім буде універсальне відносно обмежене громадянство. Ступінь відносності обмеження буде залежати від кількості країн, які особа з таким громадянством може безперешкодно, тобто без додаткових дозволів, відвідувати.

Не менше цікавості викликає поділ громадянства залежно від підстав набуття. Відповідно до цього критерію воно поділяється на батьківське (природне) та натуралізоване. У першому випадку громадянство набувається за народженням. Його ключовою властивістю є те, що набуте у такий спосіб громадянство неможливо відібрати або позбавити його. Проте це стосується передусім демократичних країн. У країнах, де панує авторитарний або, ще гірше, тоталітарний політичний режим, такі громадяни не застраховані від свавільних, всупереч волі громадянина, односторонніх дій з боку держави, спрямованих на позбавлення особи її громадянства. У цьому випадку позбавлення громадянства фактично слід розглядати як покарання особи за вчинення певних дій, які сама держава вважає ворожими щодо себе.

Натомість носій натуралізованого громадянства не має такого імунітету від його позбавлення або інших процедур, що мають юридичним наслідком припинення політико-правового зв'язку між особою і державою всупереч волі самого громадянина. Так, у США, Німеччині, Іспанії та деяких інших країнах місцеве законодавство передбачає можливість позбавлення особи громадянства цих країн за певних обставин, наприклад в разі необхідності екстрадиції особи, підозрюваної у скоєнні злочинів геноциду, злочинів проти людяності чи військових злочинів, до іншої держави з метою притягнення там її до юридичної, як правило кримінальної, відповідальності.

Можна виокремити ще один цікавий критерій, покладений в основу однієї з класифікацій громадянства, а саме дії (роль) особи у процесі набуття громадянства. Відповідно до нього маємо пасивне та активне громадянство.

Перше набувається внаслідок існування певних юридичних фактів, а саме народження особи на території держави свого громадянства або від батьків чи одного з батьків, що є громадянами цієї держави. Для набуття громадянства за таких обставин особі не потрібно вчиняти будь-яких активних дій: вона стає громадянином даної держави, так би мовити, автоматично.

У другому випадку для набуття громадянства особі потрібно докласти певних зусиль, наприклад особисто звернутися із заявою, в якій містилося б прохання про прийняття до громадянства, спрямовану до відповідного компетентного органу чи посадової особи держави. Як відомо, така процедура набуття громадянства називається натуралі-

зацією. Без активних дій особи, що реалізуються у зверненні із заявою, набуття нею громадянства є неможливим.

У світі наразі залишається можливість набуття громадянства внаслідок його дарування людині державою в особі відповідного державного органу чи посадової особи. Такий спосіб передбачає набуття громадянства як прояв вдячності особі з боку держави та офіційного визнання особливих заслуг перед останньою та часто практикується у країнах з монархічною формою державного правління. Наприклад, саме таку можливість передбачено конституційним законодавством Об'єднаних Арабських Еміратів. Проте конституційній практиці цієї країни наразі не відомі факти набуття громадянства саме у такий спосіб.

Відтак, усе громадянство, набуте в інший спосіб, автоматично відноситься до категорії недарованого.

Вельми важливим з точки зору прав людини є поділ громадянства залежно від волевиявлення особи, що набуває громадянство, на бажане (добровільне) та небажане (примусове).

Бажаним громадянство є тоді, коли особа воліє його набуття або принаймні не заперечує проти його набуття. Саме таке громадянство становить абсолютну більшість випадку у світі.

Однак конституційна практика деяких країн знає випадки набуття особою громадянства держави за ініціативою самої держави всупереч волі майбутнього громадянина. Так, прикладом примусового навернення у своє громадянство можуть слугувати дії Російського Федеративного Союзу після анексії Автономної Республіки Крим у 2014 році. Відповідно до ч. 1 ст. 4 Федерального конституційного закону від 21.03.2014 № 6-ФКЗ (у редакції від 28.12.2017) «з дня прийняття до Російської Федерації Республіки Крим та утворення в складі Російської Федерації нових суб'єктів громадян України та особи без громадянства, які постійно проживають на цей день на території Республіки Крим або на території міста федерального значення Севастополя, визнаються громадянами Російської Федерації, за винятком осіб, які протягом одного місяця після цього дня зголосяться зберегти наявне у них і (або) їх неповнолітніх дітей інше громадянство або залишитися особами без громадянства» [6]. У такий спосіб де-факто відбулося примусове визнання всіх мешканців анексованої частини території України громадянами Російської Федерації. На практиці ж, і це є загальновідомим фактом, далеко не всі громадяни України, які постійно мешкали на території Автономної Республіки Крим до анексії, насправді виявили бажання набуття громадянства нової держави.

Нарешті, в основу останньої класифікації громадянства покладено такий критерій, як міжнародне визнання громадянства. Його важливість полягає у тому, що наявність чи відсутність визнання певного громадянства з боку світової спільноти спричинює конкретні позитивні або, навпаки, негативні наслідки для конкретної особи. За вказаним критерієм громадянство умовно можна поділити на визнане та невизнане. Останнє є відмінною ознакою й притаманне не визнаним міжнародною спільнотою квазідержавним утворенням. Наразі у світі існує чимала кількість таких, так би мовити, несправжніх, або, як їх ще кваліфікують у міжнародному праві, самопроголошених чи проголошених в односторонньому порядку невизнаних або лише частково визнаних «держав». Значна частина таких утворень виникла на теренах колишнього Радянського Союзу за підтримки його правонаступника – Російської Федерації. Прикладами невизнаних можуть слугувати «Придністровська молдавська республіка», «Нагорно-Карабахська Республіка» («Арцах»), «Донецька Народна Республіка (ДНР)» та «Луганська Народна Республіка (ЛНР)», а частково визнаних – Республіка Абхазія та Республіка Південна Осетія. На сучасній мапі іншої частини Європи також існують частково визнані державні утворення, а саме Республіка Косово та Республіка Північного Кіпру.

Визнання державами та міжнародними міждержавними (міжурядовими) організаціями громадянства особи надає останній можливості користуватися ним відповідно до національного законодавства певної держави, а також згідно з положеннями дво- та багатосторонніх міжнародних угод, якими регламентуються привілеї для власників міжнародно визнаних документів, що підтверджують певне громадянство. Зокрема, такі особи мають можливість подорожувати світом, безперешкодно відвідувати інші країни, подекуди користуючись при цьому безвізовим режимом, режимом найбільшого сприяння тощо.

Натомість, у разі відсутності міжнародного визнання громадянства його носій,

вочевидь, буде позбавлений вищезгаданих можливостей. Таке громадянство де-юре й де-факто буде мати, так би мовити, несправжній або фейковий характер. Іншими словами, його наявність не потягне за собою для його власника жодних юридичних наслідків. Навпаки, в багатьох випадках воно буде створювати для такої особи додаткові проблеми правового характеру. Як приклад можна навести відсутність можливості скористатися юридичним захистом своїх порушених основних прав і свобод, яку надають міжнародні судові інституції на кшталт Європейського суду з прав людини. Так, особи з псевдогромадянством невизнаних квазідержавних утворень, на кшталт утворених на частині території Донецької і Луганської областей України так званих «ДНР» та «ЛНР», не зможуть звернутися до останнього зі скаргою на порушення цими утвореннями їхніх основних прав і свобод (за умови відсутності в таких осіб документів, що підтверджують приналежність до громадянства України).

Висновки. Запропонована у статті класифікація найбільш повною мірою відображає багатоаспектність такого політико-юридичного явища, як громадянство. Процес постійного ускладнення стосунків між особою і сучасною державою підштовхує інститут громадянства до подальшої еволюції, наслідком якої є поява нових його різновидів.

В Україні наразі застосовуються лише окремі види громадянства, які одночасно можна вважати і його окремими характерними рисами. Тому видається вкрай актуальним продовження наукових досліджень у цій царині з метою з'ясування можливості й доцільності конституціоналізації нашою державою нових видів громадянства, які можуть принести користь як носіям такого громадянства у контексті розширення кола та змісту їхніх конституційних прав і свобод, гарантій та механізмів їх захисту, так і Українській державі у напрямку підвищення рівня національної безпеки, стабільності конституційного ладу, підвищення потенціалу національної економіки, збереження соціального миру тощо.

Бібліографічні посилання

1. Испанская конституция от 6 дек. 1978 г. URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/HTM#11> (дата звернення 29.11.2018).
2. Піскун І.І. Множинне громадянство: позитивні та негативні наслідки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 401-404.
3. Конституционное право: университетский курс: учебник. 2-е издание. Т. 1 / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. Москва: Проспект, 2016. 388 с.
4. Политическая Конституция Республики Чили от 18 сент. 1925 г. (с изменениями, внесёнными законом от 23 нояб. 1943 г. № 7727). URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=688&attempt=1> (дата звернення 29.11.2018).
5. Global Passport Power Rank. URL: <https://www.passportindex.org/byRank.php> (дата звернення 29.11.2018).
6. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 21 бер. 2014 г. № 6-ФКЗ (в редакции от 28 дек. 2017 г.) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160618/59da020c960aea094ca62da3b868bf1d3_789d92f/ (дата звернення 29.11.2018).

Надійшла до редакції 30.11.2018

SUMMARY

Radchenko O.I. Classification of citizenship in modern constitutional law. The article presents the issues of citizenship. The focus is on the versatility and diversity of manifestations of citizenship in the modern world. A direct link between a certain type of citizenship and the list, as well as the content of the rights and freedoms of the carrier of citizenship is stated.

The study of citizenship is carried out by the method of its structural ordering. The article presents the most comprehensive of the classifications of citizenship known to the science of constitutional law. Allocated 11 criteria for the classification of citizenship: a form of government; the form of the territorial structure of the state; multiple citizenship; the possibility of its loss or deprivation; the scope (limitations) of the rights and freedoms granted by citizenship; degree of freedom of movement; grounds for acquisition; actions (role) of a person in the process of acquiring citizenship; the procedure (mechanism) for its acquisition; the will of the person who acquires citizenship; international recognition of citizenship.

Each of the types of citizenship indicated in the article is given a concise description. Emphasis is placed on identifying their strengths and weaknesses, as well as advantages and disadvantages in the context of the implementation of each of them by their carriers.

Special attention is paid to the analysis of key types of citizenship for a modern person from the point of view of the comfort of a person's life. Such types are, in particular, mono citizenship, dual citizenship and polygyny, citizenship that can be withdrawn and non-revocable citizenship, full and

limited, universal unlimited, universal relatively limited and universal limited, desirable (voluntary) and undesirable (compulsory), internationally recognized and unrecognized citizenship.

It is specified that at the present stage of development in Ukraine so far only certain types of citizenship are used, which at the same time can be considered its characteristic features. Therefore, it seems extremely urgent to continue scientific research in this area in order to clarify the possibility and expediency of constitutionalization in our state of new types of citizenship that can benefit as carriers of such citizenship in the context of expanding the range and content of their constitutional rights and freedoms, guarantees and mechanisms to protect them and the Ukrainian state in the direction of increasing the level of national security, stability of the constitutional system, increasing the potential of the national economy, etc.

Keywords: *citizenship, acquisition, rights and freedoms, state.*