З'ЯСУВАННЯ ІСТОРИЧНОЇ ВОЛІ ЗАКОНОДАВЦЯ ЯК СПОСІБ ТЛУМАЧЕННЯ ПОЛОЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ГРОМАДЯНСТВА

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

Нині одним з найбільш обговорюваних українським суспільством питань є, чи слід українським громадянам надати право перебування в громадянстві кількох держав. В юридичній площині ця проблема знаходить своє відображення в дискусії навколо тлумачення положення статті 4 Конституції України: «в Україні існує єдине громадянство». Чи означає дане положення Конституції України конституційну заборону множинного (подвійного) громадянства, чи ні? Відповідь на питання криється в аналізі теорій тлумачення. 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, Конституція України 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 значення. У першому випадку він розглядався в контексті перебування особи в громадянстві двох і більше держав, а в другому передбачав наявність в особи як загальнодержавного громадянства, так і окремого громадянства адміністративно-територіальних одиниць чи суб'єктів федерації.

В 2006 році Україна ратифікувала Європейську конвенцію про громадянство, в 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

©Москалюк О.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, чи лише подвійного громадянство?

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 документу та бажання його авторів.

Прийняття Конституції 1996 р. відбувалося в умовах становлення української держави. Так, 17 березня 1995 року кримський парламент готує вже другу конституцію, яку й приймає 1 листопада 1995 року. В 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. 134].

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 є 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 громадянства[1].

Втім, насправді слід визнати, що будь-які спроби тлумачити правові норми з огляду на наміри історичного законодавця практично завжди приречені на провал з огляду на наступне. Ще не так давно в юридичній літературі воля (намір) законодавця в українській літературі розглядалася як єдине і цілісне поняття [2]. Нині такий підхід цілком обґрунтовано критикується в юридичній літературі. Поняття воля законодавця не є монолітним утворенням, оскільки з однаковим успіхом може бути ототожнене з намірами кількох різних суб'єктів [3, с. 289]. 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

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

©Москалюк О.В.

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 [4, с. 54]. До того ж мотиви, чому 226 депутатів голосують за ту чи іншу редакцію статті закону можуть бути діаметрально протилежними, тому стає зрозумілим, що встановлення дійсної волі законодавця є справою безнадійною [5, с. 63].[2]

Застосування волі історичного законодавця як критерію тлумаченню 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 продовжували діяти низка норм, прийнятих за часів нацизму. Зрозуміло, що в умовах нового правопорядку здійснювати тлумачення шляхом з'ясування волі історичного законодавця було б абсурдно. Можна навести і інший не менш яскравий приклад. В Декларації незалежності США найбільш відомим висловлюванням є «all men are created equal». На сьогодні цей вислів сприймається як «всі люди створені рівними». Втім, у XVIII він мав зовсім інший смисл. По-перше, він стосувався саме чоловіків, а по-друге, саме представників білої раси. До того ж, слід враховувати, що причини, якими керувався законодавець, приймаючи правову норму, можуть повністю втрачати свою актуальність (див. напр. [6, с. 217])[3].

Відтак, для тлумачення поняття статті 4 Конституції України залишається розглянути ще варіант, ніби вона прийняття зараз, з точки зору сучасного законодавця. В такому разі слід виходити з наступного. Розуміння конституційної норми законодавцем відображується в прийнятих ним законах.

[2] Так, 8 жовтня 1991 року був прийнятий Закон України "Про громадянство України",яким допускалось право громадян України перебувати також у громадянстві іншої держава 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 [1, с. 129].

[3] В Цьому контексті слушною видається думка Р. Ципеліуса. Зокрема, він пише: «представницька демократія містить у собі елемент безпосередньої, прямої демократії. Як наслідок, у представницькій демократії уявлення про мету рішень і, відповідно, самі ці рішення слід тлумачити так, як цього вимагають прийнятні для більшості уявлення і як їх повинен собі уявляти чи міг би уявляти носій цих уявлень. Тоді при застосуванні права матиме місце легітимне представництво депутатами виборців» [7, с. 45].

©Москалюк О.В.

Чим загальніше сформована конституційна норма, тим більше поле для маневру у законодавця сформулювати деталізуючі Конституцію положення на свій розсуд. Свого роду недосказаність в межах тексту конституції як раз і є свідченням компромісу між різними політичними силами, які таким чином пом'якшують суперечності навколо найбільш гострих питань. З огляду на появу після прийняття Конституції України в 1996 році терміну «множинне громадянство» та еволюцію поняття «подвійне громадянство», сучасний український законодавець має всі підстави розглядати статтю 4 Конституцію як з точки зору заборони, так і дозволу громадянам України перебувати в громадянстві іншої держави.

Інакше кажучи, законодавець може користуватися при прийнятті нових законів правилом «дозволено все, що не заборонено Конституцією». Як тут не погодитися з висловленою М. Савчином думкою, що законодавець володіє широкою свободою розсуду у визначенні загальних моделей правового регулювання. Законодавець зв'язаний Конституцією, однак конституція дає широку свободу політичного розсуду формулювання правового припису у формі закону. Така зв'язаність законодавця конституцією полягає в тому, що парламент у поточному законодавстві повинен розвивати і доповнювати зміст конституційних цінностей і принципів, однак він може обирати модель правового регулювання. Визначення певної моделі законодавчого регулювання є ніщо інше як інтерпретація конституції парламентом [8, с. 305-306].

Разом з тим, широкі межі для трактування статті 4 Конституції України, зовсім не означають дозвіл на її довільне тлумачення. В американській юридичній літературі навіть прихильники динамічного тлумачення вказують на те, що воно має обмежений характер. В попередній нашій статті ми вказували, що на сьогодні вимога, яка ставиться до президента США «громадянин США за народженням в силу природного стану речей » («national born citizen») викликає чимало дискусій. Консерватори вважають, що це положення передбачає можливість стати Президентом лише особам, які народилися на території США і обоє батьків якої повинні бути громадянами США. В той же час, ліберали (прихильники динамічного та еволюційного тлумачення) наголошують, що відповідне положення необхідно розглядати з урахуванням вимог часу. Тлумачити норму необхідно таким чином, щоб надати право максимальній кількості громадян США балотуватися в Президенти США. Тобто на їх переконання формулювання «national born citizen» дає підстави балотуватися на посаду Президента США всім особам, які народжені на території США, або в яких хоча б один з батьків на момент народження мав американське громадянство. Інакше кажучи необхідно застосувати тлумачення, яке б зменшило б шкоду від застарілої конституційної норми [9]. Втім, навіть ліберали наголошують на відсутності правомірного способу прочитати положення Конституції США так, щоб Шварцнегер та інші натуралізовані громадяни могли стати Президентом США [10].

©Москалюк О.В.

Підсумовуючи викладене, вважаємо за необхідне зробити кілька висновків. Тлумачення норм Конституції необхідно здійснювати, виходячи з наміру актуального законодавця, зважаючи на час застосування норми. В той же час, встановлення причин та обставин прийняття правової норми може бути додатковим орієнтиром для розуміння змісту правової норми. В розрізі положень статті 4 Конституції України, зважаючи на історичні умови прийняття Конституції України, розвиток законодавства про громадянства та соціальні умови зі стовідсотковою впевненістю можна казати лише про те, що Конституція забороняє окреме громадянство адміністративно-територіальних одиниць України. В той же час можливість множинного громадянство безпосередньо Конституцією не врегульоване. Це дозволяє сучасному законодавцю в поточному законодавстві самостійно обирати модель врегулювання множинного громадянства.

Використані джерела:

1. Бедрій Р.Б. Громадянство України: конституційно-правові основи : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «конституційне право» / Р.Б. Бедрій – К., 2005 – 187 с.

2. Власов Ю. Л. Проблеми тлумачення норм права : монографія / Ю. Л. Власов. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 180 с.

3. Малишев Б.В. Правова система (телеологічний вимір): Монографія / Б.В. Малишев. – К.: «ВД «Дакор», 2012. – 364 с.

4. Михайлович Д.М. Официальное толкование закона: Дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук.: спец: 12.00.01 «теория и стория государства и права; история политических и правовых учений» / Д. М. Михайлович. – Х., 2003. – 203 с.

5. *Мірошниченко* А. М. *Статичне* та *динамічне тлумачення* права / А. М. *Мірошниченко //* Право і громадянське суспільство. – 2012. –. № 1. – С. 59–66.

6. Мірошниченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні: монографія. – К.: Алерта ; КНТ ; ЦУЛ , 2009. – 268 с.

7. Циппеліус Р. Методика правозастосування / Р. Циппеліус. – К.: ТОВ «ВО Юстініан»», 2016. – 192 с.

8. Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції: теорія і практика реалізації : дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право» / М.В. Савчин. – К., 2013. – 564 с.

9. Москалюк О.В. Підходи до тлумачення поняття «natural born citizen» в конституційному праві США / О.В. Москалюк // Право і громадянське суспільство. – 2016. - №2. – С. 81 – 87. – Режим доступу: http://lcslaw.knu.ua/images/2142016.pdf

©Москалюк О.В.

10. Lawrence B. Solum. Originalism and the Natural Born Citizen Clause. – [Electronic source]. – Access mode: https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/859

В статті на прикладі положень Конституції України про громадянство розглянута проблема тлумачення правових норм. Автор приходить до висновку, що тлумачення норм Конституції необхідно здійснювати, виходячи з наміру актуального законодавця, зважаючи на час застосування норми. Застосування волі історичного законодавця як критерію тлумаченню правових норм є проблематичним, оскільки в сучасних умовах встановити хто саме є автор закону видається неможливим. До того ж слід враховувати, що з часу прийняття норми відбуваються зміни в суспільних відносинах, які можуть призводити до змін в тлумаченні. Разом з тим, встановлення причин та обставин прийняття правової норми може бути додатковим орієнтиром для розуміння змісту правової норми.

Ключові слова: *теорії тлумачення, тлумачення правових норм, множинне громадянство, тлумачення Конституції*

В статье на примере положений Конституции Украины о гражданстве рассмотрена проблема толкования правовых норм. Автор приходит к выводу, что толкование норм Конституции необходимо осуществлять, исходя из времени применения нормы. Применения воли исторического законодателя как критерия толкования правовых норм является проблемным, поскольку в современных условиях установить кто именно автор закона, является невозможным. К тому же, следует учитывать, что со времени принятия нормы происходят изменения в общественных отношениях, которые могут влиять на изменения в толковании. Вместе с тем, установление причин и обстоятельств принятия правовой нормы может быть дополнительным ориентиром к пониманию содержания правовой нормы.

Ключевые слова: *теории толкования правовых норм, толкование правовых норм, множественное гражданство, толкование Конституции*

In the article, on the example of the provisions of the Constitution of Ukraine on citizenship, the problem of interpretation of legal norms is considered. The author comes to the conclusion that interpretation of the norms of the Constitution shall be carried out on the basis of the intention of the current legislator, taking into account the time of application of the norm. Application of the will of the historical legislator as a criteria for interpreting legal norms is problematic, since nowadays it is impossible to establish who exactly the author of the law is. In addition, it should be taken into account that since the adoption of the norm the changes in public relations take place, which may lead to changes in the interpretation. At the same time,

©Москалюк О.В.

establishing the causes and circumstances of the adoption of a legal norm may be an additional reference point for understanding the content of the legal norm.

Key words: *the theories of interpretation of rules, interpretation of the legal norms, multiple nationality, interpretation of the Constitution*

©Москалюк О.В.