

ПИТАННЯ МНОЖИННОГО ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ: ШЛЯХИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ

АНОТАЦІЯ

В аналітичній записці розглянуто теоретичні та практичні питання множинного громадянства та викладено результати дослідження сучасного стану його законодавчого врегулювання в Україні.

Проведено аналіз окремих законодавчих ініціатив щодо розв'язання проблем, пов'язаних з визначенням державної політики у цій сфері правовідносин та сформульовано пропозиції щодо можливих шляхів їх врегулювання на національному та міжнародному рівнях.

ПИТАННЯ МНОЖИННОГО ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ: ШЛЯХИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ

Під множинним громадянством, яке ще називають подвійним громадянством (біпатризмом¹), розуміють такий правовий статус особи, при якому вона одночасно володіє громадянством більш ніж однієї держави. Тож біпатрид – це той, хто має одночасно два громадянства. Однак, у випадках, коли особа володіє більше, ніж двома громадянствами, застосування терміну «біпатрид» видається не зовсім коректним. Таких осіб називають поліпатридами, а саме явище іменують поліпатризмом². Проте, в юридичній літературі множинне громадянство доволі часто ототожнюється з подвійним громадянством, а у законодавчих актах деяких країн, під «подвійним громадянством» розуміють також наявність у особи двох чи більше громадянств.

Нині це доволі поширене явище, яке існувало і продовжуватиме існувати, незалежно від ставлення до нього тієї чи іншої держави. При цьому, варто

¹ Біпатризм - від лат. «бі» – два, «патрія» – батьківщина.

² *Альбертіні Л.М.* Правове регулювання громадянства в європейських державах (порівняльний аналіз): Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 1998. – 214 с.

погодитись з німецьким юристом Й. Кунцом, який писав, що заборона володіти двома державними належностями не являє собою норму позитивного міжнародного права, а лише містить постулат відповідної правової політики. Тобто міжнародно-правової заборони множинного громадянства не існує. Тому держави вільні у виборі правової політики щодо підтримки чи заборони множинного громадянства. Однак, як зазначає Й. Кунц, біпатризм (поліпатризм) у літературі та на практиці характеризується як негативне явище, що містить саме в собі протиріччя - джерело можливих серйозних міжнародних конфліктів.³ При цьому, як вірно зазначає Ю. Боярс, закріплення в законодавстві багатьох держав так званого «принципу невизнання множинного громадянства» означає лише невизнання правових наслідків поліпатризму.⁴

Серед основних причин виникнення множинного громадянства називають: 1) територіальні зміни; 2) міграцію населення; 3) відмінності у законодавстві держав щодо порядку набуття та втрати громадянства.

Світова практика доводить, що множинне громадянство часто виникає як результат колізії так званих «права крові» та «права ґрунту». Так, дитина, яка народилась в батьків-іноземців на території держави, де домінує «право ґрунту», попри набуття громадянства батьків за «правом крові» набуває і громадянство тієї держави, на території якої вона народилася. При цьому, у відповідності до Віденської конвенції про дипломатичні відносини 1961 року та Віденської конвенції про консульські відносини 1963 року «право ґрунту» не поширюється лише на дітей іноземних дипломатів та консулів.

Наприклад, дитина громадян України, яка народилася в США, набуває громадянства обох держав. При цьому, громадянство України набувається відповідно до «права крові», а громадянство США – на підставі «права ґрунту».

Поліпатризм виникає також у випадках народження дитини від так званого «змішаного шлюбу», якщо законодавство країни громадянства матері або батька

³ Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. - М.: Международные отношения, 1986.- 157с.

⁴ Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. - М.: Международные отношения, 1986.- с. 17.

ґрунтується на принципі «право крові», і діє тоді, коли один з батьків володіє громадянством даної держави. Якщо їхня дитина народжується на території третьої держави, де діє «право ґрунту», то вона за народженням одночасно набуває і третє громадянство – громадянство країни, де вона народилася. При цьому, за наявності відповідних доказів така дитина у майбутньому може передати всі ці громадянства за «правом крові» своїм дітям.

Зростанню кількості поліпатридів сприяє збільшення потоків біженців по цілому світу, яким простіше натуралізуватися у державах, що надали їм притулок. При цьому, від них, як правило, не вимагають відмови від попереднього громадянства.

Одним із головних чинників зростання кількості біпатридів є все більш лояльне ставлення до цього інституту в багатьох державах світу, які при натуралізації іноземця не вимагають відмови від його попереднього громадянства.

Таким чином, *причини існування та поширення інституту поліпатризму* можна умовно поділити на дві групи:

- *об'єктивні* - такі, що не залежать від волі особи, яка стає поліпатридом;
- *суб'єктивні* – зумовлені бажанням особи набути громадянства кількох держав.

Слід зазначити, що в Україні становлення і розвиток інституту поліпатризму зумовлені як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами та безпосередньо пов'язані з процесом набуття і зміцнення незалежності держави. Так, у *Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року*⁵ визначено основи державної політики у сфері громадянства, ключовою нормою якої стало визначення інституту громадянства Української РСР як самостійного. Декларацією було передбачено, що Українська РСР гарантує кожному

⁵ Декларація «Про державний суверенітет України», прийнята Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 року//Відомості Верховної Ради.-1990.-№31.-Ст.429.

громадянину право на збереження громадянства СРСР (по суті, допускається множинне громадянство).

Законом України «Про громадянство України» в редакції від 8 жовтня 1991 року⁶ допускалась можливість множинного громадянства на основі міжнародних договорів. Натомість у чинній на той час Конституції цей принцип не згадувався взагалі.

У 1991 році до статті 31 *Конституції України* було внесено зміни, якими передбачалась можливість набуття множинного громадянства. Однак, цей принцип не знайшов розвитку в практиці відносин України з іншими країнами. Навпаки, прагнучи уникнути політичних спекуляцій навколо проблеми подвійного громадянства, Україна орієнтувалась на досягнення домовленостей на двосторонній основі з іншими країнами, насамперед з країнами-учасницями СНД, про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства. Так, на момент чинності норми про можливість множинного громадянства 15 грудня 1996 року укладено Договір між Україною та Республікою Узбекистан про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства⁷.

У *Конституції України* від 28 червня 1996 року⁸ було закріплено принцип існування в Україні єдиного громадянства, який знайшов своє втілення у *Законі України «Про громадянство України»* в редакції від 16 квітня 1997 року. Відповідно до цього принципу, іноземець міг набути громадянство України лише за умови припинення попереднього громадянства, а Україна не визнавала за громадянином України належність ще й до іноземного громадянства. З добровільним набуттям громадянства іншої держави особа втрачала громадянство України після прийняття відповідного рішення Президентом

⁶ Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 року // Відомості Верховної Ради України.- 1991-№50.- Ст.701.

⁷ *Науково-практичний коментар* Закону України «Про громадянство України». – К., 2002. – С. 225–230.

⁸ *Конституція* України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради.-1996.-№30.-Ст.141.

України. До прийняття такого рішення громадянин України користується всіма правами і несе всі обов'язки, передбачені законодавством для громадян України.

Виключно важливим в умовах сьогодення видається те, що закріплений у законодавстві України принцип єдиного громадянства **виключає можливість існування у громадянина України громадянства адміністративно-територіальних одиниць України.**

На уникнення випадків множинного громадянства спрямовані й двосторонні угоди України з питань громадянства, укладені з рядом держав (наприклад, з Республіками Білорусь, Казахстан, Таджикистан, Киргизькою Республікою, Грузією тощо).

Доволі цікавими видаються висновки Р.Бедрій, який на підставі проведеного дослідження законодавчих актів країн СНД і Балтії у сфері врегулювання питань множинного громадянства запропонував поділити ці країни на чотири групи.

До **першої групи** пропонується відносити держави, законодавство яких (насамперед Конституції) прямо допускає множинне громадянство (Росія, Молдова, Литва, Таджикистан).

Другу групу утворюють держави, чії Конституції, навпаки, прямо забороняють можливість існування множинного громадянства (Вірменія, Грузія, Казахстан).

До **третьої групи** належать країни, які не визнають множинного громадянства, хоча їх законодавство не містить його прямої заборони. Така заборона впливає зі змісту певних правових норм (Україна, Естонія і Латвія).

Четверту групу утворюють країни, чії конституції взагалі не торкаються проблеми подвійного громадянства, яка позитивно розв'язується на рівні відповідних законів (Туркменістан, Білорусь)⁹.

⁹ *Бедрій Р.Б.* Громадянство України: конституційно-правові основи. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 - конституційне право. - Національна академія внутрішніх справ України, Київ, 2005.

Варто зазначити, що наявність у особи множинного громадянства створює відчутні проблеми у вирішенні питань щодо :

- проходження поліпатридами військової служби;
- забезпечення дипломатичного захисту поліпатрида;
- лояльності поліпатрида по відношенню до держав його громадянства;
- реалізації поліпатридом виборчого права.

Вирішення зазначених проблем здійснюється як на внутрішньо-правовому, так і на міжнародно-правовому рівні. При цьому, слід враховувати, що явище поліпатризму має яскраво виражену тенденцію до розширення, що звісно, породжує серйозні проблеми для держав. Тому питання громадянства знайшли своє втілення у низці міжнародно-правових документів. Так, 30 серпня 1961 року у Нью-Йорку ухвалено *Конвенцію про скорочення безгромадянства*, а 6 травня 1963 року країни - члени Ради Європи підписали *Конвенцію про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства*. 24 листопада 1977 р. Радою Європи ухвалено Додатковий протокол до зазначеної Конвенції та внесено до неї поправки.

Не залишається осторонь й Україна. Протягом останніх п'яти років на розгляд Верховної Ради України внесено низку законопроектів, якими пропонується удосконалити чинні законодавчі акти, що регулюють питання громадянства, у тому числі інституту множинного громадянства.

Так, проектом Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» (щодо усунення колізій, які дозволяють подвійне громадянство) (*реєстр. № 0919 від 12.12.2012*) пропонувалось посилити вимоги щодо набуття українського громадянства та перебування в ньому.

Законопроектом, зокрема, передбачалось виключити зі статті 2 Закону норму, відповідно до якої особи, що набули подвійного громадянства, у відносинах з Україною визнаються громадянами України, як таку що суперечить принципу єдиного громадянства.

Крім того, передбачалось статтю 21 Закону доповнити ще однією підставою скасування рішення про оформлення набуття громадянства України. Йшлося про невиконання вимог частини шостої статті 9 цього Закону – виходу іноземцем протягом двох років з іншого громадянства або, в разі неможливості здійснити таке за обставинами незалежними від цих осіб, - декларування відмови від громадянства іншої країни.

27.11.2014 року цей законопроект було відкликано.

На особливу увагу, як видається, заслуговує проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо громадянства» (*реєстр № 9728-1 від 01.02.2012 року*), внесений Кабінетом Міністрів України. Метою розроблення цього законопроекту було врегулювання окремих положень законодавства України щодо запобігання виникненню випадків подвійного громадянства громадян України.

Законопроектом пропонувалось внести зміни до Закону України «Про громадянство України», прийняття яких, на думку суб'єкта права законодавчої ініціативи, мало б суттєво зменшити кількість випадків подвійного громадянства. Крім того, передбачалося внести зміни до законів України «Про державну службу», «Про Кабінет Міністрів України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» в частині встановлення обмежень для осіб, які є громадянами України і одночасно перебувають у громадянстві іншої держави.

02.10.2012 року законопроект розглянуто Верховною Радою України і прийнято в цілому як Закон. 30.10.2012 року Президент України В. Янукович повернув Закон до Верховної Ради України зі своїми пропозиціями. Однак, парламент так і не прийняв остаточного рішення щодо цього Закону та висловлених Главою держави зауважень.

Ще однією спробою вирішити питання множинного громадянства став проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство

України» (щодо подвійного громадянства) (*реєстр. № 2074 від 09.02.2015*), внесений народним депутатом України В. Рабиновичем.

Законопроектом пропонувалось внести зміни до Закону України «Про громадянство України», відповідно до яких принцип єдиного громадянства передбачав, що громадянин України, який має громадянство (підданство) іншої держави, розглядається Україною лише як громадянин України, за винятком випадків, передбачених міжнародними договорами України.

При цьому, згідно із положеннями законопроекту набуття громадянином України громадянства (підданства) іншої держави не мало б тягти за собою автоматичного припинення громадянства України. Іноземцям, які перебувають у громадянстві (підданстві) іншої держави, пропонувалось надати право, не відмовляючись від громадянства (підданства) іншої держави, подати клопотання про прийняття їх до громадянства України.

Також проектом пропонувалось визначити, що подання декларації про відмову від іноземного громадянства, декларації про відмову особи, якій надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, від іноземного громадянства, зобов'язання припинити іноземне громадянство (підданство) є необов'язковими для набуття громадянства України.

01.11.2016 року цей законопроект знято з розгляду.

Наприкінці лютого 2017 року у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо подвійного громадянства в Україні (*реєстр. № 6139 від 27.02.2017*), внесений народним депутатом України А. Артеменком.

Визначаючи цілі законопроекту, а також наводячи прогноз очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування законів після їх прийняття, його автор з невідомих причин згадує про внесення змін до Конституції України (щодо подвійного громадянства), хоча у тексті документа немає жодних згадувань про Основний Закон України.

Законопроектом пропонується визначити правові засади набуття

подвійного громадянства, а також забезпечити на законодавчому рівні можливість набуття громадянства іноземної держави без втрати громадянства України. Це, на думку його автора, дозволить без додаткових витрат збільшити надходження податків і зборів до бюджету України та, відповідно, забезпечити його збалансування. Крім того, він вважає, що такі законодавчі зміни сприятимуть перетворенню України на потужну, стабільну та процвітаючу державу, а також підвищать привабливість України для іноземців.

13 березня 2017 року Президентом України П. Порошенком внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство» (*реєстр. № 6175 від 13.03.2017*).

Як зазначено у пояснювальній записці, законопроект розроблено з метою законодавчого вдосконалення механізму припинення громадянства України у разі добровільного набуття громадянином України громадянства іншої держави та запобігання випадкам подвійного громадянства для осіб, які набувають громадянство України.

Законопроектом передбачається внести зміни до Закону України «Про громадянство України», відповідно до яких:

1) громадянин України, який добровільно набув громадянство іншої держави, вважається таким, що виявив намір змінити громадянство та надав згоду на припинення громадянства України;

2) встановлюється строк, протягом якого особа, яка набула громадянство України за територіальним походженням, внаслідок прийняття до громадянства України або поновлення у громадянстві України, зобов'язана повернути паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави, а також обов'язок для таких осіб письмово повідомити уповноважений орган України про повернення паспорта іноземної держави, а для осіб з числа тих, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, – механізм подання їх паспортних документів іноземної держави до уповноважених органів України;

3) передбачається встановити додаткові підстави для втрати громадянства України, зокрема:

- використання особою, яка набула громадянство України, виборчого або іншого права, яке їй надає іноземне громадянство, або виконання обов'язків, які на неї покладає іноземне громадянство;
- використання особою, яка набула громадянство України, паспортного документа іноземної держави під час виїзду з України або в'їзду в Україну, або на території України, що зафіксовано посадовою чи службовою особою Державної прикордонної служби України або іншого державного органу України.

Законопроектом також пропонується врегулювати питання скасування рішень про оформлення набуття громадянства України у разі невиконання зазначених вимог особами, які набули громадянство відповідно до Закону України «Про громадянство України».

У Висновку до цього законопроекту Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України (далі – ГНЕУ) висловлено низку зауважень до його окремих положень. Загалом підтримуючи ідею створення дієвого механізму запобігання випадкам наявності у громадян України множинного громадянства та необхідність модернізації чинних законодавчих актів, ГНЕУ звернув увагу на очевидну фрагментарність законопроекту та наявність низки дискусійних положень. На думку експертів, впровадження цих змін цілком ймовірно може створити певні проблеми у правозастосовній практиці та призвести до небажаних результатів, протилежних тим, що задекларовані у пояснювальній записці до законопроекту.

Йдеться про те, що законопроектом не пропонується вирішення питання про вдосконалення законодавчого врегулювання задекларованого в Конституції України єдиного громадянства. Адже відповідно до статті 2 Закону України «Про громадянство України» зміст принципу єдиного громадянства полягає у тому, що цей принцип виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Проте, невизнання множинного громадянства

виявляється лише у тому, що у правових відносинах з Україною громадянин України, який набув громадянства (підданство) іншої держави або держав, визнається лише громадянином України. При цьому, законопроектом пропонується механізм припинення іноземного громадянства лише щодо осіб, які, маючи громадянство іншої держави, набули громадянство України за територіальним принципом, внаслідок прийняття до громадянства України або поновлення у громадянстві України.

Крім того, законопроект містить інші неточності, які потребують усунення. Йдеться про запропоновані зміни до статей 19 та 21 Закону, якими передбачено введення нових підстав для втрати громадянства України та скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, а саме:

- приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може набути громадянство України;
- набуття громадянства України з суттєвим порушенням встановленого законодавством про громадянство України порядку.

Однак, ні в чинних законодавчих актах, ні в цьому законопроекті не наводиться визначення поняття «будь-який суттєвий факт», за наявності якого поставатиме питання про скасування рішень про оформлення набуття громадянства України. Таким чином, реалізація зазначених положень законопроекту у разі його ухвалення означатиме нехтування конституційним принципом правової визначеності.

На наш погляд, потребує належної правової аргументації пропозиція щодо розширення переліку підстав для втрати громадянства України (стаття 19 Закону «Про громадянство України»). Йдеться, зокрема, про те, щоб вважати таким, що виявив намір змінити громадянство та надав згоду на припинення громадянства України громадянина України, який добровільно набув громадянство іншої держави. Поряд з тим, законопроектом передбачається, що підставою для втрати громадянства України має визнаватись в'їзд в Україну за паспортним документом іноземної держави, що зафіксовано посадовою чи службовою особою Державної

прикордонної служби України або іншого державного органу України. Введення в дію такої чи подібної норми спонукатиме громадян України, що матимуть множинне громадянство, пред'являти саме Український паспорт при перетинанні державного кордону України. Таким чином, особа уникатиме підстави позбавлення її громадянства України.

Законопроектом також передбачається, що громадяни України, які на день набрання чинності законом, про проект якого йдеться, матимуть паспортні документи іноземних держав, будуть зобов'язані протягом шестимісячного строку здійснити заходи щодо припинення іноземного громадянства та подати свої паспортні документи іноземних держав до уповноважених органів України для здійснення цими органами в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, заходів із повернення паспортних документів іноземних держав до уповноважених органів відповідних іноземних держав.

У разі невиконання таких зобов'язань громадянами України, які набули громадянство України відповідно до статті 8 або 10 Закону України «Про громадянство України», рішення про оформлення набуття ними громадянства України підлягатиме скасуванню. Невиконання таких зобов'язань іншими громадянами України, в тому числі тими, які набули громадянство відповідно до статті 9 Закону України «Про громадянство України», визнається підставою для втрати громадянства України відповідно до названого Закону.

Реалізація зазначених положень у разі ухвалення цього законопроекту створить вкрай небезпечні ризики щодо настання відчутних негативних наслідків для України. Адже, за неофіційними даними, громадянство інших держав мають від 5% до 10% українців, а близько 5 млн. наших громадян перебуває на заробітках за кордоном, які теж у перспективі можуть отримати там громадянство. Тільки паспорт громадянина РФ мали від 140 до 350 тисяч українців, більшість з яких проживала у Криму та на Донбасі.

Існують відомості, що кількість українців, що набули угорського громадянства, сягає 80 - 90 тис. осіб, румунського – до 80 тис. Однак, за

відомостями газета Nepszabadsag, з посиланням на офіційні дані, за 2011-2012 роки заяв про надання громадянства Угорщини за спрощеною процедурою від громадян України надійшло набагато менше - 8783.

Тож нескладно спрогнозувати найпесимістичнішу для України ситуацію, коли усі ці поліпатриди приймуть рішення не відмовлятися від іноземного громадянства, що визнаватиметься підставою для втрати ними громадянства України відповідно до положень прийнятого Закону.

Таким чином, від 5 до 10 % населення України становитимуть іноземці. При цьому, не виключаються випадки їх компактного проживання в окремих районах, що негативно позначатиметься на функціонуванні органів державної влади та інститутів місцевого самоврядування.

Водночас, у законопроекті не розглядаються питання законодавчого унормування позбавлення громадянства у зв'язку з:

- добровільним набуттям іншого громадянства;
- добровільною службою в іноземному військовому формуванні;
- поведінкою, яка серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави-учасниці.

Про це, зокрема, йшлося в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень «Питання законодавчого врегулювання позбавлення громадянства України як одного з механізмів забезпечення національної безпеки» (від 13 квітня 2016 року № 293/372).

Видається доцільним звернути увагу також на таке. Аналіз світового досвіду правового регулювання питань громадянства дає підстави стверджувати, що громадянство може припинятися з таких підстав:

- 1) його втрати в силу закону;
- 2) позбавлення громадянства;
- 3) внаслідок виходу або відмови від громадянства;
- 4) припинення громадянства на підставі міжнародних договорів;

5) внаслідок припинення існування держави як суб'єкта міжнародного права.

При цьому, позбавлення громадянства вважається явищем небажаним. Так, в частині 2 статті 15 Загальної декларації прав людини 1948 року, Європейській конвенції про громадянство 1997 року, міститься заборона на позбавлення громадянства. Така заборона впливає з того, що **громадянство є двостороннім, постійним правовим зв'язком особи та держави. Тому такий зв'язок не може бути довільно розірваний державою.**

У той же час, **вихід з громадянства є добровільним волевиявленням особи, яке здійснюється за особистим клопотанням громадянина на ім'я Президента України.** У статті 25 Конституції України записано, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства або права змінити громадянство. Це право закріплене у частині другій статті 15 Загальної Декларації прав людини.

Однак, запропоновані у законопроекті новели по суті перетворюють право на вихід з громадянства України на обов'язок.

У той же час, якщо особа виявить небажання зробити саме так, як того вимагає держава, пропонується застосовувати іншу підставу припинення громадянства – його втрату.

В цілому, у такому підході вбачається порушення закріпленого в Конституції України права добровільно вирішувати питання щодо набуття чи припинення громадянства України.

З цього приводу варто зазначити, що на сучасному етапі складно провести різницю між позбавленням громадянства та втратою громадянства за законом (ex lege). Так, в Конституції України чітко встановлено: «... громадянин України не може бути позбавлений громадянства» (частина 1 статті 25), а у Загальній Декларації прав людини проголошено, що ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства. Подібна норма передбачена й у статті 4 Європейської конвенції про громадянство 1997 року¹⁰.

¹⁰ *Бедрій Р.Б.* Громадянство України: конституційно-правові основи. Дисертація на здобуття наукового ступеня

Позбавлення громадянства слід відрізнити від його втрати, спираючись на вольовий аспект (наявність або відсутність волі громадянина). При цьому позбавленню громадянства притаманне негативне забарвлення і аспект примусовості. Воно передбачає волю і дію іншого суб'єкта (у нашому випадку – держави), який здійснює це позбавлення, і яка не відповідає волі суб'єкта, проти якого воно спрямоване, тобто здійснюється проти його волі чи без її врахування. Натомість термін «втрата громадянства в силу закону» означає скоріше тільки констатування цього факту¹¹.

Таким чином, встановлення відмінності між позбавленням та втратою громадянства необхідно проводити за напрямком поєднання різних оціночних критеріїв і поєднуючи зміст та форму припинення громадянства.

15.03.2017 року у Верховній Раді України зареєстровано альтернативний проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо заборони мати громадянство іншої держави особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та врегулювання деяких аспектів порядку зміни громадянства» (*реєстр. № 6175-1*), внесений народним депутатом України О. Вілкулом.

Варто зазначити, що вказаний законопроект у значній частині дублює положення законопроекту за реєстр. № 6175, внесеного президентом України. Відмінність полягає лише у тому, що цим законопроектом встановлюються додаткові заборони мати множинне громадянство особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Крім того, автор не включив у свій законопроект прикінцеві положення, якими має визначатись порядок набуття чинності ухваленим Верховною Радою України Законом.

Поряд з тим, з незрозумілих причин ГНЕУ не поспішає надати свій висновок до законопроекту реєстр. № 6175-1, хоча він зареєстрований як

кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 — конституційне право. - Національна академія внутрішніх справ України, Київ, 2005.

¹¹ Альбертіні Л.М. Правове регулювання громадянства в європейських державах (порівняльний аналіз): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 1998. – 214 с., С. 93 – 94.

альтернативний до президентського і, відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України, повинен розглядатись одночасно з ним.

14 березня 2017 року народним депутатом України С. Мельничуком зареєстровано проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення у відповідність до Конституції України Закону України «Про громадянство України» щодо уникнення множинного (подвійного) громадянства (*реєстр. № 6178 від 14.03.2017*).

Законопроектом передбачається закріпити в галузевому законодавстві України про громадянство положення щодо встановлення юридичної відповідальності будь-яких осіб за його порушення, а не тільки посадових і службових, як це передбачено сьогодні.

Крім того, пропонується внести зміни до Кримінального кодексу (далі – КК) України, доповнивши його новими статтями. Так, автори законопроекту вважають за необхідне доповнити КК України статтю 91-1 «Припинення громадянства внаслідок вчинення злочину проти основ національної безпеки України». Однак, з незрозумілих причин цю норму запропоновано внести до Розділу XIII Судимість. Хоча за змістом вказаної норми у даному випадку йдеться про новий додатковий вид покарання - припинення громадянства. З огляду на це, більш доцільно було би пропонувати доповнити вказаною нормою Розділ X Покарання та його види.

Не менш спірним видається власне зміст запропонованої новели. Так, у частині першій передбачається записати таке: *«1. Судом може бути припинено громадянство особи, яка є громадянином України і вчинила злочин, передбачений статтями 109 – 114-1 цього Кодексу.»*. При цьому, у відповідності до частини другої *«... громадянство особи припиняється у порядку, встановленому Законом України «Про громадянство України».»*. Тож автори законопроекту проігнорували те, що серед наведеного ними переліку статей КК України, статтю 114 (шпигунство) встановлено відповідальність за вчинення злочину

спеціальним суб'єктом, яким у даному випадку ніяк не може бути громадянин України.

По-друге, у законопроекті відсутні будь-які пропозиції щодо внесення змін до санкцій статей, що містяться у наведеному вище переліку.

По-третє, реалізація рішення суду про застосування запропонованої статті 91-1 покладатиметься на Президента України у порядку, встановленому Законом України «Про громадянство України». Однак, у цьому Законі в його чинній редакції такий порядок відсутній. Не пропонується він і у вказаному законопроекті. Тож, ухвалення зазначених змін до КК України неминуче призведе до введення в дію «мертвої норми», яка за відсутності належних механізмів реалізації не зможе бути застосованою.

Законопроектом пропонується доповнити КК України статтею 366-1, встановивши таким чином відповідальність за приховування множинного громадянства. Суб'єктом цього злочину має стати *«повнолітній громадянин України, який не подав або несвоєчасно подав до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, підпорядкованого йому органу за місцем проживання або дипломатичного представництва чи консульської установи письмову заяву про набуття іноземного громадянства та копії документа, що підтверджує набуття ним іноземного громадянства (підданства)»*. За вчинення такого правопорушення пропонується встановити *покарання у виді штрафу від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян*. При цьому, питання про подальше перебування такої особи у громадянстві України не порушуватиметься. В усякому разі з тексту законопроекту випливає саме такий висновок. Тож, сплативши штраф у розмірі від 170 до 510 грн., особа легалізуватиме свій статус поліпатрида.

Те саме стосується й положень запропонованої редакції частини другої статті 366-1 КК України. Однак, у цьому випадку відповідальність покладатиметься на особу, яка *«... постійно, тимчасово чи за спеціальним*

повноваженням здійснює функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймає постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконує такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом». Однак, у цьому випадку така «легалізація» передбачатиме позбавлення волі на строк до п'яти років. При цьому, автори законопроекту не вбачають за необхідне застосувати до таких осіб додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Привертає увагу й те, що автори законопроекту залишили поза увагою ще одну доволі важливу деталь. Встановлення кримінального покарання в обраний ними спосіб (*позбавлення волі на строк до п'яти років*) означатиме, що суспільно небезпечне діяння, передбачене частиною другою статті 366-1 КК України, у відповідності до класифікації злочинів (стаття 12 КК України) одночасно потраплятиме до двох категорій: «злочини невеликої тяжкості» та «злочини середньої тяжкості». А це, у свою чергу, неодмінно призведе до порушення конституційних принципів правової визначеності та рівності усіх перед законом і судом, адже за вчинення одного й того ж самого діяння різні особи зазнаватимуть неоднакових кримінально-правових наслідків. Йдеться, наприклад, про випадки застосування інститутів звільнення від кримінальної відповідальності (розділ IX КК України) або строків погашення судимості (стаття 89 КК України).

Довідково. Принцип правової визначеності є невід'ємною, органічною складовою принципу верховенства права. Про це у низці своїх рішень зазначає, зокрема, Європейський Суд з прав людини.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях також посилається на принцип правової визначеності, наголошуючи на тому, що він є необхідним компонентом принципу верховенства права.

У широкому розумінні принцип правової визначеності являє собою сукупність вимог до організації та функціонування правової системи з метою забезпечення перш за все стабільного правового становища індивіда шляхом вдосконалення процесів правотворчості та правозастосування.

Рівність громадян перед законом полягає в тому, що стосовно кожної особи закон повинен мати однакову силу впливу. Закон однаковий для всіх, йому байдужі фактично існуючі відмінності між людьми. Від нього вимагається неупередженість і повна «сліпота» до соціальних відмінностей людей у сфері права.

Як зазначається у пояснювальній записці до законопроекту, його авторами запропоновано «... додати до санкцій ст.ст. 258, 258-3 Кримінального кодексу можливість припинення громадянства за терористичні акти та створення терористичної групи чи організації». Однак, у тексті законопроекту така пропозиція відсутня.

Законопроект містить й інші суперечливі та надзвичайно дискусійні положення, які, на наш погляд, потребують усунення та приведення у відповідність до конституційних приписів та вимог нормопроектної техніки.

Тож, усе наведене може свідчити, що проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення у відповідність до Конституції України Закону України «Про громадянство України» щодо уникнення множинного (подвійного) громадянства (реєстр. № 6178 від 14.03.2017), внесений народним депутатом України С. Мельничуком, містить низку положень, які суперечать Конституції України, а тому не може бути прийнятий як Закон.

Аналіз наведених вище законодавчих ініціатив дає підстави для висновку, що жоден із запропонованих законопроектів не містить комплексного підходу до вирішення актуальних проблем у сфері громадянства. Крім того, законопроекти, спрямовані на заборону множинного громадянства, які передбачають норми щодо припинення громадянства особами, які відмовляються добровільно припинити громадянство інших держав (або не вчиняють визначених законом

дій), у разі прийняття якогось з них, можуть призвести до виникнення відчутних загроз національній безпеці України.

ВИСНОВКИ

1. Проблеми законодавчого врегулювання множинного громадянства останнім часом набувають все більше актуальності. При цьому, рівень сприйняття та позитивного відношення до полігромадянства стають дедалі сильнішими, в той час, як аргументи «проти» втрачають свою актуальність.

Виходячи з того, що позиції європейських країн з проблеми множинного громадянства не співпадають, Європейська конвенція про громадянство зафіксувала певний дуалізм: вона не створює перепон для подвійного громадянства і, в той же час, не вимагає від держав визнання подвійного (множинного) громадянства як загального принципу.

Європейською конвенцією про громадянство також встановлено, що кожна держава може вільно вирішувати, які наслідки має в її внутрішньодержавному праві факт набуття її громадянином іншого громадянства або його належності до іншого громадянства. За статтею 15 зазначеної Конвенції її положення не обмежують право кожної держави - учасниці встановлювати у своєму внутрішньодержавному праві:

1) зберігають чи втрачають громадянство її громадяни, які набувають або мають громадянство іншої держави;

2) чи пов'язано набуття або збереження її громадянства з відмовою від іншого громадянства або від його втрати.

Таким чином, установлення окремих обмежень щодо права громадян на вибір громадянства, відповідно до Європейської конвенції про громадянство, є компетенцією держави.

2. Україна не залишається осторонь процесів щодо нормативно-правового регулювання питання множинного громадянства. Певна лібералізація підходів до множинного громадянства на міжнародному рівні, зокрема, в Європейській

Конвенції 1997 року, знайшла відображення і в українському законодавстві про громадянство. Йдеться про перебування в подвійному громадянстві особи-іноземця, яка вступила в громадянство України і не вийшла з іноземного.

В нинішніх умовах особливо важливим є те, що законодавство України виключає можливість існування у громадянина України громадянства адміністративно-територіальних одиниць України.

Варто зазначити, що майже у кожному скликанні у Верховній Раді України реєструються законопроекти, метою яких є удосконалення правових норм у сфері громадянства. При цьому, їх автори демонструють бажання застосовувати діаметрально протилежні підходи у формування державної політики у цій сфері суспільних відносин. Одні пропонують законодавчо закріпити поліпатризм в Україні, інші наполягають на створенні додаткових запобіжників, аби не допустити поширення проявів цього інституту у нашій державі. Для цього пропонують встановити кримінальну відповідальність за подвійне громадянство та за неповідомлення громадянином України про набуття іноземного громадянства.

Слід зауважити, що з позицій забезпечення національної безпеки найбільш принциповим є питання наявності громадянства інших держав у осіб, які здійснюють виконання функцій з управління державою.

3. Проведений аналіз законодавчих ініціатив свідчить про те, що автори внесених до Верховної Ради України законопроектів уникають комплексного підходу до вирішення проблеми множинного громадянства. При цьому, в Україні все ще домінує негативне ставлення до поліпатризму. Однак, навіть серед прибічників такого підходу існують певні протиріччя. Про таке можуть свідчити внесені у березні 2017 року альтернативні законопроекти, якими передбачаються додаткові заходи для запобігання поширенню множинного громадянства в Україні. Автори одного з цих законопроектів вважають, що заборона поліпатризму має поширюватись на усіх громадян України. У іншому

законопроекті наголос робиться на встановленні додаткових обмежень для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Поряд з тим, згадані законодавчі ініціативи не спираються на дані глибоких прогностичних досліджень щодо ймовірних результатів їх впровадження, що може мати негативні наслідки для національної безпеки України.

Зокрема, внаслідок таких дій в Україні можуть утворитися території (райони) компактного проживання осіб, що мають лише іноземне громадянство. Це значно ускладнить (а іноді і унеможливить) здійснення місцевого самоврядування на таких територіях, формування місцевих громад, виконання представницьких функцій в органах центральної влади тощо. Крім того, це, з високою ймовірністю, викличе масові протести, що в жодному випадку не відповідатиме меті консолідації суспільства. Також такі дії України майже напевне викличуть негативну реакцію інших держав (особливо сусідніх), а також спонукатиме їх на більш активні дії щодо забезпечення прав своїх громадян, що перебувають на території України.

4. Уникаючи необхідності внесення змін до Конституції України, яка у статті 25 містить пряму заборону позбавлення громадянства України, автори переважної більшості законопроектів вдаються до «підміни термінів». При цьому, в кінцевому результаті право особи на вихід з громадянства України трансформуватиметься в її обов'язок, що є неприпустимим для держави, яка сповідує загальноєвропейські цінності, які ґрунтуються на принципі людоцентризму. Крім того, такий підхід до розв'язання проблеми суперечить демократичним засадам, задекларованими у статті 3 Конституції України про те, що «... людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.».

5. Важливо усвідомлювати, що основною метою удосконалення законодавства України з питань громадянства має бути недопущення до влади осіб, які набули громадянство на підставі подання неправдивої інформації, або дії яких можуть створювати загрозу національній безпеці, або ж метою яких є

використання державної (місцевої) влади в Україні в інтересах інших держав (особливо країни-агресора).

Заборони щодо участі в управлінні державними справами осіб з множинним громадянством визначені Конституцією України (статті, 81, 126, 149-1), законами України «Про державну службу» (статті 14, 84), «Про судоустрій та статус суддів» (статті 97, 121) тощо. Проте, ці заборони носять фрагментарний характер. При цьому, законодавством України не передбачено ефективних механізмів реалізації вказаних заборон, а також інших заходів впливу з боку держави. Йдеться, зокрема, про юридичну відповідальність за порушення встановленої заборони щодо множинного громадянства. Так, статтею 81 Конституції України серед підстав дострокового припинення повноваження народного депутата України передбачено припинення його громадянства. При цьому, вказана норма не передбачає таких наслідків у зв'язку з наявністю або набуттям іноземного громадянства (як наприклад, у законах України «Про державну службу», «Про судоустрій та статус суддів»). А серед підстав дострокового припинення повноважень Президента України (стаття 108) такої взагалі немає. Аналогічно законодавство України не визначає цю підставу для припинення повноважень Прем'єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів України.

6. Виключно важливим видається те, що чинним законодавством України не визначено, яким органом державної влади та у який спосіб факти наявності або набуття іноземного громадянства особами, уповноваженими на виконання функцій державної влади, мають встановлюватись та підтверджуватись. Адже для припинення громадянства України за відповідною підставою необхідно мати документальне підтвердження факту набуття особою іноземного громадянства.

Варто зазначити, що ефективна реалізація законодавчих обмежень щодо множинного громадянства потребує встановлення чітких механізмів контролю з боку держави, а також має передбачати юридичну відповідальність за порушення таких обмежень.

На жаль, переважна більшість законодавчих ініціатив щодо врегулювання питань громадянства (у тому числі множинного) не передбачає впровадження нових дієвих механізмів контролю з боку держави, а також не містить цілком логічних у такому випадку засобів юридичної відповідальності за порушення встановлених законодавством обмежень у цій сфері правовідносин.

7. Законопроекти з питань громадянства, які знаходяться на даний час на розгляді Верховної Ради України, потребують суттєвого доопрацювання з метою усунення недоліків, які здатні спричинити появу суттєвих загроз національній безпеці.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. З метою з розв'язання проблеми удосконалення правового регулювання питань, пов'язаних з набуттям та припиненням громадянства України, пропонується створити робочу групу, до якої залучити провідних фахівців у галузі права (у тому числі з числа співробітників Національного інституту стратегічних досліджень) та представників громадськості.

Робочій групі у визначений термін підготувати та подати Президентові України новий законопроект, у якому врахувати висловлені критичні зауваження та пропозиції, висловлені Інститутом, Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України, представниками експертного середовища та інститутів громадянського суспільства.

2. При підготовці законопроекту з поміж іншого необхідно:

- визначитись з доцільністю внесення змін до Конституції України в частині конституційно-правового врегулювання питань, пов'язаних з набуттям та припиненням громадянства України;

- визначити ефективні механізми контролю за процесами набуття/припинення іноземного громадянства особами, які претендують на зайняття посад на в органах державної влади та місцевого самоврядування;

- визначити перелік та обсяг заходів юридичної відповідальності за порушення законодавства з питань громадянства.

3. Підготовлений законопроект слід направити до Європейської комісії за демократію через право для отримання висновку про відповідність його положень європейським стандартам та цінностям, а також винести на широке обговорення, для чого Указом Президента України передбачити відповідні організаційні заходи щодо порядку оброблення та узагальнення пропозицій до тексту законопроекту.

Відділ проблем національної безпеки
(С.В. Дрьомов)