

ПРИНЦИПИ ГРОМАДЯНСТВА: ПОНЯТТЯ, ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТА КЛАСИФІКАЦІЇ

Принципи громадянства — складне та багатогранне явище. Саме принципи є тією основою, яка зв'язує воедино різноманітні складові громадянства, найбільш повно відображає його сутність як цілісного правового інституту.

Нині існує чимало досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених (Л. Альбертіні, С. Авак'ян, Р. Бедрій, Ю. Боярс, Л. Воеводін, О. Журавко, В. Кікоть, Є. Козлова, О. Кутафін, О. Лотюк, В. Мелашенко, А. Мещеряков, О. Миронов, В. Погорілко, В. Полянський, Н. Ришняк, Ю. Тодика, О. Фрицький, П. Чалий, С. Черниченко, В. Шевцов, Ю. Шемшученко, К. Шкумбатюк), які вже зробили значні кроки у сфері аналізу принципів громадянства, їх системи. Однак в юридичній науці до цього часу немає однозначного ставлення до даної проблеми.

Щоб з'ясувати це питання звернемося до української Юридичної енциклопедії, де міститься дефініція «принципи (франц. *principes*, від лат. *principium* — начало, основа), як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки» [12, с. 110]. Вони становлять суть певного правового інституту, є найважливішими нормами, що визначають його якісні особливості. Тому до правових принципів громадянства належать не окремі норми, що регулюють окремі суспільні відносини (або їхню групу), пов'язані з громадянством, а тільки ті, які становлять основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю і відображають сутність і зміст громадянства України; закріплюються в Конституції та чинному законодавстві України.

Будучи відображеними в законодавстві, принципи громадянства, по-перше, самі набувають регулюючого значення, і, по-друге, виступають як вихідні засади правового регулювання всіх відносин громадянства.

У зв'язку з цим першочергове значення принципів громадянства виявляється в тому, що вони: 1) відбивають сутність та зміст інституту громадянства; 2) є вихідними засадами; 3) діють безпосередньо; 4) є основою для практики державного будівництва у сфері громадянства; 5) в них відтворюється поведінка особи, обсяг її свободи; 6) є показником демократичності держави.

Виходячи з цього, принципи громадянства можна визначити як такі його нормативні засади, за допомогою яких з'ясовуються сутність та зміст громадянства, діють безпосередньо та становлять керівні положення правового регулювання всіх відносин громадянства.

Принципи громадянства, як і будь-які інші принципи, діють в рамках цілісної системи, де сутність та призначення кожного принципу визначається не тільки власним змістом, але й функціонуванням всієї системи. Систематизація принципів громадянства необхідна, з одного боку, для всебічного вивчення на науковому рівні громадянства як правової категорії, а з іншого — для створення умов удосконалення чинного законодавства в цій галузі. Втім питання системи принципів громадянства в сучасній конституційно-правовій науці достатньо дискусійне. Зокрема, існують певні розбіжності щодо кількості правових принципів громадянства. Так, російські вчені Є. Козлова та О. Кутафін, характеризуючи російське громадянство в 1995 р., вказували на дев'ять принципів [2, с. 161–166]; українські вчені О. Фрицький [10, с. 128], Ю. Шемшученко [7, с. 27–33], К. Шкумбатюк [11, с. 7] зазначають, що громадянство України відповідно до ст. 2 Закону України «Про громадянство України» ґрунтується на семи принципах; В. Кравченко виділяє дев'ять принципів громадянства, додаючи вихідні положення, які закріплені в ст. 25 Конституції України [4, с. 107–109].

Вважаємо, що дискусія щодо кількості принципів громадянства, які входять в систему, стала можливою, насамперед, тому, що в науці не виявлено об'єктивних критеріїв, що слугуватимуть точкою відліку для їх класифікації.

Спираючись на досягнення конституційно-правової думки в галузі принципів громадянства, можна дійти висновку, що науковці найчастіше диференціюють їх за:

1) змістом і сферою виявлення. Відповідно розрізняють дві групи принципів: а) загальні політико-правові принципи, що мають найширшу сферу об'єктивації у праві, пронизують всі його складові, виступають як базові принципи; б) спеціальні, виходячи з подвійного характеру інституту громадянства (по-перше, як об'єктивно існуючого політико-правового зв'язку фізичної особи і держави, і, по-друге, як державно-правового інституту, що являє собою сукупність правових норм, які регулюють відносини з приводу громадянства) [8, с. 123];

2) ступенем значущості принципів при характеристиці змісту (сутності) громадянства України та рівнем їх правового закріплення. Відповідно до цього виділяють три групи принципів: а) загальні або загальноправові чи політико-правові принципи громадянства; б) особливі — принципи, які характеризують громадянство як цілісний інститут права; в) спеціальні — принципи, які є спрямованими для певних підінститутів громадянства і головними при регулюванні конкретних правовідносин, що виникають з приводу громадянства України [5, с. 9–11];

3) природою інституту громадянства. З огляду на це виділяють дві групи принципів: а) загальні політико-правові принципи, які ґрунтуються на фундаментальних засадах конституційного устрою України і властиві не тільки інституту громадянства, а й іншим політичним, соціальним і правовим інститутам; б) специфічні — суть яких полягає в тому, що вони лежать в основі конкретних відносин особи з приводу набуття та припинення громадянства [6, с. 12–13].

Не зважаючи на різні точки зору щодо розуміння системи принципів громадянства та відповідних їх груп, утворених за певними класифікуючими ознаками, конституційно-правова наука в цілому досить єдина у визначенні кола загальних (загальноправових) чи політико-правових принципів громадянства (далі — загальні принципи), які підтверджують основні принципи права. Традиційно до цієї групи відносять наступні принципи: повновладдя народу; державного суверенітету; демократизму; інтернаціоналізму; поєднання інтересів особи, держави і суспільства; пріоритетності норм міжнародного права [5, с. 9–11].

Щодо визначення кола спеціальних (специфічних) принципів громадянства (далі — спеціальних), то в юридичній літературі висловлюються різні точки зору. Так, вітчизняні автори, які поділяють принципи громадянства на дві групи (загальні та спеціальні), діапазон останніх зводять до: єдиність громадянства України; рівне громадянство як основа правового статусу особи; загальний порядок прийому до громадянства України; поєднання принципу ґрунту і принципу крові; невизнання автоматичної втрати громадянства; недопустимість позбавлення громадянства; єдність громадянства членів сім'ї; невизнання подвійного громадянства; дозвільний порядок виходу з громадянства; принцип невидачі громадян України іноземній державі; свобода і добровільність вибору громадянства; збереження громадянства України особами, які проживають за кордоном [3, с. 230].

Дослідники, які поділяють принципи громадянства на три групи (загальні, особливі та спеціальні), до кола спеціальних принципів відносять значно вужчий перелік принципів, оскільки їх частина охоплюється іншою групою принципів, а саме: особливими принципами. Ця група принципів включає: єдине громадянство; свободу вибору громадянства; рівність громадян України; невидачу громадян України іноземній державі; захист українських громадян, які перебувають за кордоном; збереження громадянства України особами, які постійно проживають за кордоном [5, с. 9–11].

Для обґрунтування власного розуміння системи принципів громадянства варто звернути увагу на вирішення цього питання у міжнародному праві. Так, Європейська конвенція про громадянство 1997 р. містить спеціальний другий розділ «Загальні принципи, що стосуються громадянства», ст. 4 якого закріплює: правові норми кожної держави-учасниці, що регулюють громадянство, базуються на таких принципах: 1) кожна особа має право на громадянство; 2) безгромадянства слід уникати; 3) жодна особа не може бути безпідставно позбавлена громадянства;

4) ні укладення шлюбу, ні розірвання шлюбу між громадянином держави-учасниці та особою, яка має громадянство іншої держави, ні зміна громадянства одним із подружжя під час перебування в шлюбі не впливають автоматично на громадянство другого з подружжя. Крім того, у ст. 5 Конвенції викладено принцип рівного громадянства, який називається «заборона дискримінації» [1].

Значно ширший перелік принципів передбачено у Рекомендаційному законодавчому акті «Про узгоджені принципи регулювання громадянства», схваленому Міжпарламентською Асамблеєю держав-учасниць СНД 29 жовтня 1992 р. Цей перелік містить наступні принципи громадянства: 1) громадянство — невід’ємний атрибут державного суверенітету (ст. 1); 2) право кожної людини на громадянство (ст. 2); 3) неприпустимість позбавлення громадянства або права зміни громадянства (ст. 2); 4) неприпустимість дискримінації у питаннях громадянства за різними ознаками (ст. 3); 5) рівність громадянства незалежно від підстав набуття (ст. 4); 6) запобігання виникненню випадків безгромадянства (ст. 5, 7); 7) урахування постійного проживання на даній території при вирішенні питання про прийняття до громадянства (ст. 6); 8) принцип єдності сім’ї (ст. 8); 9) захист своїх громадян державою за межами своєї території відповідно до міжнародних норм (ст. 10); 10) укладення або припинення шлюбу з особою, яка є громадянином іншої держави, як правило, не тягне за собою зміни громадянства (ст. 11); 11) збереження громадянства незалежно від місця проживання (ст. 12); 12) неприпустимість видачі своїх громадян іноземній державі (ст. 13); 13) право на судовий захист у разі порушення прав особи в питаннях громадянства (ст. 14); 14) пріоритет міжнародних договорів по відношенню до національного законодавства (ст. 15) [9, с. 20–21].

Аналіз міжнародних документів надає можливість стверджувати, що принципи громадянства, які містяться в них, з одного боку, характеризують громадянство як цілісний інститут права, а з другого — регулюють конкретні правовідносини, що виникають з приводу громадянства.

Спираючись на досягнення наукової думки, чинне законодавство України та міжнародно-правові акти, слушно видається класифікація принципів громадянства України як конституційно-правового інституту за наступними критеріями: значенням та місцем, які вони посідають у системі принципів громадянства. Відповідно до цього можна умовно виділити загальні та спеціальні принципи. Загальні принципи — це найбільш узагальнені керівні засади, ідеї, які пронизують увесь інститут громадянства, є його відправними початками, претендують на універсальність. Спеціальні принципи — це принципи, які розвивають і деталізують загальні принципи, спрямовують їх на регулювання конкретних правовідносин та є еталоном для конкретних держав, зважаючи на їх особливості та історичний розвиток.

До загальних принципів інституту громадянства України відносяться: право кожної людини на громадянство; запобігання виникненню випадків безгромадянства; неприпустимість безпідставного позбавлення громадянства; визнання права громадянина на зміну громадянства; рівність громадян незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства; збереження громадянства незалежно від місця проживання; неможливості автоматичного набуття та припинення громадянства. До спеціальних принципів — єдине громадянство; поєднання принципу «права ґрунту» і принципу «права крові»; правонаступництво та територіальність при визначенні належності до громадянства; врахування безперервного проживання на даній території при вирішенні питання набуття громадянства; дозвільний порядок виходу з громадянства.

Будучи відображеними у законодавстві, принципи інституту громадянства України за нормативно-правовими актами, в яких вони закріплені, можна поділяти на: принципи, що визначені в Конституції України та Законі України «Про громадянство України».

Враховуючи важливість принципу єдиного громадянства, Конституція України віднесла його до загальних засад конституційного ладу (ст. 4). Принципи інституту громадянства містяться також у ст. 25 Конституції України. Ними є: недопустимість позбавлення громадянства України; визнання права громадян України на зміну громадянства; невідача громадян України іноземній державі; захист та піклування про громадян України, які перебувають за її межами.

Відповідно до Конституції України в ст. 2 Закону України «Про громадянство України» встановлено, що українське законодавство про громадянство ґрунтується на принципах: 1) єдиного громадянства; 2) запобігання виникненню випадків без громадянства; 3) неможливості позбав-

лення громадянина України громадянства України; 4) визнання права громадянина України на зміну громадянства; 5) неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним з подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України другим з подружжя; 6) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України; 7) збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України.

Класифікація принципів інституту громадянства за нормативними джерелами їхнього закріплення має певне значення як перший крок у пізнанні закономірностей системи принципів. При цьому виділення конституційних принципів інституту громадянства не зменшує значення тих принципів інституту громадянства, які там не відображені. Водночас система законодавчо визначених принципів інституту громадянства не повинна мати закритий характер, як щось визначене раз і назавжди. Адже з часом практика може висунути інші принципи. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне назву ст. 2 Закону України «Про громадянство України» викласти у такій редакції: «Основні принципи законодавства України про громадянство», тим самим стверджуючи, що нині законодавчо визначені принципи інституту громадянства України є найбільш суттєвими і становлять вихідні засади для розкриття сутності громадянства та правового регулювання всіх його відносин.

Використана література:

1. Закон України «Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство» від 20.09.2006 р. / Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 45. — Ст. 437.
2. Козлова Е. И. Конституционное право Российской Федерации / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. — М.: Юристъ, 1996. — 480 с.
3. Конституційне право України / [за ред. В. Ф. Погорілка]. — [2-е вид., доопрац.]. — К.: Наукова думка, 2000. — 732 с.
4. Кравченко В. В. Конституційне право України: [навч. посіб.] / В. В. Кравченко. — [2-е вид., доповн.]. — К.: Атіка, 2002. — 480 с.
5. Лотюк О. Принципи громадянства України відповідно до Конституції України / О. Лотюк // Право України. — 1998. — № 7. — С. 9–11.
6. Мелащенко В. Принципи громадянства України / В. Мелащенко // Право України. — 1992. — № 7. — С. 12–14.
7. Науково-практичний коментар Закону України «Про громадянство України» / В. Д. Андрієнко, С. П. Бритченко, В. П. Суботенко та ін. — К.: «МП Леся», 2002. — 251 с.
8. Полянский В. В. Принципы советского гражданства / В. В. Полянский // Советское государство и право. — 1980. — № 5. — С. 123–129.
9. Рекомендательный законодательный акт «О согласованных принципах регулирования гражданства», одобренный Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 29 октября 1992 г. // Информационный бюллетень. — 1993. — № 2. — С. 20–21.
10. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: [підручник] / О. Ф. Фрицький. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 536 с.
11. Шкумбатюк К. Л. Державна політика України у сфері громадянства в контексті європейської інтеграції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / К. Л. Шкумбатюк. — Львів, 2004. — 17 с.
12. 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. — 736 с.

Суржинський М. І. Принципи громадянства: поняття, теоретичні проблеми систематизації та класифікації.

Сформульовано визначення поняття принципів громадянства, досліджені теоретичні проблеми їх систематизації та класифікації.

Ключові слова: громадянство, принципи громадянства, система принципів громадянства, класифікація принципів громадянства.

Суржинский М. И. Принципы гражданства: понятие, теоретические проблемы систематизации и классификации.

Сформулировано определение понятия принципов гражданства, исследованы теоретические проблемы их систематизации и классификации.

Ключевые слова: гражданство, принципы гражданства, система принципов гражданства, классификация принципов гражданства.

Surzhynskiy M. The Principles of Citizenship: Concept, Theoretical Problems of Systematization and Classification.

The author analyzes different scientific approaches defining essence and core issues of citizenship.

The definition of principles of citizenship is given as well as theoretical problems of systematization and classification of such principles is studied.

As reflected in the legislation, the principles of citizenship, first, themselves are of regulatory importance, and, secondly, considered the source of legal regulation with regard to citizenship issues.

It is worked out that the principles of citizenship: 1) reflect the nature and content of the citizenship; 2) are the regulatory basis; 3) are direct; and 4) considered the source for the government practice in citizenship sphere; 5) influence person's behavior and amount of freedom is granted; 6) are an important indicator of the democratic state.

The following classification of citizenship principles is proposed according to the article:

depending on definition and place the principles occupy in the system of citizenship principles — general and special principles;

depending on legal act bearing such principles — principles defined by Constitution of Ukraine and principles defined by Law on citizenship of Ukraine.

Analysis of international public-law documents allows the author to claim that the principles of citizenship contained in such documents, on the one hand, characterize citizenship as an integral institution of law, and on the other — regulate specific legal relationships arising with respect to citizenship.

Principles of citizenship are complex and multifaceted phenomenon. The principles are the foundation that links together various components of citizenship, successfully reflects its essence as a single legal institution.

Key words: citizenship, principles of citizenship, system of citizenship principles, classification of citizenship principles.