

УДК 342.71

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.2.16>

ПРИНАЛЕЖНІСТЬ ОСОБИ ДО ГРОМАДЯНСТВА В КОНТЕКСТІ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Щербанюк О.В.

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри процесуального права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
orcid.org/0000-0002-1307-2535

Ткаченко Є.В.

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Основи дискусії стосовно громадянства полягають у тому, що при набутті особою ще одного громадянства, останнє втрачає свою унікальність (ексклюзивність) та супроводжується набуттям особою прав, свобод і обов'язків в іншій державі. У такому випадку ми не можемо розглядати статус громадянства як належність до одної національної держави, а отже ставиться під сумнів вірність особи в одній з країн. Масова міграція іммігрантів у західні демократії викликала суперечки у тому, хто може стати і залишатися громадянином, які вимоги пред'являються до осіб, які подають заяву на отримання громадянства, і, зрештою, у тому, що означає бути частиною конкретної держави. Громадянство і міграція – це яскраві приклади того, як юридичні поняття і їх регулювання залежать від державної політики, публічних настроїв населення приймаючої країни, національністю та ідентичністю особи. У сучасному світі, під впливом глибоких соціальних, економічних, політичних та інших проблем, люди все активніше перетинають кордони різних держав спричиняючи міграційні процеси. Доступ іммігрантів до громадянства країни, їх проживання дедалі частіше обговорюється у західних демократіях. В основі цих дебатів лежить те, що громадянство та національна приналежність тісно пов'язані, але водночас існують значні відмінності у підходах до громадянства у західних демократіях залежно від країни. Отже, наразі існує потреба у більш тонкому розумінні громадянства та приналежності особи до однієї та декількох держав.

Правила, які регулюють набуття та втрату громадянства називають законами про громадянство. Як було зазначено вище, кожна держава має власну, унікальну міграційну політику і норми щодо громадянства, але в міжнародному праві сформувалися два основоположні принципи щодо громадянства, які узагальнюють підстави як людина стає членом держави і як цей статус можна втратити.

Ключові слова: громадянство, міграція, іммігранти, права людини, державна політика, ідентичність особи.

Статус громадянина в сучасному розумінні виник наприкінці XVIII ст. і застосовувався до всіх осіб, які проживали в межах території однієї, конкретної держави. На той час основна ідея була не тільки в членстві індивіда в певному суспільстві, а й вірності, ексклюзивній прихильності до національної держави. Таким чином статус громадянина прив'язував особу до дер-

жави шляхом видання документа (паспорт, посвідчення тощо), який підтверджує цей факт.

Отже, громадянство (XVIII ст.) – офіційно санкціонований знак приналежності до політичної спільноти, національної держави. З ним приходять права та обов'язки, а також паспорт, який повідомляє світові, звідки «походе» особа. У той час як більшість людей мають одне громадянство

протягом усього життя, іммігранти в сучасних умовах глобалізації можуть набути громадянство нової країни проживання. Саме через це з'явилось поняття приналежності особи до громадянства і держави в контексті наявності декількох статусів громадянства.

Нові концепції повинні враховувати не тільки політико-правові зміни, що виникли як результат посилення міграції, а також її соціально-економічні наслідки, серед яких можна відзначити: заміщення на деяких посадах і робочих вакансіях, культурний, лінгвістичний і ідеологічний впливи, інвестиції та в окремих випадках підвищення рівня злочинності.

Хоч в юридичній літературі громадянству приділено достатньо уваги, але це стосується правової та політичної сторони (регламентація перетину кордону та отримання громадянства); в той час як соціальна та ідеологічна сторона громадянства оминається. Тема дослідження спрямована на пошук нового розуміння громадянства (як реального так і формального) та приналежності до різних історичних та географічних умов [1, с. 278].

Нестача таких досліджень залишає відкритими багато питань, особливо для тих осіб, хто має подвійне громадянство, або має намір його набути.

Наприклад, яку роль виконує громадянство, особливо подвійне (множинне) громадянство для особи; які фактори сприяють набуттю, збереженню, або зміні прихильності особи відповідній державі; співвідношення двох і більше громадянств в аспекті домінуючого; для тих осіб які набувають подвійного громадянства, чи є один із різних статусів більш актуальним (вигідним) та що таке Батьківщина для особи? Який вплив на ідентичність має подвійне громадянство?

На підставі цього у статті розглядається питання про те, чи є вплив приймаючої країни на перше громадянство та в якій мірі іммігранти відчують прихильність до попередньої країни (тобто приналежність) через наявність подвійного (множинного) громадянства. Так, статус громадянства охоплює як активні політичні права, так і пасивні свободи й соціальні, економічні і громадянські права. Отже, в такому випадку громадянство є необхідною, але недостатньою умовою для здійснення всіх політичних та інших прав у межах держави через відсутність об'єктивного зв'язку особи і держави.

Концептуально громадянство орієнтоване на внутрішньополітичне життя держави, а наці-

ональність є питанням міжнародного права. Ст. 15 Загальної декларації прав людини закріплює, що кожна людина має право на громадянство. Оскільки в понятті відсутня згадка про вірність одній державі (можливість мати лише одне громадянство), то статус громадянина в міжнародному праві розуміється виключно як факт наявності паспорту відповідної країни, а не приналежність особи до держави чи етнічної, або політичної групи. Незважаючи на це, близько двадцяти мільйонів людей в світі взагалі не мають громадянства [2].

Доступ іммігрантів до громадянства країни, їх проживання дедалі частіше обговорюється у західних демократіях. В основі цих дебатів лежить те, що громадянство та національна приналежність тісно пов'язані, але водночас існують значні відмінності у підходах до громадянства у західних демократіях залежно від країни. У літературі ці відмінності зазвичай розуміються як відображення різного ступеня відкритості для того, щоб розглядати іммігрантів як частину національної спільноти, що приймається (або ні) суспільством.

Тож найбільш суттєва різниця між громадянином і особою із приналежністю до громадянства полягає в тому, що перший юридично та фактично має право голосувати та бути обраним. В цьому випадку можна виділити домінуюче (повне) громадянство та додаткове, тобто приналежність особи до громадянства, що надає їй відповідного статусу, але діє із певними обмеженнями.

Інші дослідники називають осіб із таким статусом громадянства «співгромадянином», отже правове регулювання громадянства в цьому аспекті є унікальним в кожній державі [3, с. 158]. Такі країни, як Швеція, Бельгія та Португалія, стверджують, що громадянство має бути інклюзивним і його досить легко отримати, тоді як такі країни, як Данія, Швейцарія, Сполучені Штати та Іспанія, висувають вищі вимоги до людей, які хочуть стати громадянами країни. В більшості випадків акцент робиться саме на співвідношенні політики громадянства та національної безпеки та ідентичності.

Отже, національна ідентичність – це суб'єктивне відчуття людиною приналежності до однієї держави чи однієї нації. Людина може бути громадянином держави у тому сенсі, що вона є її громадянином, але суб'єктивно чи емоційно не відчуючи себе частиною цієї держави. Наприклад, багато мігрантів у Європі часто ідентифікують себе зі своїми пред-

ками та/або релігійним походженням, а не з державою, громадянами якого вони зараз є. І навпаки, людина може відчувати себе такою, що належить до однієї держави, не маючи до неї жодного правового відношення. Наприклад, діти, які були привезені до США нелегально, або прибули у країну в ранньому віці і виростили там, майже не контактуючи зі своєю рідною країною та своєю культурою – втратили власну національну ідентичність, та почали вважати себе американцями, незважаючи на те, що за законом США вони є громадянами іншої країни [4, с. 202].

Правила, які регулюють набуття та втрату громадянства називають законами про громадянство. Як було зазначено вище, кожна держава має власну, унікальну міграційну політику і норми щодо громадянства, але в міжнародному праві сформувалися два основоположні принципи щодо громадянства, які узагальнюють підстави як людина стає членом держави і як цей статус можна втратити. Найбільш загальні принципи, що лежать в основі законів про громадянство більшості країн, це: «*jus soli*» (місце проживання за народженням, інколи допускається проживання родичів першої чи другої лінії) та «*jus sanguinis*» (кровні зв'язки, шлюбний союз, усиновлення, проживання спільним побутом, цивільний шлюб тощо) [4, с. 251].

Під час формування, або внесення змін в національне законодавство активно використовують ці принципи, які, в свою чергу, ґрунтуються на історії держави, для сучасного регулювання. Хоча історія має важливий вплив, формуючи національні закони держави, але важливіше, щоб ці закони враховували поточне міжнародне право та реальні міграційні процеси, які значно впливають на поняття громадянства і приналежність до громадянства.

Останнє можна визначити двома різними поняттями:

1) як стан, в якому особа юридично перебуває в статусі громадянина країни, має подвійне (множинне) громадянство іншої країни та фактично перебуває, здійснює свої права і свободи, а також має обов'язки на її території.

Такий підхід відповідає сучасним умовам глобальних міграційних процесів та розмежовує національну ідентичність і «вигідне» громадянство, яке набула особа як ще одне, додаткове;

2) коли особа ідентифікує себе як громадянин певної держави, але поки не має відповідного статусу. Наприклад, коли відчують себе частиною суспільства, тривалий час прожива-

ють на території нової держави, мають предків, спадок чи сім'ю;

3) стан, в якому особа опиняється із об'єктивних причин, інколи незалежних від її волі, наприклад через територіально-політичні умови, які склалися в даний момент. Яскравим прикладом був розпад 26 грудня 1991 р. СРСР, після якого виникло п'ятнадцять нових держав, а отже й громадянств. В такому випадку натуралізація є одним із основних способів, якими людина може отримати громадянство країни легально завдяки факту приналежності.

Що ж стосується України, то після проголошення незалежності 24 серпня 1991 р. в нашій державі також з'явилося нове громадянство, українське. Так, фактично місяць із дня розпаду СРСР і до моменту проголошення незалежності, формувалася держава, її основні інститути (громадянства в тому числі), нормативна база, суспільні відносини, політичні органи та багато іншого. Тобто, за цей час, фактично, люди які не відчували себе (ідентифікували) українцями мали виїхати.

Нормативно-правові акти, які регулюють питання приналежності особи до громадянства України наступні: Конституція України; Цивільний кодекс України Закон України «Про громадянство України»; Указ Президента України від 27 березня 2001 року № 215 «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»»; Наказ Міністерства закордонних справ України від 23 квітня 2018 року № 182 «Про затвердження Положення про консульський збір України та Інструкції про порядок справляння сум консульського збору за вчинення консульських дій, обліку сум консульських надходжень та проведення звірок фактичних консульських надходжень в закордонних дипломатичних установах України; Наказ Міністерства фінансів України від 07 липня 2012 року № 811 «Про затвердження Інструкції про порядок обчислення та справляння державного мита».

Отже, в питанні приналежності до громадянства України законодавець пішов наступним шляхом – відповідно до вимог ст. 3 Закону України «Про громадянство України» громадянами України є:

1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України є громадянами України з 24 серпня 1991 р.

2) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань,

статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» від 13 листопада 1991 року проживали в Україні і не були громадянами інших держав є громадянами України з 13 листопада 1991 р.;

3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 р. і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», та діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України є громадянами України з моменту внесення відмітки про громадянство України;

4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

Можна виділити дві групи громадян колишнього СРСР, які є претендентами на отримання українського паспорту в результаті проходження процедури встановлення належності до громадянства України: особи, які на 1991 р. вже були повнолітніми, тобто старшими за 18 років, та особи, які на 1991 р. ще не досягли 18 років.

Процедура встановлення належності до громадянства України стосується тих громадян колишнього СРСР, хто вже визнається громадянином України відповідно до ст. 3 Закону України «Про громадянство України» але з тих чи інших причин досі не має паспорту громадянина України.

Як не дивно, але процедура все ще актуальна, адже протягом 2014-2021 років Державна міграційна служба України встановила належність до громадянства України на підставі рішень судів 2,243 громадян колишнього СРСР та оформила належність до громадянства України на підставі внесених написів «Громадянин України» 526 громадян колишнього СРСР.

Отже, можна дійти таких висновків, що громадянство, і в більш широкому значенні належність до громадянства зазвичай належать до прав та обов'язків, що визначають відносини між людиною та політичною одиницею, такою як держава.

Права і свободи від статусу громадянства, тобто приналежності можуть включати: конституційні права, соціально-економічні права, релігійні права і свободи, право життя і захист честі і гідності, право на працю та приватну власність; право брати участь у політичному житті; право на судовий захист, справедливе правосуддя; доступ до медичних установ тощо. Зобов'язання додаткового громадянства включають лояльність до політичного керівництва держави, нормативних законів, соціальних норм та релігійних віросповідань.

Список використаних джерел:

1. Sassen, Saskia (2002). «17. Towards Post-National and Denationalized Citizenship». In Isin, Engin F.; Turner, Bryan S. (eds.). *Handbook of Citizenship Studies*. SAGE Publications. p. 278. https://books.google.com.ua/books?id=gtiZqLcJYZEC&redir_esc=y
2. CITIZENSHIP & NATIONALITY [Електронний ресурс]. *International justice resource center*. 2012. Режим доступу до ресурсу: <https://ijrcenter.org/thematic-research-guides/nationality-citizenship/>.
3. Bellamy, Richard, 'Membership and belonging', *Citizenship: A Very Short Introduction*, Very Short Introductions (Oxford, 2008 ; online edn, Oxford Academic, 24 Sept. 2013). <https://doi.org/10.1093/actrade/9780192802538.003.0003>
4. Simonsen, K.B. Does citizenship always further Immigrants' feeling of belonging to the host nation? A study of policies and public attitudes in 14 Western democracies. *CMS* 5, 3 (2017). <https://doi.org/10.1186/s40878-017-0050-6>
5. Закон України «Про громадянство України».
6. Указ Президента України від 27 березня 2001 року № 215 «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»»
7. Наказ Міністерства закордонних справ України від 23 квітня 2018 року № 182 «Про затвердження Положення про консульський збір України та Інструкції про порядок справляння сум консульського збору за вчинення консульських дій, обліку сум консульських надходжень та проведення звірок фактичних консульських надходжень в закордонних дипломатичних установах України.
8. Наказ Міністерства фінансів України від 07 липня 2012 року № 811 «Про затвердження Інструкції про порядок обчислення та справляння державного мита»

Shcherbaniuk O.V., Tkachenko Ye.V. Citizenship of a person in the context of migration processes

The basis of the discussion about citizenship is that when a person acquires another citizenship, the latter loses its uniqueness (exclusivity) and is accompanied by the person acquiring rights, freedoms and obligations in another state. In such a case, we cannot consider citizenship status as belonging to one nation-state, and therefore the loyalty of a person to one of the countries is

called into question. The mass migration of immigrants into Western democracies has sparked controversy over who can become and remain a citizen, what requirements apply to those applying for citizenship, and ultimately what it means to be part of a particular state. Citizenship and migration are vivid examples of how legal concepts and their regulation depend on state policy, public attitudes of the population of the host country, nationality and identity of a person. In the modern world, under the influence of deep social, economic, political and other problems, people increasingly actively cross the borders of different states, causing migration processes. The access of immigrants to the citizenship of the country, their residence is increasingly discussed in Western democracies. At the heart of this debate is that citizenship and nationality are closely linked, but at the same time there are significant country-by-country differences in approaches to citizenship in Western democracies. Therefore, there is currently a need for a more nuanced understanding of citizenship and a person's belonging to one or more states. The rules governing the acquisition and loss of citizenship are called citizenship laws. As mentioned above, each state has its own, unique migration policy and norms regarding citizenship, but two fundamental principles regarding citizenship have been formed in international law, which generalize the grounds of how a person becomes a member of a state and how this status can be lost.

Key words: *citizenship, migration, immigrants, human rights, state policy, personal identity.*