

ПОДВІЙНЕ ГРОМАДЯНСТВО: РЕАЛЬНІ ТА ПОТЕНЦІЙНІ ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Постановка проблеми. У сучасній правовій науці побутує різне ставлення до проблематики подвійного громадянства: зазначене явище має як прихильників, так і противників. У цій роботі ми розглянемо поняття подвійного громадянства на законодавчому рівні, його регулювання, реальні та потенційні загрози національній безпеці України, зумовлені цим явищем, та запропонуємо можливі шляхи вирішення цієї проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Постійна зміна законодавства України щодо громадянства свідчить про невизначеність політики нашої держави із зазначеного питання. Незважаючи на значущість проблеми, українська юридична думка, на жаль, не приділила їй належної уваги. Окремі аспекти цієї проблеми розглядали такі автори, як О. Бусол, Р. Бедрій, С. Кабірадж, О. Коломієць, О. Копиленко, М. Суржинський та інші. Однак системно питання не розглядалося.

Метою статті є розгляд законодавчого регулювання подвійного громадянства, аналіз реальних та потенційних загроз національній безпеці, пов'язаних із зазначеним явищем, зокрема в контексті зовнішньополітичних зносин України з Румунією.

Виклад основного матеріалу. Громадянство для людини має принципове значення, оскільки визначає її політичний і соціальний статус, матеріальне й духовне благополуччя. Завдяки громадянству для людини розширюється суверенітет держави й, особливо, її можливість користуватися державними гарантіями своїх прав і законних інтересів як всередині країни, так і за її межами. Саме громадянство є тією підставою, що дає особі, яка має статус громадянина, можливість володіти повним комплексом прав, свобод і виконувати обов'язки, закріплені законодавством певної держави. Питання інституту подвійного громадянства є актуальним як для світової спільноти, так і для Української держави зокрема. У сучасних умовах, враховуючи багатоетнічність нашої держави та значну кількість суміжних кордонів, одним із найбільш неоднозначних питань у національному законодавстві є питання подвійного (множинного) громадянства, що й зумовлює актуальність цієї роботи.

Аналіз чинної нормативно-правової бази свідчить про наявність значних прогалин у законодавстві стосовно врегулювання проблематики подвійного громадянства в Україні. Для більш глибокого розуміння суті явища, дамо визначення поняттям «громадянство», «громадянин України» та «подвійне (множинне) громадянство». Згідно із Законом України «Про громадянство» *громадянство України* – правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках. Відтак, *громадянин України* – особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України [1]. *Множинне (подвійне) громадянство (біпатризм, поліпатризм)* – це правове становище фізичної особи, яка одночасно перебуває у громадянстві двох чи більше країн [4].

У Законі України «Про громадянство України», прийнятому у 2001 році, визначено, що законодавство України про громадянство ґрунтується, відповідно до статті 4 Конституції України, на принципі «єдиного громадянства». В той же час визначення біпатризму або множинного громадянства не наводиться, а згідно зі статтею 2 відсутній принцип недопустимості набуття громадянином України громадянства іншої держави. Натомість запобігання явищу безгромадянства серед основних принципів державної

політики у законі закріплено. Закон України «Про громадянство» чітко визначає умови, дотримання яких є необхідним для набуття громадянства України іноземцями або особами без громадянства. Відтак, відповідно до статті 9 «іноземець, який претендує на отримання українського громадянства, має подати декларацію про відмову від іноземного громадянства та протягом двох років подати підтверджуючі документи про вихід із громадянства від уповноваженого органу відповідної держави». Що стосується громадян, власне, України, то процес підтвердження отримання іноземного громадянства практично не визначений. Стаття 19 зазначеного закону визначає підстави для втрати громадянства України, а саме:

- 1) добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття;
- 2) набуття особою громадянства України внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів;
- 3) добровільний вступ на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою.

Датою припинення громадянства України законодавець визначає дату видання відповідного указу Президента України [1].

Отже, добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої він набуває. Проте цю обставину можна розцінювати лише як невизнання явища подвійного громадянства, але не як його заборону. Як бачимо, механізм виявлення та фіксації фактів добровільного набуття громадянами України громадянства іншої держави не вироблений. Аналізуючи зазначений закон, можна дійти висновку, що для позбавлення особи громадянства, остання повинна самостійно про це повідомити та надати відповідні документи. Також не врегульоване питання несення відповідальності за умисне приховування факту набуття подвійного громадянства. Відповідно, довести факт наявності подвійного громадянства практично неможливо, а багато країн, до прикладу Ізраїль, Румунія, Угорщина, не дають довідок про подвійне громадянство.

Серед органів виконавчої влади, які беруть участь у процедурі отримання громадянства та позбавлення його, Законом України «Про громадянство» визначено «спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства» (ним на сьогодні є Міністерство внутрішніх справ України), Міністерство закордонних справ України та дипломатичні представництва й консульства України, які відповідно до статей 24, 25 мають приймати документи щодо виходу з громадянства України, вивчати наявність підстав для виходу із громадянства та перевіряти всі необхідні документи, вилучати при виході з громадянства України паспорти громадянина України та визначені в законі інші документи [1].

Необхідно звернути увагу на відсутність у зазначеному законі України серед органів державної влади, визначених у відповідних питаннях, Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України та Служби безпеки України, які в рамках своїх повноважень та службової діяльності можуть стати дієвим механізмом виявлення фактів та документів, що свідчать про наявність у громадян України громадянства іншої держави.

Перейдемо до розгляду реальних та потенційних загроз, які можуть бути спричинені явищем подвійного громадянства в Україні. Безумовно, кожне явище має як позитивні, так і негативні прояви. Це стосується й подвійного громадянства. На перший погляд, подвійне громадянство має гарантувати захищеність румунської, угорської чи російської національних меншин. Це начебто додає їм упевненості в забезпеченні їхніх фінансових і майнових прав. Зазначена категорія громадян може відвідати свою другу країну

перебування у будь-який час, що створює сприятливі та комфортні умови. Однак, беручи до уваги географічне розташування України, її історичне минуле, входження певних територій до складу різних держав, як наслідок – поліетнічність, колізії у чинному законодавстві, а також події, що впродовж останніх п'яти років відбуваються на території нашої держави, можна припустити, що явище подвійного громадянства за певних обставин може стати причиною виникнення загроз національній безпеці України. Розглянемо детальніше, про які саме загрози йде мова.

Серед основних реальних та потенційних загроз державній безпеці, які виникають із набуттям громадянами України громадянства іншої держави, можна виокремити наступні:

1. Витік наукового потенціалу: студенти, науковці, викладачі.

2. Створення передумов до витоку відомостей з обмеженим доступом (секретності, які мають подвійне громадянство).

3. Формування позицій впливу в інтересах іноземної держави шляхом надання громадянства своїй державі державним службовцям місцевого та регіонального рівнів.

Варто зауважити, що саме секретності, а особливо державні службовці, які мають допуск та доступ до відомостей, що становлять державну таємницю, знаходяться в групі ризику. Адже наявність у них подвійного громадянства створює реальні передумови до витоку таємної інформації і відповідно до заподіяння серйозної, часто непоправної, шкоди національній безпеці. Так, 12 жовтня 2016 року Управлінням СБ України в Чернівецькій області, у взаємодії з Чернівецькою митницею ДФС України, встановлено факт перетину державного кордону головним спеціалістом з питань взаємодії з правоохоронними органами, оборонної, мобілізаційної роботи та протидії корупції апарату Хотинської РДА Дорофеем Віталієм Михайловичем, державним службовцем 8-го рангу. Зокрема, зазначена особа під час перетину українсько-румунського кордону на автомобілі з іноземною реєстрацією пред'явила прикордонному наряду ДПС України на МАПП «Порубне» паспорт громадянина Румунії для виїзду за кордон № 052072882, чим порушила ст. 84 Закону України «Про державну службу» (набув чинності 01.05.2016), відповідно до якої набуття громадянства іншої держави є підставою для припинення державної служби [2]. У зв'язку з цим його було звільнено з посади.

Поряд із цим працівниками Чернівецької митниці ДФС стосовно державного службовця складено протокол про порушення митних правил за ознаками правопорушення, передбаченого ст. 485 Митного кодексу України щодо вчинення дії, спрямованої на ухилення від сплати митних платежів у сумі 1 746 357,3 грн.

4. Задоволення територіальних претензій шляхом розгортання військового конфлікту під гаслом захисту своїх громадян від утисків на території України, а також їх використання в інтересах іноземної держави. Зазначена проблема є насущною для нашої держави. Експерти у цьому питанні сходяться до думки, що такий курс іноземних держав щодо сприяння в отриманні їх громадянства здійснюється під контролем спецслужб. Підтвердженням цього є анексія АР Крим та окупація східних регіонів України. Протягом 1991–2013 років Російська Федерація надавала своє громадянство мешканцям АР Крим, що в результаті, за участі Збройних Сил та спеціальних органів РФ, призвело до проведення псевдореферендуму та незаконної анексії півострова. Загалом тактика «паспортного тиску» росіян і надання російських паспортів громадянам України, які стверджують, що вони мають російське походження, не нова. Росіяни, по суті, вдаються до досвіду Гітлера 1930-х років, коли він надав німецьке громадянство етнічним німцям Судетської області в Чехословаччині та Силезії в Польщі. Гітлер зробив те саме в Гданську, польському місті та порту на Балтійському морі, яке німці називали Данциг. У Чехословаччині влітку 1938-го Гітлеру вдалося спровокувати судетських німців на збройні виступи проти центральної влади. Потім туди начебто на захист співвітчизників рушив багатотисячний «добровольчий» корпус. А після розгрому «добровольців» чехословацькою армією в дію вступила дипломатія – мовляв, дивіться, як чехи знущаються з німецьких громадян. Врешті-решт, завдяки

Мюнхенській зрадї лїдерів Британїї та Францїї Чемберлена і Даладье, гїтлерївська тактика спрацювала. Цю саму тактику росїяни використали і в Грузїї. І також доволї успішно, вїдїрвавши вїд цїєї держави чималї територїї і перетворивши 400 тисяч грузинїв на бїженцїв. Так само Росїя поводитьсья і щодо Українї [3].

Протягом останнього часу Румунїя, Угорщина, Польща та Росїя на державному рївнї вживають цїлеспрямованї заходи зї спонукання та всебїчного сприяння окремим категорїям громадян Українї в отриманнї подвїйного громадянства. Загальновїдомо, що захїднї регіони Українї густонаселенї представниками вказаних нацїональних меншин. Вїдповїдно можна зробити висновок, що масове набуття подвїйного громадянства зазначеною категорїєю осїб може бути використане іноземною стороною як привїд для посягання на певну територїю нашої країнї.

5. Зниження обороноздатностї держави, зокрема шляхом ухилення осїб, що мають подвїйне громадянство, вїд проходження вїськової служби та вїд кримїнального чи їншого судочинства.

Як бачимо, поряд із певними перевагами, подвїйне громадянство мїстить низку недолїків, якї можуть завдати серйозної шкоди нацїональнїй безпецї Українї. Для пошуку оптимального рїшення з метою законодавчого врегулювання проблеми подвїйного громадянства в Українї звернемося до практик зарубїжних держав у цьому питаннї.

На сьогоднї їнститут подвїйного або множинного громадянства визнається у понад третинї країн свїту. За ставленням до нього держави можна умовно подїлити на три групи:

- 1) держави, що дозволяють множинне громадянство (наприклад, Іспанїя, Канада, Францїя);
- 2) держави, якї дозволяють подвїйне громадянство за певних умов (наприклад, Литва, Румунїя, Фїнляндїя);
- 3) держави, котрї не визнають множинного та подвїйного громадянства (наприклад, Україна, Австрїя, Данїя, Бїлорусь) [11].

До країн, що визнають множинне громадянство, належать здебїльшого тї держави, якї в минулому володїли колонїями, або держави, заснованї їмїгрантами. Вїдповїдно подвїйне або множинне громадянство полегшує зв'язок мїж колишнїми метрополїями та їх колонїями, пїдтримує вплив колишнїх метрополїй у вїдповїдних країнках та спрощує зв'язок мїж їмїгрантами та їх їсторичною батькївщиною. Так, у Конституцїї Іспанїї зазначено, що Іспанїя може укладати договори про подвїйне громадянство з латиноамериканськими країнками або з країнками, якї мають особливї стосунки з Іспанїєю. Такї договори їснують в Іспанїї з Аргентиною, Болївією, Гватемалою, Домїніканською Республїкою, Екватором, Екваторїальною Гвїнеєю, Колумбїєю, Коста-Рїкою, Нїкарагуа, Перу, Парагваєм, Фїліппїнами, Чилї та їншими країнками [11].

У країнках із законодавчим дозволом мати подвїйне громадянство постає проблема участї бїпатридїв у полїтичному життї держав свого громадянства. У зв'язку з цим необхідно вїдмїтити досвїд Молдови, де чинне законодавство зобов'язує особу, котра балотується на пост депутата, у разї її обрання, надати документи, якї пїдтверджують їнїціювання нею вїдмови вїд другого громадянства. В їншому випадку вона позбавляється депутатського мандата [9].

До держав, якї дозволяють подвїйне громадянство за певних умов, належать переважно тї країнки, якї здїйснюють процес їнтенсїфїкацїї зв'язкїв із власною дїаспорою. Тому подвїйне громадянство там можуть отримати здебїльшого особи певної етнїчної приналежностї.

З початку XXI ст. все бїльше країн надає можливїсть представникам дїаспори набути громадянство їсторичної батькївщини. Так, у Литвї на подвїйне громадянство можуть претендувати литовцї: громадяни держав-членїв ЄС і НАТО; полїтичнї ув'язненї й засланцї, а також нащадки трьох поколїнь литовцїв, що покинули Литву

під час радянської окупації; литовці, які традиційно компактно проживають у сусідніх державах; литовці, котрі одержали литовське громадянство як виняток при наявності паспорта іншої держави; діти громадян Литви й громадян тих держав, з якими Литвою укладено договір про подвійне громадянство [11]. Прийняті поправки до законів про громадянство Австралії, Вірменії, Швеції, Фінляндії, які дозволяють подвійне громадянство, також обґрунтовуються необхідністю зміцнення зв'язку між історичною батьківщиною та діаспорою [12].

В Україні для полегшення контактів з діаспорою згідно із Законом України «Про правовий статус закордонних українців» запроваджено статус закордонного українця із видачею відповідного посвідчення. Згідно зі статтею 8 зазначеного закону закордонні українці – громадяни держав, з якими Україна має візовий режим, мають право на безкоштовне оформлення багаторазової візи для відвідання України без надання відповідного запрошення терміном дії на 5 років на підставі посвідчення закордонного українця. Закордонний українець також може іммігрувати в Україну для постійного проживання за умови отримання в установленому законом порядку дозволу на імміграцію для постійного проживання поза межами квот на імміграцію [3].

Деякі країни практикують надання так званого економічного громадянства (або громадянства за інвестиції). Зокрема, острови Британської співдружності Сент-Кітс і Невіс за інвестиції в об'єкти нерухомості від 250 до 350 тис. доларів США надають своє громадянство [12].

Держави, які не визнають подвійного громадянства, намагаються запровадити жорсткий контроль міграційних процесів. Серед них переважають країни з невеликою кількістю населення (Австрія, Данія, Білорусь) або зі значним припливом іммігрантів (ФРН). Умовою отримання громадянства зазначених країн є не тільки декларація про відмову від громадянства іншої країни, але й надання відповідних підтверджуючих документів [8].

Розглядаючи іноземний досвід недопущення явища біпатризму та множинного громадянства, можна виокремити загальні заходи внутрішньої та зовнішньої політики держав щодо розв'язання цієї проблеми. Серед заходів внутрішньої політики: законодавчі акти, які містять норми спрямовані на оптацію осіб (можливість добровільного вибору громадянства при зміні державного суверенітету території проживання); надання громадянства дитині по «праву крові» батька, якщо мати має іноземне громадянство; збереження громадянства за жінкою у разі заміжжя за іноземцем; встановлення кількості поколінь іммігрантів, які можуть по «праву крові» претендувати на громадянство [4].

Для розв'язання багатьох проблем, які виникають у зв'язку з подвійним громадянством, використовується принцип ефективного громадянства. При ефективному громадянстві біпатрид стикається з так званою колізійною формулою прикріплення, що визначає особистий статус фізичної особи (*lex patriae* або *lex domicilii*). У цьому випадку відштовхуються від місця постійного проживання особи, її роботи, місця перебування її майна, насамперед нерухомого, проживання її сім'ї тощо. Це, наприклад, дуже актуально для сучасної Європи, де існують «прозорі» міждержавні кордони та спостерігається ординарна міграція населення в межах Європейського Союзу [4].

Серед заходів зовнішньої політики ефективним механізмом запобігання випадкам подвійного громадянства є спеціальні міжнародні договори. Україною було укладено низку відповідних договорів з країнами СНД, зокрема з Грузією, Казахстаном, Киргизстаном, Узбекистаном. Проте на сьогоднішній день Україна денонсувала угоди з Грузією та Узбекистаном у зв'язку зі змінами в їх внутрішньому законодавстві про громадянство, що спричинило неузгодженість з положеннями згаданих угод [6].

Відтак, аналіз чинної нормативно-правової бази, детальне вивчення реальних та потенційних загроз національній безпеці, а також зарубіжного досвіду в регулюванні

окресленої проблематики, дозволяє внести певні пропозиції для можливого нормативно-правового та організаційно-управлінського вдосконалення інституту громадянства в Україні, а саме:

1. Внесення змін до Закону України «Про громадянство України» в частині доповнення принципів, на яких ґрунтується законодавство України про громадянство (стаття 2), принципом недопустимості подвійного та множинного громадянства з одночасним законодавчим визначенням суті цих понять, механізму виявлення та фіксації отримання громадянами України громадянства іншої держави.

2. Встановлення зобов'язання у Законі України «Про громадянство України» для Державної прикордонної служби України та Державної митної служби України, у разі виявлення підтверджуючих документів у громадянина України, а Службі безпеки України – у разі отримання відповідних відомостей, у ході провадження нею оперативної та контррозвідувальної діяльності, повідомляти про ці факти та про реквізити документа Комісію з питань громадянства при Президентові України, Міністерство внутрішніх справ України та Міністерство закордонних справ України з метою відповідного реагування.

3. Внесення змін до Кримінального кодексу України в частині введення кримінальної відповідальності за приховування подвійного (множинного) громадянства.

4. Активізацію роботи Міністерства закордонних справ України щодо продовження та поглиблення практики укладання двосторонніх або багатосторонніх міжнародних угод стосовно запобігання випадкам подвійного громадянства.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що подвійне громадянство для України носить передусім негативний характер та створює ряд суттєвих загроз для національної безпеки держави. На нашу думку, зазначену проблему можна розв'язати тільки або визнавши це явище, прийнявши при цьому єдиний міжнародний акт, який би детально регламентував кожен аспект проблеми, або повністю ліквідувавши його, шляхом застосування обов'язкової оптації одного з громадянств і встановлення норм, які б запобігали в майбутньому можливостям виникнення випадків множинного громадянства.

Таким чином, проблема подвійного громадянства, зокрема Румунії, набуває все більшої актуальності в Україні через вплив як зовнішніх, так і внутрішніх чинників. Так, набуття нашими співвітчизниками громадянства сусідньої держави матиме передусім негативні наслідки, перш за все у зв'язку з геополітичними та історичними особливостями. Подвійне громадянство є результатом розвитку сучасних процесів у міжнародних відносинах. Проблема подвійного громадянства є важливою складовою міжнародного і національного права, важливим елементом політики міждержавних взаємин, що має безпосередній вплив на державну і міжнародну безпеку. Подвійне громадянство як інститут виникає внаслідок того, що в міжнародному праві не існує однотипного правила щодо набуття громадянства. Кожна держава має власні закони в цій сфері і тому громадянство тієї чи іншої держави надається особам, виходячи з внутрішньої політики цієї держави. Проблема складна і потребує системного, в першу чергу, законодавчого вирішення.

Список використаних джерел

1. Про громадянство: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/> (дата звернення 17.03.2019).

2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/> (дата звернення 17.03.2019).

3. Про закордонних українців: Закон України від 04.03.2004 № 1582-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/> (дата звернення 17.03.2019).

4. Бусол О. Подвійне громадянство / Центр досліджень електронних комунікацій. URL: <http://nbuviiar.gov.ua/>.
5. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія: в 6 т. Київ: Українська енциклопедія, 1998–2004. Т. 4: Н–П. 2002. 720 с.
6. Подвійне громадянство, як валіза з подвійним дном? // Юридичний вісник України. 2004. № 45. С. 10.
7. Бедрій Р. Конституційно-правові основи громадянства України. Львів: Держ. ун-т внутр. справ, 2006. 164 с.
8. Чалий П. Елемент державності – інститут громадянства // Політика і час. 2001. № 1. С. 38–46.
9. Копиленко О. Проблеми подвійного громадянства в законодавстві України // Юридичний вісник України. Київ, 1999. № 4. С. 28–31.
10. Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. К.: Наук. думка, 2000. 732 с.
11. Коломієць О. А. Інститут подвійного громадянства (біпатризму) у міжнародному праві: проблеми і перспективи // Наукові праці. Київ: МАУП, 2010. Вип. 1. С. 296–301
12. Суржинський М. І. Інститут громадянства України: конституційно-правовий аспект / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: Наук. думка, 2011. 214 с.

Анотація. В статті розглянуто поняття подвійного громадянства, його нормативно-правове регулювання. Проаналізовані основні загрози національній безпеці України, пов'язані з явищем подвійного громадянства. Розглянуто досвід іноземних держав по цій проблематиці і запропоновано шляхи законодавчого регулювання подвійного громадянства в Україні.

Ключевые слова: громадянство України, громадянин України, подвійне громадянство, правове регулювання, національна безпека, загрози національній безпеці.

Abstract. The article deals with the notion of dual citizenship, its legal regulation. The main threats to the national security of Ukraine related to the phenomenon of a multiple citizenship are analyzed. The experience of foreign countries from this issue is considered and the ways of legislative regulation of dual citizenship in Ukraine are offered.

Key words: citizenship of Ukraine, citizen of Ukraine, multiple citizenship, legal regulation, national security, threats to national security.