

23. Про державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 302.

24. Бандурка А.М. Оперативно-розыскная деятельность: правовой анализ / А.М. Бандурка, А.В. Горбачев. – К. : Юринком Интер, 1994. – 160 с.

25. Про затвердження Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства : наказ Міністерства охорони природних ресурсів України від 10 вересня 2008 р. № 464 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 4. – Ст. 61.

26. Про затвердження переліку питань для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері землеустрою та Уніфікованої форми акта перевірки, який складається за результатами відповідних заходів : наказ Мінагрополітики від 11 лютого 2013 р. № 79 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 15. – Ст. 31.

ЛАЗАРЄВ В. В.,

старший викладач кафедри
загальноправових дисциплін факультету
права та масових комунікацій
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.71 (091)

ОСНОВНІ ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ПРОЦЕДУР З ПИТАНЬ ГРОМАДЯНСТВА

У статті досліджується проблематика розвитку основних етапів становлення процедур з питань громадянства. Звертається увага на розвиток процедур з питань громадянства у період античності, середньовіччя, після буржуазних революцій.

Ключові слова: громадянство, набуття громадянства, припинення громадянства, стадії.

В статье исследуется проблематика развития основных этапов становления процедур по вопросам гражданства. Обращается внимание на развитие процедур по вопросам гражданства в период античности, средневековья, после буржуазных революций.

Ключевые слова: гражданство, приобретение гражданства, прекращение гражданства, стадии.

The questions of the basic stages of becoming of institute of citizenship are probed in the article. Attention applies on development of citizenship of antiquity, dark ages, institute of citizenship after bourgeois revolutions.

Key words: citizenship, acquisition of nationality, ceasing of nationality, stages.



Вступ. Питання щодо історії виникнення, етапів розвитку і сучасного стану громадянства має велике значення для науки конституційного права. Без його розгляду, як і без розгляду будь-якого іншого державно-правового явища, вивчення громадянства навряд чи може бути визнане глибоким і всебічним [1].

Інститут громадянства, його еволюція досліджувалися в роботах ряду вітчизняних і закордонних дослідників, зокрема С.А. Авак'ян, В.Я. Кикоть, О.Л. Копиленко, О.О. Майданник, М.М. Смородін, М.І. Суржинський, Ю.М. Тодика, П.Ф. Чалий та ін. Водночас варто зазначити, що питання розвитку процедур з питань набуття і втрати громадянства у вітчизняній науці комплексно не досліджувалися.

Постановка завдання. Метою даної роботи є визначення основних етапів становлення і розвитку процедур з питань громадянства.

Результати дослідження. У юридичній літературі існує низка підходів до виникнення громадянства, однак будемо дотримуватися думки, що як державно-правове явище громадянство оформилося разом із виникненням античних рабовласницьких держав (Афіни, Спарта, Рим) [2, с. 145].

У Стародавній Греції громадянство було прив'язано до міста. Лише в тому місті, в якому людина народилася і була повноправним громадянином, вона могла користуватися політичними та іншими громадянськими правами. За порядком отримання громадянства у Стародавній Греції можна визначити дві абсолютно протилежні процедури його набуття. До таких відмінних між собою полісів можна віднести Спарту й Афіни. Тому, на нашу думку, детальніше слід розглянути особливості набуття громадянства періоду античного світу. І почнемо його дослідження з такого міста-поліса, як Спарта.

Громадянином Спарти могла бути тільки людина, що відповідає чотирьом вимогам держави, які висувалися до майбутнього громадянина: 1) походження від батьків громадян; 2) наявність клера (земельного наділу) з ілотами (рабами); 3) проходження школи спартанського військового навчання; 4) повне підпорядкування законам спартанської держави і представникам державної влади.

Також можна додати, що у встановлений державою термін батьки приносили новонароджених дітей на огляд старійшини. Дитина, фізично неповноцінна, скидалася у прірву; фізично здорові діти поверталися батькам [3, с. 24]. Таким чином, ми можемо констатувати, що до основних чотирьох вимог, що пред'являлися для вступу до громадянства Спарти, можна додати ще одну вимогу – бути фізично здоровим. Ця вимога, на нашу думку, була викликана особливостями життя тогочасного суспільства, оскільки лише фізично здорові люди могли повноцінно боротися за життя, воювати, пристойно представляти своє суспільство.

З перелічених вимог для отримання громадянства Спарти процедурним можна вважати проходження школи спартанського навчання, оскільки лише після закінчення школи можна було отримати громадянські права, а при проходженні навчання варто було пройти певні випробування.

По-перше, при переході з однієї вікової групи до іншої влаштовувалися випробування сили і доблесті хлопчиків. На цих випробуваннях були присутні члени герусії з царями на чолі, і ефори, і старійшини, а також пересічні члени спартанської общини. Одне з таких випробувань добре відоме за описом Павсанія. У встановлений час у місцевості платанів проходили показові битви спартанської молоді, яка була розділена на два загони [3, с. 25].

Наступним етапом отримання громадянських прав було випробування на святі Артеміді Орфії. У ці дні перед вівтарем богині відбувалося бичування юнаків зеленими вербовими лозами. Бичування було суворим, і молодий спартіат повинен був його витримати не випустивши жодного стону [3, с. 26].

Третій етап – це участь в приптіях. На цей час юнаки покидали межі міста. Здобуваючи їжу власними руками, вони ховалися вдень і виходили із засідки лише вночі [3, с. 26].



Отже, процедура з отримання громадянства у Стародавній Спарті включала перевірку фізичних сил, витривалості, перевірку бойових навичок, вміння виживати у суворих умовах тогочасного світу, що було викликано суспільно-політичним життям полісу, громадянами якого могли бути лише фізично здорові воїни, які могли повною мірою продовжувати войовничі традиції полісу.

Ще одним потужним полісом Стародавньої Греції були Афіни. Афіни відігравали провідну роль в історії всієї Греції і залишили для людства велику і дуже цінну спадщину як в області культури, так і у сфері державно-правового життя [4, с. 45].

Громадяни Афін складали ту частину населення, яка користувалася всіма політичними і цивільними правами. Вони могли брати участь у народних зборах, бути обраними на посади. Громадянство Афін давало право на одержання від держави всілякої допомоги [4, с. 64–65]. То ж виникає цілком закономірне питання: як можна було стати громадянином? Громадянином вважалася особа чоловічої статі, в якої батько і мати були за народженням повноправними громадянами Афін.

Того часу в Афінах існувала і певна процедура прийняття до громадянства: «Громадянськими правами користуються особи, обоє з батьків яких є громадянами. Вони вносяться до списків демотів після досягнення вісімнадцятирічного віку. Кожного разу, коли проводиться їх запис, демоти вирішують голосуванням під присягою стосовно їх: по-перше, чи знаходять, що вони досягли покладеного законом віку (у разі негативного рішення молоді люди знову вступають у розряд неповнолітніх); по-друге, чи вільний кожен із них окремо і чи законно народжений. Потім, якщо його кандидатуру відхилять, визнавши не вільним, він має право апелювати до суду. Демоти обирають як обвинувачів п'ятьох зі свого середовища і, якщо буде визнано, що він не має права бути записаним, держава продає його в рабство; якщо ж він виграє справу, демоти зобов'язані його вписати...» [5, с. 34]. Таким чином, громадянство надавалося представниками громади на загальних зборах з обов'язковою перевіркою умов, необхідних для отримання громадянського статусу. Це виглядає цілком логічним, оскільки громадянство прив'язувалося до поліса. Лише повноправні громадяни шляхом голосування могли вирішити, кому можна надати подібний статус. Підтвердженням громадянства особи в Афінах був відповідний запис у книзі, який робили демоти.

Наступним історичним етапом розвитку держави і права після Стародавньої Греції, як правило, виступає Стародавній Рим. Історія Стародавнього Риму починається з VII або початку VI століття до н. е. Римська держава розвинулася з міської общини і спочатку була організацією, багато в чому схожою з грецькими полісами [6, с. 12].

З народження Риму його повноправними громадянами могли бути лише певні люди – «патриції». Згодом, завдяки певним процесам, що відбувалися в суспільстві, до повноправних громадян додалися і «плебеї». Варто також зауважити, що зв'язок патриціїв із громадянством – це лише одна з теорій.

Для набуття громадянства особою необхідно було дотриматися певних вимог. Так, громадянином вважався чоловік, народжений від повноправних батька і матері [7, с. 58]. З досягненням повноліття римський юнак приводився батьком на форум (площа у Римі, де відбувався суд і багато інших офіційних дій) і записувався у відповідну трибу. З цього моменту громадянин ставав політично повноправним [8, с. 81]. За деякими відомостями, від будь-якого вступаючого в ряди громадян хлопця вимагалось знання законів напам'ять. Вважалося, що без цього не можна виконувати обов'язки громадянина, особливо суддівські [8, с. 95]. Тобто при отриманні громадянських прав юнак повинен був складати перед громадою іспит зі знання законів, це було обов'язковим елементом процедури отримання громадянства. Таким чином, ми бачимо, що громада перевіряє, чи гідна молода людина стати повноправним громадянином і вступити в їх ряди. І знову ж, як і в Стародавній Греції, ми зустрічаємо елемент підтвердження громадянства – запис у відповідну книгу. Виникає питання: чи правильно це. Але у місті, де переважна



більшість мешканців знають один одного і громадянство отримується прилюдно, такий підхід виглядав цілком закономірним. Після цього він набував право участі в народних зборах, право бути обраним на посаду в державному і судовому апараті, право служби у війську (і, відповідно, участі в розподілі військової здобичі) [7, с. 58].

Водночас варто зауважити, що у Стародавньому Римі починає практикуватися і позбавлення громадянства. Можна відзначити, що втрата громадянства була пов'язана з продажем у рабство за борги (до 326 р. до н. е.) [7, с. 58] (відповідно до тексту дванадцяти таблиць *civis*, що не заплатив своїх боргів, може бути проданий як раб *trans Tiberim* у країну етрусків, втрачаючи відразу і свободу, і громадянство) [9, с. 3] або за скоєння злочину. Також втрата громадянства наставала внаслідок заслання чи вигнання [7, с. 58]. У даному випадку ми вже бачимо, що, на відміну від Стародавньої Греції, у Римі вже практикується позбавлення громадянства і, скоріш за все, позбавляла громадянства громада, визнавши на зібранні дії громадянина такими, що принижують честь і гідність громадянина. Так, було визначено підстави для позбавлення громадянства і порядок його позбавлення.

Розширення Римської Імперії призвело до того, що надання і позбавлення громадянства переходить до державного апарату. На підтвердження тези стосовно набуття громадянства можна навести таку інформацію: за правління Юлія Цезаря поширеною практикою стало надання прав римського громадянства населенню провінцій шляхом видання указів [7, с. 67–68]. Стосовно позбавлення громадянства, то «серед осіб, що не бажали служити у війську, Август провів жеребкування, і в кожного п'ятого (із тих, хто не досягли 35-ти літнього віку) і в кожного десятого (із більш старших) відняв громадянські права і майно» [10, с. 10]. Тут ми бачимо перші зміни в самому порядку надання громадянства, оскільки право надання громадянства переходить від громади до уповноваженої особи, тому громадянство надається загальнодержавними указами, що походять від керівництва країни, а не залежить від рішень громади і не вимагає від здобувача громадянства обов'язкового виступу перед громадою зі складанням іспитів і доведенням того, що він гідний стати громадянином. Крім того, починає практикуватися і позбавлення громадянства на державному рівні.

Занепад рабовласницького ладу і формування феодального суспільства внесли зміни у розуміння громадянства. Остаточо зникає обмежений принцип юридичної рівності вільного населення; із соціальної структури усуваються повністю безправні. Замість поняття «громадянство» у феодальному суспільстві з'являється термін «підданство», що характеризує особисту залежність васала від сюзерена [2, с. 148]. Але поняття «громадянство» не зникає зовсім, воно існує і розвивається поряд із підданством.

Для того, щоб одержати право громадянства, досить було бути прийнятим до однієї з міських корпорацій, гільдій, цехів тощо з дотриманням усіх відповідних формальностей [11, с. 134–135]. Як бачимо, громадянином можна було стати, ставши повноправним членом корпорації, гільдії, цеху.

Стосовно цехів, то слід зазначити, що мало було бути зарахованим до цеху, необхідно було стати майстром. Щоб зробитися майстром, необхідно було витримати два іспити: один усний, на якому кандидат повинен був дати доказ свого теоретичного знайомства з ремеслом; інший – практичний, такий, що полягав у виготовленні зразкового твору, шедевра [11, с. 212]. Таким чином, порядок прийому до громадян міста зводиться до складання суворого екзамену перед «громадянами», які шляхом голосування вирішували, чи гідний здобувач стати громадянином і посісти місце поряд із ними.

Не менш цікавими можна вважати правила вступу до гільдій, наприклад до купецької. Правила прийому в члени гільдії робилися з часом все суворіше і суворіше; поки установа була молода і вимушена була вести боротьбу за існування, вона не піклувалася про те, щоб обмежити доступ у своє середовище; їй важливо було окріпнути. Зате у міру того як вона завойовувала міцніше становище, у міру того як участь в гільдії по-



чала робитися джерелом матеріальних вигод, лібералізм почав мало-помалу змінятися суворішими правилами. Спочатку, наприклад, відчуження гільдійських прав було дуже звичайною річчю; пізніше воно почало обмежуватися; спочатку в гільдії допускалися і ремісники, в яких ще не було своїх гільдій; пізніше їх вже не пускали; втім, коли ремісники завоювали свої гільдії, вони вже не просилися у купецькі. Достовірно відомо одне: сини гільдійських могли вступати в гільдії при менших внесках, ніж сторонні; але туди допускалися і купці з інших міст; іноді навіть сусідні з містом поміщики і навіть монастирі, щоб забезпечити собі право торгівлі і користування гільдійськими привілеями, вступали в гільдії. Але, звичайно, основний контингент членів гільдії набирався з місцевих городян, притому, мабуть, виключно з повноправних, з утримувачів по міському праву [11, с. 184].

У середні віки у Європі, як і в стародавній Греції, громадянство починає прив'язуватися до міст. Воно починає ставати родовим, оскільки для отримання громадянства необхідно було вступити в цех або гільдію, а зробити це жителям міста, не синам представників цеху або гільдії, стає дедалі важче. У середні віки громадянами ставали лише заможні люди, оскільки вступ до громадянства починає супроводжуватися обов'язковими матеріальними або грошовими внесками. Порядок набуття громадянства залишається таким самим, як і в часи античності: громадяни збираються і проводять іспити для здобувачів громадянства, вирішуючи, чи відповідає майбутній громадянин усім встановленим вимогам.

У даний історичний період громадяни утворюють тільки привілейований клас. Тому існування понять «громадянин», «громадянство» само по собі не є доказом наявності в стародавніх республіках державно-правового інституту громадянства. У цих державах питання громадянства не піддавалися правовій регламентації, не існувало в цей час і правовідносин з приводу громадянства, отже, був відсутній і сам правовий інститут громадянства.

Сучасне поняття громадянства історично пов'язане з Великою французькою революцією XVIII ст. Політико-правова концепція «вільного громадянина» стала обґрунтуванням ліквідації феодального ладу, розвитку нових політичних та економічних відносин.

Рівність «вільних громадян» як учасників суспільного договору була протиставлена ієрархії, притаманній абсолютній монархії, тому громадянство стало заміною підданству, котре позначало васальні відносини, особисту залежність індивіда від влади (держави), персоніфікованої феодальним сувереном [12, с. 184].

Раніше за інші держави Європи ступила на раціональний шлях розбудови інституту громадянства Франція. В основу набуття права громадянства вона поклала, насамперед, походження. За французьким законодавством кожна особа, народжена від підданих Франції, хоча б і в іншій державі, наслідуює стан своїх батьків. Діти іноземців, що народилися у Франції, не вважаються французькими підданими. Їм надається право просити для себе прав французького громадянина по досягненню повноліття і за умови проживання у Франції. Але потім французьке законодавство визнає і протилежне. Так, воно дозволяє французам, які проживають за кордоном і не бажають вертатися у Францію, приймати підданство іноземної держави. Крім походження, права французького підданства набуваються шляхом шлюбу. Нарешті, до способів набуття французького громадянства слід віднести натуралізацію. На підставі закону про натуралізацію від 29 червня 1867 р. іноземець, що досяг 21 року й отримав право проживання у Франції відповідно до ст. 13 Цивільного кодексу або пробув у Франції з дозволу уряду 3 роки, може бути допущеним до користування всіма правами французького підданого. Водночас уряд може і не задовольнити клопотання іноземця. Разом із тим уряд може і скоротити строк проживання (до одного року), якщо іноземець здійснив будь-які важливі послуги Франції – політичні, наукові або промислові, витратив великі капітали на заснування будь-якого ко-



рисного підприємства у Франції [13, с. 202–203]. Тут ми вперше можемо побачити, що умови набуття громадянства закріплюються на законодавчому рівні. Вперше бажачі набуття громадянства вимушені доводити державі строки проживання на її території та інші необхідні умови. Порядок прийняття до громадянства або його позбавлення, що здійснюється державними органами, є єдиним по всій країні. У цей час в інших країнах розпочався процес прийняття законів про громадянство, які передбачають різні умови для натуралізації. Так, прийнято відповідний закон у США, який збільшував строк проживання у США, необхідний для отримання громадянства [14].

Розвиток інституту громадянства, порядку його набуття і припинення проходив також і в інших країнах Європи. Щоправда, в кожній країні існували свої певні особливості цього розвитку залежно від історичних особливостей її розвитку. Як приклад можемо навести таку країну, як Англія. Іноземці, що не перебували у підданстві англійської королеви, могли просити статс-секретаря внутрішніх справ про посвідчення у натуралізації. Прохання це має бути поданим після закінчення строку попереднього проживання, що визначалося як законом, так і циркулярами міністра внутрішніх справ. Іноземець, що клопотав про натуралізацію, зобов'язаний повідомити всі відомості про себе, які може від нього вимагати статс-секретар. Міністр внутрішніх справ має право відмовити у клопотанні, навіть без пояснення мотивів. Таке рішення в даному випадку є безапеляційним. Проте якщо особа отримала підтвердження натуралізації, то вона набуває всі права природного англійського підданого, але за умови, щоб ця особа відмовилася від попереднього підданства [13, с. 203–204]. Такими особливостями відрізняється порядок зміни громадянства на початку його становлення. Характеризуючи початковий етап розвитку інституту громадянства сучасності варто відзначити, що набуття прав підданства визначається перш за все народженням. Потім для іноземців, що народилися в межах даної країни, не встановлюється належність до підданства цієї країни, але дається право, досягши повноліття, обрати або не обирати громадянство тієї держави, де вони проживають. Нарешті, решта іноземців може стати підданими абсолютно чужої для них країни за допомогою натуралізації на відомих умовах [13, с. 205]. Інші країни світу, впроваджуючи інститут громадянства у своє політико-правове життя, починає дотримуватися подібних процедур прийняття і виходу з громадянства, висуваючи аналогічні вимоги.

XXI сторіччя внесло певні зміни у порядок набуття громадянства. Низка розвинутих західних країн почали практикувати перевірку рівня знань мови, країнознавчі тести як елемент процедури набуття громадянства. Поряд із цим низкою країн процедури з питань громадянства частково перенесено в електронну сферу. Зокрема, можна навести приклад Російської Федерації, де на сайті «Електронний Уряд: держпослуги» [15] наводиться детальний порядок зміни громадянства, перелік необхідних документів, адреси державних органів, до яких необхідно звернутися для вирішення питання. Такий підхід до вирішення питань стосовно громадянства значно полегшує роботу як державних органів, так і осіб, які бажать змінити громадянство.

Таким чином, можна зазначити, що в результаті переходу відношення громадянства від обмеженої групи до всієї держави країни створюють спеціальні органи з питань громадянства, які займаються питаннями надання і позбавлення громадянства. Розробляються спеціальні порядки вступу до громадянства. Так, здобувачам громадянства необхідно проходити декілька етапів для позитивного результату. Водночас розвинені країни роблять процедури набуття громадянства більш жорсткими. Так, останнім часом до процедури набуття громадянства низка країн додали іспити на знання національної мови, культури, звичаїв, права.

Висновки. Розглянувши історичний аспект розвитку інституту громадянства, порядку його набуття і припинення, можна визначити основні етапи його становлення: порядок набуття і припинення громадянства за часів античності; порядок набуття гро-



мадянства у період середньовіччя; процедури з питань громадянства після буржуазних революцій; перехід процедур з питань громадянства в електронну сферу.

Незважаючи на основні етапи становлення і розвитку інституту громадянства, варто зазначити, що порядок надання громадянства має лише два різновиди: питання стосовно прийняття до громадянства вирішувала громада, а надалі право прийняття до громадянства перейшло до державних органів. Так, із плином часу завдяки певним історичним подіям люди отримали політичні права і право називатися громадянином своєї країни. Становлення державно-правового інституту громадянства, процедурних питань набуття і припинення громадянства, принципи його правового регулювання перебувають під прямим впливом процесів, що відбуваються в конкретній державі, оскільки інститут громадянства не може не вбирати в себе особливості і суперечності відповідного етапу розвитку суспільства й держави. Отже, можна зазначити, що розвиток інституту громадянства є перманентним процесом.

Список використаних джерел:

1. Мещеряков А.В. Институт гражданства : возникновение, содержание, типы / А. В. Мещеряков. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=127021>.
2. Смородин Н.М. История развития гражданства / Н.М. Смородин, В.Н. Калинин // Вестник Московского университета МВД России. – 2004. – № 4. – С. 145–149.
3. Колобова К.М. Древняя Спарта (X – VI вв. до н. э.) : учеб. пособ. / К.М. Колобова. – Ленинград, 1957. – 32 с.
4. Катрич В.М. Історія рабовласницької держави та права стародавньої Греції / В.М. Катрич. – К., 1969. – 80 с.
5. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права : учеб. пособие / сост. В. Н. Садиков ; под ред. проф. З. М. Черниловского. – М. : Гардарики, 1998. – 414 с.
6. Галанза П.Н. Государство и право Древнего Рима / П.Н. Галанза. – М., 1963. – 124 с.
7. Макарчук В.С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн : навч. посіб. / В.С. Макарчук. – К. : Атіка, 2001. – 592 с.
8. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права : учебник / З. М. Черниловский. – М. : Юрист, 1996. – 576 с.
9. Сестон В. Римское гражданство / В. Сестон. – М., 1970. – 13 с.
10. Смирнова Е.С. Некоторые вопросы регулирования правового статуса иностранцев в Древнем Риме / Е. С. Смирнова // История государства и права. – 2005. – № 5. – С. 8–11.
11. Дживелегов А.К. Средневековые города в Западной Европе / А.К. Дживелегов. – М. : ИД «Книжная находка», 2002. – 304 с.
12. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підруч. / В.М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 480 с.
13. Градовский А. Начала русского государственного права : в 3 т. / А. Градовский. – Санктпетербург : Типография М. Стасюлевича, 1875. – Т. 1. – 436 с.
14. Всемирная история. Соединенные Штаты Америки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.world-history.ru/countries_about/2208.html.
15. Электронное правительство: госуслуги [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gosuslugi.ru/pgu/>.

