

ЧИ ДОЗВОЛЯЄ КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ ПЕРЕБУВАТИ ГРОМАДЯНИНУ УКРАЇНИ В ГРОМАДЯНСТВІ ІНШИХ ДЕРЖАВ?

МОСКАЛЮК Олександр Володимирович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права ННІ права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

<https://orcid.org/0000-0002-5310-9507>

УДК 340.1

DOI 10.32782/EP.2023.1.2

Метою статті є з'ясування змісту положень статті 4 Конституції України, яка передбачає, що «в Україні існує єдине громадянство». Для досягнення цієї мети автор використовує об'єктивну та суб'єктивну теорію тлумачення, здійснюючи аналіз переваг та недоліків обох. Також досліджує еволюцію правового регулювання інституту громадянства в сучасній історії України. Зроблені наступні висновки: 1) загальний характер норм Конституції обумовлюють можливість, а подекуди і необхідність їх тлумачення парламентом, який здійснює інтерпретацію положень Конституції шляхом їх конкретизації на рівні закону; 2) у сучасних умовах встановити волю історичного законодавця уявляється неможливим внаслідок складності законодавчого процесу; 3) загальний характер положень статті 4 Конституції України питання перебування в громадянстві іншої держави залишає на розсуд законодавця.

Ключові слова: тлумачення права, статичне тлумачення, динамічне тлумачення, воля історичного законодавця, множинне громадянство

Ще донедавна одним з найбільш обговорюваних українським суспільством питань є можливість українським громадянам надати право перебування в громадянстві кількох держав. У юридичній площині проблема знаходить своє відображення в дискусії навколо тлумачення положення статті 4 Конституції України: «в Україні існує єдине громадянство». Чи означає це положення Конституції

України конституційну заборону множинного (подвійного) громадянства, чи ні? Відповідь на питання криється в аналізі сучасних теорій тлумачення Конституції. Відтак, незважаючи на те, що тема громадянства неодноразово розглядалася в сучасній українській юридичній літературі (О. Лотюк, Р. Бедрій, М. Суржинський), ми спробуємо розглянути її в розрізі можливих шляхів тлумачення відповідної норми, встановивши переваги та недоліки кожного з варіантів.

Насамперед відзначимо, що пряму відповідь на питання, чи забороняє Конституція одночасно з громадянством України мати громадянство іншої держави, Основний Закон не містить. Ситуація додатково ускладнюється тим, що з часу прийняття Конституції на доктринальному рівні відбулися зміни в розумінні самого інституту громадянства. Так, на момент прийняття Конституції термін подвійне громадянство мав два аспекти. У першому випадку він означав факт перебування особи в громадянстві двох і більше держав, а в другому - наявність як загальнодержавного громадянства, так і окремого громадянства адміністративно-територіальних одиниць чи суб'єктів федерації. У 2006 році Україна ратифікувала Європейську конвенцію про громадянство, у якій для позначення належності особи до громадянства двох і більше держав використовувався новий термін - множинне громадянство («multiple nationality»). З цього часу в науковій літературі починається розмежування понять «множинне громадянство»

(перебування особи в громадянстві більше ніж однієї держави) та «подвійне громадянство» (наявність окремо громадянства держави та окремо громадянства адміністративно-територіальних одиниць).

Таким чином, постає питання: заборона в непрямій формі в статті 4 Конституції подвійного громадянства стосується як множинного, так і подвійного громадянства, або лише подвійного?

Для відповіді на це питання слід визначитися з критеріями, які беруться за основу при тлумаченні правових норм. Як критерій можна спробувати використати намір законодавця, яким він керувався при прийнятті Конституції. Для його з'ясування необхідно дослідити історичні умови прийняття документа та бажання його авторів.

Прийняття Конституції 1996 р. відбувалося в умовах становлення української держави. На території Криму це виявилось в спробах отримання незалежності. Так, 17 березня 1995 року кримський парламент готує вже другу конституцію, яку й приймає 1 листопада 1995 року. У ній була наявна глава, що регулювала проблеми громадянства. Зокрема, у статті 15 зазначалося, що «Республіка Крим має своє внутрішнє громадянство», а кожен громадянин республіки Крим є громадянином України. Однак, згадану статтю 15 Конституції АР Крим від 1 листопада 1995 року разом з іншими її спірними статтями Верховна Рада України не затвердила, коли розглядала це питання 4 квітня 1996 року [1, с.132].

Таким чином, на наше переконання, є підстави вважати, що положення статті 4 Конституції України були пов'язані з бажанням не допустити відокремлення Криму, одним з перших кроків чого б стало створення окремого, незалежно від громадянства України, громадянства Криму. Разом з тим, не можна виключати, що парламентарі також хотіли запобігти випадкам наявності в громадян України громадянства інших держав. Доказом цього може бути те, що впродовж перших років незалежності Україна орієнтувалась на досягнення домовленостей на двосторонній основі з іншими країнами, насамперед з країнами-учасниками Співдружності Незалежних Держав, про запобігання виникненню

випадків подвійного громадянства¹. Принаймні таку думку в своєму дисертаційному дослідженні обстоює Р.Бедрій [1, с.129].

Втім, насправді слід визнати, що будь-які спроби тлумачити правові норми з огляду на наміри історичного законодавця практично завжди приречені на провал. Сучасний законодавчий процес відрізняється від прийняття законів періоду Середньовіччя. Якщо в абсолютній монархії ще можливо було говорити про одну особу як про автора закону, то в конституційній монархії, і тим паче в республіці ситуація зовсім інша. Так, є суб'єкти законодавчої ініціативи, які можуть запропонувати законопроект (народні депутати, Президент, уряд), є комітет, який доопрацьовує законопроект, депутатський корпус, який може доопрацьовувати законопроект і виражати своє ставлення до нього шляхом голосування; і врешті-решт, Президент, який підписує закон або ж застосовує вето [3, с.54]. До того ж мотиви, чому 226 депутатів голосують за ту чи іншу редакцію статті закону можуть бути діаметрально протилежними, стає зрозумілим, що встановлення дійсної волі законодавця є справою безнадійною². Втім, уявимо, що ми

¹ Наприклад 15 грудня 1996 року було укладено Договір між Україною та Республікою Узбекистан про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства.

² Так, 8 жовтня 1991 року був прийнятий Закон України «Про громадянство України», яким допускалось право громадян України перебувати також у громадянстві іншої держави на основі міжнародних договорів. У законодавчому закріпленні можливості подвійного громадянства в той час були однаково зацікавлені різні політичні сили. «Ліві» розуміли «подвійне громадянство», насамперед, як громадянство України у складі СРСР. Відповідне положення закріплено у Декларації про державний суверенітет України, за яким «Українська РСР має своє громадянство і гарантує кожному громадянину право на збереження громадянства СРСР». Незважаючи на те, що закон розглядався уже після розпаду СРСР, сили «лівого» спрямування виходили з того, що необхідно забезпечити «пільговий» режим жителям колишніх республік СРСР, тобто надати можливість мати два громадянства. Зі свого боку, «праві» сили також мали свої міркування. Найперше вони виходили з інтересів міжнародного визнання України. Взагалі, пропонувалося включити до закону норму, за якою іноземці приймалися б до громадянства України без втрати власного громадянства за умов, якщо країна їх постійного проживання визнає Україну як незалежну державу і буде мати з нею дипломатичні стосунки. А головне, інститут «подвійного громадянства» був для них («правих») засобом захисту прав української діаспори [с.128-129].

можемо чітко визначити, хто був автором відповідної норми. Чи означатиме це, що ми матимемо змогу встановити його бажання? Думаю, що навряд. Для обґрунтування мого скепсису наведу думку Р.Ципелюса: «Проблеми тлумачення постають не лише перед юристами. Кожен, хто хоче зрозуміти слова іншого, наприклад, історик літератури, змушений їх вирішувати. Працюючи над психологічно-біографічною розвідкою про поета, історик повинен викристалізувати з тексту вірша уявлення, що їх поет вклав у нього. У цьому разі матиме ніщо інше як суб'єктивне тлумачення. Однак навіть вірш може бути прочитаний із іншою метою. Можна поставити запитання щодо тих панівних для суспільства того часу поглядів, що їх відображає вірш, чи про уявлення, що ховаються, приховані обсягом можливого значення слова вірша. Навіть сам автор, поет не усвідомлює, які погляди він не відобразив, приховав чи спотворив» [3, с.43].

Застосування волі історичного законодавця як критерію тлумачення правових норм є також проблематичним з огляду на зміни суспільних відносин, які відбуваються з часу прийняття відповідної правової норми. Особливо це стосується випадків, коли з часу прийняття норми відбуваються значні соціальні потрясіння та зміни соціальних формацій. Так, після закінчення Другої світової війни в Німеччині продовжувала діяти низка норм, прийнятих за часів нацизму. Зрозуміло, що в умовах нового правопорядку здійснювати тлумачення шляхом з'ясування волі історичного законодавця було б абсурдно.

Ще одним варіантом тлумачення правової норми є встановлення смислу, який вкладав у правову норму пересічний громадянин на час її прийняття. Втім, так само і в першому з вказаних нами підходів достеменно сказати як сприймалося положення статті 4 Конституції України в 1996 році пересічним громадянином України видається неможливим.

Відтак, для тлумачення поняття статті 4 Конституції України залишається розглянути ще два варіанти. З'ясувати зміст правової норми можна так, ніби вона прийнята зараз або ж намагатися зрозуміти як сприймає відповідну правову норму сучасний українець.

При першому варіанті, нам видається, слід виходити з наступного. Розуміння кон-

ституційної норми законодавцем відображається в прийнятих ним законах. Чим загальніше сформована конституційна норма, тим більше поле маневру для законодавця сформулювати деталізуючі Конституцію положення на свій розсуд. Інакше кажучи, законодавець може користуватися при прийнятті нових законом правилом «дозволено все, що не заборонено Конституцією». Будь-який прийнятий в цих межах закон слід розглядати як правильне сприйняття законодавцем положень Конституції.

У цьому розрізі важливо зробити два застереження. По-перше, Конституція України не конкретизує розуміння «єдиного громадянства». Недосказаність у межах тексту Конституції як раз і є свідченням компромісу між різними політичними силами, яка таким чином пом'якшує суперечність навколо найбільш гострих питань. З огляду на появу після прийняття Конституції України в 1996 році терміна «множинне громадянство» та еволюцію поняття «подвійне громадянство», сучасний український законодавець має всі підстави розглядати статтю 4 Конституцію з точки зору можливості як заборони, так і дозволу громадянам України перебувати в громадянстві іншої держави. Як тут не погодитися з думкою М.Савчина, що інтерпретація Конституції забезпечується не лише шляхом тлумачення її положень судовими установами, але і парламентом [5, с.305].

Попри наведену вище критику історичного способу тлумачення правових норм (з'ясування волі історичного законодавця), усе ж хотілося б здійснити важливе застереження, спрямоване на його захист, на яке люблять звертати увагу німецькі юристи. Як зауважує Ф.Бидлінські, задачею юриспруденції є знаходження найбільш раціонального обґрунтованого рішення, тому слід використовувати всі пізнавальні можливості, виходячи в першу чергу, зі стану конкретної проблеми. А отже, не повинно бути місця для «ексклюзивності» суб'єктивної чи об'єктивної мети тлумачення [1, с.208].

У межах озвученої проблеми, сказане означає те, що з'ясування історичної волі законодавця не може розглядатися як основний критерій тлумачення правової норми, у той же час будучи певним додатковим орієн-

тиром для розуміння змісту правової норми. Інакше кажучи зі змісту статті 4, враховуючи історичні умови прийняття Конституції України, розвиток законодавства про громадянства та соціальні умови, зі стовідсотковою впевненістю можна казати лише про те, що Конституція забороняє громадянство адміністративно-територіальних одиниць.

Останній варіант тлумачення – це спроба з'ясувати як сприймає пересічний сучасний українець текст статті 4. І тут, нам видається, треба врахувати дві обставини. Універсального сприйняття тексту 40 мільйонами громадян бути не може. Спроба його віднайти все рівно, що з'ясувати волю історичного законодавця в сучасних умовах. Єдиним можливим варіантом застосування цього критерію може бути моделювання поведінки особи, яка хоче для себе розібратися в цьому питанні. У такому разі умовний громадянин має з'ясувати це поняття, звернувшись до спеціального закону, зокрема Закону «Про громадянство України». Саме цей закон і дає змогу розшифрувати норму Конституції.

Підсумовуючи викладене, вважаємо за необхідне зробити кілька висновків.

1. Специфіка норм Конституції, яка в багатьох випадках проявляється в їх загальному характері, об'єктивно призводить до того, що тлумачення таких норм по факту здійснюється законодавчим органом шляхом конкретизації відповідних положень на рівні закону.

2. У сучасних умовах встановити волю історичного законодавця уявляється неможливим внаслідок складності законодавчого процесу

3. У розрізі статті 4 Конституції України можна достеменно лише констатувати, що Конституція України забороняє громадянство адміністративно-територіальних одиниць.

4. Положення статті 4 Конституції України питання щодо можливості перебування в громадянстві іншої держави залишає на розсуд законодавця.

Література

1. Бедрій Р. Б. Громадянство України: конституційно-правові основи. Дисертація кандидата юридичних наук. Київ, 2005.

SUMMARY

The article is devoted to the problem of interpretation of Article 4 of the Ukrainian Constitution. This article provides that there is only one citizenship in Ukraine. However, the provision of article 4 is very abstract. Therefore, the author uses a dynamic and static interpretation of law to reveal the content of the provision under consideration. Changes in the interpretation of the provisions of the Constitution may be made subject to changes in legislation, the ratification of international treaties and the development of social relations. The author reaches the following conclusions. 1) The general nature of constitutional provisions makes it possible, and sometimes necessary, for Parliament to interpret them. This is done by specifying the provisions of the Constitution at the level of law. 2) In modern conditions it is impossible to establish the will of the historical legislator due to the complexity of the legislative process. 3) The general nature of the provisions of article 4 of the Constitution of Ukraine leaves it to the legislator to determine whether another country has citizenship. 4) In the process of interpretation, no preference should be given to one mode of interpretation. Only a comprehensive approach could lead to a better understanding of the law. However, Disadvantages of ascertaining the will of the historical legislator do not allow completely neglecting this variant of interpretation. It should be used as an additional and auxiliary. Also, clarifying the will of the historical legislator allows to "cleanse" the legal system of outdated legal norms.

Key words: interpretation of law, static interpretation, dynamic interpretation, will of the historical legislator, multiple nationality

2. Быдлински Ф. Основные положения учения о юридическом методе. пер. нем. Е.Ю. Самойлов. Вестник гражданского права. 2006. Т. 6. № 1. С. 190-241.

3. Методика правозастосування. Р. Ципеліус. К.: ТОВ «ВО «Юстініан»», 2016. 192 с.

4. Михайлович Д.М. Официальное толкование закона. Диссертация кандидата юридических наук. Х., 2003. 203 с.

5. Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції: теорія і практика реалізації. Дисертація доктора юридичних наук. Київ, Національна академія внутрішніх справ, 2014. 594 с.