

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.3.33>

МНОЖИННЕ ГРОМАДЯНСТВО ЗА СУЧАСНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Фенич Я.В.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0009-0004-6857-4497*

Фенич Я.В. Множинне громадянство за сучасним законодавством України.

Дана стаття присвячена дослідженню особливостей правового регулювання множинного громадянства за сучасним законодавством України. В рамках статті автор намагається проаналізувати нинішній стан закріплення права на громадянство в нормативно-правовій базі та ступінь регулювання множинного громадянства. З'ясовано можливість та встановлено необхідність впровадження множинного громадянства в Україні. Проаналізовано анонсовані зміни до законодавства про громадянство.

Автором акцентується увага на актуальності питань множинного громадянства, викликаного масовою еміграцією українців, наявністю в зарубіжних країнах багаточисельної української діаспори, а також проживанням в нашій країні численних представників національних меншин. В контексті статті наголошується на важливості вирішення питань множинного громадянства на законодавчому рівні та виробленні однозначної державної політики в цій сфері, оскільки закріплення в законодавстві так званого принципу «невизнання множинного громадянства» означає виключно невизнання його правових наслідків.

За результатами аналізу нормативно-правової бази, зроблено проміжний висновок про наявність значних прогалин у законодавстві України щодо врегулювання питань множинного громадянства. Автор переконаний, що множинне громадянство в Україні виникло з свідомої діяльності законодавця і потреба вирішення питань множинного громадянства в Україні є вкрай високою.

Проаналізовано теоретично-правові засади розуміння власне поняття громадянства та ставлення українського законодавства до поняття права на громадянство. Встановлено, що множинне громадянство можна визначити як особливе правове положення людини одночасно в громадянстві двох, або більше держав. Автор наголошує на відсутності поняття біпатризму у Законі України «Про громадянство» та принципу недопустимості випадків множинного громадянства серед принципів державної політики у сфері громадянства.

Зроблено висновок про те, що внесені законопроекти Президентом України спрямовані саме на зміну звичайного, а не конституційного законодавства про громадянство. Саме тому висловлена думка щодо доцільності зміни законодавства про громадянство для розв'язання проблем застарілої міграційної політики та задоволення інтересів значної частини українців.

Ключові слова: громадянство, законодавство України, законопроект, множинне громадянство, міграційна політика.

Fenyeh Y.V. Multiple citizenship according to the modern legislation of Ukraine.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the legal regulation of multiple citizenship under the modern legislation of Ukraine. Within the framework of the article, the author tries to analyze the current state of enshrining the right to citizenship in the legislation of Ukraine and the degree of the regulation of multiple citizenship. The possibility of introducing the multiple citizenship in Ukraine has been clarified and its necessity has been established. The announced changes to the legislation on citizenship were analyzed.

The author put an emphasis on the relevance of issues of multiple citizenship, caused by the emigration of Ukrainians, by the large Ukrainian diaspora in the foreign countries as well as by the numerous representatives of national minorities who live in our country. In the context of the article, the importance of solving multiple citizenship issues at the legislative level and developing a clear state policy in this area are emphasized. Since enshrining in the legislation the so-called principle of «non-recognition of multiple citizenship» means only the non-recognition of its legal consequences.

An intermediate conclusion about the significant gaps in the legislation of Ukraine about multiple citizenship based on the results of the analysis of normative-legal base was made. The author is convinced that the multiple citizenship in Ukraine come of conscious activity of the legislator and the need to solve the issues of multiple citizenship in Ukraine is extremely high.

The theoretical and legal foundations of understanding the actual concept of citizenship and the concept of the right to citizenship by the legislation of Ukraine were analyzed. The multiple citizenship as a special legal position of a person who at one time is in the citizenship of two or more states was established. The author put an emphasis on the fact of absence of the concept of bipatrim in the law of Ukraine “On citizenship” and on the absence of the principle of inadmissibility of cases of multiple citizenship among the principles of state policy in the field of citizenship.

It was concluded that the draft laws introduced by the President of Ukraine are directed towards changing the ordinary, not the constitutional, legislation on citizenship. That is why the opinion regarding the expediency of changing the legislation on citizenship in order to solve the problems of the outdated migration policy and satisfy the interests of a large part of Ukrainians was expressed.

Key words: citizenship, legislation of Ukraine, draft law, multiple citizenship, migration policy.

Постановка проблеми. Закріплення в Конституції України одного з основоположних принципів – принципу єдиного громадянства є умовою існування міцної суверенної української держави, яка побудована на демократичних і правових засадах. Визнання конституційного положення, передбаченого ст. 4, покликане забезпечити єдиний правовий статус для всіх громадян, які проживають на території України та мають українське громадянство. Єдине громадянство в Україні є запорукою стабільності політичної і соціальної ситуації, що стримує національну конфронтацію людей, які на засадах спільної патріотичної мети і солідарності будують незалежну державу – Україну. Встановивши принцип єдиного громадянства, Конституція України вносить цим упорядкованість і врегульованість у суспільні процеси, що мають місце в нашій державі. Проте, таке конституційне положення залишає за законодавством України про громадянство право на його деталізацію (тобто на фактичне тлумачення). Так Закон України «Про громадянство України» і виконує цю функцію та, посилаючись на принцип єдиного громадянства, виключає можливість існування у громадянина України громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Можна прослідкувати, що в вищенаведеному законі розкриваються два аспекти зазначеного принципу. Перший обумовлений унітарним устроєм нашої держави і полягає в тому, що виключається можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць. Другий аспект принципу єдиного громадянства, за законом, пов’язаний із таким явищем, як біпатризм, що передбачає наявність в особи одночасно громадянства двох і більше держав. Множинне громадянство це, нині, доволі поширене явище, яке існувало і продовжуватиме існувати, незалежно від ставлення до нього тієї, чи іншої держави.

Актуальності даному питанню додають анонсовані зміни до законодавства про громадянство, а саме внесення Президентом України до Верховної Ради України 22 січня 2024 року проєкту Закону № 10425 «Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України» [1], та проєкту Закону № 11469 від 7 серпня 2024 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України» [2], передумовою яких стала масова еміграція українців, наявність в зарубіжних країнах багаточисельної української діаспори, а також проживання в нашій країні численних представників національних меншин, материнські нації яких надають співвітчизникам закордонном громадянство інших відповідних країн.

Метою даної статті є дослідження правового регулювання множинного громадянства в Україні, за допомогою аналізу наукових праць та нормативно-правових актів з питань множинного громадянства та з’ясування необхідності та можливості впровадження множинного громадянства в нашій державі.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика, пов'язана з дослідженням статусу, при якому особа послідовно визнається громадянином (громадянкою) двох, чи більше держав за законами цих держав, завжди викликала науковий інтерес серед вчених-правознавців. Дослідженням тенденцій розвитку інституту множинного громадянства приділяли увагу такі науковці, як Суржинський М.І., Ковальський В., Кавун В.Ф., Бедрій Р.Б., Майданник О.О., Буткевич О.В., Гнатовський М., Великоречанін О.П. тощо. Проте, незважаючи на відносно високий рівень наукової розробленості теми та враховуючи її актуальність на сьогодні, деякі аспекти розуміння множинного громадянства, все ж таки залишилися поза увагою дослідників. Саме тому вищевикладене свідчить про необхідність та доцільність дослідження нормативно-правового забезпечення множинного громадянства за сучасним законодавством України, як важливої наукової проблеми, котра потребує вирішення.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, досліджуючи множинне громадянство, варто спершу звернутись до теоретично-правових засад розуміння власне поняття громадянства та ставлення українського законодавства до поняття права на громадянство. Понятійний апарат громадянства характеризується різноманітними науковими поглядами та підходами відомих дослідників у галузі права, думки яких є суперечливими і не зводяться до створення єдиної концепції розуміння громадянства. Одна група вчених розглядає громадянство як правовий статус особи [3, с. 114; 4, с. 72]. Друга група сформованих підходів у юридичній науці до громадянства представлена його розумінням як правового зв'язку між особою та державою [5, с. 239–242]. Третя група вчених визначає громадянство як правовідношення між державою та людиною [6, с. 10]. Четверта група вчених-юристів визначає громадянство як належність до певної держави [7, с. 48].

Згідно із Законом України «Про громадянство України» громадянство України – правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках» [8]. Стаття 15 Загальної декларації прав людини 1948 р. проголошує, що кожна людина має право на громадянство, і ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство [9]. Право на громадянство – це особливе суб'єктивне право особи, що становить комплекс вимог особи до держави, в особі органів публічної влади, їх посадових чи службових осіб у адміністративно-правовому забезпеченні їх доступу до громадянства. В останньому випадку термін «громадянство» вживатиметься як правовий статус. Право на громадянство означає рівний доступ особи до громадянств будь-якої держави, а вже умови набуття правового статусу громадянства є межами здійснення цього права. Тому друге громадянство потрібно розглядати як право особи на друге громадянство, а вже правовий статус множинного громадянства як результат здійснення права на друге громадянство. Отже, межі здійснення такого права кожна держава визначає в своєму законодавстві задля поширення чи навпаки уникнення правового статусу множинного громадянства [10].

Варто зауважити, що становлення інституту громадянства нерозривно пов'язане з формуванням новітньої української державності, паралельно з якими відбувається і розвиток множинного громадянства, що відображає правові реалії сучасної України. Проте аналіз чинної нормативно-правової бази свідчить про наявність значних прогалин у законодавстві України щодо врегулювання питань множинного громадянства. Зокрема, відсутнє визначення поняття біпатризму у Законі України «Про громадянство», проте серед принципів державної політики у цій сфері відсутній і принцип недопустимості випадків множинного громадянства.

Множинне громадянство можна визначити як особливе правове положення людини одночасно в громадянстві двох, або більше держав. Пункт б статті 2 Європейської конвенції про громадянство трактує множинне громадянство як наявність в однієї особи одночасно громадянства двох, чи більше держав [11]. Множинне громадянство, як свідчить зарубіжний досвід в цьому питанні виникає з різних підстав об'єктивного та суб'єктивного характеру. Щодо об'єктивних підстав, то випадки множинного громадянства мають місце внаслідок різноманітного вирішення законодавством окремих держав питань щодо набуття та втрати громадянства.

Варто зауважити, що множинне громадянство є результатом колізії законів про громадянство різних держав, адже його складна природа утруднює вироблення до нього єдиного ставлення в державах з різними правовими системами та правовими культурами та обтяжує формування єдиного стандарту в контексті його регламентації. Підтвердженням чого слугує думка, що навіть заборону володіти двома і більше громадянствами різних держав не можна віднести до норми позитивного міжнародного права, її швидше можна кваліфікувати як постулат відповідної пра-

вової політики держави. Отже, можна зробити висновок, що закріплення в законодавстві деяких держав так званого принципу «невизнання множинного громадянства» означає виключно невизнання його правових наслідків.

Щодо змісту поняття множинного громадянства, варто спочатку проаналізувати зміст права на громадянство. Як правовий інститут зміст права на громадянство має витoki з Конституції України, яка встановлює основні принципи та основоположні механізми реалізації цього права в законодавстві України і в діяльності державних органів. Стаття 25 Конституції України містить положення щодо змісту права на громадянство, яке включає в себе: право мати громадянство України; право не бути позбавленим громадянства; право змінити громадянство; право не бути вигнаним за межі України; право не бути виданим іншій державі; право на піклування та захист від своєї держави під час перебування за її межами. Якщо розглядати детальніше ці правомочності, то варто зауважити наступне: в Конституції України існує заборона на позбавлення громадянства громадянина України, і необхідно зазначити, що має абсолютизований характер, оскільки, в ст. 25 Конституції України зазначається: «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства» [12]. І жодним чином не йдеться про умову «безпідставності». Отже, фактично за нормами Конституції, громадянин України має право на набуття громадянства іншої держави й одночасне перебування у громадянстві (підданстві) однієї або кількох держав, так зване право на друге громадянство. Але, варто зауважити, що за принципом єдиного громадянства, такий громадянин у правових відносинах з Україною буде вважатися лише громадянином України.

Переважає більшість законодавчих ініціатив з питань множинного громадянства не передбачала нових дієвих механізмів регулювання випадків виникнення множинного громадянства в громадян України та не була направлена на розв'язання проблеми щодо удосконалення питань пов'язаних з набуттям, чи припиненням громадянства України. Проте, станом на сьогодні Україна стоїть на порозі значущих змін, які можуть кардинально змінити ставлення до множинного громадянства та в цілому трансформувати концепцію громадянства в країні. Отже, законопроектом, внесеним Президентом України, зокрема, пропонується, щоб множинність громадянства (підданства) допускалась у таких випадках:

- 1) одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства (підданства) іншої держави чи держав;
- 2) набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства (підданства) своїх усиновлювачів унаслідок усиновлення її іноземцями;
- 3) автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства (підданства) унаслідок одруження з іноземцем;
- 4) автоматичне набуття громадянином України, який досяг повноліття, іншого громадянства (підданства) унаслідок застосування законодавства про громадянство іноземної держави, якщо такий громадянин України не отримав документ, що підтверджує наявність у нього громадянства (підданства) іншої держави;
- 5) набуття громадянства України у спрощеному порядку, передбаченому ст. 101 цього Закону, іноземцями, які є громадянами (підданими) держав, включених до переліку держав, громадяни (піддані) яких набувають громадянство України у спрощеному порядку;
- 6) набуття громадянином України громадянства (підданства) держав, включених до переліку держав, громадяни (піддані) яких набувають громадянство України у спрощеному порядку [2].

Крім цього, пропонуються такі підстави для втрати громадянства України:

- 1) добровільне набуття громадянином України громадянства держави, визнаної Верховною Радою державою-агресором, або державою-окупантом, або громадянства (підданства) держави, включеної до переліку держав, громадяни (піддані) яких набувають громадянство України у спрощеному порядку, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття;
- 2) використання повнолітнім громадянином України, який має громадянство (підданство) іноземної держави, на території України паспортного документа іноземця, наслідком якого є створення загроз національній безпеці та/або національним інтересам України;
- 3) набуття особою громадянства України внаслідок подання неправдивих відомостей, підроблених документів, приховування особою будь-якого суттєвого факту, за наявності якого щодо особи могло бути прийнято рішення про прийняття до громадянства України, обману або невиконання зобов'язання про складання іспитів з основ Конституції України, історії України та на рівень володіння державною мовою;

4) встановлення факту проходження особою військової служби за контрактом у державі, визнаній Верховною Радою державою-агресором, або державою-окупантом;

5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо осіб, засуджених в Україні за вчинення злочину проти основ національної безпеки України, проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, за вчинення терористичного акту, сприяння вчиненню терористичного акту, створення терористичної групи чи терористичної організації, за фінансування тероризму, створення злочинної організації, керівництво такою організацією, або її структурними частинами, створення злочинної спільноти, встановлення або поширення злочинного впливу, сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності;

6) участь у збройній агресії проти України у складі збройних формувань держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, або державою-окупантом, або яка перебуває у збройному конфлікті (війні) з Україною, чи сприяла (сприяє) вчиненню збройної агресії проти України [2].

Інший законопроект, внесений Президентом України у сфері громадянства, Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав набуття та припинення громадянства України [1], дозволить запровадити множинне громадянство в Україні. Свідченням чого, його наступні положення:

1) щодо визначення держав, громадяни (піддані) яких набувають громадянство України у спрощеному порядку, а також особливості набуття громадянства України деякими категоріями осіб;

2) щодо визначення категорії осіб, які подаватимуть зобов'язання припинити іноземне громадянство для набуття громадянства України;

3) щодо запровадження декларація про визнання себе громадянином України – документ, у якому іноземець, який є громадянином (підданим) держави, громадяни (піддані) якої набувають громадянство України у спрощеному порядку, при поданні заяви 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;

4) щодо актуалізації категорії осіб, які не можуть бути громадянином України (яка засуджена в Україні за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, до погашення або зняття судимості), з урахуванням рівня загрози для національної безпеки держави, яка вчинила на території іншої держави діяння, що визнане Кримінальним кодексом України тяжким або особливо тяжким злочином, яка створює загрозу національним інтересам, національній безпеці, охороні громадського порядку, суверенітету і територіальній цілісності України);

5) щодо перегляду підстав для втрати громадянства України.

Декларація про визнання себе громадянином України – документ, у якому іноземець, який є громадянином дружніх держав, при поданні заяви про набуття українського громадянства засвідчує, що у правових відносинах з Україною він визнає себе лише громадянином України. Саме це і є свідченням того, що впровадження спрощеного порядку набуття громадянства не суперечить конституційній нормі про єдине громадянство. Оскільки у правовідносинах України і громадянина України, громадянство завжди єдине – українське. У цьому разі наявність іноземного паспорту можна сприймати як один з документів, що має відношення у правовідносинах особи з іншими, окрім України, країнами.

Висновки. Отже, зважаючи на вищевикладене, можна зауважити, що множинне громадянство в Україні виникло з свідомої діяльності законодавця. Беручи до уваги сучасні тенденції розвитку України, як правової держави, потреба вирішення питань множинного громадянства в Україні є вкрай високою. Адже, в умовах розвинутої демократії правова складова громадянства стає не тільки яскраво вираженою і забезпеченою правом, але й справляє вирішальний вплив на владу, адже питання множинного громадянства нерозривно пов'язані з правами та свободами людини та громадянина, з одного боку, та суверенітетом держави, з іншого.

Внесені законопроекти Президентом України спрямовані саме на зміну звичайного, а не конституційного законодавства про громадянство. Зміни до законодавства про громадянство потрібні з одного боку для того, щоб розв'язати проблему застарілої міграційної політики, а з іншого, сприяти збереженню правового зв'язку з українськими біженцями. Запропоновані нововведення відповідають інтересам значної частини українців, оскільки множинне громадянство розширює можливості для працевлаштування, ведення бізнесу, чи навчання українців закордоном.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про деякі питання у сфері міграції щодо підстав набуття та припинення громадянства України: проект Закону від 22.01.2024, № 10425. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/П110578А>.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України: проект Закону від 07.08.2024, № 11469. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/П11464І?from=draft_laws.
3. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: підручник. Київ: Прецедент, 2006. 344 с.
4. Майданик О.О. Про інститут громадянства України. *Право України*. 1999. № 2. С. 70–75
5. Тодика Ю.М. Громадянство України: конституційно-правовий аспект: навч. посіб. Харків: Факт, 2002. 254 с.
6. Бедрій Р.Б. Громадянство України: конституційно-правові основи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: 12.00.02. Київ, 2005. 16 с.
7. Пильгун Н.В. Сутність та особливості громадянства в Україні. *Юридичний вісник*. 1 (38), 2016. С. 47–52
8. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 13. Ст. 65.
9. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.
10. Фенич Я.В. Адміністративно-правове забезпечення права на громадянство в Україні: дис. канд. ю. н.: 12.00.07. Ужгород, 2019. 211 с.
11. Європейська конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 13. Ст. 359.
12. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України* від 23.07.1996. № 30. Стаття 141.