

УДК 342.71(477)

**І.І. ДАХОВА**, канд. юрид. наук, доц., Національний юридичний університет України імені Ярослава Мудрого

## **ПРИНЦИП ЗАПОБІГАННЯ ВИНИКНЕННЮ ВИПАДКІВ БЕЗГРОМАДЯНСТВА В МІЖНАРОДНИХ АКТАХ І ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**

*Ключові слова:* громадянство, особа без громадянства, апатрид, запобігання виникненню випадків безгромадянства, позбавлення громадянства, втрата громадянства

Як відомо, принципи громадянства представляють собою сукупність засад, ідей, що покладені в основу законодавства про громадянство, взаємовідносин між державою та особою. Одним із них Закон України «Про громадянство України» [1] називає принцип запобігання виникненню випадків безгромадянства (п.2 ч.1 ст.2), який означає неприпустимість втрати громадянством свого громадянства внаслідок колізій національного законодавства країни його громадянської належності законодавства інших держав.

Питанням громадянства в науковій літературі приділено значну увагу, дослідженню різних аспектів громадянства присвячені роботи таких вчених, як Р. Бедрій, Ю.Р. Боярс, Ю.М. Тодика, але аналіз нормативного закріплення і реалізації принципу запобігання виникненню випадків безгромадянства здійснено неповно, що потребує продовження наукових досліджень з цієї проблематики. Тому метою даної статті є визначення змісту принципу запобігання виникненню випадків безгромадянства, аналіз правового регулювання цього принципу в Україні та на міжнародному рівні, вияв причин виникнення безгромадянства, а також дослідження механізмів запобігання виникненню безгромадянства.

Проаналізувавши міжнародно-правові акти і законодавство України, автор обґрунтовує висновок про те, що український законода-

вець розмежовує категорії «позбавлення громадянства» і «втрата громадянства». В роботі надається ряд рекомендацій щодо удосконалення законодавства України з питань, пов'язаних з реалізацією принципу запобігання виникненню випадків безгромадянства.

Конвенція про статус апатридів 1954 р. визначає апатриду (особу без громадянства) як особу, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою згідно з її законом [2]. Згідно з п.15 ч.1 ст.1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» особа без громадянства – особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином [3].

Безгромадянство є негативним явищем, поперше, для самої особи. Через відсутність громадянства апатриди знаходяться у менш вигідному становищі ніж громадяни держави, на території якої вони проживають, оскільки апатриди в усіх правових системах обмежені, в першу чергу, в політичних правах. Крім того, особи без громадянства не користуються всебічним захистом жодної держави. Хоча слід зазначити, що сьогодні в якості міжнародного звичаю утвердилась норма, згідно з якою апатридів у міжнародному спілкуванні захищають держави, на території яких вони мають постійне місце проживання [4, с.33]. По-друге, безгромадянство може породжувати спори між державами, які практично неможливо вирішити на рівні загального міжнародного права. Так, наприклад, згідно з нормами міжнародного права про зовнішні зносини держав, що містяться сьогодні в ряді універсальних конвенцій, діти іноземних дипломатів та консулів, що народились на території держави їх перебування, не набувають громадянство в силу виключно законодавства цієї держави. Тому основним способом пом'якшення або недопущення ситуацій подвійного громадянства або безгромадянства є укладення договорів про громадянство між зацікавленими державами.

На скорочення випадків безгромадянства спрямовано як національне законодавство багатьох країн, так і міжнародні документи.

Так, у ст.32 Конвенції про статус апатридів зазначається, що держави, що домовляються, за можливості полегшуватимуть асиміляцію й натуралізацію апатридів. Зокрема, робитимуть все від них залежне для прискорення діловодства з натуралізації й зменшення пов'язаних із ним зборів і видатків.

Конвенція про скорочення безгромадянства від 30.08.1961 р. (прийнята у відповідності до резолюції Генеральної Асамблеї ООН) встановлює: «Держава, що домовляється, не позбавляє особу її громадянства, якщо таке позбавлення робить її апатридом». Це положення відтворене в Законі «Про громадянство України».

Слід звернути увагу на те, що Конвенція застосовує поняття «позбавлення громадянства», а законодавство України виходить із принципу неможливості позбавлення громадянина України громадянства (ч.1 ст.25 Конституції України, п.3 ч.1 ст.2 Закону «Про громадянство України»), що відповідає положенням ст.15 Загальної декларації прав людини, де зазначено, що ніхто не може бути безпідставно позбавлений свого громадянства або права змінити своє громадянство. Українське законодавство розмежовує поняття «позбавлення громадянства» та «втрата громадянства».

Позбавлення громадянства розглядається як односторонній акт держави, що здійснюється без волевиявлення особи і без наявності відповідних підстав, тобто держава на власний розсуд, в індивідуальному порядку позбавляє громадянина громадянства. Протягом радянського періоду позбавлення громадянства використовувалось як достатньо широкий засіб боротьби з інакомислячими, як своєрідна форма репресії, причому законодавчі акти про громадянство до Закону СРСР 1978 р. не містили жодних вказівок на підстави, за яких могло застосовуватися позбавлення громадянства. У Законі «Про громадянство СРСР» від 01.12.1978 р. було закріплено положення, згідно з яким позбавлення громадянства СРСР може мати місце у виключному випадку у відношенні особи, що проживає за кор-

доном, якщо вона вчинила дії, що спричиняють суттєву шкоду державним інтересам або державній безпеці СРСР. У Законі від 23.05.1990 р. була відсутня вказівка на постійне проживання громадянина за кордоном, а до підстав позбавлення громадянства було додано вчинення особою дій, що «порочать високе звання громадянина СРСР».

Як приклад позбавлення громадянства можна вказати застосування прийнятого 07.02.1967 р. Президією Верховної Ради СРСР Указу «Про вихід із громадянства осіб, що переселяються із СРСР до Ізраїлю», відповідно до якого особи, що переселяються згідно з виявленим ними бажанням із СРСР до Ізраїлю на постійне проживання, вважалися такими, що вибули з громадянства СРСР з моменту їх виїзду з країни.

Стосовно категорії, що міститься в Конвенції, український законодавець використовує термін «втрата громадянства», який відрізняється від позбавлення тим, що, хоча й здійснюється без волевиявлення особи, але не безпідставно, тобто на підставах, чітко визначених в законодавстві. В такому випадку наявні діяння обох сторін – громадянина, який вчинив певні дії, що визначаються законодавцем саме як підстави для втрати громадянства, і держави, яка своїм актом висловлює негативну оцінку діям громадянина і застосовує до нього відповідну санкцію у вигляді втрати громадянства.

Основною причиною виникнення безгромадянства Ю.Р. Боярс називає «негативні колізії» національних законодавств про громадянство [4, с.32]. Серед таких причин можемо виділити наступні: а) добровільний вихід особи з громадянства своєї держави і неотримання громадянства іншої держави (наприклад, через невідповідність деяким вимогам, що є необхідними для натуралізації в даній країні); б) втрата громадянства держави і не набуття громадянства іншої держави; позбавлення громадянства; в) народження дитини від батьків, що є апатридами, на території держави, де принципом набуття громадянства за народженням є принцип права крові (дитина набуває громадянство своїх батьків не залежно від того, на території якої держави во-

на народилась); г) укладення жінкою шлюбу з іноземцем, держава якого не надає жінці автоматично громадянство чоловіка (Франція, Україна), а жінка має громадянство країни, за законодавством якої жінка має слідувати громадянству чоловіка (Іспанія); д) у випадку територіальних змін. Виходячи з цього, держави закріплюють на рівні свого законодавства положення, що спрямовані на унеможливлення виникнення таких ситуацій.

У науці і практиці виділяють різні способи уникнення безгромадянства. Перш за все, закріплений в законодавстві України принцип запобігання виникненню випадків безгромадянства спрямований на те, щоб особа, що подала заяву про отримання українського громадянства або про вихід з громадянства України, не втратила громадянство взагалі, тобто не стала особою без громадянства або апатридом. Так, згідно з ч.12 ст.18 Закону «Про громадянство України» вихід з громадянства України допускається, якщо особа набула громадянство іншої держави або отримала документ, виданий уповноваженими органами іншої держави про те, що громадянин України набуде її громадянство, якщо вийде з громадянства України.

При цьому ч.1 статті 18 закону містить положення про те, що вийти з громадянства України за клопотанням може лише громадянин України, який відповідно до чинного законодавства є таким, що *постійно проживає за кордоном*. Вказана норма також спрямована на запобігання виникненню випадків безгромадянства, адже однією з умов прийняття до громадянства будь-якої держави є інтеграція в її суспільство, яка є можливою лише при постійному проживанні на території даної країни протягом достатньо тривалого терміну. Це знаходить вияв у законодавчому закріпленні певного строку безперервного проживання на території даної держави як вимоги для прийняття до її громадянства. Такий термін в країнах Європи коливається від п'яти до десяти років. Європейська конвенція про громадянство передбачає, що цей строк не повинен перевищувати 10 років.

Отже, якщо громадянин України, що постійно проживає на території України, отримав би дозвіл на вихід з українського громадянства і вийшов би з нього, то, скоріш за все, він не зміг би отримати громадянство іншої держави й залишився б особою без громадянства через невідповідність вимогам щодо натуралізації (цензу осілості) в іншій державі, громадянство якої він бажає отримати.

Що стосується осіб, які бажають отримати громадянство України, то у п.2 ст.9 Закону «Про громадянство України» встановлюються умови прийняття до громадянства України, однією з яких є зобов'язання припинити іноземне громадянство, яке повинно бути виконано протягом двох років з моменту їх прийняття до громадянства України. Таким чином, закон для унеможливлення ситуації, за якої особа може стати апатридом, надає можливість спочатку отримати українське громадянство, а вже після цього відмовитись від попереднього громадянства, тобто протягом двох років така особа може мати статус біпатрида на законних підставах. При цьому слід зазначити, що у законі не встановлено правових наслідків для особи, що не відмовилась протягом вказаного терміну від попереднього громадянства. Вважаємо, що необхідно усунути цю прогалину шляхом внесення до ст.21 Закону «Про громадянство України» ще однієї підстави для скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, а саме: невиконання при набутті громадянства України вимоги про відмову від попереднього громадянства протягом двох років з дня набуття громадянства України<sup>1</sup>.

Ще одним способом уникнення безгромадянства є законодавче положення про те, що особа не може втратити громадянство, якщо внаслідок цього громадянин України стане апатридом, що, як зазначалось вище, відпові-

<sup>1</sup> Детальніше див.: Дахова І. І. Принцип єдиного громадянства в законодавстві та практиці України та зарубіжних країн / Дахова І. І. // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. Ю. Г. Барабаш та ін. – 2013. – Вип. 26. – С. 95–110.

дає нормам Європейської конвенції про громадянство.

Практично у всіх державах основною характерною рисою громадянства вважається лояльність особи по відношенню до своєї держави. Порушенням такої лояльності, як правило, є вступ на державну службу або до армії іншої держави без згоди держави громадянства або натуралізація в іноземній державі за власним бажанням, що тягнуть за собою експатріацію в країні первинного громадянства. Тому відповідно до ч.1 ст.19 Закону «Про громадянство України» підставами для втрати українського громадянства є добровільне набуття повнолітнім громадянином України громадянства іншої держави і добровільний вступ на військову службу іншої держави, яка згідно з законодавством цієї країни не є військовим обов'язком або альтернативною (невійськовою) службою. У частині ж другій ст.19 міститься вказівка на те, що положення пунктів 1, 3 ч.1 ст.19 не застосовуються, якщо внаслідок цього громадянин України стане особою без громадянства.

Щодо незастосування п.1 ст.19 слід зазначити, то на наш погляд, необхідності у закріпленні такого положення немає, оскільки підставою для втрати громадянства в даному випадку є наявність у особи громадянства іншої держави, тобто втрата українського громадянства не призведе до того, що особа стане апатридом. Тому доцільно було б видалити з ч.2 ст.19 Закону вказівку на пункт 1 ч.1 ст.19.

Закон «Про громадянство України» передбачає єдину підставу для скасування рішення про набуття громадянства України – набуття громадянства внаслідок подачі свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може бути громадянином України. Це єдиний випадок, за якого Європейська конвенція про громадянство (п.3 статті 7) дозволяє втрату особою громадянства навіть у випадку, якщо внаслідок цього вона стане апатридом.

Питання виникнення і запобігання виникненню безгромадянства внаслідок територіаль-

них змін регулюються міжнародно-правовими нормами. Так, за статтею 19 Європейської конвенції про громадянство 1997 року [5] у випадках правонаступництва держав відповідні держави-учасниці вживають заходи для врегулювання питань громадянства шляхом укладення угод між ними і, у відповідних випадках, в межах їх відносин з іншими зацікавленими державами. При цьому Конвенція про громадянство фізичних осіб у зв'язку з правонаступництвом держав від 12.12.2000 року під правонаступництвом держав розуміє зміну однієї держави іншою в несенні відповідальності за міжнародні відносини будь-якої території [6].

Загальні правила і принципи, що мають застосовуватись у випадку правонаступництва держав, містяться в ч.2 ст.18 Європейській конвенції про громадянство, де зазначається, що при прийнятті рішень стосовно надання або збереження громадянства у випадках правонаступництва держав кожна відповідна держава враховує, зокрема: а) наявність реального зв'язку особи з даною державою; б) постійне місце проживання особи в момент правонаступництва держав; волю відповідної особи; територіальне походження відповідної особи.

Основним принципом у регулюванні відносин, пов'язаних із визначенням громадянства при територіальних змінах, є сформульоване у ст.4 Конвенції про громадянство фізичних осіб у зв'язку з правонаступництвом держав положення, в якому вказується, що відповідні держави вживають усі належні заходи для недопущення того, щоб особи, які на момент правонаступництва держав мали громадянство держави-попередника, стали особами без громадянства в результаті такого правонаступництва.

Підсумовуючи викладене, слід вказати, що принцип запобігання виникненню випадків безгромадянства знаходить своє закріплення в міжнародно-правових актах і законодавстві багатьох країн світу, в тому числі й України, що є свідченням його особливої значущості. Однак сьогодні залишається ряд проблем,

пов'язаних з реалізацією вказаного принципу, однією з яких є недосконалість поточного законодавства у сфері громадянства.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про громадянство України» : від 18.01.2001 р., № 2235–III // ВВР України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

2. Конвенція про статус апатридів : від 28.09.1954 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MU54001K.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU54001K.html).

3. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» : від

22.09.2011 р. // ВВР України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.

4. Боярс Ю. Р. Вопросы гражданства в международном праве / Боярс Ю. Р. – М. : Международные отношения, 1986. – 157 с.

5. Європейська конвенція про громадянство : від 06.11.1997 р. // ВВР України. – 2008. – № 13. – С. 359.

6. Конвенція про громадянство фізичних осіб у зв'язку з правонаступництвом держав : від 12.12.2000 р. (прийнята Резолюцією 55/153 Генеральної Асамблеї ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/nationality.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/nationality.shtml).

*Дахова І. І. Принцип запобігання виникненню випадків безгромадянства в міжнародних актах і законодавстві України / І. І. Дахова // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 79–83 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_4\\_15.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_4_15.pdf)*

Розглянуто принцип запобігання виникненню випадків безгромадянства, виявлено причини виникнення безгромадянства, сформульовано способи усунення або запобігання виникненню безгромадянства, проаналізовано їх закріплення в міжнародно-правових актах і в українському законодавстві, сформульовано пропозиції з удосконалення законодавчого регулювання питань, пов'язаних з реалізацією принципу запобігання виникненню випадків безгромадянства в Україні.

\*\*\*

*Дахова І.І. Принцип предотвращения возникновения случаев безгражданства в международных актах и законодательстве Украины*

Рассмотрен принцип предотвращения возникновения случаев безгражданства, выявлены причины возникновения безгражданства, сформулированы способы устранения или предотвращения возникновения безгражданства, проанализировано их закрепление в международно-правовых актах и в украинском законодательстве, сформулированы предложения по усовершенствованию законодательного урегулирования вопросов, связанных с реализацией принципа предотвращения возникновения случаев безгражданства.

\*\*\*

*Dakhova I.I. The Principle of Prevention of Statelessness in International Acts and the Legislation of Ukraine*

Considered the principle of prevention of statelessness, identified the causes of statelessness, formulated ways of eliminating or preventing the occurrence of statelessness, analyses their consolidation in international legal acts in the Ukrainian legislation, proposals on improvement of legislative regulation of issues related to the implementation of the principle of prevention of statelessness.