

ОГНІВЕЦЬ І.В.,
здобувач

*Інститут
міжнародних відносин
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка*



Наприкінці 90-х років, в умовах демократичних змін та поступового ослаблення радянського режиму, коли очевидним стало наближення неминучого розпаду Союзу РСР, 3.04.1990р. Верховною Радою СРСР був прийнятий Закон "Про порядок вирішення питань, пов'язаних з виходом союзних республік зі складу СРСР".

У відповідності зі ст.15 зазначеного Закону, громадяни СРСР, що проживали на території союзних республік, які відокремилися, мали право вибору громадянства.

Фактично цей Закон міг послужити основою для "законного розлучення" радянських республік і належного вирішення питань громадянства у зв'язку з правонаступництвом держав. Проте в силу об'єктивних причин, за яких Радянський Союз припинив своє існування, жодна з колишніх республік не скористалася схемою, передбаченою згаданим законом як санкціонованим шляхом для виходу з Союзу РСР. Проте, так званий принцип "нульового варіанту", передбачений цим Законом, ліг в основу правових систем переважної більшості нових незалежних держав, що виникли після розпаду СРСР. Суть цього принципу полягає у

**ОСОБЛИВОСТІ
СТАНОВЛЕННЯ
ІНСТИТУТУ
ГРОМАДЯНСТВА
В НОВИХ
НЕЗАЛЕЖНИХ
ДЕРЖАВАХ ПІСЛЯ
РОЗПАДУ СРСР**

визнанні країною-наступницею своїми громадянами осіб, які постійно проживали на території країни-попередниці.

В юридичній літературі принцип “нульового варіанту” також відомий під назвою “презупція громадянства”. Критерієм, за яким визначається презупція громадянства являється звичайне місце проживання особи. Цей критерій впливає з застосування принципу ефективного громадянства. Як вважає Х.Резек, правовідносини громадянства повинні визначатися не за формальними чи штучними ознаками, а за фактом зв'язку між особою та державою¹.

На думку О.Коннелла, звичайне місце проживання – критерій, який переважно використовується на практиці для визначення основної групи громадян держави-наступниці у випадку правонаступництва держав. Це пояснюється тим, що населення має територіальний статус, причому він не залежить від виду територіальних змін³.

Концепцію територіального статусу осіб підтримують і експерти Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, стверджуючи, що “існує дійсний зв'язок осіб з відповідною територією через інститут звичайного місця проживання”².

Презупція громадянства покликана забезпечити умови, за яких жодна особа, яка мала дійсний зв'язок з територією країни-попередниці, не залишилася б без громадянства у зв'язку з переходом цієї території під юрисдикцію країни-наступниці внаслідок територіальних змін.

Такий підхід до вирішення проблеми громадянства у контексті правонаступництва держав обумовлений реаліями сьогодення, коли на перший план виступають права людини і, зокрема, одне з фундаментальних прав – право кожної людини на громадянство, закріплене в ст.15 Загальної декларації прав людини.

Становлення правового інституту громадянства на пострадянському просторі мало певні особливості, оскільки розпалася одна велика держава, а на її території виникло 15 незалежних держав, які повинні були протягом короткого проміжку часу серед інших, не менш важливих, питань державотворення вирішити проблему “делімітації” первісної сукупності своїх громадян. І, якщо у випадку повного правонаступництва держав, наприклад об'єднання держав, не викликає ускладнень питання визначення первісної сукупності громадян країни-наступниці, оскільки всі громадяни країн-попередниць являються кандидатами у громадяни країни-наступниці.

В умовах розпаду держави ситуація ускладнюється внаслідок того, що з'являються кілька держав- правонаступниць, тому коло осіб, яким може бути надане громадянство відповідної держави-наступниці, визначається кожною державою на власний розсуд.

Як правило, переважна більшість осіб має зв'язок лише з однією з держав, що беруть участь в процесі правонаступництва. Однак, певна категорія осіб, що мали громадянство країни-попередниці, можуть бути визнані громадянами одночасно двох або навіть трьох

країн-наступниць, оскільки мали зв'язки з кількома державами, задіяними в процесі правонаступництва.

Отже, слід визнати, що частина осіб, які вважаються громадянами відповідних держав-наступниць у зв'язку з правонаступництвом держав, може перекриватися законами про громадянство кількох держав- правонаступниць.

Тому, в процесі правонаступництва бажаним є встановлення балансу між конкуруючими юрисдикціями держав-учасниць з тим, щоб якомога точніше визначити первісну сукупність осіб, які мають реальний зв'язок з певною державою- правонаступницею. Такий підхід обумовлюється необхідністю запобігання виникненню випадків як без громадянства, так і подвійного громадянства внаслідок територіальних змін.

Як свідчить міжнародна практика, ефективним засобом коректування наслідків дії законодавства держав- правонаступниць в частині визначення ними первісної сукупності своїх громадян з числа осіб, які проживають на територіях, задіяних в правонаступництві держав, являються міжнародні договори.

Багаточисленні міждержавні договори, що регулюють питання громадянства у зв'язку з правонаступництвом держав, передбачають правило оптації, яке дозволяє зацікавленій особі зробити вибір громадянства однієї з країн-наступниць у випадку, якщо ця особа одночасно визнається громадянином двох або більше зазначених держав.

Право оптації, наприклад, було передбачене ст.19 Мирного договору між союзними і об'єднаними державами та Італією від 10.02.1947 р., ст.4 Угоди між Індією та Францією про врегулювання питання про французькі поселення в Індії від 21.10.1957 р. та іншими міжнародними договорами.

Право оптації може бути врегульоване також національними законами відповідних країн- правонаступниць. Слід зазначити, що термін "оптація", під яким розуміється вибір громадянства, застосовується в законодавстві у більш широкому розумінні, охоплюючи також поняття "позитивна оптація", або, іншими словами, вибір громадянства шляхом подання особою заяви про бажання набути громадянство відповідної країни-наступниці, та поняття "негативна оптація", що означає добровільну відмову особою, також на підставі заяви, від одного з громадянств, набутих автоматично у зв'язку з дією законів про громадянство кількох держав-наступниць.

Право оптації громадянства, як правило, надається лише тим особам, які в силу певних причин мають підстави для набуття громадянства більше, ніж однієї з держав- правонаступниць. Зобов'язання держав-наступниць можуть бути спільними, якщо право оптації громадянства передбачене договором, укладеним між ними, або окремими, у випадках, коли право оптації (у вигляді позитивної або негативної оптації) надається особам на підставі національного законодавства цих країн.

Необхідно підкреслити, що факт набуття певною особою громадянства відповідної держави-наступниці ніяким чином не означає, що інша країна-наступниця зобов'язана позбавити свого громадянства зазначену особу, яку вона також включила до первісної сукупності своїх громадян у зв'язку з правонаступництвом держав. Таке зобов'язання може існувати лише в тих випадках, коли це передбачено в договорах між країнами-наступницями, або, якщо особа, що обирає громадянство однієї з цих держав, відмовляється від громадянства іншої держави-наступниці у відповідності з вимогами чинного законодавства останньої.

У випадку правонаступництва держав, що утворилися після розпаду СРСР, питання громадянства регулювалося не на підставі договору між ними, а виключно внутрішнім законодавством цих країн.

Як зазначалося вище, переважна більшість нових незалежних держав, що виникли після розпаду Радянського Союзу, у цілях визначення первісної сукупності своїх громадян у зв'язку з правонаступництвом держав застосували принцип "нульового варіанту", визнавши своїми громадянами осіб, що мали постійне місце проживання на території відповідної колишньої радянської республіки Союзу РСР.

Зокрема, зазначений принцип знайшов своє втілення в законодавстві таких країн Співдружності Незалежних Держав, як Білорусь, Грузія, Казахстан, Таджикистан, Україна, Узбекистан.

Наприклад, ст.2 Закону про громадянство Республіки Білорусь від 18.10.1991р. передбачає, що громадянами Республіки Білорусь являються особи, які постійно проживали на території Республіки на день набуття чинності цим Законом.

У відповідності з ст.4 Закону про громадянство Республіки Узбекистан від 02.07.1992 р. громадянами Республіки Узбекистан являються особи, що на момент набуття чинності цим Законом постійно проживали в Республіці Узбекистан, незалежно від походження, соціального та майнового положення, раси, національності, освіти, мови, політичних поглядів, віросповідання, роду та характеру занять та не являлися громадянами інших держав і виявили бажання стати громадянами Республіки Узбекистан.

Дещо відмінним підходом до вирішення питання первісної сукупності громадян у зв'язку з правонаступництвом держав характеризується законодавство у сфері громадянства таких країн, як Азербайджан, Вірменія, Киргизстан та Туркменістан.

Ці країни при визначенні кола своїх громадян взяли за основу критерій "внутрішнього громадянства" колишніх суб'єктів Союзу, яке існувало за часів СРСР паралельно з союзним громадянством.

Зокрема, згідно з ст.10 Закону про громадянство Республіки Вірменія від 16.11.1995 р., громадянами цієї країни вважаються особи, що перебували в громадянстві колишньої Вірменської РСР і постійно проживали на її території, які до набуття чинності Конституції не вступили до громадянства іншої держави або протягом року з дня набуття чинності цю-

го Закону відмовилися від нього. Певні особливості у частині визначення первісної сукупності своїх громадян має законодавство Молдови. Так, ст.2 Закону про громадянство Республіки Молдова від 05.06.1991р., що присвячена питанню належності до громадянства Республіки Молдова, відносить до основної категорії своїх громадян осіб, які на 26.06.1940 р. проживали на сучасній території Республіки Молдова, та їх нащадків, якщо ці особи на день ухвалення цього Закону проживають на території Республіки Молдова.

Громадянами Республіки Молдова також являються особи, які проживають на території Республіки Молдова і не мають іноземного громадянства, якщо вони чи хоча б один з їх батьків, предків народилися на цій території. Вказані категорії осіб у відповідності з вищезазначеними законодавчими нормами автоматично набувають громадянство Республіки Молдова з моменту набуття чинності цим Законом.

Що стосується інших осіб, які до прийняття Декларації про державний суверенітет Республіки Молдова, включаючи дату її прийняття – 23.06.1990 р., мали постійне місце проживання на території Республіки Молдова і постійне місце роботи чи інше законне джерело існування, то вони повинні були протягом року з моменту набуття чинності Законом про громадянство прийняти самостійне рішення щодо вибору громадянства.

В цілях запобігання виникнення випадків подвійного громадянства внаслідок правонаступництва певна частина держав СНД передбачила у своєму внутрішньому законодавстві норми щодо оптації громадянства. Наприклад, при визначенні первісної сукупності своїх громадян такі країни, як Вірменія та Грузія, скористалися правилом негативної оптації. Розглянемо більш детально законодавчі норми цих країн, пов'язані з застосуванням права оптації.

У відповідності з ст.3 Закону про громадянство Грузії від 25.03.1993 р., громадянами Грузії являються особи, що постійно проживали в Грузії не менше, ніж 5 років і проживають там на момент набуття чинності цим Законом, якщо протягом трьох місяців не відмовляться в письмовій формі від громадянства Грузії і в чотиримісячний строк отримають документи, що підтверджують їх громадянство.

Право позитивної оптації закріплене в законодавстві Узбекистану. Так, Закон про громадянство Республіки Узбекистан від 02.07.1992 р. проголосив громадянами Узбекистану осіб, що на момент набуття чинності цим Законом постійно проживали в Республіці Узбекистан, незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної належності, полу, освіти, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, характеру занять, які не являються громадянами інших держав і виявили бажання стати громадянами Республіки Узбекистан (ст.4).

Законодавство Туркменістану характеризується комбінуванням принципів позитивної та негативної оптації, які застосовуються в залежності від категорії осіб.

У відповідності з ст.49 Закону про громадянство Туркменістану від 30.09.1992 р., всі громадяни колишнього СРСР, які постійно проживали на території Туркменістану на момент набуття чинності цим Законом, вважаються громадянами Туркменістану, якщо вони письмово не відмовляться від громадянства Туркменістану.

Громадяни колишнього СРСР, що народилися на території Туркменістану і виїхали до набуття чинності цим Законом на постійне проживання в інші республіки колишнього СРСР, визнаються громадянами Туркменістану, якщо вони письмово протягом одного року з дати набуття чинності цим Законом підтвердять своє бажання зберегти громадянство Туркменістану. Ця норма також поширюється на нащадків зазначених осіб по прямій нисхідній лінії.

Особливий інтерес з точки зору застосування права оптації становить законодавство Російської Федерації. Законодавство РФ у сфері громадянства, як і внутрішнє законодавство інших держав, що виникли на терені колишнього Союзу РСР, передбачає при визначенні належності до громадянства РФ право оптації. В даному випадку має місце комбінування правила позитивної та негативної оптації в залежності від категорії осіб, яким надається російське громадянство.

Зокрема, ст.13 Закону про громадянство РФ від 28.11.1991 р. з наступними змінами та доповненнями від 17.06.1993 р., 24.07.1994 р. та 06.02.1995 р. проголошує, що громадянами РФ визнаються всі громадяни колишнього СРСР, які постійно проживали на території РФ на дату набуття чинності цим Законом, якщо протягом одного року після цієї дати вони не заявлять про своє небажання перебувати в громадянстві РФ.

Крім того, громадянами РФ вважалися особи, що народилися на території РФ та виїхали на проживання за її межі до набуття чинності цим Законом, і які не виявили бажання припинити належність до російського громадянства та не являються громадянами інших держав і повернулись на постійне місце проживання в РФ після набуття чинності цим Законом.

Слід зазначити, що вказана норма у наведеній вище редакції була внесена до Закону про громадянство РФ після ухвалення 16.05.1996р. Конституційним Судом РФ Постанови по справі А.Б.Смирнова. Як відомо, А.Б.Смирнов звернувся до Конституційного суду РФ зі скаргою на порушення його конституційних прав статтею 18 Закону про громадянство РФ, пункт "г" якої був застосований районним народним судом м.Москви при вирішенні його позовних вимог.

На його думку, вказана норма, згідно з якою громадяни, які народилися на території Росії, а потім переїхали на постійне місце проживання за межі республіки, повернувшись на батьківщину після 06.02.1992р., набувають громадянство РФ у порядку реєстрації, не відповідає статтям 6 (ч.3), 17 (ч.2) та 55 (ч.2) Конституції РФ.

Конституційний суд задовольнив його позов, визнавши неконституційність пункту "г" ст.18 Закону про громадянство РФ у частині, яка поширювала правило набуття громадянства РФ шляхом реєстрації на осіб, які народилися на території, що входила на момент їх народження до складу території СРСР.

Конституційний Суд мотивував ухвалення зазначеної Постанови тим, що, виходячи з вимог Конституції РФ та міжнародно-правових актів, у сфері будь-яких правовідносин, у тому числі пов'язаних з громадянством, особа виступає не як об'єкт державної діяльності, а як повноправний суб'єкт, що, у свою чергу, зобов'язує державу забезпечувати повагу гідності особи (ч.1 ст.21 Конституції РФ) при реалізації нею права на громадянство. Довільне, без урахування волевиявлення громадянина, позбавлення або навіть тимчасове припинення правомірно набутого громадянства принижує гідність особи, що являється грубим порушенням конституційних норм РФ.

Отже, Конституційний Суд РФ, розглянувши справу щодо перевірки конституційності п."г" с.18 Закону про громадянство РФ у зв'язку зі скаргою А.Б.Смирнова, прийшов до висновку про те, що вказана норма Закону суперечить Конституції РФ, оскільки невизначеність змісту даної норми та її застосування на практиці не виключають можливості поширення процедури набуття російського громадянства у порядку реєстрації на осіб, які являються громадянами РФ за народженням згідно з ч.2 ст.13 Закону про громадянство РФ.

Законодавство РФ також передбачає поширення права позитивної оптації російського громадянства на осіб, які проживають в так званому "ближньому зарубіжжі", на території нових незалежних республік, що утворилися після розпаду Радянського Союзу.

Враховуючи особливості вказаних правових норм з огляду на екстериторіальний характер, розглянемо динаміку законодавчого розвитку цих норм.

24.07.1994 р. до Закону про громадянство РФ були внесені певні зміни. Зокрема, п."г"ст.18 Закону був сформульований в наступній редакції: "...в порядку реєстрації громадянство РФ набувають ... громадяни колишнього СРСР, ... що проживають на територіях держав, які входили до складу колишнього СРСР, якщо вони до 31.12.2000р. заявлять про своє бажання набути громадянство РФ...".

Запровадження Росією правового інституту реєстрації громадянства РФ вказаною категорією осіб було розцінене іншими державами-наступницями Союзу РСР як політика "збирання земель", що здатна за допомогою інституту подвійного громадянства відродити державу на зразок колишнього Радянського Союзу, оскільки, ухваливши вищезгадану поправку до Закону про громадянство, Росія фактично в односторонньому порядку поширила свою юрисдикцію на територію всього колишнього СРСР.

На думку американського дослідника Д.Гінсбурга, вжиття Росією

подібних кроків обумовлювалося необхідністю дотримання Росією як правонаступницею колишнього Радянського Союзу зобов'язань у сфері прав людини, закріплених міжнародними договорами Союзу РСР, і, зокрема, зобов'язання щодо реалізації принципу запобігання виникненню випадків безгромадянства.

Д.Гінсбург вважає, що деякі громадяни, що проживають на території тієї чи іншої новоствореної держави, яка виникла після розпаду СРСР, і не бажають з певних причин набувати громадянство відповідної країни, могли б зробити вибір на користь російського громадянства і таким чином уникнути статусу особи без громадянства³.

Дійсно, можливо було погодитися з подібним тлумаченням вказаної норми Закону, якби в ній йшлося про вибір громадянства.

Однак, в ній не було передбачене застереження щодо обов'язкового виходу з громадянства країни проживання у зв'язку з набуттям російського громадянства.

Отже, мета цієї норми полягала не у виборі громадянства, а у свідомому намірі законодавців запровадити на території колишнього СРСР правовий інститут подвійного громадянства з тим, щоб за його допомогою цього способу встановити контроль над вказаною територією і легалізувати своє право на втручання у внутрішні справи будь-якої з колишніх радянських республік під виглядом захисту прав "своїх" громадян.

Такий підхід Росії до вирішення проблеми подвійного громадянства на пострадянському просторі підтверджується неодноразовими заявами провідних політичних та державних діячів РФ. Зокрема, на думку одного з провідників російської політики у сфері громадянства, начальника відділу з питань громадянства Адміністрації Президента РФ А.К.Микитаєва "запровадження Росією інституту подвійного громадянства на території колишнього Союзу пояснюється гострою потребою захисту співвітчизників від стану ізоляції та дискомфорту, в яких вони опинилися після розпаду СРСР".

При цьому слід підкреслити, що Росія вважає своїми співвітчизниками близько 25 млн. етнічних росіян, що проживають в країнах СНД, або у так званому "ближньому зарубіжжі".

Російський юрист-міжнародник В.А. Карташкін вважає, що запровадження інституту подвійного громадянства на території колишнього Радянського Союзу послужило б надійною основою для справедливого і гуманного вирішення проблеми російськомовного населення, яке проживає в країнах ближнього зарубіжжя і прагне підтримувати тісні зв'язки з своєю батьківщиною.

Проте, повертаючись до формулювання п."г" ст.18 Закону про громадянство РФ, необхідно звернути увагу на те, що в ньому йдеться не лише про вихідців з Росії та їх нащадків, а в цілому про громадян колишнього СРСР, які проживають на території нових незалежних держав СНД, значна частина яких можливо не мала взагалі будь-яких зв'язків з Росією.

А.К.Микитаєв стверджує, що більшість країн СНД недовіркою ставиться до інституту подвійного громадянства, вбачаючи в ньому "троянського коня". Безспірно, в умовах політичної та економічної нестабільності, які спостерігаються в країнах СНД, ускладнення ситуації проблемою подвійного громадянства може мати фатальні наслідки для суверенітету цих держав. Невідомо, яким би чином складалася ситуація щодо реєстрації російського громадянства громадянами держав СНД, проте 16.05.1996р. Конституційний Суд РФ своєю Постановою визнав п."г"ст.18 Закону про громадянство РФ таким, що суперечить Конституції РФ та ст.2,3 цього ж Закону, оскільки допускає виникнення випадків подвійного громадянства, не передбачених міжнародними договорами РФ.

Керуючись вищезгаданою Постановою Конституційного Суду, Державна Дума РФ внесла зміни до вказаної норми Закону.

В нинішній редакції п."г"ст.18 сформульований таким чином:

"г) особи, які мали громадянство колишнього СРСР і проживають на територіях держав, що входили до складу колишнього СРСР, включаючи Російську Федерацію, можуть набути громадянство РФ, якщо вони не набули інше громадянство і до 31 грудня 2000 року заявлять про своє бажання набути громадянство РФ".

Слід зазначити, що остання редакція вказаної норми є значно досконалішою у порівнянні з попередньою, оскільки вона містить право позитивної оптації, що дає можливість уникнути випадків подвійного громадянства.

В умовах територіальних змін надзвичайно важливим завданням являється прийняття країнами-наступницями ефективного внутрішнього законодавства, здатного забезпечити умови, в яких жодна особа, яка має дійсний зв'язок з державою-наступницею, не була б вилучена з кола осіб, яким ця держава повинна надати своє громадянство.

ПОСИЛАННЯ

- ¹ Rezek J.F. Le droit international de la nationalité. – Paris: Presses Universitaires de France, 1986. – 354 p.
- ² O'Connell D.P. The Law of State Succession. – London: Cambridge University Press, 1956.
- ³ Ginsburg G. The issue of succession of dual citizenship among the successor states // Osteuropa – Recht. – Jahrg. 41. – 1995. – Marz. – Heft 1. – P. 2 – 48.

Надійшла до редакції 28.02.2002