

Особливості сприйняття подвійного громадянства в законодавстві та правозастосовчій практиці України

Вивчаються питання подвійного громадянства в контексті проблем тлумачення і застосування принципу єдиного громадянства в Україні.

Ключові слова: громадянство, подвійне громадянство, множинне громадянство, єдине громадянство.

Постановка проблеми. Для юристів, які дедалі більше займаються веденням справ з іноземним елементом, робота з клієнтами, які мають паспорти двох чи більшої кількості держав, стає звичним явищем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема подвійного і множинного громадянства хвилює не тільки практиків, а й теоретиків. Так, серед науковців проблемами громадянства взагалі та подвійного громадянства зокрема займалися Ю. Р. Боярс, І. П. Бліщенко, С. В. Черниченко, В. М. Дурденевський, Г. Є. Вілков, Б. Н. Топорнін, Ю. М. Тодика, В. Я. Кикоть, Ж. Тускоз, В. І. Менжинський, Л. Оппенгейм, Р. Суїфт, А. Сінха, П. Вейс, А. Макаров, Е. Ісей, Д. О'Коннел, П. Лагард, Ш. Кесслер, Г. Єллінек, Г. Кельзен, Л. Браун, Ч. Хайд, А. Фердросс, Я. Броунлі, М. Тандон, М. Хадсон, К. Перрі, К. Батчелор та інші. Разом з тим, залишається невирішеною на теоретичному рівні низка практичних проблем, що виникають під час застосування законодавства України про громадянство стосовно осіб, які належать до громадянства двох або більшої кількості держав.

Виклад основного матеріалу. До подвійного громадянства (біпатризму) чи множинного громадянства (мультипатризму) можуть призводити різні обставини, що складаються в житті людини: народження на території іноземної держави та / або від батьків, які мають громадянства різних держав, усиновлення іноземцями, укладення шлюбу з іноземним громадянином, добровільне набуття іноземного громадянства тощо. Ці та інші чинники в комплексі з позитивними колізіями національних законодавств держав щодо порядку набуття та припинення громадянства призводять до того, що індивіди набувають громадянства двох чи більшої кількості держав.

Випадки подвійного та множинного громадянства зустрічаються все частіше та існують об'єктивно, незалежно від ставлення до них

© О. Р. Поєдинок, 2013.

тієї чи іншої держави. Як зазначає спеціаліст з питань громадянства в міжнародному праві Ю. Р. Боярс, принцип невизнання подвійного громадянства, закріплений у законодавстві деяких держав, означає лише невизнання правових наслідків біпатризму [1, с. 17]. При цьому міжнародне право має лише обмежений вплив на це явище, оскільки питання громадянства належать передусім до внутрішньої компетенції кожної держави [3, с. 18-19].

Індивіду статус біпатрида надає певні переваги, які впливають із того, що така особа одночасно користується подвійним обсягом прав, що надаються кожною з двох держав своїм громадянам. Один із домінуючих сучасних мотивів у зв'язку з поживаленням міграційних процесів – додаткові можливості при перетині кордону. Водночас такий статус зобов'язує індивіда виконувати обов'язки перед кожною з держав, громадянство яких він має (передусім, військовий обов'язок і обов'язок сплачувати податки) [2, с. 59].

Про те, зручно чи ні бути громадянином двох держав, можна теоретизувати нескінченно, однак хотілося б зупинитися на реальній історії однієї з клієнток Укрінюрколегії, що яскраво ілюструє проблеми, з якими стикається громадянин України, який в силу життєвих обставин набув ще й громадянство іншої держави.

Пані С. звернулася до Укрінюрколегії у зв'язку з тим, що 2011 р. в одному з паспортних столів м. Києва їй було відмовлено в реєстрації місця проживання в Україні на тій підставі, що в неї, крім українського паспорта, є ще й паспорт громадянина Російської Федерації.

1998 р. громадянка С. виїхала до Росії разом зі своїм чоловіком, оскільки вони обидва знайшли там високооплачувану роботу. Для уникнення проблем із працевлаштуванням, реєстрацією місця проживання, одержанням медичної допомоги та іншими повсякденними питаннями, вона набула громадянство Російської Федерації, не вийшовши попередньо з громадянства України.

Згодом пані С. повернулася з Росії до місця свого попереднього проживання у м. Києві, де мешкає її мати-інвалід похилого віку, стан здоров'я якої вимагає постійного догляду. У цій квартирі наша клієнтка проживала з 1973 р. по 1998 р., ще до виїзду до Російської Федерації. Зараз власником квартири є дочка громадянки С., яка надала нотаріально посвідчену згоду на реєстрацію своєї матері за відповідною адресою.

Звернувшись до паспортного столу з метою реєстрації місця проживання, пані С. мала необережність пред'явити і український, і

російський паспорти, з чого і розпочалися її проблеми з реєстрацією. Чинилиця паспортного відділу в усній формі відмовила їй у реєстрації місця проживання, мотивувавши відмову такими аргументами:

- зареєструвати місце проживання пані С. у м. Києві як громадянки України неможливо, бо вона має ще й громадянство Російської Федерації;
- дочка нашої клієнтки не мала права надавати дозвіл на реєстрацію місця проживання пані С. у своїй квартирі, оскільки також є громадянкою Російської Федерації;
- паспорт пані С. є недійсним, оскільки до нього не було вклеєно фотокартку при досягненні його власницею 45-річного віку. У вклеюванні фотокартки також було відмовлено, оскільки, знову ж таки, пані С. має два паспорти.

У ході розмови з громадянкою С. начальник відділу ГРФО намагалася переконати її у злочинності її дій з набуття російського громадянства та залякати можливістю настання юридичної відповідальності.

Зрозуміло, що така відмова чинилиці відділу ГРФО є безпідставною, а аргументи спростовуються шляхом аналізу кількох положень українського законодавства.

Так, ст. 2 Закону України «Про громадянство України» проголошує принцип єдиного громадянства, уточнюючи, що у разі набуття громадянством України громадянства (підданства) іншої держави або держав у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Рішення про втрату громадянства України на підставі добровільного набуття громадянства іншої держави може бути прийняте Президентом України, а до видання відповідного указу Президента України громадянин України, який набув громадянство іноземної держави, користується всіма правами та несе всі обов'язки громадянина України (ст. 20 Закону України «Про громадянство України»).

Отже, представляючи громадянку С., ми цілком логічно виходили з того, що в Україні не визнається іноземне громадянство, набуте без дотримання процедури виходу з громадянства України, тому з правової точки зору не можна трактувати статус пані С. інакше, як статус громадянки України.

Що стосується права дочки пані С. надавати дозвіл на реєстрацію місця проживання пані С. у своїй квартирі, то законодавство України не містить жодного положення, що перешкоджало б іноземцям вчиняти такі дії, а тому працівники паспортного столу безпідставно відмовились приймати цей документ. Більше того, дозвіл був оформлений у російського нотаріуса,

а тому не потребував якого-небудь додаткового засвідчення, оскільки і Україна, і Російська Федерація є учасницями Конвенції держав-членів СНД про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах, підписану у Мінську 22 січня 1993 року.

Що стосується вклеювання фотокартки при досягненні власником паспорта 45-річного віку, то дійсно, відповідно до чинного на той момент «Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України» протягом місяця з дня досягнення відповідного віку до уповноважених осіб необхідно подати паспорт і дві фотокартки, які відповідають досягнутому віку (пункт 14 Порядку). Згідно з пунктом 8 «Положення про паспорт громадянина України», яке діяло на момент звернення громадянки, паспорт, в якому не вклеєно фотокарток при досягненні його власником зазначеного віку, вважається недійсним. Однак чинні в той час нормативно-правові акти України не містили граничного строку, впродовж якого фотокартку можна вклеїти і в такий спосіб відновити дійсність паспорта. Стаття 197 Кодексу України про адміністративні правопорушення лише передбачає достатньо м'яку санкцію за проживання за недійсним паспортом – попередження або накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Це означає, що після одержання попередження чи сплати штрафу відмовляти у вклеюванні фотокартки підстав не було.

Для громадянки С. питання недійсного через не вклеєну фотокартку паспорта постало особливо гостро, коли на запит адвоката про надання письмового пояснення причин відмови пані С. у реєстрації місця проживання у м. Києві паспортний стіл надіслав формальну відповідь з посиланням на положення Закону України «Про інформацію» щодо заборони поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди та з вимогою надіслати копію довіреності, виданої пані С. на ім'я Укрінюрколегії.

Цілком зрозуміло, що нотаріус не міг оформити довіреність від імені пані С. як громадянки України, оскільки її український паспорт був недійсним через не вклеєну фотокартку. Оформлювати ж довіреність від імені пані С. як громадянки Російської Федерації видавалося нелогічним, оскільки Укрінюрколегія представляла її як громадянку України. На наше прохання не вказувати у тексті довіреності громадянство пані С. нотаріус відповів відмовою, хоча ми не бачимо для цього жодних юридичних перешкод. З огляду на ці обставини замість довіреності до паспортного столу було надіслано копію договору про надання правової допомоги, укладеного між клієнткою та Укрінюрколегією, і цього виявилось достатньо для надання нам відповіді по суті.

Таким чином, пані С. потрапила у глухий кут, коли вона, будучи громадянкою України, не могла скористатися правами, наданими Україною своїм громадянам. Здавалося б, вихід із цієї ситуації простий: одержати попередження чи сплатити штрафи за проживання за недійсним паспортом та за проживання без реєстрації місця проживання, після чого подати паспорт і фото для вклеювання, а також документи, необхідні для реєстрації місця проживання, – і вимоги, передбачені законодавством України, було б виконано.

Тому видається дивним, що доволі проста з точки зору теорії ситуація викликала такі ускладнення на практиці. Очевидно, що справа тут не в недосконалоості українського законодавства, а в невмінні чи небажанні державних службовців застосувати його належним чином, у прагненні «перестрахуватися», у відсутності бажання приділити більше уваги не зовсім стандартній ситуації, розібратися в ній та піти назустріч людині.

На численні звернення пані С. та Укрінюрколегії до різних інстанцій надходили надзвичайно різноманітні відповіді: від формальних беззмістовних відписок до безпідставних і невмотивованих вимог здати російський паспорт із детальними інструкціями щодо того, як це зробити. Єдина відповідь, яка дійсно відповідала вимогам українського законодавства про громадянство, надійшла від Державної міграційної служби України, однак навіть ці роз'яснення не одразу вплинули на думку чиновників на місцях. Утім, нарешті, після півторарічного спілкування з різними органами державної влади, місце проживання нашої клієнтки в м. Києві було успішно зареєстровано, а фотокартку вклеєно до паспорта. Не останню роль у цьому зіграла Державна міграційна служба України, яка надала належні роз'яснення щодо застосування відповідних положень законодавства України про громадянство та реєстрацію місця проживання, а також Громадська рада при Державній міграційній службі України, якій вдалося привернути увагу державних службовців до цієї ситуації.

Завдяки наведеному прикладу переконуємось в існуванні надзвичайно серйозної проблеми, з якою стикаються українські громадяни, які мають паспорти іноземних держав: серед державних службовців поширене бажання «покарати» біпатридів, причому за відсутності законних підстав для цього. Таке бажання породжується передусім відчуттям безкарності, яке є родючим ґрунтом для корупційних вимог.

Утім, іноді трапляється так, що йдеться не про бажання покарати особу, яка має два громадянства, а про банальне нерозуміння біпатризму як явища та принципу єдиного громадянства, закріпленого в законодавстві України.

Коли цим грішать журналісти чи пересічні громадяни, яких українська держава з метою скорочення випадків подвійного та множинного громадянства час від часу залякує настанням відповідальності за набуття іноземного громадянства без виходу з українського, – це цілком зрозуміло, адже правова культура українського суспільства залишається недостатньо високою. Однак, коли таке незнання демонструє суддя, то це вже надзвичайно тривожний сигнал.

Так, нещодавно в одному з судів м. Чернігова постало питання про громадянство трирічного хлопчика, який народився на території Сполучених Штатів Америки, мамою якого є українка, а татом – громадянин США. У хлопчика є американський паспорт, на який він має право, оскільки народився на території США від батька-американця, і довідка про реєстрацію особи громадянином України, видана територіальним органом Державної міграційної служби України, оскільки його мамою є громадянка України. Незважаючи на безперечні доводи на користь того, що дитина є громадянином України (законодавча підстава – ч. 1 ст. 7 Закону України «Про громадянство України» та формальний документ – довідка, видана територіальним органом Державної міграційної служби України), суддя сумнівалася в належності хлопчика до громадянства України та вимагала пред'явлення документа про вихід дитини з американського громадянства. Доводи про те, що жодна норма законодавства України не передбачає обов'язку малолітньої особи здійснювати вибір громадянства (зокрема, зі змісту ст. 19 Закону України «Про громадянство України» чітко видно, що дитина не може втратити громадянство України через одночасне перебування в іноземному громадянстві з моменту народження), особливого впливу на суддю не мали. Так само, як і посилення на вже згадану ст. 2 Закону України «Про громадянство України», відповідно до якої у разі набуття громадянином України громадянства (підданства) іншої держави або держав у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України, а якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Утім, суддя пообіцяла подумати над цим питанням. Будемо сподіватися, що сеанс самоосвіти (хоч і дещо запізнилій) піде на користь і самій судді, і системі українського правосуддя в цілому.

3-за кордону теж надходять звістки, які викликають занепокоєння і підтверджують наявність тенденції до хибного тлумачення принципу єдиного громадянства. Так, на одній із конференцій, присвяченій проблемам української трудової міграції, українці, які живуть і працюють

за кордоном, повідомили авторів статті про випадок, коли співробітник однієї з дипломатичних установ України за кордоном залякував своїх співвітчизників тим, що у разі набуття громадянства держави проживання на додачу до українського громадянства вони втратять будь-яке право на допомогу з боку української держави. Цілком очевидно, що такий підхід явно суперечить ч. 3 ст. 25 Конституції України, відповідно до якої Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами.

Ст. 4 Конституції України проголошує: «В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом». П. 1 ст. 2 Закону України «Про громадянство України» деталізує принцип єдиного громадянства, закріплений у Конституції:

- окремі адміністративно-територіальні одиниці (Автономна Республіка Крим та області) не можуть мати свого громадянства;
- якщо громадянин України набув громадянство іншої держави, 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.

Як бачимо із наведених вище положень, Україна не визнає наслідків подвійного громадянства, проте не забороняє подвійне громадянство як таке. Зокрема, обов'язок відмовлятися від другого громадянства для громадян України не передбачений. У зв'язку з цим неможливо не згадати ч. 1 ст. 19 Конституції України, яка проголошує: «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством».

Безперечно, найбільше питань викликає ситуація добровільного набуття громадянином України іноземного громадянства. У таких випадках необхідно пам'ятати, що рішення про втрату громадянства України на підставі добровільного набуття громадянства іншої держави може бути прийняте Президентом України (ч. 3 ст. 19 Закону України «Про громадянство України»), що до видання відповідного указу Президента України громадянин України, який набув громадянство іноземної держави, користується всім правами та несе всі обов'язки громадянина України (ст. 20 Закону), а також що механізму примусового позбавлення громадянства України за добровільне набуття іноземного громадянства у законодавстві немає. Згадаймо також, що ст. 19 Закону України «Про громадянство

України» передбачає ряд випадків, коли набуття іноземного громадянства не вважається добровільним і, відповідно, не може бути підставою втрати українського громадянства (наприклад, одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави чи держав; автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем тощо).

Висновки. Проведене дослідження практичних аспектів застосування законодавства України про громадянство стосовно осіб, які належать до громадянства двох або більшої кількості держав, дає підстави для висновку про актуальність питання щодо відсутності єдиного погляду на принцип єдиного громадянства. Ситуацію, що склалася, можна пояснити, по-перше, тим, що відсутність єдиного підходу (хай навіть другий підхід є очевидно хибним) до тлумачення норм про єдине та подвійне громадянство створює ґрунт для неодноманітного застосування тих самих законодавчих положень і, як наслідок, широкі можливості для зловживань. По-друге (і це також надзвичайно поширена ситуація), деякі державні службовці просто недостатньо добре знають норми конституційного та міжнародного права, що регулюють питання громадянства, його відсутності та множинності.

Список використаних джерел

1. Боярс Ю. Р. Вопросы гражданства в международном праве : монография / Ю. Р. Боярс. – М. : Международные отношения, 1986. – 160 с.
2. Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation / Rainer Bauböck (ed.). – Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006. – 129 p.
3. Tubircio C. The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law / Carmen Tubircio. – The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001. – 318 p.

Поєдинок О.Р. Особенности восприятия двойного гражданства в законодательстве и правоприменительной практике Украины.

Изучаются вопросы двойного гражданства в контексте проблем толкования и применения принципа единого гражданства в Украине.

Ключевые слова: гражданство, двойное гражданство, множественное гражданство, единое гражданство.

Poyedynok O.R. Peculiarities of Perceiving Dual Citizenship in Legislation and Enforcement Practice of Ukraine.

The article is dedicated to the issues of dual citizenship within the context of the interpretation and application of single citizenship principle in Ukraine.

Key words: citizenship, dual citizenship, multiple citizenship, single citizenship.