

**БІПАТРИЗМ В УКРАЇНІ: МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ГРОМАДЯН  
ЧИ РИЗИК ДЛЯ ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ?****BIPATRISM IN UKRAINE: OPPORTUNITIES FOR CITIZENS  
OR A RISK TO STATE SOVEREIGNTY?****Манукян А.К., студентка II курсу***Інститут прокуратури та кримінальної юстиції  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого***Зленко О.О., студент II курсу***Інститут прокуратури та кримінальної юстиції  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого***Шевчук І.І., студент II курсу***Інститут прокуратури та кримінальної юстиції  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Статтю присвячено розгляду явища множинного громадянства та причин його виникнення. Проведено аналіз урегулювання цього питання в міжнародному, іноземному та національному законодавствах. Розглянуто конкретні приклади законодавства розвинених країн та проаналізовано їх досвід впровадження механізмів регуляції цього явища. Порівняно схожі випадки з українськими реаліями та обмірковано можливість їх впровадження в нашій державі з урахуванням подій минулих років та реалій, що у зв'язку з цим склалися.

Важливою складовою частиною є дослідження різних думок авторитетних науковців, що дало змогу висвітлити відмінності між поняттями множинного та подвійного громадянств. Ці поняття часто плутають, вносячи ще більше протиріч в і без того спірну ситуацію, що склалася, тому їх розмежування досить актуальне. У статті узагальнено думки відомих науковців та проведено чітке розрізнення між цими поняттями, що має внести зрозумілість для подальшого впливу цих явищ на українське законодавство.

Виокремлено суттєві переваги та недоліки механізму правового регулювання цього питання в українському законодавстві. Зазначено, в яких саме аспектах українське законодавство є недоопрацьованим, а також застарілим. Відзначено, що присутні певні нормативно-правові акти, які суперечать один одному. Увагу приділено можливості України використати певні міжнародні договори та конвенції для правового вирішення ситуації, що склалася у реаліях нашої держави.

На основі власних досліджень сформовано декілька варіантів вирішення наявних проблем. Кожен з варіантів докладно розписано та якісно аргументовано, зауважено те, на які саме міжнародні документи потрібно посилатися, щоб не зазнати тиску з боку міжнародного співтовариства, а також на досвід яких країн потрібно спиратися.

**Ключові слова:** громадянство, апатрид, біпатрид, єдине громадянство, підданство, подвійне громадянство, множинне громадянство.

The article is dedicated to the phenomenon of multiple citizenship and the reasons for its occurrence. There is an analysis of the settlement of this issue in international, foreign and national law. Specific examples of developed countries are considered and their experience of introduction of mechanisms of regulation of this phenomenon is analyzed. The cases are comparable with the Ukrainian realities and the possibility of their implementation in our country is considered, taking into account the events of the past years and the realities that have developed in this regard.

An important component is the study of different opinions of authoritative scientists, what made it possible to highlight the difference between the concepts of "multiple" and "dual" citizens. These concepts are often confused, thus making even more contradictions in the already controversial situation, so their demarcation is quite actual. This article summarizes the views of well-known scholars and makes a clear distinction between these concepts, which should clarify this complex issue for Ukraine.

The significant advantages and disadvantages of the mechanism of legal regulation of this issue in the Ukrainian legislation are highlighted. The article states in which aspects the Ukrainian legislation is incomplete as well as outdated, and also mentions that there are certain regulations that contradict each other. It is also mentioned that Ukraine can use certain international treaties and conventions to legally resolve the situation.

Several options for overcoming existing problems have been formed, based on our own research. Each of them is detailed and well-argued, mentions which international documents should be referred to in order not to be pressured by the international community, as well as the experience of which countries should be relied on.

**Key words:** citizenship, stateless person, bipartite, single citizenship, citizenship, dual citizenship, multiple citizenship.

Сьогодні світ розвивається з шаленою швидкістю, з'являються нові технології, ідеї, розробки, змінюються суспільні процеси, перед нами постають нові явища. Законодавство в цьому аспекті обов'язково має «йти в ногу з часом», постійно оновлюватися і вдосконалюватися відповідно до теперішньої ситуації. Саме тому сучасне законодавство з ефективними механізмами його реалізації є ознакою розвинених країн.

Актуальність цієї тематики пояснюється тим, що питання біпатридів є особливо важливим для нашої держави у зв'язку з останніми подіями (окупація АРК та окремих районів Луганської і Донецької областей; претензії деяких представників влади інших держав в непрямої формі на західноукраїнські землі), а також тим, що в нашому законодавстві так і не з'явилося чіткого визна-

чення множинного громадянства та однозначного ставлення закону до нього.

Ця тема була предметом досліджень, але суперечки та дискусії правників і науковців навколо неї ведуться постійно. Слід зазначити, що метою нашої роботи є ретельне вивчення та викладення матеріалу, пов'язаного з питанням множинного громадянства, проблематика якого була предметом дослідження таких видатних учених, як Д. Белов [9], С. Олексинин [14], В. Ковальський [11].

Завданнями дослідження є аналіз законодавства зарубіжних країн, у яких існує множинне громадянство, з'ясування його позитивних та негативних наслідків для громадян України, а також розуміння можливих ризиків для державного суверенітету. Як виявилось, відповідь

на ці питання є дуже своєчасною, що зумовлює потребу в ґрунтовному перегляді цієї проблеми.

Для початку слід розібратися з терміном «громадянство», що означає правовий зв'язок між фізичною особою та державою без зазначення етнічного походження особи, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках громадянина, повноваженнях та гарантіях держави [2]. Зазначимо, що інститут громадянства в різних країнах неоднаковий, є країни, що дозволяють мати лише єдине громадянство, інші – навпаки, але потрібно констатувати, що країни йдуть на такий крок не за своєю волею, а через зовнішні або внутрішні чинники. Наприклад, велика кількість громадян є громадянами інших країн, а позбавлення громадянства приведе до створення великої незахищеної частки населення, що позначиться на соціальній сфері; іноземці, що не можуть позбавитись попереднього громадянства з об'єктивних причин, створюють значну частину ВВП. Фактично громадянство створює в положенні людини зрозумілість і визначеність. Воно має політичний характер, що знаходить свій прояв у просторі й часі. В просторі це проявляється в тому, що саме громадянство і зумовлені ним права й свободи зберігаються за ним навіть у разі виїзду за межі держави, а в часі – в його безперервності, яка означає наявність громадянства з моменту його набуття і до моменту його припинення [12].

Також треба сказати про семантику термінів «подвійне громадянство» та «множинне громадянство». Це потрібно з'ясувати через ототожнення цих понять науковцями та юристами-практиками, що є некоректним. Проаналізувавши національне законодавство про громадянство, доходимо висновку, що априорі в Україні відсутня можливість мати громадянство адміністративно-територіальних одиниць. Саме вищезазначене розуміється під терміном «подвійне громадянство». Множинне громадянство – це здатність особи бути громадянином кількох держав одночасно, тому неможливо не погодитися з думкою Б. Руснака про те, що ототожнення цих двох зовсім різних понять є досить неприємною, а головне, поширеною помилкою серед науковців [15, с. 7]. Це знайшло своє вираження у ст. 2 Закону України «Про громадянство», де зазначено, що законодавство України про громадянство ґрунтується на таких принципах:

1) принцип єдиного громадянства – громадянства держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць нашої держави;

2) громадяни, що мають правовий зв'язок з іншими державами, на території України вважаються тільки громадянами України.

Актом міжнародного законодавства, що регулює інститут громадянства, є Європейська Конвенція про громадянство. У ст. 4 цієї Конвенції зазначено, що недопустиме безпідставне позбавлення статусу громадянина, а у ст. 7 міститься норма, згідно з якою особа може бути позбавлена громадянства, але у деяких випадках, визначених цією Конвенцією. Саме у цих положеннях проглядається демократичність Основного Закону України, бо за ст. 25 заборонено позбавляти громадянства, а також відповідність духу й букві європейського законодавства [2].

Постає питання про те, як, власне, інші країни вирішили питання, пов'язане з громадянством. Візьмемо до прикладу Ізраїль, громадянство якого мають чимало наших чиновників. Законом «Про громадянство» від 1952 року визначено, що на громадянство Ізраїлю можуть претендувати особи, які є громадянами чи підданими інших країн [5].

В Угорщині питання множинного громадянства регулюється 4 розділом Закону «Про угорське громадянство», з якого дозволяється отримання угорського паспорту тільки тим іноземцям, які ведуть інвестиційну діяльність, або етнічним угорцям, що є громадянами іноземних дер-

жав, які мають право прийняття громадянства за спрощеним механізмом, а саме подання документів на отримання громадянства й реєстрація для співбесіди з представником угорської держави, також документами вважаються заповнена анкета, автобіографія, відсутність судимостей, доказ етнічної приналежності [6]. Отримувачі громадянства мають право на отримання офіційної реєстрації в Угорщині і при цьому зберегти українську реєстрацію, що робиться переважно для отримання соціальних виплат.

У Латвії, за Законом Латвійської Республіки «Про громадянство» від 1 жовтня 2013 року, множинне громадянство дозволено тільки з країнами-членами ЄС і НАТО, а також громадянам Австралійського Союзу, Федеративної Республіки Бразилія або Нової Зеландії [4]. Множинне громадянство з іншими країнами допускається тільки нащадкам засланих та депортованих, а також нащадкам латишів (також не всім) і особам, що отримали громадянство Латвії за особливі заслуги. Інакше множинне громадянство з «недозволеною» країною заборонено і тягне за собою позбавлення особи громадянства Латвії. Особа, позбавлена громадянства, якщо не вдалося оскаржити це рішення в суді, може відновити громадянство Латвії тільки шляхом натуралізації.

Далі слід проаналізувати переваги й недоліки введення множинного громадянства в Україні. Чому зараз є гостра потреба у врегулюванні цього питання? Фактично є дуже багато випадків множинного громадянства у фізичних осіб, адже на законодавчому рівні це прямо не заборонено.

Ця проблема з'явилася вже давно, ще під час процесу створення Конституції України ідея множинного громадянства обговорювалась. Однак у шойно створеній молодій державі, де проживає велика кількість етнічних меншин, дозвіл на ще одне/кілька громадянств було б кроком занадто ризикованим та загрозливим для країни, можливо, невиправданим.

Загалом множинне громадянство на теренах колишнього СРСР частково дозволено у Латвії (ст. 9 Закону Латвійської республіки «Про громадянство»), Російській Федерації та Таджикистані (ст. 1 Договору Російської Федерації і Республіки Таджикистан про врегулювання питань множинного громадянства) [7]. Складнощами, які виникають через множинне громадянство, є військова служба, дипломатичний захист, а також обмеження прав за протистояння цих країн між собою. Є міжнародні договори України з Казахстаном, Киргизією та Грузією про спрощений порядок здобуття громадянами цих країн, що проживають на законних підставах на території нашої країни, громадянства України, так само і громадяни України, що проживають на законних підставах на території цих країн, можуть отримати їх громадянство за спрощеною процедурою. Ці договори укладені для запобігання біпатризму й апатризму.

У Конституції України (ст. 4) зазначено таке: «В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом» [1]. На підставі цієї норми громадянство є єдиним, бо Україна є унітарною державою, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць. Оскільки наша Конституція є найвищою в системі національних актів законодавства, її норми мають найвищу юридичну силу. Проте у ст. 2 Закону України «Про громадянство України» закріплена норма, згідно з якою «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», тому цей Закон не заперечує можливість мати одночасно з громадянством України громадянство (підданство) іншої країни або країн, а лише передбачає, що така особа на території України буде мати права й обов'язки громадянина саме України [3].

Згідно із Законом України «Про громадянство України», підставою для припинення громадянства України є добровільне набуття таким громадянином, що досяг повноліття, громадянства іншої держави, а також деякі інші випадки [3]. Проте втрата громадянства відбувається не автоматично з набуттям іншого громадянства чи підданства, а за умови видання Президентом України відповідного Указу про припинення такою особою громадянства. У ст. 25 Конституції України зазначено, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства й права змінити громадянство [1].

Слід констатувати, що причинами виникнення множинного громадянства, окрім міграції населення, можуть бути також зміна кордонів держав чи розбіжність правового регулювання порядку набуття й втрати громадянства різних держав. Множинне громадянство найчастіше породжується в результаті колізії законодавства різних держав, коли одна держава під час визначення належності до свого громадянства слідує принципу «права крові», тобто визнає своїми громадянами осіб, батьки яких є її громадянами, а інша держава дотримується виключно принципу «права ґрунту», тобто визнає своїми громадянами осіб, що народились на її території. Варто зауважити, що колізії виникають не тільки у внутрішньому законодавстві країн. У міжнародному праві є приклади договорів між країнами (Росія з Туркменістаном та Таджикистаном) про визнання за громадянами права набуття громадянства іншої держави, не втрачаючи першого. У цих договорах визначається, що питання прав, обов'язків, соціального забезпечення, проходження військової служби осіб з кількома громадянствами перебувають у компетенції країни, де проживає така особа. Люди, що пройшли військову службу в одній з країн, звільнюються від проходження такої в іншій, є захищеними з обох сторін, а факт наявності двох паспортів суттєво полегшує переїзди з однієї країни до іншої [7].

Особи, що мають декілька громадянств/підданств і проживають в Україні, не можуть займати державні посади, оскільки, маючи громадянство іншої країни, вони можуть лобювати інтереси цієї держави. Також біпатриди можуть уникати покарання за певні злочини на території нашої країни, втікаючи до іншої країни та прикриваючись її громадянством.

На наш погляд, отримання громадянства (підданства) інших країн має загрозу для держави з таких причин. По-перше, з економічних причин, адже особи, що вже мають таке громадянство, як правило, спекулюють на перетині кордону, тримаючи свої статки за кордоном, ведучи фактично множинне життя, вони можуть вільно заробляти, сплачувати податки в казну інших держав [18]. По-друге, через безпекові пріоритети, адже особи з множинним громадянством у владі становлять джерело невпевненості для країни свого перебування тим, що їх можуть використовувати задля задоволення інтересів інших держав. Кримінальні справи проти відомих можновладців, внесення за них великих сум застав, поширеність іноземних паспортів серед депутатського корпусу є прикладами цього й лише підтверджують наявність цієї небезпеки. Маніпуляція на множинному громадянстві – це прямий шлях до вторгнення і зради інтересів [13]. Тактика «паспортного тиску» сусідніх країн має позбавити нас ілюзій щодо малоімовірності такої загрози. Окремою темою для дискусій виступають наслідки множинного громадянства для державних службовців та звичайних

осіб. Так, в Австралії представником публічної влади може бути лише особа, з єдиним громадянством, а саме громадянством Австралії [8]. На нашу думку, запровадження схожого підходу до регулювання цієї проблеми в Україні було б досить доцільним.

В чому ж полягають недоліки та переваги можливості мати кілька громадянств саме для України? Ми розуміємо, що введення множинного громадянства приведе до послаблення певною мірою України як держави, і наші думки підтверджують соціальні опитування (дослідження Центру імені О. Разумкова, де зазначено, що майже 50% українців хотіли б мати ще одне громадянство, зберігаючи українське; 13,7% могли б відмовитися від українського громадянства на користь громадянства (підданства) іншої держави) [19]. Біпатриди, виконуючи свої обов'язки як громадянина однієї країни, можуть цим порушувати права громадян іншої країни, що може бути причиною небезпеки для національної безпеки України, такі ж аргументи називають В. Цювальський, М. Суржинський та С. Олексин [11; 14; 17].

Однак існують вагомні переваги біпатридіства. По-перше, державі вигідно мати своїх громадян за кордоном, які пов'язані з нею політико-правовим шляхом. Залучення більшої кількості людей до громадянства України дає змогу інвестувати в український бізнес, науку, культуру. Таким чином, було б чудово, крім українського паспорта, наприклад, мати паспорт канадський, через численну українську діаспору, і таких країн насправді чимало, про що зазначає Ю. Долга [10; 15].

На нашу думку, українським законодавцям варто врахувати досвід Латвії та адаптувати його належним чином до українських реалій, дозволивши множинне громадянство лише з країнами-членами ЄС і лише після вступу України в ЄС як повноправного члена організації.

На основі вищевикладеного матеріалу, проаналізувавши всі за й проти, зазначаємо, що стосовно України мінусів у впровадженні біпатридіства більше. Це зумовлено несформованістю політичних інститутів та громадянського суспільства, що несе загрозу національній безпеці. Нині Україна перебуває у складному економічному становищі, у зв'язку з чим багато громадян України виїжджають за кордон на заробітки, на тимчасове чи постійне проживання, отримуючи за кордоном посвідку на проживання, що дає їм право в майбутньому отримати громадянство чи підданство іншої держави.

Для виходу із ситуації, що склалася в нашій країні та її законодавстві, є декілька шляхів. Перший шлях – це створення дієвого механізму позбавлення українського громадянства після набуття іншого, що, на жаль, приведе до втрати статусу громадянина від півмільйона до півтора мільйона осіб. Лише в такому випадку Україна не зазнає жодного тиску з боку іноземних держав, а переваги для національної безпеки України будуть величезними, тому що водночас держава застереже себе від неправомірного захисту іншими країнами своїх громадян (підданих) на нашій території. Головною умовою існування міцної Української Держави є наявність у її громадян єдиного громадянства, а саме українського [1]. Другий шлях полягає в переосмисленні ставлення до множинного громадянства й зміни профільного закону в бік обмеженого множинного громадянства, що діє, наприклад, у Латвії. Це може в майбутньому замінити принцип недієвого єдиного громадянства й надати правового захисту українцям за кордоном у країні їх перебування, а також зберегти їх правовий статус як громадян України.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 1 січня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 10.12.2020).
2. Європейська Конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004#Text) (дата звернення: 10.12.2020).
3. Про громадянство України : Закон України від 25 серпня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14/ed20190825#Text> (дата звернення: 10.12.2020).

4. Про громадянство : Закон Латвійської республіки у редакції від 9 травня 2013 року. URL: [https://www.legislationline.org/download/id/6597/file/Latvia\\_Citizenship\\_law\\_2013\\_ru.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/6597/file/Latvia_Citizenship_law_2013_ru.pdf) (дата звернення: 10.12.2020).
5. Про громадянство : Закон Держави Ізраїль у редакції від 16 березня 2017 року. Розділ 2. URL: [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/011\\_001.htm#Seif2](https://www.nevo.co.il/law_html/law01/011_001.htm#Seif2) (дата звернення: 10.12.2020).
6. Про угорське громадянство : Закон Угорщини у редакції від 1993 року. 4 розділ. URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300055.tv> (дата звернення: 10.12.2020).
7. Про врегулювання питань подвійного громадянства : Договір між Російською Федерацією та Республікою Таджикистан від 15 грудня 1996 року. URL: <http://docs.cntd.ru/document/8311276> (дата звернення: 10.12.2020).
8. Про державну службу : Закон Австралійського Союзу у редакції від 28 грудня 2018 року. 4 розділ. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018A00130> (дата звернення: 10.12.2020).
9. Белов Д., Лазорик Є. Біпатризм в Україні: теоретичний та практичний аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 31. Т. 1. С. 65–70.
10. Долга Ю. Біпатризм: переваги та недоліки. *Конституція як основа розвитку правової системи* : VIII Тодиків. читання : збірник тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції молодих учених, аспірантів і студентів (2–3 жовтня 2015 року). Харків : Права людини, 2015. С. 69–70.
11. Ковальський В. Біпатриди: подвійне громадянство чи подвійне життя? Небезпеки запровадження в Україні подвійного громадянства. *Юридичний вісник України*. 2017. № 12 (24–30 березня). С. 3.
12. Кушніренко О. Правові підстави набуття та припинення громадянства: проблеми реалізації. *Історія державотворчих процесів в Україні та зарубіжних країнах (до 100-річчя утворення Української Народної Республіки) – History of state building in Ukraine and foreign countries (to the Centenary of Creation of the Ukrainian People's Republic)* : збірник наукових статей та тез повідомлень міжнародної наукової конференції (м. Харків, 23 листопада 2017 року). Харків : Право, 2017. С. 333–337.
13. Малиновська О. Подвійне громадянство в контексті міграційних переміщень доби глобалізації: загроза чи закономірність? *Стратегічні пріоритети*. 2012. № 1 (22). С. 105–112.
14. Олексішин С. Подвійне громадянство: мати не можна позбавити. *Вісник Конституційного Суду України*. 2019. № 1. С. 167–175.
15. Руснак Б. Подвійне і множинне громадянство: чи тотожні ці поняття? (на продовження дискусії щодо подій на Закарпатті). *Юридичний вісник України*. 2018. № 44 (2–8 листопада). С. 7.
16. Сподинський О. Проблема подвійного громадянства в Україні: шляхи її вирішення. Конституційне право та конституційний процес в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 4. С. 83–86. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chkur\\_2017\\_4\\_19.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chkur_2017_4_19.pdf) (дата звернення: 15.11.2020).
17. Суржинський М. Множинне (подвійне) громадянство та національна безпека України. *Сучасні проблеми правової системи України* : збірник матеріалів VII Міжнародної науково-практичної конференції, 26 листопада 2015 року. Львів : Галицька видавнича спілка, 2015. Вип. 7. С. 82–84.
18. Толкачова І. Подвійне громадянство в Україні та країнах СНД: конституційно-правовий аспект. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 60. С. 123–127.
19. Дослідження Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова «Якою мірою Ви згодні або не згодні з судженням, що Україні слід запровадити подвійне громадянство з Росією?». URL: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poN.php?poN\\_id=243](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poN.php?poN_id=243) (дата звернення: 15.10.2020).