

14. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003 / від. ред. П.Б. Євграфов. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 584 с.
15. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2006. 656 с.
16. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2004 / від. ред. П.Б. Євграфов. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 480 с.
17. Прокопенко О.Б. Право на справедливий суд: концептуальний аналіз і практика реалізації : монографія. Харків: ФІНН, 2011. 248 с.
18. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. Офіційний вісник України. 1998. № 13. С. 270–302.
19. Правова доктрина України: у 5 т. Харків: Право, 2013. Т. 5: Кримінально-правові науки в Україні: стан, проблеми та шляхи розвитку / за заг. ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова. 1240 с.
20. Потерпілий від злочину. Указана праця.
21. Слободянюк П.Л. Принцип справедливості в контексті судового захисту прав людини. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2018. № 1 (15). С. 242–253.

СОФІНСЬКА І. Д.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права,
докторант кафедри теорії та філософії права
(Інститут права та психології
Національного університету
«Львівська політехніка»)

УДК 342.715

БЕЗГРОМАДЯНСТВО: ВИНИКНЕННЯ ЯВИЩА ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Зasadничою метою статті є спроба екстраполювати основні причини виникнення безгромадянства, з'ясувати природу цього політико-правового явища. Особливу увагу автор звертає на підстави припинення громадянства особи, внаслідок якого особа може стати апатридом (особою без визначеного громадянства). Додатково автор прагне узагальнити спільні та відмінні риси основних підстав припинення громадянства особи, які залежать від волевиявлення особи чи є «покаранням» за вчинені дії з боку держави.

Ключові слова: громадянство, апатрид (особа без визначеного громадянства), безгромадянство, Конвенція ООН про статус апатридів 1954 року.

Основополагающей целью статьи является попытка экстраполировать основные причины возникновения безгражданства, выяснить природу этого политического и правового явления. Особое внимание автор обращает на основания прекращения гражданства лица, вследствие которого лицо может стать апатридом (лицом без определенного гражданства). Дополнительно автор стремится обобщить общие и отличительные черты основных оснований прекращения гражданства лица, которые зависят от волеизъявления лица или являются «наказанием» за совершенные действия со стороны государства.

Ключевые слова: гражданство, апатрид (лицо без определенного гражданства), безгражданство, Конвенция о статусе апатридов 1954 года.



The primary purpose of this article is an attempt to extrapolate the main reasons for the emergence of statelessness, to find out the nature of this political and legal phenomenon. The author pays particular attention to the grounds for terminating the citizenship of a person, as a result of which a person may become an apatriote (a stateless person). Also, the author seeks to generalize the common and distinctive features of the main grounds for termination of citizenship of a person which depends on the will of that person or is foreseen like a "punishment" for his/her activity taken by the state.

Key words: *citizenship, apatriote (stateless person), statelessness, Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954.*

Вступ. Часто науковці називають безгромадянство невидимою проблемою, яку важко відстежити, а тому й вирішити. Особи без визначеного громадянства є «невидимими» для національного законодавства, фактично вони не існують, їх важко ідентифікувати й зареєструвати в конкретній державі, вони не мають (або мають обмежений) доступу до ринку праці, освіти, охорони здоров'я. Такі люди залишаються непобаченими та непочутими на місцевому, регіональному й державному рівнях, оскільки не володіють спектром прав, обов'язків і привілеїв, належних виключно громадянам конкретних держав. Й аж на міжнародному рівні вони набувають чітких обрисів і стають видимими: безгромадянство є проблемою світового масштабу [1, с. 21]. Проблема безгромадянства стає очевидною аж на міжнародному рівні, де передбачені документи (наприклад, Конвенція ООН про статус апатридів 1954 року [2], Конвенція ООН про скорочення безгромадянства 1961 року [3] тощо), які покликані позитивно вплинути на життя апатридів (осіб без визначеного громадянства).

Питання безгромадянства, безумовно, пов'язане з дослідженням громадянства, тому більшість учених, праці яких пов'язані з громадянством, його сутністю і правовою природою, особливостями набуття й підставами припинення, опосередковано звертали увагу на явище безгромадянства особи (насамперед ідеться про Г. Ляутерпахта, Р. Кассена, Р.-Ж. де Гроота). Окремо варто відзначити дослідження та коментарі П. Вейса, К. Бечелор і Г. Гудвін-Джілла. Серед українських науковців частково цими питаннями займалися передусім ті, хто досліджував інститут громадянства (Р. Бедрій, О. Лотюк, М. Суржинський), але детальніше це негативне явище проаналізували І. Дахова, Т. Мендеграл, В. Суботенко.

Постановка завдання. Основні цілі статті полягають в аналізі причин виникнення безгромадянства, його сутності та природи, у з'ясуванні сучасних викликів і ймовірних варіантів вирішення негативних наслідків цього явища (існування осіб без визначеного громадянства як «правових примар» чи осіб-невидимок, їхня ізоляція та дискримінація), його впливу на гарантування органами публічної влади прав людини у ХХІ столітті. Узагальнення численних колізій і прогалин у законодавстві про громадянство різних держав ілюструє безперечну актуальність і важливість подальших досліджень питань запобігання безгромадянству і скорочення випадків безгромадянства не лише в Україні, а й у світі.

Результати дослідження. Питання безгромадянства особи виникло тоді ж, коли й саме громадянство. Зазвичай під час з'ясування й осмислення сутності та правової природи безгромадянства йдеться про відсутність у такої особи «постійного правового та ефективного зв'язку» з будь-якою державою, незважаючи на її етнічне походження. Таке визначення громадянства запропоноване в рішенні Міжнародного суду ООН у справі *Nottebohm (Lichtenstein v. Guatemala)* 1955 року, хоча параметри цього зв'язку часто є недосяжними для певних категорій людей [4, с. 156–183].

Очевидним результатом припинення громадянства (а саме в разі наявності в особи громадянства лише однієї держави) може стати її безгромадянство (*statelessness*). Як відомо, безгромадянство – це політико-правове явище, яке безпосередньо впливає на ідентичність особи, можливість користуватися правами та привілеями, виконувати обов'язки. Особа може народитися апатридом або стати особою без визначеного громадянства після народження. Апатридом (особою без визначеного громадянства) вважається особа, яка не перебуває



в громадянстві жодної держави або яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином (за Менлі О. Гадзоном).

Третина всіх осіб без визначеного громадянства – це діти. Кожні десять хвилин лише в п'яти державах світу народжується дитина без визначеного громадянства. Вони не застраховані від дискримінації, держава не гарантує їм забезпечення прав людини. Серед основних колізій і прогалин у законодавстві різних держав щодо набуття особою громадянства, які можуть спричинити її безгромадянство, варто виділити передусім такі:

– якщо дитина невідомих батьків (знайда) народилася в державі, набуття громадянства в якій можливо виключно за правом крові (*ius sanguinis*);

– якщо дитина народилася в державі проживання батьків (відмінної від держави їхнього громадянства), де набуття особою громадянства відбувається виключно за правом крові (*ius sanguinis*), а громадянство батьків «не може бути передане» дитині, яка народилася за кордоном;

– якщо дитина народилася в батьків, які втратили громадянство однієї держави в результаті територіальних змін і не набули громадянство держави- правонаступниці;

– якщо дитина народилася в державі, де набуття особою громадянства не допускається за правом ґрунту *ius soli*, а її батьки не перебувають у шлюбі та не можуть (найчастіше матір дитини) «передати» дитині своє громадянство за правом крові (*ius sanguinis*);

– зміни законодавства держави громадянства, а також утрата громадянства в разі тривалого проживання за кордоном. Варто наголосити, що ця підстава стосується також будь-якої натуралізованої особи, яка проживає за кордоном протягом тривалого періоду часу, який може бути встановлений окремо кожною конкретною державою на законодавчому рівні, але не менше ніж сім послідовних років (ст. 7 п. 4 Конвенції 1961 року) [3].

Традиційно особи без визначеного громадянства, проживаючи постійно в конкретній державі, не вважаються її громадянами, а тому не володіють тим спектром (набором) прав, обов'язків і привілеїв, які стосуються виключно її громадян. Існує безліч підстав виникнення безгромадянства (дискримінація на етнічному, расовому чи релігійному ґрунті, небажання набутти громадянство у зв'язку з трансфертом громадянства на підставі територіальних змін, колізії та прогалини в законодавстві різних держав щодо набуття громадянства тощо).

Підкреслюємо, що безгромадянство не є політико-правовим витвором ХХІ століття, оскільки ще в 1880-х роках учені визнавали це явище «негуманним». Безгромадянство стало очевидним і реальним наслідком Першої та Другої світових воєн, частих перекроювання територій і встановлення нових державних кордонів, запровадження політичних ідеологій, унаслідок яких тисячі людей дотепер вважаються апатридами. Правдоподібно, що особлива увага в цих ситуаціях приділялася політиці конкретної держави у сфері громадянства, зважаючи на пріоритет принципу набуття громадянства: право крові чи право ґрунту. Так колективно цілі групи людей ставали апатридами.

Особливо предметом активного обговорення безгромадянство стало у ХХ столітті, зважаючи на Першу та Другу світові війни, наслідком яких стало перекроювання територій, установа нових державних кордонів, а також визначення громадянства (реєстрації та ідентифікації) кожної особи [5]. Упродовж 20-х років ХХ століття вважалося загальноприйнятним не робити відмінностей між особами без визначеного громадянства та біженцями, оскільки обидві категорії людей були позбавлені опіки з боку органів влади держави як їхнього походження, так і перебування [6, с. 1].

У часи Ліги Націй у Гаазі 12 квітня 1930 року прийняті декілька документів у сфері громадянства, які відігравали важливу роль: Конвенція щодо окремих питань, пов'язаних колізією законів про громадянство [7], Протокол, який стосувався конкретних справ щодо безгромадянства [8], Спеціальний протокол, який стосувався безгромадянства [9].

Як відомо, після Другої світової війни в політико-правовому дискурсі знову з'явилися згадки про апатридів (осіб без визначеного громадянства) під час засідань Комісії з прав людини. У Міжнародному біллі прав людини (ст. 32), предтечі Загальної декларації прав людини (ст. 15), запропоновано в липні 1947 року французьким правником Рене Кассеном



не лише право на громадянство, а й твердження, що «ще обов'язок ООН і її держав-учасниць запобігти виникненню безгромадянства як явища, несумісного з правами людини та інтересами суспільства» [6].

Згодом прийнята Загальна декларація прав людини 10 грудня 1948 року, де в статті 15 чітко записано, що «кожна людина має право на громадянство» [10]. Європейські науковці наголошують на очевидній «слабкості» цього декларативного положення, бо зі статті Декларації не зрозуміло, на яке саме громадянство (набуте яким саме способом) має право кожна особа [11, с. 4].

З часу прийняття Декларації вчені намагалися збагнути спільні та відмінні ознаки між такими чотирма «незахищеними» категоріями осіб, як біженці, які не є апатридами; апатриди, які не є біженцями; біженці, які є апатридами *de jure*, та біженці, які є апатридами *de facto*. З метою визначити сутність і правову природу статусу апатридів, з'ясувати його особливості й урегулювати правові розбіжності в опрацьованні прийнята в 1954 році на рівні ООН Конвенція про статус апатридів [2]. Її прийняття здебільшого пов'язане з наслідками Другої світової війни, а саме зі зміною політичної карти Європи та кордонів держав, а також із вимушеним переселенням великої кількості осіб, багато з яких залишилися без офіційних документів, що посвідчують особу [2]. Під час цього переселення багато людей залишилися без держави, без місця постійного проживання й, найосновніше, без офіційного документа, який би посвідчував їхню особу. А тому основна мета цієї Конвенції полягала в гарантуванні мінімуму прав особам без визначеного громадянства [11, с. 4].

Конвенція прийнята 28 вересня 1954 року в Нью-Йорку з урахуванням тяжкого становища таких людей і набула чинності 6 червня 1960 року (на підставі ст. 39), однак не в усіх державах, які її підписали [12, с. 4]. У день прийняття її підписали 16 держав світу (серед них – Бельгія, Бразилія, Ватикан, Гондурас, Гватемала, Данія, Еквадор, Коста Ріка, Ліхтенштейн, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Об'єднане Королівство, Сальвадор, Швейцарія та Швеція). Згодом до них приєдналися ще 7 держав (до набуття чинності цю Конвенцію 1954 року підписали лише 23 держави-учасниці ООН) [13]. Станом на початок 2018 року сторонами Конвенції 1954 року є 89 держав, учасниць ООН, у т. ч. Україна з 25 березня 2013 року (без зауважень чи застережень) [2]. Так, ст. 1 п. 2 Конвенції 1954 року чітко окреслює коло осіб, на кого не поширюється її дія:

«(i) На осіб, які на цей час отримують захист або допомогу інших органів або установ Організації Об'єднаних Націй, окрім Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, доки вони отримують такий захист або допомогу;

(ii) На осіб, які визнані компетентними органами влади країни, в якій вони проживають, як такі, що мають права й зобов'язання, пов'язані з громадянством цієї країни;

(iii) На осіб, стосовно яких існують серйозні підстави припускати, що вони:

(a) Скоїли злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людства, як визначено в міжнародних актах, розроблених з метою вжиття заходів стосовно таких злочинів;

(b) Скоїли тяжкий злочин неполітичного характеру поза межами країни їхнього проживання до того, як вони були допущені в цю країну;

(c) Винні в учиненні діянь, що суперечать цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй» [2].

Для ефективного вирішення наявних питань, регламентування та регулювання яких переважно відбувалося у сфері громадянства, прийнята в 1961 році на рівні ООН Конвенція про скорочення безгромадянства [3]. Дослідники визнають, що реальним завданням цієї Конвенції було не викоренити інститут безгромадянства загалом, а принаймні зменшити випадки безгромадянства дітей від народження чи в результаті подальшого позбавлення (чи втрати) громадянства [11, с. 6]. 30 серпня 1961 року лише три держави-учасниці ООН підписали цю Конвенцію 1961 року (Ізраїль, Нідерланди та Об'єднане Королівство), згодом до них приєдналися Домініканська Республіка та Франція (хоча й залишила за собою право припиняти громадянство особи, навіть якщо вона стане апатридом). Загалом станом на початок 2018 року сторонами цієї Конвенції 1961 року є 70 держав-учасниць ООН, у т. ч. Україна з 25 березня 2013 року (без зауважень чи застережень) [14].



Загалом метою Конвенції 1961 року стало скорочення випадків безгромадянства, а тому в ст. 1 визначено, що кожна держава, сторона Конвенції, надає своє громадянство за народженням (*ius soli*) або після народження особи на підставі виконання всіх необхідних умов, передбачених для цього національним законодавством (віковий ценз, ценз осідлості, відсутність кримінальних записів і громадянства іншої держави). Підписавши й ратифікувавши ці обидві конвенції, держави-учасниці ООН узяли на себе зобов'язання запобігати безгромадянству та його виникненню, пом'якшувати його наслідки, гарантуючи апатридам (особам без визначеного громадянства) можливість користуватися основними правами людини.

Важливо наголосити, що серед міжнародно-правового інструментарію Ради Європи у сфері врегулювання питань щодо безгромадянства 19 травня 2006 року в Страсбурзі прийнята Конвенція про недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав (на підставі Європейської конвенції про громадянство) [11, с. 15]. Основні положення цієї Конвенції стосуються набуття громадянства (ст. 2), запобігання безгромадянству (ст. 3), заборони дискримінації (ст. 4), спрощення процедури набуття громадянства (ст. 9), недопущення безгромадянства при народженні (ст. 10) тощо [15]. Конвенція набула чинності 1 травня 2009 року, але в той час лише у трьох державах Європи (Молдові, Норвегії та Угорщині). Україна підписала цю Конвенцію, однак уважаємо роботу щодо недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав незавершеною, оскільки Україна не ратифікувала її, відповідно, в Україні вона не набула чинності.

Наголосимо, що за офіційною інформацією Управління Верховного комісара ООН у справах біженців ООН 2014 року, після більше ніж двох десятиліть з часу розпаду СРСР понад 600 тисяч осіб надалі залишаються апатридами (особами без визначеного громадянства) [16]. Однак конкретна інформація щодо кількісних показників безгромадянства в Україні нині нам невідома. Якщо, згідно з даними перепису населення 2001 року, 82 тисячі 550 осіб, які проживали в той час в Україні, вважали себе особами без громадянства, то, за інформацією УВКБ ООН, станом на середину 2014 року в Україні налічувалось понад 35 тис. осіб без визначеного громадянства [17, с. 8–9]. В основному це власники недійсних радянських паспортів; ті, хто прибув в Україну після розпаду СРСР із території колишніх радянських республік і не має громадянства через суперечливі закони про громадянство або прогалини в законодавстві щодо громадянства (Азербайджан, Вірменія, Узбекистан), а також ті, хто іммігрував до України із самопроголошених невизнаних республік з «камуфляжними» паспортами (Абхазія, Південна Осетія, Придністров'я).

Уважається, що на кінець 2017 року у світі налічувалося понад 10–12 млн. апатридів (осіб без визначеного громадянства). Однак ця кількість є лише приблизною, оскільки доступ до вичерпної та детальної інформації про кількість апатридів (осіб без визначеного громадянства) в конкретній державі значною мірою обмежено, а офіційних даних щодо реальної їх кількості часто не існує [17, с. 1–10]. На підставі офіційної статистичної інформації за 2017 рік, наданої Верховним уповноваженим ООН у справах біженців, можна стверджувати виключно про задокументованих належним чином 2,8 млн. осіб без визначеного громадянства в 75 державах світу, з яких 850 тис. осіб у М'янмі, понад 700 тисяч осіб у Кот д'Івуарі, майже 600 тисяч у Таїланді, а також сотні тисяч осіб у Сирії, в Іраку та Ірані, у Росії, в Узбекистані тощо¹. Протягом останніх двадцяти років відбувалися значні коливання щодо кількості осіб без визначеного громадянства, найбільше понад 6 млн. осіб зафіксовано у 2008–2009 роках.

Якщо ж узяти до уваги статистичні дані, запропоновані Верховним уповноваженим ООН у справах біженців, то протягом 2012–2017 років кількість задокументованих осіб без визначеного громадянства суттєво зменшилася (2012 рік – понад 3 млн. 335 тисяч осіб, 2013 рік – 3 млн. 470 тисяч осіб, 2014 рік – майже 3 млн. 493 тисячі осіб, 2015 рік – 3 млн. 688 тисяч

¹ Детальніше дивитися тут: <http://popstats.unhcr.org/en/overview>.



осіб, 2016 рік – 3 млн. 242 тисячі осіб, 2017 рік – 2 млн. 797 тисяч осіб)². Якщо детальніше (таблиця 1), то в Африці налічувалося понад 700 тисяч задокументованих осіб без визначеного громадянства, в обох Америках – 6,5 тисяч осіб, в Азії та Океанії – понад 1 млн. 150 тисяч осіб, у Європі – 550 тисяч осіб і на Середньому Сході – 370 тисяч осіб. Очевидно, що тенденція до зменшення кількості задокументованих осіб без визначеного громадянства пов'язана зі змінами в законодавстві держав проживання таких осіб або їхньою міграцією до держав із ліберальнішим законодавством у контексті набуття апатридами громадянства цих держав.

Таблиця 1

**Кількість задокументованих належним чином апатридів
у світі протягом 2012–2017 років**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Африка	721,302	721,303	721,418	↑1,021,418	↓715,089	↓711,589
Північна Америка	24	↑210,032	211,230	↓136,585	↓2,460	↑6,483
Азія та Океанія	1,427,952	1,422,850	1,509,696	1,563,338	1,581,663	↓1,154,921
Європа	681,225	↓670,828	↓605,689	↓592,151	↓570,534	↓552,339
Середній Схід	505,274	↓444,237	444,230	↓374,237	372,461	↓370,872
ЗАГАЛОМ	3,335,777	↑3,469,250	↑3,492,263	↑3,687,729	↓3,242,207	↓2,796,204

Висновки із цього дослідження стосуються сутності та правової природи безгромадянства, траєкторії міжнародно-правового регулювання цього явища й особливостей трактування. Викладені в статті міркування відображають лише деякі аспекти виникнення безгромадянства, демонструють потенційні проблеми його правового регламентування та практичного застосування в контексті цивілізаційних викликів і міграційних рухів. Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі пов'язані з удосконаленням правового регулювання безгромадянства (зменшення підстав виникнення) на міжнародному рівні, гарантування прав людини кожному.

Список використаних джерел:

1. van Maas L. Nationality Matters: Statelessness under International Law. School of Human Rights Research Series. 2008. Volume 29. P. 21.
2. Конвенція ООН про статус апатридів від 28.09.1954. Офіційний вісник України. 16.07.2013. 2013. № 51. № 12. С. 450. С. 447. Ст. 1875.
3. Конвенція ООН про скорочення безгромадянства від 30.08.1961. Офіційний вісник України. 16.07.2013. 2013. № 51. № 12. Ст. 449. С. 463. Ст. 1876.
4. Batchelor C.A. Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status. International Journal of Refugee Law. 1998. Vol. 10. No. 1/2. P. 156–183.
5. Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians. United Nations High Commissioner for Refugees, Inter-Parliamentary Union, 2005. 70 p.
6. Guy S. Goodwin-Gill Convention relating to the Status of Stateless Persons. P. 1. URL: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cssp/cssp_e.pdf.
7. Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws, The Hague, 12 April 1930. League of Nations, Treaty Series. 1937–1938. Vol. 179. P. 89.
8. Protocol relating to a Certain Case of Statelessness, The Hague, 12 April 1930. League of Nations, Treaty Series. 1937–1938. Vol. 179. P. 115.
9. Special Protocol concerning Statelessness, The Hague, 12 April 1930. United Nations, Treaty Series. 2005. Vol. 2252. P.435.

² Детальніше дивитися тут: <http://reporting.unhcr.org/population>.



10. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. Офіційний вісник України. 15.12.2008. № 93. С. 89. Ст. 3103.

11. de Groot R. Survey on Rules on Loss of Nationality in International Treaties and Case Law. CEPS Paper 'Liberty and Security in Europe'. 2004. No. 57/August. P. 4.

12. Проблема безгромадянства в Україні та шляхи її вирішення. Київ, 2004. С. 4.

13. Convention relating to the Status of Stateless Persons, New York, 28 September 1954. United Nations, Treaty Series. 1960. Vol. 360. P. 117.

14. Convention on the Reduction of Statelessness, New York, 30 August 1961. United Nations, Treaty Series. 1983. Vol. 989. P. 175.

15. Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession (CETS No. 200). 19.05.2006. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680083747>.

16. Искоренение безгражданства в последующие десять лет. Специальный отчет. УВКБ ООН, 2014. 67 с.

17. Бринош І. «Невидиме» безгромадянство в Україні: досвід ідентифікації та подолання / Одеська обласна організація ВГО «Комітет виборців України». Одеса, 2015. 132 с. С. 8.

