

УДК 342.718

І. А. ТОЛКАЧОВА

ПОДВІЙНЕ ГРОМАДЯНСТВО В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ СНД: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Досліджуються питання подвійного громадянства (біпатризму), аналізуються причини його виникнення й існування в Україні та країнах СНД. У висновках викладено пропозиції щодо спрямування подальшої політики України і країн СНД у цій сфері, наголошено на значенні укладання двосторонніх угод з приводу запобігання випадкам подвійного громадянства для цих країн. Зазначено, за яких умов можна буде уникати колізій та суперечностей у законодавстві про громадянство вищезазначених держав.

Ключові слова: громадянство, права людини, національна безпека, подвійне громадянство, законодавство про громадянство.

Толкачева І.А. Двойное гражданство в Украине и странах СНГ: конституционно-правовой аспект

Исследуются вопросы двойного гражданства (бипатризма), анализируются причины его возникновения и существования в Украине и странах СНГ. В выводах изложены предложения по поводу направления дальнейшей политики Украины и стран СНГ в данной сфере, отмечается значение заключения двусторонних соглашений о предотвращении случаев двойного гражданства для этих стран. Указывается при каких условиях можно будет избежать коллизий и противоречий в законодательстве о гражданстве вышеуказанных государств.

Ключевые слова: гражданство, права человека, национальная безопасность, двойное гражданство, законодательство о гражданстве.

Tolkachova I. Dual citizenship in Ukraine and CIS countries: constitutional and legal aspect

The questions of dual citizenship are investigated in the article, the reasons of its origin and existence in Ukraine and CIS countries are analyzed. The conclusions put forward proposals concerning direction of further politics of Ukraine and CIS countries in this sphere, it is emphasized the significance of conclusion of bilateral agreements regarding dual citizenship prevention for these countries. There are pointed the conditions for avoiding the collisions and inaccuracies in the legislation on citizenship of the aforesaid countries.

Key words: citizenship, human rights, national security, dual citizenship, legislation on citizenship.

Після розпаду Союзу РСР на пострадянському просторі утворилось п'ятнадцять суверенних держав, які (за винятком Латвії, Литви та Естонії) об'єдналися в Співдружність Незалежних Держав (далі – СНД).

У процесі здобуття незалежності кожна з республік прагнула самостійно визначити зміст інституту громадянства не оминаючи при цьому і світового досвіду розв'язання цих питань. Прийняті незалежними державами закони про громадянство становлять для науковців значний інтерес як з боку їх реалізації в практиці суспільних відносин, так і з точки зору порівняльного аспекту розвитку інституту громадянства в інших державах світу.

© ТОЛКАЧОВА Ірина Анатоліївна – здобувач відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України

В країнах СНД різне ставлення до подвійного громадянства своїх громадян. В одних подвійне громадянство розцінюється як безпосередня загроза національній безпеці, у зв'язку з чим ними впроваджуються форми протидії цьому соціальному явищу. Інші, навпаки, використовують усі можливі переваги подвійного громадянства.

Проблема подвійного громадянства не є однозначною, оскільки вона торкається, з одного боку, прав і свобод людини і громадянина, з іншого – інтересів держави. З огляду на ці обставини досліджувати зазначене питання слід як у контексті прав та свобод людини і громадянина, так і національної безпеки держави.

Зазначимо, що дослідженням інституту громадянства в цілому, а також окремих його аспектів займалися такі вчені, як Р.Б. Бедрій, Ю.Р. Боярс, Л.Д. Восводін, О.В. Журавка, Д.Л. Златопольський, С.К. Косаков, О.С. Лотюк, В.Ф. Мелашенко, М.І. Суржинський, Ю.М. Тодика, П.Ф. Чалий та ін.

Подвійним громадянством, або множинним, вважається такий правовий статус особи, за яким вона одночасно перебуває у громадянстві більш ніж однієї держави. Подвійне громадянство, як і безгромадянство, розглядаються окремими вченими як негативні явища, оскільки, на їх думку, як апатризм, так і біпатризм не є кращим правовим становищем для людини у її відносинах з державою¹.

Множинне громадянство виникає не лише як волевиявлення особи, а й внаслідок різноманітних колізій у законодавствах країн, з якими особу пов'язує походження чи місце постійного проживання. В інших випадках множинне громадянство виникає як об'єктивний юридичний факт, незалежно від волевиявлення особи, оскільки стосується не конкретної особи, а різних підходів у законодавствах країн до визначення статусу своїх громадян².

Поширення подвійного громадянства стимулюється також характерними для нашого часу великими переміщеннями біженців. Біженці, як правило, натуралізуються частіше та швидше ніж інші іммігранти, і від них лише в окремих випадках вимагається відмова від попереднього громадянства як попередня умова натуралізації.

Причинами виникнення подвійного громадянства, окрім міграції населення, можуть бути: зміна кордонів держав і розбіжність правового регулювання порядку набуття і втрати громадянства різних держав. Подвійне громадянство найчастіше породжується в результаті колізії законодавства різних держав, коли одна держава при визначенні належності до свого громадянства слідує принципу, що виключає «право крові», тобто визнає своїми громадянами осіб, батьки яких є його громадянами, а інша держава дотримується виключно принципу «право ґрунту», тобто визнає своїми громадянами осіб, що народилися на її території. Натомість колізії виникають також не тільки у внутрішньому законодавстві країн. Прикладом може слугувати Угода між Росією і Туркменістаном про врегулювання питань подвійного громадянства, яка є свідченням неопрацьованості деяких її положень – щодо військової служби; щодо захисту і заступництва сторін, громадянином яких особа є; а так само з питань захисту таких осіб у третіх країнах.

Так, подвійне громадянство нерідко створює для його носія негативні наслідки, серед яких: наслідки, пов'язані з наданням дипломатичного захисту особам з подвійним громадянством; наслідки, пов'язані з військовою службою осіб з подвійним громадянством. У такому разі можливі дві ситуації. Перша ситуація: дипломатичний захист особі з подвійним громадянством намагається надати одна з держав, громадянство якої ця особа має, проти іншої держави її громадянства.

У цьому разі питання про дипломатичний захист практично відпадає. Точніше, спроба його надати допустима, але такий захист буде відхилений на тій підставі, що відповідна особа має громадянство держави, проти якої виявляється захист. Друга ситуація: особа з подвійним громадянством опиняється на території третьої держави, і на території цієї держави постає питання про надання їй дипломатичного захисту з боку держав її громадянства. Влада держави перебування, зазвичай, у цій ситуації зважає на громадянство тієї держави, з якою особа з подвійним громадянством має найміцніший фактичний (принцип ефективного громадянства) зв'язок (наприклад громадянство держави, на території якої ця особа постійно проживає). Отже, громадянство однієї із заінтересованих держав переважає.

Слід зазначити, що позиція невизнання подвійного громадянства була характерна для СРСР. На сьогодні держави країн СНД і Балтії по-різному ставляться до множинного громадянства. Зокрема, Російська Федерація, Туркменістан у своєму законодавстві визнають подвійне громадянство, тобто належність людини поряд з громадянством Російської Федерації чи Республіки Туркменістан до громадянства іншої держави.

Сейм Латвійської Республіки затвердив поправки до Закону «Про громадянство», який дозволяє громадянам Латвії мати подвійне громадянство. Ці поправки набрали чинності з 1 січня 2013 р. Так, наприклад, громадяни Латвії отримали змогу мати подвійне громадянство з цілою низкою держав, куди, однак, не увійшли Білорусія, Росія, Україна та інші країни СНД.

Право на подвійне громадянство збережуть жителі Латвії, які покинули країну в результаті депортацій або еміграції – в період з 17 червня 1940 р. по 4 травня 1990 р. Подвійне громадянство зможуть мати особи, що отримали громадянство в країнах Європейського Союзу, Європейської асоціації вільної торгівлі, а також країн Північноатлантичного альянсу. Право на подвійне громадянство матимуть також громадяни тих держав, з якими Латвія підписала угоди про взаємне визнання громадянства. Подібні поправки до Закону були прийняті й парламентом Литви, але президент Литви застосував щодо них вето. В Естонії нині ведеться дискусія з цього приводу. Слід зазначити, що Закон Естонії «Про громадянство» на сьогодні не допускає наявності подвійного громадянства.

Закон Республіки Молдова «Про громадянство Республіки Молдова» від 2 червня 2000 р. закріплює положення про те, що громадянство Республіки Молдова не надається особам, які мають громадянство іншої держави, з яким у Республіки Молдова не укладено угоди про подвійне громадянство (п. «е» ст. 20)³.

У Таджикистані також не допускається належність громадян до громадянства іншої держави, «за винятком випадків, передбачених законом та міждержавними договорами Таджикистану» (ст. 4 Закону про громадянство)⁴.

У деяких інших державах, друге громадянство або не визнається (Азербайджан, Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Україна), або є пряма заборона громадянам держав мати інше громадянство (Грузія, Естонія).

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. у разі, якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він також визнається лише громадянином України⁵.

Стаття 14 Закону Республіки Білорусь «Про громадянство Республіки Білорусь» від 1 серпня 2002 р. допускає прийняття в білоруське громадянство, якщо особа не має громадянства або втрачає громадянство іноземної держави в разі набуття громадянства Республіки Білорусь, або звернулася до повноважного органу іноземної держави з заявою про припинення наявного у неї громадянства іноземної держави, за винятком випадків, коли припинення громадянства іноземної держави неможливе з незалежних від особи причин⁶.

Закон Грузії «Про громадянство Грузії» від 25 березня 1993 р. не допускає подвійного громадянства. При набутті громадянства іншої держави особа втрачає громадянство Грузії (п. «г» ст. 32)⁷.

Існування таких документів, як Єдиний Європейський Акт 1986 р. і Маастрихтський Договір 1992 р. (дискусія відбувалася до прийняття Європейської конвенції 1997 р. про громадянство), на думку А.І. Ковлера, навряд чи можна розглядати як відновлення класичного подвійного громадянства. Адже йдеться про вирівнювання правового статусу громадян держав-членів Європейського Союзу. У цьому вбачається прецедент для вирішення в майбутньому питання про встановлення спільного громадянства країн СНД за умови зближення правових і економічних систем⁸.

На переконливу думку А.В. Міцкевича, надання подвійного громадянства є актуальним питанням для забезпечення прав національних меншин у державах, що входили раніше до складу колишнього Союзу РСР. Для вирішення цього питання, вважає він, в рамках СНД доцільно прийняти рекомендаційну норму про це⁹.

Ю.С. Шемшученко слушно зазначає, що Європейська конвенція є більш ліберальною до питань множинного громадянства, ніж міжнародний порядок, який діяв до її прийняття¹⁰. Так, за Європейською конвенцією держави-учасниці не повинні передбачати у своєму національному законодавстві втрату свого громадянства згідно із законом або за ініціативою держави-учасниці, за винятком деяких випадків. Це, зокрема: 1) добровільне набуття іншого громадянства; 2) набуття громадянства держави-учасниці шляхом шахрайства, фальсифікації, надання неправдивих відомостей або приховування будь-якого суттєвого факту, що має відношення до заявника; 3) добровільна служба в іноземному військовому формуванні; 4) поведінка, що серйозно шкодить життєвим інтересам держави-учасниці (ст. 7). Також за Європейською конвенцією держава-учасниця дає змогу: а) дітям, що мають різні громадянства, набуті автоматично при народженні, зберегти ці громадянства; б) своїм громадянам мати інше громадянство, яке автоматично набувається при одруженні (ст. 14). Водночас положення Конвенції не обмежують право держави-учасниці передбачати у своєму національному законодавстві й інші можливі випадки множинного громадянства (ст. 15). У Конвенції також зазначається, що держава-учасниця не повинна ставити умовою для набуття або збереження її громадянства вихід чи втрату іншого громадянства, якщо така відмова чи втрата є неможливою або цього недоцільно вимагати (ст. 16).

Європейська конвенція про громадянство містить і положення, спрямовані на вирішення проблеми щодо виконання військового обов'язку в разі множинного громадянства. Передбачено, що особи, які мають громадянство двох або більше держав-учасниць, повинні виконувати свій військовий обов'язок лише в одній із цих держав. До того ж умови виконання цього положення можуть визначатися спеціальними угодами між заінтересованими державами-учасницями (ст. 21).

Незважаючи на те, що в законодавстві України закріплено принцип єдиного громадянства, останнім часом проблема подвійного громадянства набула для

України особливої гостроти. Кількість біпатридів, тобто осіб, що одночасно належать до громадянства двох або більше держав, з кожним роком збільшується.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що обраний напрям дослідження є важливим для розвитку інституту громадянства та актуальним. Серед заходів зовнішньої політики ефективним механізмом запобігання випадкам подвійного громадянства є двосторонні договори. Україна уклала ряд угод з країнами СНД, зокрема: Угода між Україною і Республікою Казахстан про спрощений порядок набуття і припинення громадянства громадянами України, які постійно проживають у Республіці Казахстан, та громадянами Республіки Казахстан, які постійно проживають в Україні, і запобігання випадкам безгромадянства та подвійного громадянства (ратифіковано 14 вересня 2000 р.); Угода між Україною і Киргизькою Республікою про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають у Киргизькій Республіці, та громадянами Киргизької Республіки, які постійно проживають в Україні, і запобігання випадкам безгромадянства та подвійного громадянства (ратифіковано 20 листопада 2003 р.); Угода між Україною та Грузією про спрощений порядок набуття та припинення громадянства громадянами Грузії, які постійно проживають в Україні, та громадянами України, які постійно проживають в Грузії, та попередження випадків безгромадянства та подвійного громадянства (ратифіковано 6 березня 2008 р.).

Окрім того, Україна денонсувала подібні договори з Узбекистаном (у 2004 р.) та Грузією (у 2004 р.) у зв'язку зі змінами в їх внутрішньому законодавстві про громадянство, що спричинило неузгодженість з положеннями згаданих договорів. Як зазначалось вище, з Грузією укладено нову угоду із зазначеного приводу. Отже, Україні слід і надалі вдосконалювати законодавство в цій сфері, продовжувати укладання подібних двосторонніх угод, приєднуватися до міжнародних договорів, які сприятимуть запобігання випадкам виникнення подвійного громадянства в Україні і в тих країнах СНД, де законодавством передбачено існування єдиного громадянства. Особливу увагу варто приділити саме деталізації положень двосторонніх угод та міжнародних договорів, що сприятиме правильній практичній реалізації і усуненню колізій з приводу подвійного громадянства в Україні і країнах СНД.

1. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. – М., 1996. – С. 41. 2. *Бедрий Р.Б.* Конституційно-правові основи громадянства України: монографія / Р.Б. Бедрий. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. – С. 125. 3. *Закон* Республики Молдова «О гражданстве Республики Молдова» от 5 июня 1991 г. // Советская Молдова. – 1991. – Июль. 4. *Закон* Республики Таджикистан «О гражданстве Республики Таджикистан» от 4 ноября 1995 г. // Ведомости Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 1995. – № 21. – Ст. 243. 5. ВВР України. – 2001. – № 13. – Ст. 65. 6. *Закон* Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» от 1 августа 2002 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 88. – 2/885. 7. *Закон* Республики Грузия «О гражданстве Грузии» от 25 марта 1993 г. // Ведомости Парламента Грузии. – 1993. – № 5. – Ст. 66. 8. *Ковлер А.И.* Двойное гражданство / А.И. Ковлер // Актуальные проблемы гражданства. – М., 1995. – С. 116. 9. *Мицкевич А.В.* Комментарий законодательства государств – участников СНГ о гражданстве / Мицкевич А.В. – М.: Юрид. лит., 1996. – С. 25. 10. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 2: Д–Й. – 1999. – С. 382.