

но в міжнародне гуманітарне право (відсутність війни тощо). І в цьому сенсі міжнародне право повинно вчасно трансформуватися із права міждержавного у право всієї людської спільноти з метою її мирного співіснування у світі.

1. *Вселенський Патріарх Варфоломій*. Віч-на-віч із Тайною. Православне християнство у сучасному світі. – К.: Дух і літера, 2011. – С. 206. 2. *Тойнбі А. Дж.* Постигание истории: Сб. – М.: Рольф, 2001. — 640 с. 3. *Суспільство і закон*. Розмова з Блаженнішим Любомиром. Аудіокнига у 2-х CD. – Львів: Департамент інформації УГКЦ, Свічадо, 2013. 4. *Денисов В. Н.* Міжнародний правопорядок в світлі сучасних цивілізаційних викликів // Міжнародний правопорядок: сучасні проблеми та їх вирішення: Зб. мат-лів конф. / За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Н. Денисова. – Львів: Сполом, 2015. – С. 10. 5. *Вселенський Патріарх Варфоломій*. Віч-на-віч із Тайною. Православне християнство у сучасному світі. – К.: Дух і літера, 2011. – 360 с. 6. *Денисов В. Н.* Міжнародний правопорядок в світлі сучасних цивілізаційних викликів // Міжнародний правопорядок: сучасні проблеми та їх вирішення: Зб. мат-лів конф. / За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Н. Денисова. – Львів: Сполом, 2015. – С. 15. 7. *Lynch C. U.S., Allies Dispute Annan on Iraq War* // Washington Post. – September 17, 2004. 8. *Світ Святого престолу* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w2.vatican.va/content/vatican/it.html>. 9. *Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»* // Интернет-портал «Российской Газеты» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>.

І. Д. СОФІНСЬКА,
кандидат юридичних наук

КОНЦЕПЦІЯ ГРОМАДЯНСТВА: ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Основною метою статті є аналіз концепції громадянства, сутності та правової природи цього конституційно-правового інституту. Особливу увагу автор звертає на основні етапи еволюції концепції громадянства та моделі сучасної законодавчої регламентації, а також вказує на геополітичні та цивілізаційні виклики, які впливають на еволюцію концепції громадянства.

Ключові слова: громадянство, держава, Європейська конвенція про громадянство, мерітократичне громадянство.

Софинская И. Д. Концепция гражданства: проблемы применения и перспективы совершенствования

Основной целью статьи является анализ концепции гражданства, сущности и правовой природы этого конституционно-правового института. Особое внимание автор обращает на основные этапы эволюции концепции гражданства и модели современного законодательного регулирования, а также указывает на геополитические и цивилизационные вызовы, которые влияют на эволюцию концепции гражданства.

Ключевые слова: гражданство, идентичность, государство, Европейская конвенция о гражданстве, меритократическое гражданство.

Sofinska I. D. Concept of citizenship: application problems and prospects for improvement

In this article I made an attempt to analyze different concepts of citizenship, because the idea of citizenship is nowadays becoming a topical issue, partly due to the geopolitical transformations taking place in countries, crucial social and economic reforms involving societies, particularly migration, the effect of globalization and sensitive challenges to personal identity and values.

Key words: *citizenship, identity, state, European convention on nationality, European Union.*

У контексті сучасної концепції громадянства розмірковують про нього у чотирьох значеннях: як про 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)¹. Усі згадані значення громадянства передбачають виникнення у громадянина будь-якої держави відчуття належності до неї, не лише психологічної, та ідентичності, насамперед політико-правової.

Питання сутності та правової природи громадянства, еволюції його концепції неодноразово були предметом багатьох дискусій. У країнах ЄС, Канаді та США ґрунтовно досліджувалися сутність та множинна політична, правова і філософська природа громадянства – у працях таких учених, як: Л. фон Альбертіні, Р. Баубюк, Дж. Г. Г. Вейлер, М. Вінк, Ю. Габермас, Д. Гігер, Ж.-Р. де Грот, Л. Джеймісон, С. Засен, Е. Ішін, К. Йопке, Т. Кассуто, Дж. Г. Керенс, В. Кимліка, Д. Костакопулу, С. Каррера, Т. Г. Маршал, Дж. Маскелл, Л. Пілгем, Дж. І. А. Покок, П. Спіро, Дж. Туллі, А. Шахар і Дж. Шоу та ін. В Україні недостатньо дослідженими (Р. Бедрій, О. Лотюк, М. Суржинський, Ю. Шемшученко, Н. Шукліна) залишаються питання, пов'язані з регламентацією конституційно-правового інституту громадянства і застосуванням на практиці права на громадянство.

Зазвичай громадянство складається з таких базових елементів, як: правовий статус особи, який визначає громадянські, політичні та соціальні права; ступінь участі у політичній спільноті. Зародження концепції громадянства пов'язують з виникненням держави та бажанням (потребою чи необхідністю) відокремити її громадян від інших мешканців та визначити належність людей до конкретних територій і держав. Сучасні дослідження концепції громадянства дають змогу виділити такі основні часові етапи її еволюції: *античний* (стародавній Греція, Рим, Персія, Індія та Китай); *класичний*, який умовно можна поділити на *ранній* (від середньовіччя до кінця XIX ст.) та *пізній* (від

закінчення Першої Світової війни до 1991 р.); *сучасний* (з 1991 р. дотепер), з якого окремими напрямками виходять *європейська* концепція (ідеї пост націоналізму, втілені у моделі громадянства ЄС починаючи з 1992 р.) та *транснаціональна* модель громадянства XXI ст., пов'язана з глобалізацією, мобільністю та перманентною міграцією людей. Концепція змінювалася та модифікувалася, отримувала нове тлумачення сутності громадянства та певну деформацію її основних ознак. Якщо для античних часів характерне протогромадянство, коли воно було природним для будь-якої особи (Греція) чи означало правові відносини з державою (Рим), то у французькій «Енциклопедії...» 1753 р. вказано, що громадянин – це кожна людина, яка є учасником політичної спільноти, поділяє її закони, користується правами, свободами та бере на себе виконання обов'язків².

Розвиток концепції громадянства відбувся переважно під впливом геополітичних та цивілізаційних перетворень, які «завершилися» прийняттям у Загальної декларації прав людини, де у ч. 1 ст. 15 чітко сказано: «Кожна людина має право на громадянство». Це стало підставою для формулювання класичної концепції громадянства у рішенні Міжнародного суду ООН у справі *Nottebohm* («Ліхтенштейн проти Гватемали») 1955 р., де у п. 23 йдеться про громадянство як про «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»³. Чи не вперше розуміння громадянства саме як «ефективного правового зв'язку» між державою та особою була озвучена Гершемом Лаутерпахтом під час 216-го засідання Комісії міжнародного права ООН у 1953 р. на тему «Громадянство як національність включно з без громадянством»⁴. Питання громадянства та його вплив на взаємовідносини між особою та державою неодноразово викликали дискусії, про що свідчать окремі думки суддів згаданого Суду Г. Клаєстада та Дж. Ріда, а також судді *ad hoc* М. Гугенгайма щодо рішення у згаданій справі *Nottebohm*.

На нашу думку, правова сутність класичної концепції громадянства стала основою Європейської конвенції про громадянство Ради Європи 1997 р. Серед держав – підписантів Конвенції були Австрія, Данія, Ісландія, Македонія, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Румунія, Словаччина, Угорщина, Фінляндія, Швеція – які згодом її ратифікували, та Греція, Італія, Росія – які після підписання Конвенції призупинили роботу в напрямі її ратифікації. Конвенція набула чинності у 2000 р. (в Австрії, Молдові та Словаччині) і, на думку багатьох європейських учених, вона є своєрідною кодифікацією міжнародного звичаєвого права щодо громадянства. Особливо зважаючи на свою понад 30-літню історію в рамках Ради Європи, оскільки наприкінці 80-х років ХХ ст. питання про громадянство планували вкласти до додаткового протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, однак на початку 1990-х рр. виникла ідея окремого міжнародно-правового документа. Серед актів Ради Європи, які склали основу Конвенції – Конвенція про скорочення випадків множинного громадянства і військового обов'язку у випадках множинного громадянства 1963 р. і два протоколи до неї, дві резолюції

Комітету Міністрів РЄ 1977 р., рекомендації Парламентської Асамблеї та ін. Згадана Конвенція підписана лише 29-ма державами – членами Ради Європи, ратифікована лише 20-ма з них, набула у цих державах чинності протягом 2000–2010 рр., але з певними деклараціями, зауваженнями та застереженнями (окрім Ісландії та Португалії). Стаття 2 цієї Конвенції оперує таким знайомим для нас визначенням громадянства, як «правовий зв'язок між особою та державою без зазначення етнічного походження особи».

Громадянство саме в розумінні правового її ефективного зв'язку між особою та державою набуло широкого застосування у ЄС у вигляді концепції «вільного пересування осіб» (*freedom of movement of persons*) на підставі громадянства ЄС (*le citoyen à la une de l'Europe*), додаткового до громадянства кожної держави – учасниці ЄС і передбаченого у статтях 20, 21 Угоди про функціонування ЄС (у редакції Лісабонської угоди)⁵. Це питання неодноразово було предметом розгляду справ Європейським судом справедливості, який у своїх рішеннях (у справах *Micheletti* (1992), *Martinez Sala* (1998), *Grzelzyk* (2001), *Vaubast* (2002), *Garcia Avello* (2003), *Bidar* (2005), *Gibraltar* (2006), *Grunkin and Paul* (2006), *Rottmann* (2010), *Zambrano* (2011), *Prinz and Seeberher* (2013), *Elrick* (2013)) виробив однозначну і чітку позицію: «громадянство ЄС є основним статусом громадян держав – учасниць ЄС, даючи можливість тим, хто опинився у подібній ситуації, отримати однакове ставлення, передбачене на законодавчому рівні, незалежно від їх національності»⁶.

Поряд з тим тлумачення класичної концепції громадянства, подане у справі *Nottebohm*, демонструє приклад нового тлумачення застосування принципу зацікавленої особи у концепції громадянства (*stakeholder principle of citizenship, jus nexi*), яке полягає у відсутності збіжності територіальних кордонів держави громадянства з межею участі її громадян у вирішенні питань державного значення⁷. Розмірковуючи про застосування принципу зацікавленої особи у сучасній концепції громадянства, слід зазначити, що йдеться не лише про моральні аспекти прийняття особи до громадянства, оскільки час стирає певні стереотипи і виникають нові підстави, які лежать у правовій, економічній (фінансовій), соціальній та політичній площинах. Протилежним є принцип акціонера (*shareholder principle of citizenship*), коли особа набуває (чи отримує) громадянство за потребою чи мотивованим бажанням, не маючи жодного національного (чи етнічного) споріднення з державою та використовуючи громадянство у власних інтересах.

Зрозуміло, що сучасне застосування принципу зацікавленої особи у концепції громадянства може породити такий феномен, як «безgruntянство» особи (*rootless*), особливо у тому випадку, коли громадянство отримують для подальшої спортивної, наукової, музичної чи політичної кар'єри, участі у воєнних кампаніях або успішного провадження бізнесу без очевидної потреби в укоріненні (*rootedness*) особи в суспільство держави набутого громадянства. Такий підхід можна охарактеризувати як явище «перекотиполя», оскільки в результаті з'являються особи, які не володіють повним «набором» громадянських прав, а тому не відчувають жодного обов'язку вболівати за державу аль-

тернативного громадянства. І хоча цей підхід ще не набув масового поширення, але викликає чимале занепокоєння, принаймні серед науковців, оскільки втрачається сенс громадянства як «ефективного правового зв'язку між особою та державою», а тому визначення та законодавча регламентація громадянства перестають бути винятково науково-правовим феноменом держави і дедалі частіше стають політично-заангажованим явищем глобалізованого світу.

В час, коли населення планети сягнуло майже 7,4 млрд осіб, коли понад 250 млн з них живуть поза межами держав їхнього народження (3,4 %), а ще 750 млн осіб (10,1 %) постійно мігрують з однієї країни до іншої у пошуках «щастя, добробуту і кращої долі», застосування класичної концепції громадянства як «реального та ефективного правового зв'язку» між державою та громадянином викликає чималий сумнів, однак беззаперечно свідчить про цінність та важливість цього правового та політичного інституту в «палітрі» сучасних геополітичних та цивілізаційних викликів.

Найяскравішим і найпопулярнішим прикладом «планування громадянства» винятково як правового зв'язку між державою та особою, що передбачає певний набір прав, які дана особа може використати (унікнути надмірного, на її думку, оподаткування та приховати свої прибутки, отримані не завжди легальним шляхом) і абсолютно не залежить від національності даної особи, її постійного проживання у цій державі, ступеня її інтеграції у суспільне середовище, є отримання громадянства у зв'язку з інвестицією (*citizenship-by-investment*). Зазвичай, основними підставами отримання громадянства у зв'язку з інвестицією є: бажання застрахувати себе та свою сім'ю від непередбачуваних обставин (політичних, економічних, соціальних, екологічних тощо); потреба досягнення достатнього рівня безпеки у випадку, коли рідна держава є політично чи економічно нестабільною; сприятливий (пом'якшений) податковий режим, створення та розширення бізнесу, відкриття банківських рахунків за кордоном і здійснення інвестування та капіталовкладення по всьому світу; можливість «миттєвої» подорожі до 100–130 країн світу за допомогою «гідного уваги паспорта».

У світі існує чимало успішних і благополучних держав, які «дозволяють» проводити своєрідні «аукціони» громадянства, під час яких можна «купити» потрібний чи омріяний паспорт (*cash-for-passport*)⁸. Звісно ж, далеко не кожна людина може взяти участь у такому «аукціоні» громадянства, це – закритий клуб. Європейські вчені називають таку концепцію громадянства *мерітократичною*. Вона існує у Хорватії, Гонконзі, Канаді, Монако, Новій Зеландії, Великій Британії, Швейцарії та ін. Приклади реалізації такої моделі можна знайти в Австралії («Significant investor visa») чи США (програма «EB-5 Immigrant visa green card»). Аналіз громадянства у контексті договору «купівлі-продажу» між державою та іноземцем-інвестором дає підстави зробити висновок, що нині у світі існує конкуренція між державами щодо залучення багатих, креативних, успішних інвесторів та створення штучних преференцій для них. Деякі держави офіційно та відкрито пропонують отримати громадянство у зв'язку з інвестицією (держави Карибського басейну), а інші, такі як

Австрія, Ізраїль, Кіпр чи Угорщина, надають перевагу більш конфіденційним програмам отримання не громадянства, а лише довгострокового дозволу на постійне проживання. Натомість громадянство держав Аравійського півострова практично неможливо «купити», найбільш ліберальними вважаються Бахрейн та емірат Дубай (Об'єднані Арабські Емірати).

Нині концепція громадянства знову зазнає змін, воно часто є не ознакою належності особи до держави або результатом постійного та ефективного зв'язку між особою та державою, проявом її реальної інтеграції в суспільство та активної участі в його житті, а виявом чітко продуманої та винятково ефективною діяльності як держави, так і особи щодо покращення соціально-економічної та демографічної ситуації.

1. *Bauböck R.* Stakeholder Citizenship: An Idea Whose Time Has Come? // Washington DC: Migration Policy Institute, 2008. – P. 3. **2.** Heater D. B. A Brief History of Citizenship. – Edinburgh: Edinburgh University Press, 2004. **3.** Nottebohm Case. Liechtenstein v. Guatemala // ICJ Reports, 1955. –P. 315. **4.** Nationality including statelessness // Yearbook of the International Law Commission. – 1953. – Vol. 1. – P. 207. **5.** Foster N. Blackstone's EU Treaties and Legislation 2009–2010. – Oxford: Oxford University Press, 2009. – P. 632-633. **6.** *Maduro M. P., Azoulai L.* The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty. – Oxford: Hart Publishing, 2010. – P. 361. **7.** *Bauböck R.* Stakeholder Citizenship: An Idea Whose Time Has Come? // Washington DC: Migration Policy Institute, 2008. – P. 12. **8.** Shachar A., Baubock R. Should Citizenship be for Sale? / EUI Working Paper RSCAS 2014/01. – Florence, 2014.