

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО



**Олексій ОГУРЦОВ,**  
суддя Окружного адміністративного  
суду міста Києва

УДК 342.71

## ПРОБЛЕМА БЕЗГРОМАДЯНСТВА ДІТЕЙ В УКРАЇНІ ТА ЗАКОНОДАВЧІ ЗАХОДИ ЩОДО ЇЇ ВИРІШЕННЯ

Актуальною від часу проголошення незалежності України є проблема попередження та скорочення випадків безгромадянства дітей. Так, зазначимо, що за результатами Всеукраїнського перепису 2001 року серед осіб без громадянства налічувалося 17 517 дітей. Стосовно ще 40 364 осіб про наявність чи відсутність громадянства не було зазначено [1].

Для вирішення завдання законодавчого забезпечення щодо попередження та скорочення випадків безгромадянства дітей необхідна належна наукова база.

В українській правовій науці окремі аспекти безгромадянства досліджували Р.Д. Бедрій [2], О.В. Журавка [3], М.І. Суржинський [4], Т.І. Мендергал [5] та інші. У їхніх наукових працях розглянуто причини виникнення безгромадянства, у тому числі й окремих категорій населення; його негативні наслідки для особи й держави; поняття та особливості цього явища.

Водночас проблемі безгромадянства дітей у вітчизняній науковій літературі приділено недостатньо уваги.

Основним завданням статті є здійснення аналізу законодавчих заходів, що

вживалися в Україні для попередження та скорочення випадків безгромадянства дітей.

Право на громадянство є одним з основних прав людини. Його закріплено у ст. 15 Загальної декларації прав людини 1948 року та Європейській конвенції про громадянство 1997 року. Зауважимо, що у зазначених міжнародних актах йдеться про право на громадянство, а не про право на набуття громадянства. Інакше в міжнародно-правових документах це питання вирішено стосовно дітей.

Так, у п. 3 ст. 24 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року закріплено право кожної дитини на набуття громадянства. Згідно з ч. 1 ст. 7 Конвенції про права дитини 1989 року дитина з моменту народження має право на набуття громадянства.

Хоча у зазначених міжнародно-правових актах не вказано, на якій державі лежить обов'язок щодо надання цього громадянства, міжнародні експерти вважають, що все ж зобов'язання стосовно дітей визначено більш чітко, ніж стосовно інших осіб. На їхню думку, дітям певною мірою гарантовано громадянство,

оскільки в ч. 2 ст. 7 Конвенції про права дитини передбачено, що держави-учасниці забезпечують здійснення цих прав згідно з їхнім національним законодавством та виконання їх зобов'язань за відповідними міжнародними документами у цій галузі, зокрема, у випадку, коли б інакше дитина не мала громадянства. Отже, вважають експерти, якщо дитина народилася на будь-якій території та не може набути громадянства своїх батьків, вона має набути громадянства території, на якій народилася, бо в іншому разі вона буде особою без громадянства [6, 20].

Зауважимо, що право на громадянство дитини закріплено і в ст. 7 Закону України від 26 квітня 2001 року № 2402-III «Про охорону дитинства». Водночас у цій статті передбачено, що підстави і порядок набуття та зміни громадянства визначені у Законі України «Про громадянство України» та інших нормативно-правових актах.

Можна виділити кілька основних причин виникнення безгромадянства дітей. Дитина може стати особою без громадянства внаслідок територіальних змін чи розпаду держави. Ця проблема була особливо актуальною для України під час здійснення нею правонаступництва в сфері громадянства після розпаду СРСР. Дитина може стати особою без громадянства внаслідок усиновлення. Зокрема, дитина, усиновлена іноземцями, може втратити своє громадянство і не набути громадянства усиновителів, якщо законодавство їхньої держави не передбачає одразу такої можливості. Дитина може стати особою без громадянства за народженням. Випадки безгромадянства дітей на території певної держави можуть відбуватись і внаслідок міграційних процесів.

Під час здійснення правонаступництва у сфері громадянства Україна, визначаючи первісну сукупність своїх громадян, обрала так званий нульовий варіант. Згідно зі ст. 9 Закону України від 12 вересня 1991 року № 1543-XII «Про правонаступництво України» громадя-

нами України були визнані всі громадяни колишнього Союзу РСР, які на момент проголошення незалежності України (тобто на 24 серпня 1991 року) постійно проживали на її території. Недолік цього закону в тому, що громадянами України не визнавалися особи без громадянства, які на момент проголошення незалежності України проживали на її території.

Отже, відповідно до Закону України «Про правонаступництво України» для визначення належності до громадян України дітей необхідними умовами були їхнє перебування у громадянстві колишнього СРСР та постійне проживання на території України станом на 24 серпня 1991 року. Якщо один із цих фактів був недоведеним і якщо дитина не набула після розпаду СРСР громадянства будь-якої іншої новоутвореної держави, вона ставала особою без громадянства.

Специфіка правонаступництва України в сфері громадянства полягає в тому, що воно здійснювалося не лише на підставі Закону України «Про правонаступництво України», а й Закону України від 8 жовтня 1991 року № 1636-XII «Про громадянство України», положення якого щодо цього питання дещо відрізнялися.

Так, відповідно до п. 1 ст. 2 Закону України «Про громадянство України» особи, які на момент набрання ним чинності (13 листопада 1991 року) проживали в Україні, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак і які не були громадянами інших держав, оголошувалися громадянами України.

Таким чином, громадянами України визнавалися не лише громадяни СРСР, а й особи без громадянства. Крім того, умовою набуття українського громадянства за вказаною статтею було проживання, а не постійне проживання в Україні.

Зазначені новації мали суттєве значення для попередження та скорочення випадків безгромадянства в нашій державі взагалі, у тому числі й дітей.

У Законі України «Про громадянство України» з метою врегулювання набуття громадянства України за народженням передбачено положення, спрямовані на попередження та скорочення випадків безгромадянства дітей (статті 13–16). При цьому право на набуття дитиною громадянства України за народженням залежало від статусу її батьків та їхнього проживання в Україні. Відповідно до Закону в основу набуття дитиною громадянства України за народженням було покладено як принцип права крові (народження від громадян України), так і принцип права ґрунту (народження на території України).

Зокрема, у контексті досліджуваної теми дитина, один з батьків якої на момент її народження перебував у громадянстві України, а інший був особою без громадянства чи був невідомим, визнавалася громадянином України незалежно від місця її народження. У разі встановлення батьківства дитини, мати якої була особою без громадянства, а батьком визнавався громадянин України, дитина, яка не досягла 14 років, ставала громадянином України незалежно від місця її народження. Дитина, яка народилася на території України від осіб без громадянства, що постійно проживали в Україні, визнавалася громадянином України.

Важливим для попередження безгромадянства було положення закону, згідно з яким дитина, що перебувала на території України, обоє з батьків якої невідомі, визнавалася громадянином України.

Водночас у Законі України «Про громадянство України» не вирішено всіх проблем скорочення і попередження випадків безгромадянства дітей. Зокрема, не передбачено всі можливі підстави набуття громадянства України дітьми. Йдеться про його набуття у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини та внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства.

Недосконаліми з огляду на необхідність попередження випадків безгромадянства були положення закону про припинення громадянства України. Зокрема, право на вихід з громадянства України не було зумовлене набуттям іншого громадянства або гарантією його набуття.

Зазначені недоліки були частково усунуті в Законі України від 16 квітня 1997 року № 210/97-ВР «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України». Зокрема, змінено положення про визначення належності до громадянства України. У п. 3 ст. 2 Закону України «Про громадянство України» надано можливість визначати свою належність до громадянства України всім без винятку вихідцям з України незалежно від підстав їхнього виїзду за межі України, за умови, що вони не є громадянами інших держав. Крім того, це право було поширено і на їхніх нащадків (дітей та онуків).

Суттєве значення мало положення ст. 19 цього Закону, за яким у виході з громадянства України могло бути відмовлено, якщо це призвело до статусу особи без громадянства.

Разом із тим у цьому Законі не передбачено всі можливі підстави набуття громадянства України дітьми – особами без громадянства.

У новій редакції Закону України від 18 січня 2001 року № 2235-III «Про громадянство України» продубльовано основні слушні положення попередньої редакції, спрямовані на попередження та скорочення випадків безгромадянства дітей, а також усунуто недоліки з цього питання. Серед основних новацій цього Закону в зазначеному аспекті необхідно назвати такі.

Було змінено положення щодо набуття громадянства України особою, яка народилася від осіб без громадянства. Якщо за попередньою редакцією набути його могла лише дитина, яка народилася на території України від осіб без громадянства, що постійно проживають в Україні, то згідно з новою редакцією набути його

може й особа, яка народилася за межами України від осіб без громадянства, що постійно на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства іншої держави.

Якщо ж дитина народилася від осіб без громадянства в Україні, то відповідно до чинної редакції Закону не вимагається, щоб вони проживали в Україні постійно, а достатньо, якщо вони проживають на законних підставах.

У Законі передбачено додаткові підстави набуття громадянства України дітьми. Йдеться про його набуття у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного з обох батьків дитини та внаслідок встановлення батьківства.

Водночас законодавчо не закріплено підстави набуття громадянства України дитиною внаслідок встановлення материнства або встановлення факту батьківства чи материнства, а також – влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя.

Важливе значення для попередження випадків безгромадянства дітей мало прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України». Серед новацій закону, спрямованих на попередження безгромадянства дітей, варто зазначити закріплення нових підстав набуття громадянства України дитиною внаслідок встановлення материнства або встановлення факту батьківства чи материнства, а також – влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя.

На скорочення випадків безгромадянства дітей спрямована і нова редакція ч. 3 ст. 8 Закону України «Про громадянство України», згідно з якою дитина, яка народилася на території України після 24 серпня 1991 року і не набула за народженням громадянства України та е

особою без громадянства або іноземцем, щодо якого подано зобов'язання припинити іноземне громадянство, реєструється громадянином України за клопотанням одного з її законних представників.

Наведені новації закону повністю узгоджуються з відповідними положеннями Європейської конвенції про громадянство.

Законодавче забезпечення щодо попередження і скорочення безгромадянства дітей здійснювалося в Україні не лише шляхом прийняття та удосконалення Закону України «Про громадянство України», а й через прийняття законів про приєднання до міжнародних договорів у сфері громадянства, які відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України ставали частиною національного законодавства України.

Необхідно наголосити на важливому значенні приєднання України до Європейської конвенції про громадянство 1997 року, що на відміну від зазначених міжнародно-правових актів, у яких питання громадянства наявні серед інших положень, є спеціальним міжнародним договором з питань громадянства.

Європейська конвенція містить значний нормативний масив, спрямований на попередження безгромадянства дітей, що стосується набуття, збереження та припинення ними громадянства.

Зауважимо, що норми Закону України «Про громадянство України» в чинній редакції, метою яких є попередження та запобігання випадкам безгромадянства дітей, в основному узгоджуються з відповідними нормами Європейської конвенції про громадянство.

Ще одним важливим для попередження та скорочення безгромадянства дітей міжнародно-правовим документом є Конвенція про скорочення безгромадянства 1961 року, яку Верховна Рада України ратифікувала 11 січня 2013 року.

Багато положень Конвенції про скорочення безгромадянства стосовно набуття громадянства дітьми співзвучні з відповідними положеннями Європейської конвенції про громадянство. Це зумовлено

тим, що до Європейської конвенції про громадянство введено низку положень з Конвенції про скорочення безгромадянства, про це сказано у пояснювальній доповіді.

Водночас деякі положення цієї Конвенції не повною мірою узгоджуються з нормами Закону України «Про громадянство України».

Зокрема, у ст. 1 Конвенції про скорочення безгромадянства передбачено, що договірною державою надає своє громадянство народженій на її території особі, яка в іншому разі була б апатридом. Дитина, народжена у шлюбі на території договірної держави і мати якої мала громадянство цієї держави, набуває цього громадянства при народженні, якщо за інших обставин вона стала б апатридом. Наведена норма не закріплює як умову набуття дитиною громадянства за народженням проживання її батьків у цій державі на законних підставах, як це передбачено у ст. 7 зазначеного вище Закону.

З метою створення належних умов для правозастосування цих положень доцільно усунути наявні в них колізії шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про громадянство України».

Положення, спрямовані на попередження випадків безгромадянства дітей, містять двосторонні угоди про спрощений порядок зміни громадянства, укладені Україною з Республікою Білорусь (12 березня 1999 року), Республікою Казахстан (19 травня 2000 року), Республікою Таджикистан (6 липня 2001 року), Киргизькою Республікою (28 січня 2003 року) і Грузією (1 березня 2007 року).

Найсуттєвішим у цих міжнародних договорах є те, що припинення попереднього громадянства і набуття нового здійснюються одночасно. Таким чином, виникнення випадків безгромадянства стає неможливим. Кожна з цих угод містить окремі статті, що регулюють питання громадянства дітей у разі зміни його обома або одним із батьків. Основна суть положень зазначених угод полягає в тому, щоб дитина внаслідок їх реалізації не стала особою без громадянства.

Отже, в Україні відповідно до міжнародних стандартів послідовно здійснювалися законодавчі заходи, спрямовані на скорочення та попередження виникнення випадків безгромадянства дітей.

### Список використаних джерел:

1. Населення України за місцем народження та громадянством за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року / за ред. О.Г. Осауленка. – К.: Державний комітет статистики України, 2004. – 223 с.
2. *Бедрій Р.Б.* Конституційно-правові основи громадянства України: моногр. / Р.Б. Бедрій. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. – 164 с.
3. *Журавка О.В.* Міжнародно-правова характеристика інституту громадянства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / О.В. Журавка. – Х., 1999. – 20 с.
4. *Суржинський М.І.* Інститут громадянства України: конституційно-правовий аспект / М.І. Суржинський. – К.: Наукова думка, 2011. – 214 с.
5. *Мендергал Т.І.* Конституційно-правовий статус осіб без громадянства в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Т.І. Мендергал. – К., 2011. – 20 с.
6. *Бедрій Р.Б.* Громадянство України: конституційно-правові основи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Р.Б. Бедрій. – К., 2005. – 17 с.

## ПРОБЛЕМА БЕЗГРОМАДЯНСТВА ДІТЕЙ В УКРАЇНІ ТА ЗАКОНОДАВЧІ ЗАХОДИ ЩОДО ЇЇ ВИРІШЕННЯ

Проаналізовано законодавство України, спрямоване на попередження та скорочення випадків безгромадянства дітей, а також обґрунтовано пропозиції щодо його вдосконалення.

**Ключові слова:** дитина; особа без громадянства; громадянство; законодавство України про громадянство.

Алексей ОГУРЦОВ

## ПРОБЛЕМА БЕЗГРАЖДАНСТВА ДЕТЕЙ В УКРАИНЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ ПО ЕЕ РЕШЕНИЮ

Осуществлен анализ законодательства Украины, направленного на предупреждение и сокращение случаев безгражданства детей, а также обоснованы предложения по его усовершенствованию.

**Ключевые слова:** ребенок; лицо без гражданства; гражданство; законодательство Украины о гражданстве.

Oleksij OGURTSOV

## THE PROBLEM OF STATELESSNESS OF CHILDREN IN UKRAINE AND LEGISLATIVE MEASURES TO ADDRESS IT

The article gives the analysis of the legislation of Ukraine, directed on preventing and reduction of the cases of statelessness and gives suggestions as for its improvement.

**Keywords:** child; stateless person; citizenship; the legislation of Ukraine on citizenship.

