

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.7

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.04.03>

Кофман Борис Якович,
кандидат юридичних наук,
головний науковий консультант
Інституту законодавства Верховної Ради України,
заслужений юрист України
ORCID 0000-0001-8965-2314
Kofmanb@ukr.net

ПРИНЦИПИ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ ДЕРЖАВИ**Анотація**

Метою статті є обґрунтування принципів інституту громадянства та його змістовне наповнення в конституційному праві держави.

Наукова новизна. У статті розкрито роль і значення інституту громадянства в конституційному праві держави. Всебічно досліджені підходи до поняття «громадянство» через визначення його основних принципів, доктринальних концептів та субінститутів. Виявлено роль і значення правового статусу людини (особистості) і громадянина, а також правового становища особистості у формуванні, розвитку і функціонуванні конституційно-правового інституту громадянства. Через визначення наведених принципів практично вперше був створений системний комплекс положень, що характеризують не тільки роль профільного інституту в державі, а й інституціонально-засадничу роль розуміння значення терміну «громадянин» у конституційному праві держави – через наділення цього суб'єкта відповідними правомочностями та створення йому відповідного правового статусу, що одночасно вміщує «внутрішній» (внутрішньодержавний) та «зовнішній» (зовнішньодержавний) аспекти – тобто, принципові підходи держави до визначення правового статусу своїх громадян при наявності їх проживання як на території патримоніальної держави, так і за її кордонами.

Висновки. Підсумовуючи результати дослідження, вважаємо, що найбільш ефективним із позиції визначення інституту громадянства є комплексний нормативний концепт, який визначає цей інститут одночасно як правовий зв'язок, а також із нормативних позицій, тобто з позицій формування, існування, наявності і функціонування правового статусу людини (особистості).

Наведені вище принципи, а також теоретичні концепти, що супроводжують та забезпечують становлення, розвиток, функціонування та вдосконалення національного інституту громадянства, які зафіксовані на конституційному рівні та конкретизовані в законах про громадянство, не тільки структурують, деталізують, конкретизують зміст національних інститутів громадянства, надаючи їм необхідну чіткість і спрямованість, а й *apriori* формують належний і оптимальний правовий статус громадян різних держав, що дасть їм реальну можливість для реалізації своїх конституційних прав і свобод.

Ключові слова: громадянство, держава, людина, взаємні права і обов'язки, конституційне право, правовий статус, правове становище людини.

Kofman Boris Ya.,
Ph. D. in Law,
Chief Scientific Advisor,
Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine,
Honored Lawyer of Ukraine
ORCID 0000-0001-8965-2314
Kofmanb@ukr.net

PRINCIPLES OF THE INSTITUTE OF CITIZENSHIP IN THE
CONSTITUTIONAL LAW OF THE STATE

Abstract

The purpose of the article is to substantiate the principles of the institution of citizenship and its content content in the constitutional law of the state.

Scientific novelty. The article deals with the role and importance of the institute of citizenship in the constitutional law of the state. Comprehensively studied approaches to the definition of «citizenship» through the definition of its basic principles, doctrinal concepts and sub-institutions. The role and significance of the legal status of a person (personality) and citizen, as well as a legal status of the person in the formation, development and functioning of the constitutional and legal institute of citizenship are revealed. Through the definition of these principles, for the first time, the system complex of provisions that characterize not only the role of the profile institution in the state, but also the institutional and fundamental role of understanding the meaning of the term «citizen» in the constitutional law of the state was practically for the first time – through the allocation of this subject to the respective powers and creation of it the corresponding legal status, which simultaneously contains the «internal» (internal) and «external» (external) aspects – that is, the principle approaches of the state to the definition of equal status of their citizens in the presence of their residence both on the territory of the patrimonial state and beyond its borders.

Conclusions. So, summing up the results of the study, we consider that the most effective from the point of view of the definition of the institution of citizenship is a comprehensive normative concept, which determines this institution both as a legal link, as well as from normative positions, that is, from the standpoint of the formation, existence, existence and functioning of the legal status man (personality)

We believe that the above principles as well as the theoretical concepts that accompany and ensure the establishment, development, functioning and improvement of the national institute of citizenship, which are fixed at the constitutional level and specified in the laws on citizenship, not only structure, detail, specify the content of national institutions of citizenship, giving them the necessary clarity and orientation, but also a priori form the proper and optimal legal status of citizens of different states, which will give them a real opportunity for the realization of their constitutional rights and freedoms.

Key words: citizenship, state, person, mutual rights and obligations, constitutional law, legal status, legal status of a person.

Постановка проблеми. У теорії конституційного права під принципами інституту громадянства розуміються вихідні засади, провідні ідеї та установки, що визначають стабільність його існування, функціонування та реалізації. Зазвичай, співвіднесення внутрішньодержавних принципів інституту громадянства, що закріплені в конституції держави, з нормами-принципами, що безпосередньо стосуються прав і свобод людини та громадянина й отримали міжнародне визнання та закріплення в міжнародних договорах, а потім і через національний механізм імплементації в національному конституційному праві (у контексті виконання міжнародно-правових зобов'язань держави), служить не тільки показником ступеня розвиненості та демократичності законодавства про

громадянство в тій чи іншій державі, а й показником стратегічної ролі самого інституту громадянства, його вирішальної можливості та ефективності у формуванні правового статусу індивідуума, а також особливої значимості в його регламентації та регулюванні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Необхідно наголосити на тому, що інститут громадянства є об'єктом численних наукових досліджень у сфері конституційного та міжнародного права.

Однак багатоаспектний характер проблематики та її наслідки в практиці конституційно-правового життя зумовлюють необхідність звернення не тільки до праць, що присвячені регламентації громадянства, а й до досліджень фахівців з низки галузевих юридичних наук, у тому числі теорії права.

Так, проблематика громадянства висвітлюється в наукових працях сучасних українських учених-правознавців: В. Д. Андрієнка, О. В. Батанова, Ю. М. Бисаги, С. П. Бритченка, А. З. Георгіци, А. М. Колодія, В. В. Кравченка, В. Ф. Кузнецової, О. С. Лотюк, В. Ф. Мелашенка, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілка, Д. М. Притики, Ю. М. Тодики, О. В. Совгирі, В. П. Суботенка, В. Л. Федоренка, О. Ф. Фрицького, С. Б. Чеховича, В. М. Шаповала, Н. Г. Шукліної та ін. За останні роки з проблематики громадянства вийшли в світ ряд дисертаційних робіт. Це, зокрема, такі: «Громадянство України: конституційно-правові основи» (Р. Б. Бедрій, 2005 р.), «Громадянство України як конституційно-правовий інститут» (М. І. Суржинський, 2009 р.), «Конституційно-правові принципи громадянства України» (П. Я. Подима, 2010 р.) тощо. Проблеми громадянства в міжнародному праві стали предметом наукових досліджень Л. М. Альбертіні, М. О. Баймуратова, Ю. Р. Боярса, М. В. Буроменського, О. В. Журавка, Т. Л. Сироїд, С. В. Черніченка. Аспекти історичного розвитку громадянства аналізувалися О. Л. Копиленком, В. С. Кульчицьким, І. М. Мищаком. Проблемам громадянства присвячені і фундаментальні розробки провідних зарубіжних науковців: Е. Бочардра, Р. Р. Ісмаїлова, В. Я. Кікота, О. О. Кутафіна, Ж.-Ж. Руссо, Г. Єллінека, Ч. Хайда, Г. Хекворда, К. Хессе та інших. Проте велика кількість концепцій, поглядів і підходів призводить до неоднозначності розуміння інституту громадянства та його місця в конституційному праві.

Метою статті є обґрунтування принципів інституту громадянства та його змістовне наповнення в конституційному праві держави.

Виклад основного матеріалу. Вважаємо, що саме через визначення наведених принципів практично вперше був створений системний комплекс положень, що характеризують не тільки роль профільного інституту в державі, а й інституціонально-засадничу роль розуміння значення терміну «громадянин» в конституційному праві держави – через наділення цього суб'єкта відповідними правомочностями та створення йому відповідного правового статусу, що одночасно вміщує «внутрішній» (внутрішньодержавний) та «зовнішній» (зовнішньодержавний) аспекти – тобто, принципові підходи держа-

ви до визначення правового статусу своїх громадян за наявності їх проживання як на території патримоніальної держави, так і за її кордонами.

Це дає змогу визначити роль, значення і змістовне наповнення інституту громадянства в конституційному праві держави:

- по-перше, це обґрунтовується прямим зв'язком інституту громадянства з людиною та її правами, предикатом та початковою умовою володіння якими на території конкретної держави є інститут громадянства або інший правовий стан людини (іноземство, апатризм, біпатризм, полігромадянство, біженство тощо), що визначається через співставлення з профілюючим у державі інститутом громадянства (гуманітарний фактор – авт.);

- по-друге, особливою роллю громадянства у виникненні, існуванні та результативному функціонуванні правового положення людини в рамках конкретної держави, де громадянство виступає як основоположний, центральний і основний елемент цієї правової конструкції (інституційно-конституційний фактор – авт.);

- по-третє, особливою функціональною роллю громадянства в реалізації правового статусу людини, де воно виступає своєрідним «запускаючим механізмом» використання системного комплексу конституційно-правових прав, свобод і обов'язків людини та громадянина (технологічний фактор – авт.);

- по-четверте, значенням інституту громадянства в рамках міжнародного права та узятих державою міжнародно-правових зобов'язань, що витікають із підписаних нею міжнародних договорів у сфері прав людини, – що є основоположною сферою співробітництва держав на міжнародній арені в рамках міжнародного співтовариства держав, – де мова, насамперед, йде про права громадян, виконання яких повинна сприяти держава-підписант та учасник міжнародного договору на своїй території. Це проголошено ще у Всесвітній декларації прав людини 1948 року: «Кожна людина має право на громадянство» (ст. 15) [1] (облігаторний фактор – авт.);

- по-п'яте, тісним зв'язком інституту громадянства з основоположними принципами державності – рівноправ'ям та народ-

ним суверенітетом, – звідси норма про громадянство в Основних Законах багатьох держав міститься в їх Розділі 1, що регламентує і регулює засади їх конституційного устрою (див. ст. 4 Конституції України [2]) (установчий фактор – авт.);

- по-шосте, органічним зв'язком інституту громадянства з природними правами людини та обов'язком держави їх визнавати, легалізувати, охороняти, захищати, гарантувати, реалізувати тощо (фактор легалізації – авт.);

- по-сьоме, показниками ефективності інституту громадянства, коли він визначається й забезпечується не тільки по формальному існуванню відповідного кадастру прав і свобод людини та громадянина, а й по їх потенційній можливості бути реалізованими на практиці в соціальному [3, с. 123] (перспективно-праксеологічний фактор – авт.);

- по-восьме, особливим значенням та наповненням характерологічного змісту громадянства як невід'ємного органічного елементу тріади «людина – особистість – громадянин», яка уособлює багатогранність феноменології індивідуума, у його системних та комплексних зв'язках із суспільством та державою [4, с. 100] (інтеграційно-колабораційний фактор – авт.);

- по-дев'яте, відповідними негативними тенденціями нівелювання інституту громадянства в умовах політичної глобалізації, коли в рамках міжнародної міждержавної інтеграції та функціонування міжнародних міждержавних об'єднань цей інститут починає девальвувати та знижувати своє значення на фоні модифікації державного суверенітету та передачі суверенних повноважень на користь зазначених наддержавних інтеграційних структур [5, с. 313] (трансформаційний фактор – авт.);

- по-десяте, наявністю відповідної дихотомії, – коли, з одного боку, в умовах правової глобалізації нівелюються імперативні ознаки державності (звуження державного суверенітету в контексті делегування відповідних повноважень на користь наддержавних інституцій, зростання підконтрольності та підзвітності інституцій публічної влади інститутам громадянського суспільства, зростання ролі та значення у формуванні й реалізації державної політики недержавних структур тощо), а з іншого боку – а) зростає

роль і значення прав людини в стабільному та сталому функціонуванні державної діяльності; б) визнання, легалізація, охорона, захист та гарантування таких прав стає індексом та своєрідним «обличчям» демократичної правової державності; в) у зазначеній сфері держава зв'язана великою кількістю міжнародно-правових зобов'язань, що містяться в міжнародних договорах, підписаних нею, та передбачають її суворо вивірену поведінку [6] (альтернативно-гуманістичний фактор – авт.);

- по-одинадцяте, відповідною роллю інституту громадянства в структурі конституційного права держави, де воно виступає як відносно самостійний інститут, що має стратегічне значення для виникнення, існування, формування, розвитку та вдосконалення не тільки правового статусу людини і громадянина, а й для визначення правового положення людини та громадянина в державі, у структурі якого громадянство відіграє центральну, «запускаючу» роль [7] (структурно-архітектонічний фактор – авт.);

- по-дванадцяте, інститут громадянства, безумовно, є конституційною цінністю. На думку Д. Р. Коммерса, згідно з аксіологічним підходом, «Конституція ґрунтується на основних ціннісних рішеннях своїх творців, найбільш значущим з яких є вибір на користь вільного демократичного основного порядку – ліберальної, представницької, федеративної, парламентської демократії, що базується і підкріплюється основними правами та свободами». Крім того, з кожним основним правом, що міститься в Конституції, кореспондує конкретна цінність. Основне право не тільки містить негативне зобов'язання держави «не робити що-небудь» або позитивний обов'язок держави «зробити що-небудь», але також, представляючи конкретну цінність, накладає на державу зобов'язання забезпечити втілення цієї цінності в правопорядок [8]. Враховуючи комплексний та ключовий характер інституту громадянства, що є своєрідним нормативним дороговказом та організаційно-нормативною умовою для запуску в дію правового статусу людини та існування, формування і функціонування її правового положення, наведені доктринальні положення відіграють не тільки сугубо інструментально-технологічну, а й політико-зобов'язальну роль (аксіологічний фактор – авт.).

Крім того, зростає роль застосування зазначених принципів до т.зв. експатів – громадян інших держав або апатридів, що постійно мешкають на території іншої держави, тобто держави не свого громадянства. Саме тут актуалізуються питання не тільки їх правового захисту, а й створення відповідного правового статусу для їх стабільного функціонування. Заради справедливості треба зазначити, що такі питання в рамках держав-членів Європейського Союзу вже вирішені завдяки реалізації однієї зі свобод ЄС – права вільного руху людей всередині цього об'єднання, завдяки чому держава знаходження громадянина ЄС, що є одночасно громадянином іншої держави-члена ЄС, повинна застосовувати всі заходи щодо захисту прав цього суб'єкта на своїй території як до відносно свого громадянина [8, р. 47]. В Україні ще необхідно внести відповідні зміни до національного законодавства. При цьому, враховуючи той факт, що в нашій державі саме парламентарії є головним за кількістю внесених законопроектів суб'єктом права законодавчої ініціативи і, відповідно, частка прийнятих законів України, розроблених народними депутатами, також є найбільшою в порівнянні з іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи [9, с. 61], такі пропозиції для їх швидшого ухвалення варто вносити народним депутатам.

У наведеному контексті найбільш прийнятною видається доктринальна позиція вчених, що зазначають: «громадянство – це такий політико-правовий інститут, який виражає політико-правову належність цієї особи до держави (України); а також вказує на постійний політико-правовий зв'язок (правовідносини) у формі юридичних прав і обов'язків громадян зі своєю державою, які зобов'язують особу виконувати й дотримуватися Конституції та законів України, а держава зобов'язується захищати й охороняти права та свободи своїх громадян [10; 11].

Висновки. Підсумовуючи результати дослідження, вважаємо, що найбільш ефективним із позиції визначення інституту громадянства є комплексний нормативний концепт, який визначає цей інститут одночасно як правовий зв'язок, а також із нормативних позицій, тобто з позицій формування, існування, наявності і функціонування правового статусу людини (особистості).

Наведені вище принципи, а також теоретичні концепти, що супроводжують та забезпечують становлення, розвиток, функціонування та вдосконалення національного інституту громадянства, які зафіксовані на конституційному рівні та конкретизовані в законах про громадянство, не тільки структурують, деталізують, конкретизують зміст національних інститутів громадянства, надаючи їм необхідну чіткість і спрямованість, а й апіорі формують належний і оптимальний правовий статус громадян різних держав, що дасть їм реальну можливість для реалізації своїх конституційних прав і свобод.

Список використаних джерел:

1. Всесвітня декларація прав людини 1948 року. ООН. 2010. 14 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96вр> (Дата звернення: 22.04.2019).
3. Полянский В. В. Принципы советского гражданства. *Советское государство и право*. 1980. № 5. С. 123.
4. Суржинський М. І. Інститут громадянства України: конституційно-правовий аспект. К. : Наукова думка, 2011. С. 100.
5. Великоречанін П. О. Структура інституту полі громадянства. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2011. Вип. 9. С. 313.
6. Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти : монографія. К. : Логос, 2010. 428 с.
7. Gryshova I., Kofman B., Petrenko O. Migration cultures and their outcomes for national security. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2019. № 8(3). P. 521–530. [http://doi.org/10.9770/jssi.2019.8.3\(18\)](http://doi.org/10.9770/jssi.2019.8.3(18))
8. Kommers D. P. Constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 2-nd ed., rev. and expanded. Durham; London : Duke univ. press, 1997. P. 47.
9. Мищак І. М. Конституційно-правові аспекти реалізації народними депутатами України права законодавчої ініціативи. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2011. № 3. С. 56–61.
10. Kopylenko Oleksander, Baimuratov Mykhailo and Gryshova Inna The Phenomenon of Leadership in the Municipal Authority in

Ukraine. *Strielkowski W., Sustainable Leadership for Entrepreneurs and Academics. Springer Proceedings in Business and Economics*. Springer, Cham, 2018. P. 151–162.

11. Копиленко О., Мурашин Г. Деякі методологічні аспекти наукового забезпечення законодавчого процесу. *Вісник Академії правових наук*. 2003. № 2–3. С. 132–142.

References:

1. OON. (2010). *Vsesvitnia deklaratsiia prav liudyny 1948 roku*. OON [in Ukrainian].

2. Verkhovna Rada Ukrainy. (1996). *Konstytutsiia Ukrainy*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96вр> (Last accessed: 22.04.2019) [in Ukrainian].

3. Poljanskij, V. V. (1980). *Principy sovetskogo grazhdanstva. Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 5, 123 [in Russian].

4. Surzhyn's'kyj, M. I. (2011). *Instytut hromadianstva Ukrainy: konstytutsijno-pravovij aspekt*. K.: Naukova dumka [in Ukrainian].

5. Velykorechanin, P. O. (2011). *Struktura instytutu poli hromadianstva. Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho universytetu imeni V. N. Karazina. Seriia: Pravo*, 9, 313 [in Ukrainian].

6. Voloshyn, Yu. O. (2010). *Konstytutsijno-pravove zabezpechennia ievropejs'koi*

mizhderzhavnoi intehratsii: teoretyko-metodolohichni aspekty. K.: Lohos [in Ukrainian].

7. Gryshova, I., Kofman, B., Petrenko, O. (2019). Migration cultures and their outcomes for national security. *Journal of Security and Sustainability Issues*, 8(3), 521–530. [http://doi.org/10.9770/jssi.2019.8.3\(18\)](http://doi.org/10.9770/jssi.2019.8.3(18))

8. Kommers, D. P. (1997). *Constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 2-nd ed., rev. and expanded. Durham; London: Duke univ. press, 47.

9. Myshchak, I. (2011). *Konstytutsiino-pravovi aspekty realizatsii narodnymy deputatamy Ukrainy prava zakonodavchoi initsiatyvy. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 3, 56–61 [in Ukrainian].

10. Oleksander Kopylenko, Mykhailo Baimuratov and Inna Gryshova (2018). The Phenomenon of Leadership in the Municipal Authority in Ukraine. In: *Strielkowski W., Sustainable Leadership for Entrepreneurs and Academics. Springer Proceedings in Business and Economics*. Springer, Cham, 151–162.

11. Kopylenko O., Murashyn H. (2003). Deyaki metodolohichni aspekty naukovoho zabezpechennia zakonodavchoho protsesu. *Visnyk Akademii pravovykh nauk*, 2–3, 132–142 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15 червня 2019 р.