

УДК 341.171:342.71

С.А. ЯНКОВСЬКИЙ, Харківський національний університет внутрішніх справ

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПРАВОВОЇ ТРАДИЦІЇ

Ключові слова: громадянство, права, обов'язки, інтеграція, зобов'язання, подвійність, множинність

Історично склалося так, що питання громадянства та пов'язані з ним процедури є предметом регулювання національного законодавства суверенних держав. Такий стан речей впливає із самої суті даного правового інституту. Проте інтенсивний розвиток міжнародного права у сфері прав людини в другій половині ХХ ст. певною мірою змінив або, точніше сказати, доповнив даний порядок. Сьогодні значний сегмент міжнародних прав і обов'язків, здійснення яких впливає на особливості правового статусу індивідів, пов'язаний із їх громадянством, тому, як відзначає С.В. Черніченко, характеристика положення особи в міжнародному праві повинна охоплювати в першу чергу питання громадянства [1, с.4]. Зважаючи на цей факт виникає необхідність встановлення особливостей міжнародно-правового врегулювання інституту громадянства і, зважаючи, що для України, як і для будь-якої іншої держави питання громадянства є одним із наріжних каменів державотворення, актуальність даної тематики не визиває ніяких сумнівів.

Слід зазначити, що значний внесок у вивчення впливу сучасного міжнародного права на інститут громадянства зробили вчені багатьох європейських держав, у тому числі: М.Л. Ентін, Л.Д. Тимченко, Ф.І. Кожевников, С.В. Черніченко, Г.І. Тункін, Я. Броунлі, І.І. Лукашук, Е.А. Смирнова, П.А. Калініченко, С.Ю. Кашкін, Т.Л. Сироїд, А.Я. Капустін, Ж. Бодсон, М.І. Престон, М.О. Баймуратов,

Н.В. Вітрук, Г.В. Мальцев, М.М. Богуславський, П. Вейс, М. Фуше та ін. Звідси, мета даної роботи полягає в тому, щоб, не претендуючи на наукову категоричність, на основі аналізу наявних наукових підходів та виходячи із сутності інституту громадянства встановити міжнародно-правові аспекти даного інституту та вказати на розширення концепції громадянства не тільки на національний, але й на постнаціональний рівень.

Слід зазначити, що роль і значення міжнародного права у вирішенні вказаних питань останнім часом має чітку тенденцію до зростання, що пов'язано із розвитком економічної, політичної і культурної інтеграції у світі у другій половині ХХ – на початку ХХІ ст., і багато в чому пояснюється інтенсивністю процесів взаємопроникнення і впливу один на одного міжнародного права і національного права окремих держав. З одного боку, саме внутрішнє право визначає позицію держави на зовнішньополітичній арені і, відповідно, обумовлює розвиток міжнародного права. Зокрема, при розробленні принципів і норм міжнародного права держави, як правило, не йдуть на ухвалення міжнародних зобов'язань, що суперечать основам їх права, оскільки в більшості випадків ратифікація тієї або іншої міжнародної угоди вказує на необхідність зміни певних норм внутрішнього права, включаючи конституцію відповідної країни.

З іншого боку, в останні десятиліття у деяких крупних блоках суспільних відносин, врегульованих як національним, так і міжнародним правом, вплив останнього почав різко зростати, що проявилось, зокрема, при розробленні нових правових принципів у цих галузях і при напрацюванні більш досконалих механізмів реалізації таких норм і принципів. Сказане насамперед можна віднести до міжнародно-правової регламентації питань захисту прав і свобод людини, одним із яких, як відомо, є право на громадянство, закріплене в п.1 ст.15 Загальної декларації прав людини 1948 р., ч.3 ст.24 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р., п.1 ст.7 Конвенції про права дитини 1989 р. тощо

[2, с.56]. Більше того, як видно із самої назви Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р., питання прав і свобод саме громадян (тобто осіб, що мають громадянство суверенних держав) стає предметом безпосередньої регламентації міжнародного публічного права.

Хоча національне право окремих держав не може бути безпосереднім джерелом міжнародного права, усе ж таки саме воно лягло в основу міжнародно-правового захисту прав людини – практично всі міжнародні норми з прав людини, що закріплюють перелік основних прав і свобод, були запозичені з права держав [3, с.21–31]. Проте згодом уже міжнародне право почало серйозно впливати на національні системи права з метою їх модифікації в напрямку вдосконалення механізмів охорони і захисту прав людини і громадянина. Особливо показова в цьому відношенні Загальна декларація прав людини. Прийнята в 1948 р. як стандарт, до досягнення якого повинні прагнути всі народи і держави, вона сьогодні є одним з основних джерел права, служить моделлю, яка широко використовується багатьма країнами для розроблення окремих положень конституцій, законів й інших нормативних актів, що мають відношення до прав людини. В одному із зарубіжних досліджень наголошується, що «не менше ніж 90 національних конституцій, прийнятих після 1948 р., містять перелік фундаментальних прав, які або відтворюють положення Декларації, або включені в них під її впливом» [4, с.160].

Зважаючи на загальну тенденцію розвитку міжнародного права, коло нормативних актів, що стосуються питань громадянства в міжнародному праві, постійно збільшується, а їх вплив на національні законодавства держав посилюється.

І хоча всі питання набуття або втрати громадянства відповідно до принципу державного суверенітету регулюються державами самостійно, це не означає, що останні можуть ігнорувати загальновизнані міжнародно-правові принципи в галузі регулювання громадянства і встановлювати порядок і критерії

його набуття (втрати) довільно. Участь окремо взятої держави в договорі чи угоді, присвяченій питанням громадянства, як, утім, і в будь-якому іншому міжнародному договорі, припускає виникнення у даної держави певної сукупності прав і обов'язків, передумовою виникнення для яких є відносини громадянства. У результаті міжнародний договір, який містить положення щодо громадянства, набуває певного значення й у внутрішньому праві його учасників. Наприклад, якщо держава бере на себе зобов'язання за таким договором щодо своїх або іноземних громадян, то це припускає встановлення певних взаємних прав і обов'язків між даною державою і вказаною групою осіб (громадян або іноземців), а це, цілком очевидно, є вже суто внутрішніми відносинами.

Таким чином, хоча одним із найважливіших принципів міжнародного права і є свобода кожної держави визначати коло своїх громадян, ця свобода обмежена рамками, встановленими самим же міжнародним правом, у зв'язку з чим професор Я. Броунлі відзначає: «Існує загальний обов'язок приводити внутрішнє право у відповідність з міжнародно-правовими зобов'язаннями» [5, с.10]. Іншими словами, завданням міжнародного права в галузі регламентації питань громадянства є встановлення правил, яких держави, у разі їх участі в тих або інших спеціальних міжнародних угодах, повинні дотримуватися при внутрішньому регулюванні громадянства, а метою – надання допомоги державам при поділі усіх фізичних осіб на власних громадян та іноземців.

Такі проблеми, у свою чергу, дійсно виникають, причому саме через принцип самостійності держав у вирішенні основних питань громадянства. Оскільки порядок регламентації громадянства державами є сферою їх внутрішньої компетенції, колізії законів про громадянство різних держав стають неминучими. На міжнародному рівні такі колізії можуть бути джерелом суперечок і конфліктів, при вирішенні і запобіганні яким час-то єдиним варіантом, здатним принести

користь і задовольнити на компромісній основі інтереси всіх конфліктуючих сторін, є укладання багатосторонніх договорів. Таким чином, з урахуванням сучасних тенденцій у розвитку міжнародного права правильнішим було б говорити про виняткову компетенцію держав вирішувати внутрішні питання набуття і втрати громадянства, об'єму і характеру прав і обов'язків громадянина відповідно до загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права.

Наступним аспектом міжнародно-правового регулювання громадянства є проблема подвійного або множинного громадянства, яка сама по собі є однією із найбільш нерегульованих у сучасному міжнародному праві. У даний час все більше зростає інтерес до європейської інтеграції в цілому і феномена множинного громадянства у європейському контексті зокрема. Це багато в чому викликано як відносною стабільністю економічних і політичних гарантій прав і свобод громадян держав Західної Європи, так і пошуком країнами Східної Європи свого шляху і місця в єдиній Європі, необхідністю подолання культурної і економічної роздробленості європейських держав, а також неослабним інтересом до структурних елементів різнопланової і різношвидкісної інтеграції в цьому регіоні.

У зв'язку з цим інститут множинного громадянства виділяється на тлі процесів загальноєвропейської інтеграції. Він існує в цьому регіоні впродовж великого періоду часу і охоплює багато держав континенту. Множинне громадянство одночасно створює як реальні можливості і передумови для інтеграції, так і реальні проблеми, які часто викликають затяжні конфлікти між державами, роз'єднуючи їх політичні інтереси. Так, професор С.В. Черніченко зазначає: «Право держав самостійно регулювати власне громадянство не може, природно, забезпечити повну узгодженість законів про громадянство різних держав один з одним. У ряді випадків між ними неминуче виникають колізії. Результатом цих колізій є подвійне громадянство» [1, с.98].

Подвійне громадянство є окремим випадком множинного громадянства. У зв'язку з тим, що використання цього звичного для правової літератури терміна може привести до неусвідомленого звуження, а отже, одностороннього і спрощеного розгляду питань множинного громадянства, вважаємо за доцільне використовувати переважно останній термін. Він є ширшим за своїм значенням, включає термін «подвійне громадянство» і відображає сучасні підходи до розгляду цього правового явища.

Незважаючи на всю різноманітність існуючих визначень даного терміна, вважаємо за доцільне дати наступне визначення множинного громадянства: це особливий правовий стан, що полягає в оформленні соціально-економічних, політичних і духовних взаємовідносин між державами (надавачами громадянства) і особою (отримувачем громадянства) з приводу володіння людиною комплексом прав і обов'язків у більш ніж одному державному утворенні. При цьому коло надавачів громадянства достатньо широке і включає разом із державами й міждержавні утворення (зокрема квазідержави), громадянством яких можуть володіти фізичні особи.

Виникнення множинного громадянства ґрунтується на цілеспрямованій політиці держав і, як правило, пояснюється традиційною неузгодженістю політичних ліній держав у галузі регулювання відносин, пов'язаних із громадянством, наприклад із неузгодженістю підходів до питань автоматичного надання громадянства.

Найбільш типовий приклад неминучого конфлікту законодавств держав з питань громадянства витікає із суверенітету основних надавачів громадянства і розбіжності принципів надання громадянства: за «правом ґрунту» (*jus soli*) дитина набуває громадянства тієї держави, на території якої вона народилася, за «правом крові» (*jus sanguinis*) дитина слідує громадянству батьків, а за змішаним принципом громадянство визначається на основі двох попередніх принципів. У зв'язку з цим права громадянства одночасно можуть заявляти кі-

лька держав відносно однієї людини, що іноді приводить не тільки до стану множинного громадянства, але й, при особливій колізії інтересів, навіть до стану безгромадянства.

Природно, що підхід до такого складного явища, як множинне громадянство, неоднозначний. Умовно можна виділити наступні напрями вирішення питань множинного громадянства:

1) вживання заходів для ліквідації та недопущення подвійного й іншого множинного громадянства (основні ідеологи цього напрямку – країни Центральної і Східної Європи);

2) регулювання проблем множинного громадянства, його регламентація (характерний для крупних і економічно розвинених держав Західної Європи, а також ЄС у цілому);

3) поширення або підтримка множинного громадянства (зазвичай здійснюється окремими державами в цілях реалізації специфічних політичних завдань, наприклад задля збереження і підтримки соціальних зв'язків із жителями колишніх колоній або держав, у які відбувалася найбільша міграція їх населення).

При цьому окремі держави можуть реалізовувати всі названі напрями одночасно щодо різних держав, виходячи з відмінностей взаємних відносин і особливостей їх політики.

Слід відмітити той факт, що ще в XIX ст. і навіть раніше європейські держави робили спроби врегулювати традиційне подвійне та інші види множинного громадянства. Держави-члени Ради Європи в рамках цієї міжнародної організації проводили політику, направлену як на зменшення випадків подвійного та інших видів множинного громадянства, так і на його правове регулювання.

У 1963 р. у Раді Європи була прийнята Конвенція про скорочення випадків множинного громадянства і про військову повинність у випадках множинного громадянства [6, с.66–70]. Як видно з її назви, вона намагається обмежити окремі випадки біпатризму серед неповнолітніх і дорослого населення, не ліквідовуючи його.

Перевага вказаної Конвенції перед іншими полягає в тому, що її можна ратифікувати як в

цілому, так і частинами, що відповідають інтересам держав. Тим самим вдається скоригувати політики регулювання біпатризму держав-членів Ради Європи, що є учасниками цієї Конвенції.

У 1977 р. був прийнятий Протокол про внесення змін до Конвенції про скорочення випадків множинного громадянства і про військову повинність у випадках множинного громадянства, що розвиває окремі положення цієї Конвенції. Названий Протокол зменшує число можливостей для існування складних випадків подвійного громадянства шляхом регламентації умов для добровільної відмови від інших громадянств за допомогою подання відповідної заяви. Додатковий протокол 1977 р. до даної Конвенції встановлює необхідність учасників інформувати один одного про набуття ними громадянства за певних умов (ст.1). За допомогою такої інформації держави можуть повніше вести облік осіб із множинним громадянством і знати спосіб набуття ними громадянства. Проте, як показує практика, цей інститут контролю ще недостатньо ефективно використовується.

У рамках Ради Європи також діє Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992 р., що надає багатьом іноземцям право на участь у виборах для формування місцевих органів влади і інші права, наближаючи їх статус до статусу громадян держав-членів Ради Європи.

У листопаді 1997 р. у Страсбурзі була підписана Європейська конвенція про громадянство. Ця Конвенція лояльніше, ніж ряд інших міжнародних договорів, ставиться до випадків множинного громадянства, фактично визнаючи можливість існування загальноєвропейського громадянства. Проте вона зберігає основні положення щодо обмеження даного інституту.

Дана Конвенція претендує на універсальність. Згідно зі ст.27 Європейської конвенції про громадянство, її підписання можливе як державами-членами Ради Європи, так і державами, що брали участь у її розробленні. Крім того, згідно з п.1 ст.28 названої Конвен-

ції, після набуття нею чинності Комітет міністрів Ради Європи може запропонувати будь-якій державі, що не є членом Ради Європи і що не брала участі в її розробленні, приєднатися до неї. Напевно, цю Конвенцію можна вважати першою після Гаазької конвенції 1930 р., яка регулювала деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство, регіональним міжнародним договором, який отримав значну підтримку держав, що мають подібні правові традиції.

Як і довоєнні конвенції з питань громадянства, Європейська конвенція про громадянство проголошує ряд принципів у галузі громадянства і множинного громадянства (зокрема щодо набуття громадянства), які, очевидно, претендують на визнання їх універсальними, як і окремі принципи раніше прийнятих правових актів з аналогічних питань. Необхідно зазначити, що визначення принципів у питаннях громадянства надзвичайно утруднене. Це пояснюється різними причинами, зокрема невеликою кількістю відповідних міжнародних договорів, звичайною казуїстичністю сфер регулювання, а також малим числом учасників відповідних правових актів, надзвичайно різноманітною політикою держав, що не дозволяє виробити універсальні або найбільш прийнятні правила з численних питань множинного громадянства.

Відзначивши наявність різних підходів держав до питання про множинне громадянство, преамбула Європейської конвенції про громадянство прямо визнає право кожної держави вирішувати в рамках свого внутрішнього законодавства, якими будуть наслідки того, що її громадянин набуває або має інше громадянство, розвинувши це положення бажанням не знищити, а цього разу знайти належні шляхи подолання наслідків множинного громадянства, зокрема в тому, що стосується прав і обов'язків осіб з множинним громадянством. Тим самим фактично змінюються рамки принципу уникнення множинного громадянства, що до певної міри підтримуватиметься державами Європи, у яких множинне громадянство набуває поши-

рення за допомогою двосторонніх і багатосторонніх угод. Ці декларації знайшли своє конкретне віддзеркалення в розділі V та інших положеннях Конвенції.

На відміну від багатьох національних і міжнародно-правових актів, Європейська конвенція про громадянство містить визначення громадянства і множинного громадянства. Виходячи з цілей Конвенції під громадянством розуміється правовий «зв'язок між окремою особою та державою без зазначення етнічного походження особи» [6]. Такий підхід до визначення громадянства значною мірою вплинув на становлення концепції громадянства України (що знайшло відображення у Законі України «Про громадянство України» [7]) і отримав підтримку таких українських учених, як Ю.М. Тодика [8], Р.Б. Бедрій [9] та ін.

ЛІТЕРАТУРА

1. Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства / С. В. Черниченко. – М. : Международные отношения, 1968. – 158 с.
2. Международные акты о правах человека: Сборник документов / сост. д. ю. н., проф. В. А. Карташкин, д. ю. н., проф. Е. А. Лукашева. – 2-е изд., доп. – М. : Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА М), 2002. – 944 с.
3. Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1995. – 135 с.
4. Jayawickrama N. Hong Kong and the International Protection of Human Rights // Human Rights in Hong Kong, 1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection=journals&handle=hein.journals/honkon24&div=20&id=&page=>.
5. Броунли Я. Международное право. Кн. 2 / Броунли Я. - М. : Изд-во «Прогресс», 1977. - 255 с.
6. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М. : Международная организация по миграции, 1994. – 368 с.

7. Закон України «Про громадянство»: від 18.01.2001 р., № 2235-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?

8. Тодика Ю. М. Громадянство України: конституційно-правовий аспект: навч. посіб. /

Ю. М. Тодика. – Х.: Факт, 2002. – 254 с.

9. Бедрій Р. Б. Громадянство України: конституційно-правові основи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Р. Б. Бедрій. – К., 2005. – 16 с.

Янковський С. А. Міжнародно-правові аспекти інституту громадянства у контексті європейської правової традиції / С. А. Янковський // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 909–914 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11jcaept.pdf>

Досліджено підходи вчених щодо сутнісних характеристик даного правового феномену. Виокремлено характерні ознаки громадянства, котрі дозволяють виділити міжнародно-правову складову даного юридичного явища. На підставі з'ясованих особливостей, встановлено, що завданням міжнародного права в галузі громадянства є встановлення правил, яких держави, у разі їх участі в тих або інших спеціальних міжнародних угодах, повинні дотримуватися при внутрішньому регулюванні громадянства, а метою – надання допомоги державам при поділі усіх фізичних осіб на власних громадян та іноземців.

Янковский С.А. Международно-правовые аспекты института гражданства в контексте европейской правовой традиции

Исследованы подходы ученых относительно сущностных характеристик данного правового феномена. Выделены характерные признаки гражданства, которые позволяют выделить международно-правовую составляющую данного юридического явления. На основании выясненных особенностей, установлено, что задачей международного права в области гражданства является установление правил, которые государства, в случае их участия в тех или иных специальных международных соглашениях, должны соблюдать при внутреннем регулировании гражданства, а целью – оказание помощи государствам при разделении всех лиц на собственных граждан и иностранцев.

Yankovsky S.A. International Legal Aspects of Institute of Citizenship in a Context of the European Legal Tradition

Approaches of scientists regarding the essential characteristics of this legal phenomenon are researched. The characteristics of citizenship, which allows allocating the international legal component of the legal phenomenon identified. Ascertained on the basis of features, found that the task of international law on citizenship is to establish rules that state if they participate in one or another of special international agreements must comply with domestic regulation of nationality and purpose – to provide assistance to States for the separation of all persons on its own citizens and foreigners.