

УДК 342.712

Сергій Константиновський,
студент міжнародно-правового факультету
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЩОДО ПИТАННЯ МНОЖИННОГО ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

Стаття присвячена проблемі законодавчого врегулювання множинного громадянства в Україні, статусу осіб із множинним громадянством, а також особливостям проблеми в українських реаліях. Проаналізовано досвід інших держав, вітчизняні та міжнародні нормативно-правові акти та подано пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері громадянства.

Ключові слова: громадянство, громадянство України, множинне громадянство, біпатриди, статус біпатридів.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 4 Конституції України в Україні існує єдине громадянство [1]. Стаття 2 Закону України «Про громадянство України» також підтверджує це положення Конституції, визначаючи одним із принципів громадянства принцип єдиного громадянства. У Законі єдине громадянство трактується як неможливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Проте цей принцип не виключає можливості наявності у громадян України громадянства (підданства) інших держав.

У такому разі діє такий принцип: якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України [3].

Біпатриди (тобто особи, що мають громадянство (підданство) двох та більше держав) не є проблемою бідних чи багатих країн. Ця проблема є результатом колізії законів про громадянство різних держав. І вона може виникати й поширюватися у цілком природний спосіб, наприклад у разі народженні дітей від батьків, що мають різне громадянство, у разі натуралізації осіб тощо.

У наш час набуло поширення явище, коли чимало країн світу «продають» громадянство особам, які зроблять певний вклад в економіку, промисловість, нерухомість, банківський сектор і т. д. Розміри таких внесків є досить великими та доступними для матеріально забезпечених людей.

Таким чином, постає гостра проблема щодо статусу осіб із множинним громадянством, легальності наявності в них двох і більше громадянств, а також питання про

те, чи потрібно в Україні офіційно дозволити мати декілька громадянств (підданств).

Стан дослідження. Теоретичним і практичним питанням інституту громадянства в Україні, зокрема феномену існування декількох громадянств, статусу біпатридів, присвятили значну кількість наукових праць Ю. М. Тодика, М. І. Суржинський, І. Д. Софінська, О. А. Малиновська, Р. Б. Бедрій, В. В. Лазарев, П. Ф. Чалий, І. А. Толкачова та ін. Серед зарубіжних науковців, які присвятили свої праці питанням громадянства, статусу біпатридів, міжнародному регулюванню подвійного громадянства необхідно відзначити У. Бека, В. Гасена, Й. Мазинга, П. Уейсона.

Тема ця є надзвичайно актуальною, оскільки досить велика кількість мешканців України хотіли би мати громадянство (підданство) іншої держави. Постійно впливають назовні факти наявності декількох громадянств у державних службовців та матеріально забезпечених осіб. Тому ця тема потребує подальшого її глибокого вивчення.

Мета і завдання статті. Метою роботи є аналіз наукових праць та нормативно-правових актів з питання правового статусу біпатридів в Україні, з'ясуванні необхідності та можливості запровадження в Україні множинного громадянства. Для досягнення вказаної мети поставлено такі завдання, що розкривають спрямованість дослідження: з'ясувати, які існують колізії у законодавстві щодо множинного громадянства, чи існує реальна можливість одночасного перебування громадянина України в громадянстві іншої держави, а також питання правового статусу осіб, які разом із громадянством України перебувають у громадянстві (підданстві) іншої країни (країн).

Виклад основних положень. Досить довгий час в Україні існує велика маса людей, для яких можливість безперешкодного виїзду до іншої країни в будь-який час є необхідністю. У добу глобалізації, коли кордони країн відіграють все менш вагому роль, стає зрозумілим, що і студент, і бізнесмен, і особа, яка прагне покращити своє матеріальне становище, знаходячись на різних щаблях суспільства, мають спільне прагнення зробити для себе світ більш доступним, не обмежуючи себе кордоном однієї держави.

Чимало респондентів, яких було опитано під час соціологічних досліджень, вважають єдиним ефективним рішенням зазначеної проблеми введення інституту подвійного громадянства. І такі відповіді трапляються дедалі частіше. Так, за даними соціологічного опитування Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, здійсненого у 2016 році, лише 49,1 % громадян за наявності можливості отримати громадянство іншої держави відмовилися б від нього. 13,8 % осіб коливаються з таким рішенням. 37,1 % опитаних погодилися б отримати громадянство іншої країни. Більш за все українці хотіли б отримати громадянство США. Серед опитаних, які погодилися б отримати друге громадянство, 27,4 % готові відмовитися від українського громадянства, 28,1 % не змогли точно відповісти [12, с. 23-24].

Тривалий період у доктрині міжнародного права домінувало негативне ставлення до множинного громадянства. Причиною цього була відсутність міжнародно-правового регулювання низки пов'язаних із цим явищем питань. Сьогодні ситуація суттєво змінилася. У міжнародному праві заборони множинного громадянства немає. Норми міжнародного права абсолютно нейтрально ставляться до нього: не забороняють й не вимагають його обов'язкового введення. Таким чином, рішення цього питання повністю належить до внутрішньої юрисдикції держави і перебуває під її виключним суверенітетом. Тобто держави абсолютно вільні у виборі дозволяти чи забороняти множинне громадянство [9, с. 175-176].

Отже, натеper право дозволяти чи не дозволяти подвійне громадянство вирішується на власний розсуд кожною окремою державою. При цьому мають враховуватися всі «за» і «проти» стосовно такого рішення.

Вважаємо за потрібне розглянути, перш за все, передумови введення множинного громадянства. Необхідно проаналізувати чинники, які визначають необхідність запровадження множинного громадянства. Різні країни, які дозволяють своїм громадянам одночасно перебувати у громадянстві (підданстві) інших

держав, мають свою мету, завдання такого рішення. Це залежить здебільшого від історичних умов, за яких відбувалося становлення держав, від звичаїв та традицій, які панували в тому чи іншому суспільстві. Слід одразу зазначити, що країни Європейського Союзу мають різне бачення та, відповідно, по-різному вирішують питання з біпатридами.

Так, серед європейських країн, в яких множинне громадянство дозволяється або фактично допускається, можна виокремити Ірландію, Німеччину, Нідерланди, Італію, Туреччину, Грецію. Однак є й країни, в яких наявність в осіб другого громадянства категорично не дозволяється. Серед них, зокрема, Австрія, Норвегія, Швеція [10, с. 3].

Розглянемо першопричини поширення біпатризму в країнах Центральної Європи, деякі з яких до того ж межують з Україною. Так, можна виділити Болгарію, Румунію, Угорщину, Словаччину. Названі держави досить ліберально ставляться до феномену множинного громадянства. Поширенню останнього сприяло прагнення країн походження зберегти зв'язок зі співвітчизниками за кордоном, зацікавити їх справами батьківщини.

Якщо брати до уваги світову практику взагалі, то найважливішим чинником, що вплинув на зміну ставлення до множинного громадянства, було значне збільшення чисельності іммігрантів серед населення провідних держав світу та можливі соціально-політичні небезпеки наявності в країні значної кількості громадян іноземних держав, позбавлених належної повноти прав і можливостей.

На основі вивчення практики країн стосовно їх ставлення до множинного громадянства О. М. Малиновською запропоновано умовно розподілити країни на п'ять груп відповідно до їх ставлення до біпатризму. Країни масової міграції (Канада, Ізраїль) ставляться до цього явища досить ліберально. До другої групи можна віднести країни, які мають за кордоном масову діаспору, тому завдяки громадянству використовують її потенціал в інтересах свого розвитку. Ще одну групу становлять ті держави, які підтримують національні меншини за кордоном з метою їх використання у власних інтересах. До наступної групи належать країни, пов'язані традиційними політичними та культурними зв'язками колонії та метрополії. І п'ята група – це невеликі держави, які, пропонуючи своє громадянство, намагаються залучити інвесторів і зміцнити свій міжнародний авторитет. Наприклад, такою державою є Сент-Кітс і Невіс [11, с. 107-109].

На нашу думку, Україну можна віднести як до другої, так і до третьої групи назва-

них держав. Так, чимала кількість етнічних українців проживає за кордоном, зокрема у сусідніх країнах, а також країнах Північної Америки. Проте не можна відкидати й того факту, що в Україні натепер налічується понад сто національностей [7], що також стає причиною появи в українців громадянств держав етнічної належності. Тому вважаємо, що передумови для офіційного запровадження в Україні множинного громадянства є.

У статті 31 Конституції УРСР від 20.04.1978 (в останній редакції) містилося положення, згідно з яким на підставі двосторонніх міждержавних договорів допускалося подвійне громадянство [8]. Тобто в період до прийняття Конституції України 28 червня 1996 року на конституційному рівні було закріплено право укладати міждержавні договори стосовно подвійного громадянства. Ця норма була спричинена тим, що громадяни колишньої Української РСР, а нині громадяни України можуть мати певні стійкі зв'язки з іншими країнами колишнього СРСР. Проте жодної такої угоди не було укладено. Вважаємо, що таким положенням варто доповнити статтю 4 Конституції України і привести у відповідність до такого положення Закон України «Про громадянство України». Проте не всі дослідники погодяться з такою позицією.

Так, на думку В. Ковальського, натепер отримання подвійного громадянства становить певну небезпеку для Української держави з ряду причин. По-перше, це ментальний фактор. Висловлюється думка, що українці є «смачною стравою» для столу «дружних сусідів». По-друге, економічний. Особи, що вже мають таке громадянство, як правило, спекулюють на перетині кордону, тримаючи свої статки за кордоном, ведучи фактично подвійне життя. По-третє, безпекові пріоритети. Власники подвійного громадянства становлять джерело непевності для країни свого перебування тим, що її національні інтереси зовсім не є для них пріоритетом. Приклади кримінальних справ проти відомих імен можновладців, внесення за них шалених сум застав, поширеність іноземних паспортів серед депутатського корпусу тощо лише підтверджують наявність цієї небезпеки. А маніпуляція на подвійному громадянстві – це прямий шлях до відторгнення і зради інтересів [10, с. 3].

Разом із тим подвійне громадянство часто трактується в Україні як загроза державній безпеці, фактор сепаратизму, використовується в міжпартійній боротьбі та у разі ескалації політичними силами конфлікту довкола цього питання дійсно може становити загрозу єдності суспільства.

Є й такі громадяни, які спекулюють на колізіях в законодавстві стосовно множин-

ного громадянства. Це дозволяє їм уникати своїх обов'язків щодо сплати податків до бюджету України. Для того, щоб запобігти такій спекуляції, необхідно на законодавчому рівні врегулювати процедуру сплати податків та перетину кордону біпатридами. Цьому значною мірою може посприяти укладення відповідних міжнародних угод. Так, світова практика свідчить про те, що особи, які належать до двох і більше громадянств, зазвичай виконують свої громадянські обов'язки (серед яких сплата податків, військова служба) на користь тієї країни, де такі особи постійно проживають. Такий принцип знайшов своє закріплення і в Європейській конвенції про громадянство 1997 року [2].

На нашу думку, не можна говорити про однакову мотивацію для отримання громадянства іншої держави у заробітчанина, який не має змоги знайти гідно оплачувану працю в Україні, студента, який прагне розширити свій кругозір, подорожувати та, можливо, отримати гідну освіту за кордоном, та недобросовісного чиновника високого рівня, який тримає про всяк випадок паспорт іншої країни, щоб раптом що втекти з України, прихопивши разом із собою усе незаконно придбане.

М. Суржинський зауважував, що приховування множинного (подвійного) громадянства не є суспільно небезпечним діянням, щоб за нього встановлювати кримінальну відповідальність. Водночас він вважає за необхідне внести відповідні зміни та доповнення до чинного Закону України «Про громадянство України». Дослідник пропонує доповнити Закон положеннями про зобов'язання громадянина України повідомляти про факт набуття або перебування у громадянстві (підданстві) іншої держави (держав), а також встановити відповідальність не тільки посадових і службових осіб, а й інших фізичних осіб за порушення законодавства про громадянство [13, с. 83-84].

Введення таких змін, на нашу думку, є недоцільним. Слід розмежовувати наявність другого громадянства в пересічного громадянина та в особи, наділеної владними повноваженнями. Статтею 29 Закону України «Про громадянство України» встановлено, що посадові і службові особи, які порушили цей Закон, несуть відповідальність у порядку, передбаченому законами України [3]. Проте варто зазначити, що таку відповідальність не передбачено ні Кримінальним кодексом, ні Кодексом України про адміністративні правопорушення. І взагалі, не для всіх службових і посадових осіб встановлено обмеження щодо перебування у громадянстві іншої держави.

Відповідні заходи дисциплінарної відповідальності містяться у Законі України «Про місцеві державні адміністрації», яким передбачено припинення повноважень голів адміністрацій за виявлення факту подвійного громадянства [4]. Також згідно з положеннями Закону України «Про державну службу» на державну службу не може вступити особа, яка має громадянство іншої держави [5]. Потребує уваги той факт, що жодних дисциплінарних або інших стягнень не встановлено за наявність другого громадянства для народних депутатів України. Повноваження нардепа припиняються достроково у разі припинення українського громадянства або виїзду за кордон на постійне проживання [6]. Для членів Кабінету Міністрів України законодавством також не встановлено обмежень щодо перебування в громадянстві (підданстві) інших держав та жодної відповідальності за це. Не міститься у відповідних законах і обмежень та відповідальності за перебування або неповідомлення про перебування у громадянстві іншої держави для суддів, прокурорів, поліцейських.

На нашу думку, саме для перерахованих осіб, тобто державних службовців, працівників органів державної влади, вищих посадових осіб правоохоронних органів мають бути жорсткі обмеження на перебування в громадянстві іншої держави, оскільки вони становлять для України стратегічне значення. Жодна людина, яка проживає в Україні, не повинна сумніватися у вірності цих осіб інтересам лише України. Наявність у вищезазначених посадовців громадянства іншої держави дає їм можливість у будь-який момент втекти з України і користуватися захистом країни другого громадянства.

На підставі наявного досвіду держава повинна проаналізувати нинішній стан справ стосовно наявності у громадян України громадянств інших країн, виявити, громадянство яких країн є найбільш поширеним серед українців, і укласти з відповідними державами двосторонні договори. Такими договорами, перш за все, мають регулюватися питання стосовно сплати податків, виконання військового обов'язку, перетину кордонів, набуття громадянства дітьми та разі укладання шлюбу.

Висновки.

Таким чином, проаналізувавши сучасний стан питання множинного громадянства в Україні і взагалі, дослідивши різні аспекти та позиції стосовно біпатризму, можна зробити відповідні узагальнення.

Статистика вказує на те, що досить велика кількість громадян України не проти запровадження інституту множинного громадянства. Проте не можна відкидати того

факту, що сьогодні, коли Україна перебуває в стані неоголошеної війни, існування множинного громадянства може становити небезпеку державному суверенітету.

Стосовно існуючого статусу осіб з множинним громадянством, то, оскільки в Україні жодним чином не встановлено ні кримінальне, ні адміністративне покарання за набуття громадянства іншої держави, окрім як втрата такою особою громадянства шляхом досить складної процедури, можна вважати, що перебування особи одночасно в громадянстві України та громадянстві іншої держави (держав) є можливим і, що важливо, цілком законним. Такі особи у зносинах з Україною визнаються лише її громадянами. Тому вважаємо, що в Конституції слід закріпити положення, яким дозволити множинне громадянство та укладення відповідних договорів з іншими державами. Так має бути встановлений механізм жорсткого контролю за сплатою податків і несенням військового обов'язку.

Дискусійним залишаються пропозиції деяких дослідників та законотворців щодо внесення змін стосовно громадянства до законодавства щодо відповідальності за множинне громадянство. На нашу думку, немає необхідності встановлювати юридичну відповідальність за порушення вимог Закону України «Про громадянство України» в частині множинного громадянства абсолютно до всіх осіб. Проте недоліком залишається відсутність відповідальності для більшості службових і посадових осіб, які мають стратегічне значення для України, що фактично дозволяє їм бути громадянами інших країн. На нашу думку, посада народного депутата України, міністра, судді, прокурора, поліцейського є несумісною з перебуванням у громадянстві іншої держави.

Перш за все, множинне громадянство потребує зваженої політики, яка базувалася б на об'єктивній тенденції поширення цього явища в умовах глобалізаційних процесів. Також надзвичайно важливим є той факт, що причини набуття українцями громадянства інших країн здебільшого не пов'язані з політичним контекстом. Основними причинами є спрощення порядку поїздок за кордон, розширення кола можливостей у навчанні, працевлаштуванні, веденні бізнесу.

Отже, на нашу думку, в Україні є досить передумов для закріплення на офіційному рівні інституту множинного громадянства. Проте з цим не варто поспішати через політичну нестабільність всередині України та в її відносинах з деякими державами. Закріплення множинного громадянства в Україні, якщо воно навіть відбудеться, для кращої реалізації потребує внесення змін до Конституції, а також до Закону України «Про громадянство України».

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Європейська конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_004.
3. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
5. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
6. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
7. Декларація прав національностей України від 1 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 799.
8. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 року. [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.

9. Кавун В. Ф. До проблеми правового регулювання статусу осіб з множинним громадянством / В. Ф. Кавун // Міжнародне право ХХІ століття: сучасний стан та перспективи розвитку : [кол. моногр.] : з нагоди 60-ліття В. М. Репецького. – Львів : ЛА "Піраміда". – 2013.

10. Ковальський В. Біпатриди: подвійне громадянство чи подвійне життя? Небезпеки запровадження в Україні подвійного громадянства / В. Ковальський // Юридичний вісник України. – 2017. – № 12.

11. Малиновська О. А. Подвійне громадянство в контексті міграційних переміщень доби глобалізації: загроза чи закономірність? / Малиновська Олена Анатоліївна // Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. щокварт. зб. – 2012. – № 1(22).

12. Національна безпека і оборона // Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. – 2016. – № 7-8 (165-166).

13. Суржинський М. І. Множинне (подвійне) громадянство та національна безпека України / М. І. Суржинський // Сучасні проблеми правової системи України : зб. матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф., 26 лист. 2015 р. – Львів : Галиц. вид. спілка. – 2015. – Вип. 7.

Статья посвящена проблеме законодательного урегулирования множественного гражданства в Украине, статусу лиц с множественным гражданством, а также особенностям проблемы в украинских реалиях. Проанализирован опыт других государств, отечественные и международные нормативно-правовые акты и представлены предложения об усовершенствовании законодательства в сфере гражданства.

Ключевые слова: гражданство, гражданство Украины, множественное гражданство, бипатриды, статус бипатридов.

The article is devoted to the problem of legislative regulation of multiple citizenship in Ukraine, the status of persons with multiple citizenship. Also attention is paid to the peculiarities of the problem in Ukrainian realities. The author analyzes the experience of other states, domestic and international legal acts and proposes ways to improve the legislation in the area of citizenship.

Key words: citizenship, Ukrainian citizenship, multiple citizenship, bipatridium, bipatridium status.