

ДИСКУСІЇ ТА ОБГОВОРЕННЯ



Петро Шляхтун

доктор філософських наук, професор,
завідувач кафедри політичних наук
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7420-7325>
polit-nauk@ukr.net

Валерій Колюх

доктор політичних наук, доцент,
професор кафедри політичних наук
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8545-7450>
vmedvin@gmail.com



УДК 342.718

МНОЖИННЕ ГРОМАДЯНСТВО В УКРАЇНІ:
ЧИ ВІДКРИЄМО “СКРИНЬКУ ПАНДОРИ”?

АНОТАЦІЯ. Узагальнюється конституційний досвід зарубіжних держав (республік колишнього Радянського Союзу, що стали незалежними державами) щодо вирішення питання про подвійне громадянство. Аналізуються законодавство України про громадянство, його зміни в роки незалежності. Проаналізовано внесений Президентом України В. Зеленським до Верховної Ради України законопроект “Про внесення змін до Закону України ‘Про громадянство України’ щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України”, зареєстрований у Верховній Раді України 2 грудня 2021 р. під № 6368, на предмет запровадження в Україні подвійного громадянства. З’ясовуються причини та прогнозуються можливі негативні наслідки запровадження в Україні подвійного громадянства. Зроблено висновок про нецільність запровадження в Україні подвійного громадянства.

Метою статті є з’ясування причин, правових механізмів та прогнозування наслідків запровадження в Україні подвійного громадянства, передбаченого законопроектом “Про внесення змін до Закону України ‘Про громадянство України’ щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України”.

Ключові слова: громадянство; множинне громадянство; подвійне громадянство; громадянство України; конституція.

Президент України В. Зеленський, виступаючи 1 грудня 2021 р. у Верховній Раді України зі щорічним Посланням про внутрішнє і зовнішнє становище України, зокрема, сказав:

Важлива складова нашої міжнародної політики – підтримка світового українства. Я знаю, наскільки важливим для українців, що мешкають у США, Канаді, ЄС, є питання множинного громадянства. Сьогодні я вношу відповідний законопроект на розгляд парламенту. Нас 65 мільйонів¹.

Законопроект “Про внесення змін до Закону України ‘Про громадянство України’ щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України” (далі – Законопроект)², як невідкладний, зареєстрований у Верховній Раді України 2 грудня під № 6368.

Крім усього іншого, Законопроект передбачає запровадження в Україні множинного (фактично – подвійного) громадянства, хоча терміни “множинне громадянство” і “подвійне громадянство” у тексті законопроекту не вживаються. Запровадження в Україні подвійного громадянства суперечить не тільки чинному упродовж усіх років незалежності законодавству про громадянство України, а й загальноприйнятій світовій практиці набуття і припинення громадянства.

Метою дослідження є з’ясування причин, правових механізмів та прогнозування наслідків запровадження в Україні подвійного громадянства, передбаченого Законопроектом. Мета досягається використанням порівняльно-правового методу дослідження, який полягає в порівняльному аналізі правових норм щодо подвійного громадянства, що містяться в конституціях зарубіжних держав і в законодавчих актах України.

Громадянство набувається за народженням (філіація) – за громадянством батьків (принцип “права крові”) чи за територіальною ознакою (принцип “права ґрунту”) або за волевиявленням особи (натуралізація). Припиняється громадянство в порядку виходу з нього (за волевиявленням особи), втрати громадянства (внаслідок вчинення особою певних дій) або позбавлення громадянства (з ініціативи держави). За наявності загальних підстав набуття і припинення громадянства законодавство кожної держави має свої особливості, попри які, за загальним правилом, держава прагне уникнути на своїй території множинного громадянства і безгромадянства.

Наявність в особи множинного (зазвичай – подвійного) громадянства створює для держави і самої особи низку проблем, які стосуються передусім виконання громадянином конституційних обов’язків перед дер-

¹ Виступ Президента Володимира Зеленського у Верховній Раді зі щорічним Посланням про внутрішнє і зовнішнє становище України *Голос України* (2 грудня 2021 р.).

² Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про громадянство України” щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України від 2 грудня 2021 р. № 6368 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38468>> (дата звернення: 10.01.2022).

жавою, зокрема, щодо сплати податків, відбування військової служби, захисту Вітчизни, її незалежності та територіальної цілісності, а також породжує проблему захисту такого громадянина за кордоном. Безгромадянство означає невизначеність правового статусу особи, її правову незахищеність, оскільки жодна держава не зобов'язана дбати про неї. Національне законодавство і міжнародно-правові акти з питань громадянства передбачають низку правових засобів щодо запобігання подвійного громадянства (біпатризму, від латин. *bis* – двічі і гр. *patris* – батьківщина) і безгромадянства (апатризму, від гр. *a* – заперечна частка і *patris* – батьківщина) та вирішення таких проблем. Одним із таких засобів є закріплення в законодавстві принципу єдиного громадянства, який полягає у тому, що держава сприймає особу з множинним (подвійним) громадянством тільки як громадянина цієї держави без урахування громадянства інших держав, причому незалежно від того, перебуває така особа на території держави чи за її межами. Принцип єдиного громадянства закріплено в конституціях багатьох держав.

Зарубіжний конституційний досвід

Для ознайомлення із зарубіжним досвідом щодо конституційного забезпечення запобігання подвійного громадянства звернемося до конституцій республік колишнього СРСР, що стали незалежними державами. Конституційний досвід саме цих держав є особливо цінним для України, оскільки розробляючи проекти своїх конституцій та ухвалюючи їх, вони враховували світовий конституційний досвід. До того ж Україна ухвалила Конституцію останньою з колишніх радянських республік і, безперечно, використовувала і їхній конституційний досвід.

Конституції більшості колишніх радянських республік закріплюють у тій чи тій формі принцип єдиного громадянства і не визнають за їх громадянами громадянства інших держав. Наприклад:

Конституція Казахстану: '1. Громадянство Республіки Казахстан набувається і припиняється відповідно до закону, є єдиним і рівним незалежно від підстав його набуття <...> 3. За громадянином Республіки не визнається громадянство іншої держави'³ (ст. 10); Конституція Туркменістану: 'За громадянином Туркменістану не визнається громадянство іншої держави'⁴ (ч. 2 ст. 10); Конституція Узбекистану: 'У Республіці Узбекистан встановлюється єдине для всієї території республіки громадянство'⁵ (ч. 2 ст. 21).

³ Конституція Республіки Казахстан от 30 августа 1995 г. <https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029&pos=14;-108#pos=14;-108> (дата звернення: 10.01.2022).

⁴ Конституція Туркменистана по состоянию на 25 сентября 2020 г. <https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31337929&pos=6;-106#pos=6;-106> (дата звернення: 10.01.2022).

⁵ Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. <https://constitution.uz/uploads/constitution_ru.pdf> (дата звернення: 10.01.2022).

Конституції Грузії, Литви і Таджикистану припускають подвійне громадянство як виняток: ‘2. Громадянин Грузії не може одночасно бути громадянином іншої держави, за винятком випадків, установлених даним пунктом. Президент Грузії може надати громадянство Грузії іноземному громадянину, який має особливі заслуги перед Грузією або надання громадянства Грузії якому виходить із державних інтересів’ (ч. 2 ст. 12 Конституції Грузії⁶ у редакції від 13 жовтня 2017 р.); ‘За винятком установлених законом окремих випадків, ніхто не може бути одночасно громадянином Литовської Республіки та іншої держави’ (ч. 2 ст. 12 Конституції Литви)⁷; ‘Належність громадян Таджикистану до громадянства іншої держави не припускається, за винятком випадків, передбачених законом і міжнародними договорами Таджикистану’ (ч. 2 ст. 15 Конституції Таджикистану)⁸.

Конституції Азербайджану, Білорусі, Естонії, Латвії, Молдови не містять положень щодо подвійного громадянства.

Можливість подвійного громадянства передбачають тільки конституції Вірменії, Киргизстану і Росії: ‘4. Права та обов’язки осіб, які мають подвійне громадянство, встановлюються законом’ (ч. 4 ст. 30 Конституції Вірменії)⁹; ‘<...> За особами, які є громадянами Киргизької Республіки, визнається належність до громадянства іншої держави відповідно до закону і міжнародних договорів, учасницею яких є Киргизька Республіка’ (ч. 2 ст. 50 Конституції Киргизстану)¹⁰.

Конституція Росії закріплює принцип єдиного громадянства: ‘1. Громадянство Російської Федерації набувається і припиняється відповідно до федерального закону, є єдиним і рівним незалежно від підстав набуття’ (ч. 1 ст. 6) і водночас припускає можливість подвійного громадянства: ‘1. Громадянин Російської Федерації може мати громадянство іноземної держави (подвійне громадянство) відповідно до федерального закону або до міжнародного договору Російської Федерації’¹¹ (ч. 1 ст. 62).

На конституційному рівні, отже, з 14 колишніх радянських республік можливість подвійного громадянства передбачають тільки три держави (Вірменія, Киргизстан, Росія), три держави (Грузія, Литва, Таджикистан) припускають його як виняток, тобто йдеться про окремі, одиничні ви-

⁶ Конституція Грузії (версія 13.10.2017) <<https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=33>> (дата звернення: 10.01.2022). Прим. ред.: аналогічна норма нині міститься в Законі Грузії “Про громадянство Грузії”, див.: О гражданстве Грузии: Закон Грузии от 30 апреля 2014 г. <<https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2342552?publication=6>> (дата звернення: 10.01.2022).

⁷ Конституція Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 р. <http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm> (дата звернення: 10.01.2022).

⁸ Конституція Республіки Таджикистан от 6 ноября 1994 г. <<http://ncz.tj/content/конституция-республики-таджикистан>> (дата звернення: 10.01.2022).

⁹ Конституція Республіки Армения от 5 июля 1995 г. <https://www.gov.am/u_files/file/Constitution/Constitution-nor.pdf> (дата звернення: 10.01.2022).

¹⁰ Конституція Кыргызской Республики от 5 мая 2021 г. <<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112215?cl=ru-ru>> (дата звернення: 10.01.2022).

¹¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399> (дата звернення: 10.01.2022).

падки подвійного громадянства. Аналогічно – через недопущення подвійного громадянства або допущення його як виняток – питання про подвійне громадянство вирішується у більшості держав світу. До останнього часу це було характерним і для України.

У руслі світових тенденцій

Громадянство України було проголошено ще Декларацією про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р.: ‘Українська РСР має своє громадянство і гарантує кожному громадянину право на збереження громадянства СРСР’¹² (ч. I розділу IV).

Перший Закон України ‘Про громадянство України’ було ухвалено ще Верховною Радою Української РСР 8 жовтня 1991 р., чинності він набув із моменту його опублікування 13 листопада 1991 р., у подальшому до нього неодноразово вносилися зміни¹³. Закон, зокрема, встановив, що ‘В Україні існує єдине громадянство’ (ст. 1). Згідно із законом (ст. 2):

Громадянами України є: 1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України; 2) особи, які на момент набрання чинності Законом України ‘Про громадянство України’ (13 листопада 1991 року) постійно проживали в Україні <...> і які не є громадянами інших держав; 3) особи, які народилися або постійно проживали на території України, а також їх нащадки (діти, онуки), якщо вони на 13 листопада 1991 року проживали за межами України, не перебувають у громадянстві інших держав і до 31 грудня 2004 року подали у встановленому цим Законом порядку заяву про визначення своєї належності до громадянства України¹⁴.

Найвні у цій статті формулювання ‘які не є громадянами інших держав’ (п. 2) і ‘не перебувають у громадянстві інших держав’ (п. 3) однозначно означають запобігання в Україні подвійного громадянства.

Положення щодо запобігання в Україні подвійного громадянства містяться у низці інших статей закону. Так, ст. 16 передбачає, що ‘іноземці та особи без громадянства можуть бути за їх клопотанням прийняті до громадянства України. Умовами прийняття до громадянства України є: <...> 2) непереванання в іноземному громадянстві <...>’ (частини 1, 2), ст. 20 встановлює, що ‘громадянство України втрачається: 1) якщо громадянин України набув громадянства іншої держави <...>’¹⁵.

¹² Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>> (дата звернення: 10.01.2022).

¹³ Про громадянство України: Закон України від 8 жовтня 1991 р. № 1636 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1636-12#Text>> (дата звернення: 10.01.2022).

¹⁴ Там само.

¹⁵ Про громадянство України (н 13).

Аналогічні положення щодо єдиного громадянства, набуття і втрати громадянства України містяться в новому Законі України “Про громадянство України”¹⁶. Закон ухвалено вже на основі відповідних положень нової Конституції України, яка, зокрема, встановила, що ‘в Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом’¹⁷ (ст. 4).

Конституційне положення про існування в Україні єдиного громадянства іноді сприймається як заборона в Україні подвійного громадянства, хоча само собою воно такою заборонаю не є. Зміст конституційного поняття єдиного громадянства розкрито в новому Законі України “Про громадянство України”. Визначаючи принципи законодавства України про громадянство, закон у ст. 2 встановив:

Законодавство України про громадянство ґрунтується на таких принципах: 1) єдиного громадянства – громадянства держави України, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. 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 <...>¹⁸.

Закон містить низку застережень щодо запобігання виникненню випадків подвійного громадянства. Так, ст. 7 передбачає різні випадки набуття громадянства України особою, народженою за межами України або на території України, тільки в разі, якщо вона не набула за народженням громадянства іншої держави. Стаття 8 передбачає різні випадки набуття особою громадянства України за територіальним походженням тільки у разі взяття зобов’язання припинити іноземне громадянство, лише після припинення іноземного громадянства або подання декларації про відмову від іноземного громадянства (у разі, якщо особа з незалежних від неї причин не може отримати документ про припинення іноземного громадянства або якщо їй надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні). Особливо важливим є положення цієї статті про те, що ‘особа, яка набула громадянство України і подала декларацію про відмову від іноземного громадянства, зобов’язується повернути паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави’ (ч. 8).

Стаття 9 встановлює: ‘Іноземець або особа без громадянства можуть бути за їх клопотаннями прийняті до громадянства України’ (ч. 1);

¹⁶ Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>> (дата звернення: 10.01.2022).

¹⁷ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 10.01.2022).

¹⁸ Про громадянство України (н 16).

‘Умовами прийняття до громадянства України є: <...> 2) зобов’язання припинити іноземне громадянство або перебування в іноземному громадянстві’ (ч. 2). Частина 1 ст. 19 передбачає, що

громадянство України втрачається: 1) якщо громадянин України після досягнення ним повноліття добровільно набув громадянство іншої держави <...>; 2) якщо іноземець набув громадянство України і не подав <...> документ про припинення іноземного громадянства або декларацію про відмову від нього <...>¹⁹.

Норма Закону України “Про громадянство України” про втрату громадянства України в разі добровільного набуття громадянином України громадянства іншої держави повністю відповідає положенню Європейської конвенції про громадянство, яку Україна ратифікувала 2006 р.: ‘Держава-учасниця не може передбачати у своєму внутрішньодержавному праві втрату її громадянства *ex lege* або на ініціативу самої держави-учасниці, за винятком таких випадків: а) добровільне набуття іншого громадянства <...>²⁰ (ст. 7). Щоправда, вирішення питання про збереження чи втрату особою у такому разі громадянства Конвенція відносить до відання держав-учасниць (ст. 15).

Чинне законодавство України про громадянство України, отже, не передбачає можливості “множинного громадянства” (цей термін вживається в Європейській конвенції про громадянство) у громадян України, містить застереження щодо недопущення в Україні подвійного громадянства. Відомі випадки, коли громадянин України втрачав громадянство України у разі наявності у нього громадянства іноземної держави. Дещо по-іншому вирішуватимуться питання набуття і припинення громадянства України у разі ухвалення Законопроекту.

Законодавчі новації

Законопроект є новою редакцією Закону України “Про громадянство України” від 18 січня 2001 р. Увагу в Законопроекті привертають уже визначення в ст. 1 деяких термінів, а саме:

декларація про визнання громадянином України – документ, у якому іноземець, який подає заяву про набуття громадянства України або його законний представник засвідчує, що в разі набуття громадянства України у правових відносинах з Україною особа визнає себе лише громадянином України на території України;
декларація про відмову від іноземного громадянства та визнання себе лише громадянином України – документ, що засвідчує відмову

¹⁹ Про громадянство України (н 16).

²⁰ Європейська конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004#Text> (дата звернення: 10.01.2022).

іноземця від громадянства (підданства) іншої держави або громадянства (підданства) інших держав <...>;
декларація про відсутність іноземного громадянства – документ, у якому особа без громадянства повідомляє про відсутність у неї іноземного громадянства (підданства) з обґрунтуванням причин такої відсутності;
зобов’язання припинити іноземне громадянство – документ, у якому іноземець, який подає заяву про набуття громадянства України, або її (його) законний представник, який є громадянином (підданим) держави, включеної Кабінетом Міністрів України до переліку держав міграційного ризику, засвідчує, що у разі набуття громадянства України він припинить громадянство (підданство) іншої держави або громадянство (підданство) інших держав і протягом двох років з моменту набуття ним громадянства України подасть документ про припинення громадянства (підданства) іншої держави або громадянств (підданств) інших держав до органу, що видав йому тимчасове посвідчення громадянина України²¹.

Стаття 2 Законопроекту закріплює принцип єдиного громадянства в редакції Закону України “Про громадянство України” від 18 січня 2021 р. Ключовою щодо запровадження в Україні подвійного громадянства є ст. 9, яка передбачає, що

1. Іноземець або особа без громадянства можуть бути за їх заявою прийняті до громадянства України. 2. Умовами прийняття до громадянства України є: <...> 2) подання іноземцем декларації про визнання громадянином України або зобов’язання припинити іноземне громадянство, або декларації про відмову від іноземного громадянства та визнання себе лише громадянином України, або декларації про відсутність іноземного громадянства <...>²².

У контексті проблематики цієї статті особливо важливе значення має така умова прийняття до громадянства України, як “подання іноземцем декларації про визнання громадянином України”. Вона не передбачає подання іноземцем зобов’язання припинити іноземне громадянство або декларації про відмову від іноземного громадянства чи декларації про відсутність іноземного громадянства. Іноземець, згідно із Законопроектом – ‘особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іноземної держави (іноземних держав)²³, який подав декларацію про визнання громадянином України (таку декларацію може подати і його законний представник) і прийнятий до громадянства України, залишатиметься громадянином іноземної держави (іноземних держав). Причому згідно з наведеним у ст. 1 Законопроекту визначенням така “особа визнає себе лише громадянином

²¹ Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про громадянство України” щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України (н 2).

²² Там само.

²³ Там само.

України на території України”. Виходить, що такий “громадянин України” в Україні користуватиметься правами громадянина України, а за межами території України вона не матиме стосовно нього жодних прав, а він щодо України – жодних обов’язків. Таке становище прямо суперечить наведеному вище принципу єдиного громадянства, згідно з яким якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України²⁴.

Інші умови прийняття іноземців до громадянства України (подання зобов’язання припинити іноземне громадянство або декларації про відмову від іноземного громадянства та визнання себе лише громадянином України, або декларації про відсутність іноземного громадянства) самі собою не означають запровадження подвійного громадянства в Україні, хоча потенційно створюватимуть умови для всіляких маніпулювань і зловживань у цьому руслі.

Причини і наслідки біпатризму

Можна виокремити декілька причин такого вирішення питання: набуття громадянства України і запровадження в Україні подвійного громадянства.

По-перше, це прагнення спростити умови набуття громадянства України (щодо безперервного проживання на території України протягом певного часу, володіння державною мовою, наявності законних джерел існування та припинення іноземного громадянства), зокрема, іноземцями, які в установленому законодавством України порядку проходять (проходили) військову службу за контрактом у Збройних Силах України, Національній гвардії України, нагороджені державною нагородою України, іноземцями, які мають визначні заслуги перед Україною, або іноземцями, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України (ст. 9)²⁵.

По-друге, прагнення не допустити набуття громадянства України особою, яка вчинила злочин проти людства чи здійснювала геноцид або вчинила на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином (пункти 1, 3 ч. 6 ст. 9)²⁶ і водночас спростити умови набуття громадянства України іноземцями, які є громадянами держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресоркою або державою-окупанткою, що зазнали у країні своєї громадянської належності переслідувань через політичні переконання (ст. 9)²⁷.

²⁴ Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про громадянство України” щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України (п 2).

²⁵ Там само.

²⁶ Там само.

²⁷ Там само.

По-третє, наполягання української діаспори, особливо в США та Канаді, багато представників якої прагнуть стати повноправними громадянами України, не відмовляючись від наявного у них громадянства. У Законопроекті про них ідеться як про осіб, “які мають визначні заслуги перед Україною, або прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України”. Згідно зі ст. 1 Законопроекту такими особами є

іноземці та особи без громадянства, які мають визначні заслуги перед Україною в економічній, гуманітарній сферах, зокрема в галузі освіти, науки, культури, мистецтва, спорту, соціальної сфери та сфери охорони здоров'я, державного управління, у сферах національної безпеки та оборони, боротьби зі злочинністю, захисті конституційних прав і свобод громадян, зміцненні міжнародного авторитету України, здійснюють визначну благодійницьку, гуманістичну та громадську діяльність в інтересах України або становлять державний інтерес для України у відповідних сферах діяльності²⁸.

Передбачена Законопроектом можливість набуття громадянства України особами, ‘які мають визначні заслуги перед Україною, або прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України’²⁹ через подання декларації про визнання громадянином України (без припинення іноземного громадянства) розрахована передусім на українську діаспору.

14 грудня 2021 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про внесення змін до Закону України ‘Про громадянство України’ щодо спрощеного набуття громадянства України окремими категоріями осіб”³⁰, проєкт якого під назвою “Про внесення змін до Закону України ‘Про громадянство України’ щодо спрощеного набуття громадянства України іноземцями та особами без громадянства, які брали участь у захисті територіальної цілісності та недоторканності України”³¹ був внесений Кабінетом Міністрів України ще на початку червня 2021 р. і зареєстрований у Верховній Раді України 7 червня 2021 р. під № 5630. Зміст цього Закону переважно збігається зі змістом Законопроекту, але не містить розрахованого на українську діаспору положення про можливість набуття громадянства України через подання декларації про визнання громадянином

²⁸ Проєкт Закону про внесення змін до Закону України “Про громадянство України” щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України (н 2).

²⁹ Там само.

³⁰ Про внесення змін до Закону України “Про громадянство України” щодо спрощеного набуття громадянства України окремими категоріями осіб: Закон України від 14 грудня 2021 р. № 1941-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1941-20#Text>> (дата звернення: 10.01.2022).

³¹ Проєкт Закону про внесення змін до Закону України “Про громадянство України” щодо спрощеного набуття громадянства України іноземцями та особами без громадянства, які брали участь у захисті територіальної цілісності та недоторканності України від 7 червня 2021 р. № 5630 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5630&skl=10> (дата звернення: 10.01.2022).

України, яка не передбачає припинення іноземного громадянства. Це можна розглядати як свідчення того, що саме українська діаспора відіграє вирішальну роль у запровадженні в Україні подвійного громадянства.

Передбачені Закономпроектом зміни у разі їх запровадження матимуть негативні наслідки. Зокрема.

Запровадження в Україні подвійного громадянства означатиме легалізацію іноземного громадянства тих громадян України, які вже мають польські, угорські, румунські, російські, ізраїльські чи інші паспорти, оскільки в законодавстві України про громадянство України вже не буде норми про втрату громадянства України у разі добровільного набуття громадянства іншої держави. Хоча наявність таких паспортів не розширюватиме їхні права в Україні, відповідні держави зможуть вже офіційно заявляти про свої права стосовно них як своїх громадян, втручатися у внутрішні справи України, наприклад, під приводом захисту їхніх прав.

Іноземці, які набудуть громадянство України з поданням декларації про визнання громадянами України, автоматично набуватимуть й усіх конституційних прав громадян України, зокрема й пов'язаних із безоплатним наданням соціальних благ: права користуватися об'єктами права державної та комунальної власності для задоволення своїх потреб; права на соціальний захист (включає право на забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття, у старості тощо); права на надання житла державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну плату; права на надання безоплатної медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я; права безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах, які є результатом праці багатьох поколінь українців і до створення яких вони не мали жодного стосунку. Причому громадянами України будуть і їхні новонароджені діти (за принципом "права крові"). А от сплачувати в Україні податки, захищати Україну, її незалежність і територіальну цілісність, відбувати військову службу, перебуваючи за межами території України, вони не зобов'язані.

Негативні наслідки матиме набуття громадянами України, які мають громадянство іноземної держави, конституційних політичних прав: права на об'єднання у політичні партії та громадські організації; права брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах; права вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; права доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, користування якими надасть їм можливість справляти відчутний вплив на політичне життя в Україні.

Слід враховувати і те, що українську діаспору становлять вихідці переважно із західних регіонів України, які мають відповідні політичні уподобання, і набуття ними виборчого права може істотно впливати на

результати президентських чи парламентських, а то й місцевих, виборів в Україні, особливо якщо набуття громадянства України представниками української діаспори набуде масового характеру (“Нас 65 мільйонів”!). До останнього часу саме необхідність припинення наявного громадянства була для представників української діаспори визначальним стримувальним чинником щодо набуття громадянства України.

Щоправда, внесені Президентом України В. Зеленським до Верховної Ради України супутні аналізованому Законопроекті законопроекти “Про запобігання та протидію загрозам національній безпеці України у сфері громадянства”³², “Про внесення змін до статті 570 Митного кодексу України щодо запобігання та протидії загрозам національній безпеці України у сфері громадянства”³³, “Про внесення змін до Закону України ‘Про судоустрій і статус суддів’ щодо запобігання та протидії загрозам національній безпеці України у сфері громадянства”³⁴, “Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідальності за порушення законодавства у сфері громадянства”³⁵ передбачають низку обмежень політичних прав громадян України, які мають громадянство іноземної держави. Проте такі обмеження вони зможуть не без успіху оскаржувати в судовому порядку, оскільки згідно з Конституцією України ‘громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом’ (ч. 1 ст. 24)³⁶. Та й Законопроект передбачає закріплення принципу ‘б) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України’ (п. 6 ст. 2)³⁷.

Особливо негативні наслідки матиме набуття громадянами України, які мають громадянство іноземної держави, права власності на землю (землі сільськогосподарського призначення), якого законодавство України за іноземцями поки що не визнає. Як заможніші, порівняно з українцями, люди, вони матимуть змогу скуповувати українську землю. Та й у партнерів України з Європейського Союзу варто було б запитати, чи

³² Проект Закону про запобігання та протидію загрозам національній безпеці України у сфері громадянства від 2 грудня 2021 р. № 6369 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38471>> (дата звернення: 10.01.2022).

³³ Проект Закону про внесення змін до статті 570 Митного кодексу України щодо запобігання та протидії загрозам національній безпеці України у сфері громадянства від 2 грудня 2021 р. № 6370 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38472>> (дата звернення: 10.01.2022).

³⁴ Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” щодо запобігання та протидії загрозам національній безпеці України у сфері громадянства від 2 грудня 2021 № 6371 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38473>> (дата звернення: 10.01.2022).

³⁵ Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідальності за порушення законодавства у сфері громадянства від 2 грудня 2021 р. № 6372 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38475>> (дата звернення: 10.01.2022).

³⁶ Конституція України (н 17).

³⁷ Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про громадянство України” щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України (н 2).

згодні вони визнати право на безвізове відвідування їхніх країн громадянами України, які мають громадянство іноземної держави.

Висновки. Закон України “Про громадянство України” торкається фундаментальних засад української державності. Він є документом довготривалої дії і не повинен ухвалюватися чи змінюватися під визначальним впливом поточних політичних подій, політичної кон’юнктури. Держава, яка поважає себе і своїх громадян, не повинна легковажити з наданням громадянства іноземцям. Багато європейських держав не спрощують, а навпаки, ускладнюють умови щодо прийняття до громадянства, зокрема, встановлюючи максимально можливий строк безперервного проживання на території держави претендента на її громадянство (згідно з ч. 3 ст. 6 Європейської конвенції про громадянство він не повинен перевищувати десять років). Масове прийняття до громадянства України у спрощеному порядку осіб, які мають дійсні, а то й сумнівні заслуги перед Україною, запровадження в Україні подвійного громадянства, не надаючи Україні якихось вагомих переваг, матиме негативні і навіть небезпечні для державності наслідки, значну частину яких навіть важко передбачити. То навіщо відкривати “схривку Пандори”?

Petro Shliakhtun
Valeriy Kolyukh

MULTIPLE CITIZENSHIP IN UKRAINE: PANDORA’S BOX TO OPEN?

ABSTRACT. Constitutional experience of foreign countries (the republics of the former USSR, which became independent states) in solving the issue regarding multiple citizenship is summarized. The law on Ukrainian citizenship and its changes in the independence years are analyzed. The bill “on amendments to the law on Ukrainian citizenship on the grounds and the procedure of acquiring and suspension of citizenship of Ukraine”, submitted by the president of Ukraine Volodymyr Zelensky to the Verkhovna Rada of Ukraine, registered at the Verkhovna Rada of Ukraine under no. 6368 on December 2, 2021 to introduce dual citizenship in Ukraine, has been analyzed. The reasons for the implementation of dual citizenship in Ukraine are investigated as well as its possible negative consequences are predicted. The implementation of dual citizenship in Ukraine has been considered inadvisable.

KEYWORDS: citizenship; multiple citizenship; dual citizenship; Ukrainian citizenship; constitution.