

*Вітман К.М.,*

*доктор політичних наук, професор,  
декан магістратури державної служби*

*Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ЕТНОПОЛІТИЧНІ КОЛІЗІЇ НАВКОЛО ПОДВІЙНОГО ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

**Анотація.** В етнополітичному вимірі вивчається проблема подвійного громадянства: набуття представниками національних меншин України громадянства інших держав. Автор відзначає, що повійне громадянство є загрозою етнополітичній безпеці України.

**Ключові слова:** подвійне громадянство, національні меншини.

Проблема подвійного громадянства гостро стоїть практично у всіх етнополітично нестабільних регіонах України. До таких належать, у першу чергу, регіони з чисельним або етнокультурним домінуванням національної меншини, яка становить у сусідній державі титульний етнос. І в силу цих обставин користується заходами посиленої підтримки з боку сусідньої держави, які розцінюються окремими колами політичної еліти України як етнокофліктна зовнішня політика, втручання у справи суверенної держави та спроби порушити етнополітичну стабільність [1].

Від моменту здобуття незалежності Україна стала на шлях реалізації однієї з найбільш ліберальних, демократичних моделей етнонаціональної політики пострадянського простору — плюралістичної. Ця модель передбачає інтеграцію представників усіх національностей у політичну націю — український народ — на підставі громадянської належності, поряд з гарантіями вільного національно-культурного самовираження кожної національної меншини. Принципи демократичної етнонаціональної політики були законодавчо закріплені в перших основних законодавчих актах етнонаціональної сфери: Декларації прав національностей України, Законі України «Про національні меншини в Україні», Конституції України та послідовно реалізуються у офіційній етнонаціональній політиці впродовж 20 років незалежності.

Підтвердженням незмінності принципів етнонаціональної політики є й заяви вищих керівників держави останніх років. Зокрема, у Посланні Президента України до Українського народу 2010 року акцентується зміцнення ідентичності української політичної нації як консолідованої багатокультурної спільноти, розвиток суспільства на засадах

внутрішнього діалогу, гуманістичних цінностей та толерантності. «Наша спільність, наша ідентичність формуються на засадах громадянства, єдності і культурного розмаїття, широкого діалогу», — наголошує глава держави [2].

Категорія громадянства відіграє інтеграційну роль у моделі української етнонаціональної політики. Саме тому перша редакція Закону України «Про громадянство України» запровадила «нульовий варіант», за яким усі особи, які на момент набрання ним чинності постійно проживали в Україні, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які не були громадянами інших держав і не заперечували проти набуття громадянства України, є громадянами України. Нагадаємо, що далеко не всі держави пострадянського простору пішли шляхом «нульового варіанту» громадянства. Зокрема балтійські держави встановили обмеження в процедурі набуття громадянства (проживання осіб на території держави або їх нащадків до 1940 року), цим самим створивши перешкоди для інтеграції в соціум представників інших етносів.

Подібні заходи були визнані недемократичними і критикувалися світовою спільнотою з точки зору захисту прав людини незалежно від етнічної належності. Однак бажання представників національних меншин балтійських держав здобути громадянство, а з ним більшість політичних та соціально-економічних прав держави з високим рівнем життя дозволило знизити деструктивний потенціал жорстких критеріїв набуття громадянства (демонстрація знання офіційної мови, історії, культури на спеціальному іспиті) та запобігти трансформації етнополітичного невдоволення в відкриті конфлікти на етнічному ґрунті.

В Україні додаткові умови набуття громадянства не були виправданими, враховуючи етнолінгвістичну палітру населення, етнічну спорідненість нації та найчисленніших національних меншин. Крім того, керівництво держави в 90-х роках, спостерігаючи за розпадом сусідніх пострадянських країн внаслідок етнополітичних конфліктів,

вирішило відійти від моделі етнічної нації (українців за ознакою етнічної належності) на користь політичної (всіх громадян України незалежно від етнічної належності, мовних уподобань).

При цьому, якщо Естонія та Литва в 90-х роках, незважаючи на критиковану дискримінаційну інтеграційну модель етнонаціональної політики, змогли вирішити більшість проблем етнонаціональної сфери, поступово в балтійських державах зміщується акцент з етнічних ідентитетів (етнокультурної належності, мови) в бік політичних, громадянських, то Україна, застосовуючи плюралістичну, демократичну етнополітичну стратегію тільки відтермінувала їх дію.

Частково використовуючи теорію М. Шульги, зазначимо, що процес ідентифікації здійснюється через систему ідентитетів — основних, конститутивних, сутнісних (об'єктивних та суб'єктивних) показників, які дають можливість максимально адекватно віднести певного суб'єкта (індивідуального чи колективного) до конкретної спільноти, в нашому випадку етнічної чи політичної [3]. Історія незалежної України свідчить про те, що політичні ідентитети не стали достатньою, стабільною основою для інтеграції українців. Почасти це пояснюється низьким рівнем політичної культури, який панував серед більшості населення в 90-х роках та низьким рівнем соціально-економічного розвитку. Соціологія доводить прямий зв'язок між рівнем соціально-економічного розвитку держави та ступенем задоволення громадянською належністю. В окремих випадках, в історично зламні епохи соціально-економічний розвиток може бути витіснений на задній план етнокультурними ідентитетами. Найкраще ця закономірність проявляється під час конфліктів, воєн, катаклізм. Тоді етнокультурний потенціал нації, її намагання вижити сприяє мобілізації її представників та підвищує їх рівень задоволення громадянською належністю без отримання будь-яких соціально-економічних переваг. Найчастіше ця технологія використовується в процесі етнополітичної мобілізації етнічної групи для досягнення певних політичних цілей — підвищення рівня автономії, відокремлення від держави.

Україна як держава не змогла запропонувати своїм громадянам ні того, ні іншого. Етнокультурні ідентитети, навколо яких могла б відбуватися інтеграція населення застосовувалися дуже обмежено, обережно і критично. Просування мови, культури, історичного минулого титульного етносу стримували побоювання можливого невдоволення національних меншин такою етнополітичною стратегією. Відтак в соціологічному опитуванні з Дня незалежності експерти оцінили переважно позитивно успіхи тільки у двох сферах:

забезпечення рівноправності національних меншин і забезпечення свободи віросповідання [4]. Принцип рівного задоволення прав представників усіх національних меншин в Україні забезпечується завдяки плюралістичній демократичній моделі етнонаціональної політики. Національні меншини не зазнають негативного впливу з боку держави у збереженні та розвитку етнокультурної самобутності. Українські політики неодноразово підкреслюють, що Україна різна культурно, мовно, однак єдина політично та соціально-економічно.

Пасивна політика просування та популяризації етнокультурних ідентитетів української етнічної нації та невисокі соціально-економічні стандарти призвели до того, що представники частини національних меншин України, які компактно проживають в регіонах досі не ідентифікують себе з державою Україною, натомість підтримуючи набагато тісніші зв'язки з етнічною батьківщиною. Наприклад, в 2008 році лише 39,3% жителів Автономної Республіки Крим назвали Україну батьківщиною, 33,3% респондентів відповіли, що не сприймають Україну як батьківщину, 27,4% не змогли відповісти [5]. В 2009 році 32,3% опитуваних виступили за те, щоб півострів вийшов зі складу України і приєднався до Росії. Кількість останніх поступово скорочується — до 24,4% в 2011 році.

Подібна тенденція спостерігається у всіх регіонах, компактно населених національними меншинами, які певний час входили до складу сусідніх держав. Йдеться не лише про Крим з численним домінуванням російської національної меншини (58,5%), а й про Чернівецьку, де компактно проживає румунська національна меншина (12,5%) та Закарпатську область, в якій другою за кількістю етноспільнотою є угорці (12,1%). Саме у цих регіонах зафіксовані найбільша кількість випадків подвійного громадянства — українського та етнічної батьківщини. Сусідні держави — Угорщина та Румунія заохочують представників угорської та румунської національних меншин України до отримання громадянства цих держав.

Зокрема, чернівецька місцева влада стурбована фактами масового отримання румунського громадянства українськими громадянами за спрощеною процедурою. Для отримання румунського паспорта представникам національної меншини потрібен лише один документ — свідоцтво про народження когось із предків на території Румунії до 1940 року, знання мови навіть не вимагається. Те, що реальні дані про набуття румунського громадянства у десятки разів перевищують офіційні, підтверджує інформація Державної прикордонної служби України, за якою останнім часом різко зросла кількість громадян України, які під час



перетинання державного кордону України використовують паспорти громадянина Румунії, отже мають подвійне громадянство [6]. Інформаційні видання національно-культурних товариств румунської національної меншини активно агітують етнічних румун повертати громадянство етнічної батьківщини.

За прикладом Румунії Угорщина спростила процедуру набуття свого громадянства закордонними угорцями, внівши відповідні зміни до законодавства. З 2010 року громадянство Угорщини може отримати громадянин іншої держави за умови доведення угорського походження та знання угорської мови. Найбільше етнічних угорців проживає у Словаччині та Закарпатській області України — близько 150 тис. Така зовнішньополітична діяльність сусідніх держав загрожує етнополітичній стабільності та територіальній цілісності України і з точки зору національної безпеки може трактуватися як пряма загроза — спроба втручання у внутрішні справи України з боку інших держав.

Враховуючи ліберальну етнонаціональну політику України, толерантну до етнокультурного, мовного плюралізму, припускаємо, що інтеграції, формування політичної нації на основі громадянства за 20 років незалежності повною мірою не відбулося. Про це свідчить хоча б той факт, що велика частина українців, згідно з опитуваннями — половина респондентів, не вважають Україну незалежною державою, яка відбулася. Серед головних умов незалежності вони називають не державний суверенітет та юридичний статус незалежної держави, а економічну, політичну незалежність. Показово, що третина опитаних вважають, що «незалежність країни» — це авторитетність країни на міжнародній арені (38,2%) і власна національна культура (35,7%), понад чверті (26,4%) — власна державна мова — українська [7]. Той факт, що під сумнів незалежність держави ставлять її громадяни, робить Україну дуже вразливою з етнополітичної точки зору. Тому не варто применшувати загрози від набуття національними меншинами прикордонних регіонів громадянства інших держав. В несприятливих соціально-економічних умовах це може стати приводом для проявів сепаратизму, за етнічною ознакою в окремих регіонах України.

Також необхідно взяти до уваги активну інформаційну кампанію сусідніх держав з популяризації набуття громадянства, здобуття освіти їх мовами. Румунська та угорська преса пояснює це необхідністю культурної інтеграції усіх румун та угорців попри кордони, що розділяють їх нації. Однак, на практиці підтримка національних меншин за кордоном майже ніколи не обмежується культурою і набуває елементів політичної інтеграції, серед

яких важливим інструментом є інститут громадянства. Інформаційна підтримка національних меншин супроводжується поширенням неправдивої викривленої інформації про Україну, діяльність її органів влади щодо національних меншин, етнонаціональну політику, яка подається переважно як несприятлива та дискримінаційна. Спроби налаштувати представників національної меншини проти держави проживання створює сприятливий ґрунт для виникнення конфліктів у сфері між-етнічних відносин.

Насправді, закиди щодо дискримінації національних меншин в Україні є безпідставними. Навпаки в межах моделі плюралістичної етнонаціональної політики створені сприятливі умови для розвитку та збереження їх етнокультурної самобутності. Політичні сили правого ідеологічного спектру навіть заявляють про надмірну підтримку національних меншин, яка супроводжується дискримінацією етнічних українців. Наприклад, закарпатська обласна організація ВО «Свобода» офіційно засудила діяльність керівництва Ужгородського національного університету, який відстоює привілеї для угорської меншини і утискає права українців, впроваджуючи додатковий іспит з угорської мови при вступі на певні факультети [8].

Наприклад, про сприятливі умови для збереження етнокультурної самобутності румунської меншини свідчить зростання кількості навчальних закладів румунською мовою викладання, національно-культурних товариств, періодичних видань румунською мовою. Більше половини представників румунської національної меншини (58,7%) під час останнього перепису населення навіть заявили, що не володіють українською державною мовою, не потребуючи її в румуномовному середовищі.

Це підтверджує безпідставність або провокативний характер заяв про денационалізацію національних меншин в Україні. Надаючи національним меншинам громадянство сусідні держави пояснюють таку політику необхідністю захищати інтереси представників своєї нації шляхом надання їм додаткового інструментарію в умовах чужорідного етнокультурного середовища. Набуваючи громадянство етнічної батьківщини представники національних меншин отримують право безперешкодного в'їзду до неї, пільги під час здобуття освіти та працевлаштування. Після цього, повертаючись до України, представники національних меншин захищають інтереси етнічної батьківщини, сприймаючи перебування територій компактного проживання національної меншини під юрисдикцією України як тимчасове явище. Про це свідчать, наприклад, етнотериторіальні претензії Румунії щодо Чернівецької та частини



Одеської області, території яких деякий час входили до складу Румунії. Можна спрогнозувати, що за певних етнополітичних обставин, консолідована румунська національна меншина, сприятиме або не чинитиме спротиву поверненню цих територій до складу етнічної батьківщини. Саме тому факт масового набуття громадянства інших держав національними меншинами загрожує етнополітичній безпеці України.

Ситуація ускладнюється тим, що українське законодавство на пряму не забороняє подвійного громадянства і не передбачає негайних санкцій за набуття громадянства іншої держави. Так, чинний Закон України «Про громадянство України» у ст. 2 наголошує на тому, що законодавство України про громадянство ґрунтується на принципі єдиного громадянства. В ст. 4 Конституції України також фігурує принцип єдиного громадянства. Закон України «Про громадянство України» тлумачить цей принцип як такий, що, по-перше, виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України, а, по-друге, передбачає, що якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України [9]. З цього випливає, що українське законодавство не забороняє подвійного громадянства, лише не визнає його.

Однак при цьому профільний закон у випадку прийняття до громадянства України або поновлення громадянства вимагає від осіб без громадянства підтвердження цього факту — подання декларації про відсутність іноземного громадянства, від іноземців — припинити іноземне громадянство у вигляді подання декларація про відмову від іноземного громадянства. Правову колізію посилює положення про добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави як підставу для втрати громадянства України. Добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про набуття громадянства відповідно до порядку, встановленого національним законодавством іншої держави.

Зважаючи на те, що представники національних меншин, зокрема румунської та угорської заохочуються в правовому та політичному порядку сусідніми державами до подання клопотання про набуття громадянства. Цим самим вони створюють підстави для втрати громадянства України. Однак ця процедура досить складна, адже рішення про припинення громадянства України приймає Президент України. Громадянин України, щодо якого оформлюється втрата громадянства, до видання відповідного указу про припинення

громадянства користується всіма правами і несе всі обов'язки громадянина. Ситуація з набуттям подвійного громадянства є неконтрольованою, оскільки держави, які спростили процедуру набуття громадянства для етнічних співвітчизників, не мають відповідних договорів з Україною про обмін інформацією про набуття громадянства. Тому виявити факт набуття громадянства іншої держави непросто.

Експерти однозначно вважають подвійне громадянство серйозною етнополітичною проблемою, яка несе загрозу етнополітичній безпеці України. «Подвійне громадянство — це і виклик, і загроза національним інтересам України і ця проблема потребує вжиття невідкладних заходів у сфері національної безпеки», — переконана політолог С. Мітряєва. В свою чергу М. Вальо стверджує, що відсутність реакції у вигляді прямої заборони подвійного громадянства шляхом усунення колізій з законодавства про громадянство може стати першим кроком до федералізації України [10]. Водночас українським законодавством досі не передбачено ні адміністративної, ні кримінальної відповідальності за набуття громадянства іншої держави без відмови від українського. Запровадження такої відповідальності поклато б край численним фактам набуття громадянства сусідніх держав.

Спроби заборонити подвійне громадянство на законодавчому рівні здійснювалися протягом останніх двох років. Законопроект № 2494-VI пропонувався встановлення додаткових законодавчих механізмів запобігання випадків подвійного громадянства. Зокрема шляхом встановлення обов'язку для осіб, які набувають або поновлюють громадянство України, повернути паспорт іноземної держави з одночасним інформуванням уповноваженого органу виконавчої влади України з питань громадянства [11]. В 2009 році в першому читанні парламентом було проголосовано встановлення кримінальної відповідальності у вигляді обмеження волі до 5 років за приховування факту подвійного громадянства. Законопроект пропонувався зобов'язати громадянин України повідомляти про факт набуття або перебування у громадянстві (підданстві) іншої держави протягом 30 днів. Однак зміни до законодавства так і не були внесені.

Підсумовуючи зазначимо, що законодавство України про громадянство містить чимало недоліків, прямо не забороняючи факт подвійного громадянства, що створює загрози етнополітичній безпеці України з боку інших держав, які можуть реалізуватися шляхом етнополітичної мобілізації національних меншин, дестабілізації етнополітичної ситуації, висунення етнотериторіальних претензій. Ігноруючи отримання українськими

громадянами паспортів інших держав, Україна стає вразливою з етнополітичної точки зору у випадку виникнення конфліктів з цими державами. Адже нікому точно не відомо, скільки на даний момент біпатридів проживає в Україні і якому громадянству вони надають перевагу.

**Література:**

1. Котигоренко В. О. Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні: політологічний концепт / В. О. Котигоренко. — К. : Світогляд, 2004. — С. 464.
2. Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу від 3 червня 2010 року [Електронний ресурс] / Президент України. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/17308.html>.
3. Шульга Н.А. Этническая самоидентификация личности / Н. А. Шульга. — К., 1996. — С. 102.
4. Вирішальні події у житті України за 20 років незалежності: соціологічне опитування [Електронний ресурс] / Демократичні ініціативи. — Режим доступу : [http://dif.org.ua/ua/media\\_about\\_us/efnrkgnwkjk](http://dif.org.ua/ua/media_about_us/efnrkgnwkjk).
5. Больше 70% жителей Крыма назвали своей родиной Украину: социальный опрос [Електронний ресурс] / Информационное агентство Е-Крым. — Режим доступу : [http://e-crimea.info/2011/04/08/49220/Bolshe\\_70\\_zhiteley\\_Kryima\\_nazvali\\_svoey\\_rodinoyu\\_Ukrainu.shtml](http://e-crimea.info/2011/04/08/49220/Bolshe_70_zhiteley_Kryima_nazvali_svoey_rodinoyu_Ukrainu.shtml).
6. Розмивання нації: Оформити громадянство допомогли в румунському консульстві [Електронний ресурс] / Видавнича медіа-група «Від і до». — Режим доступу : [http://vidido.ua/index.php/pogliad/article/rozmivannja\\_nacii\\_oformiti\\_gromadjanstvo\\_dopomogli\\_v\\_rumuns\\_komu\\_konsul\\_stv/](http://vidido.ua/index.php/pogliad/article/rozmivannja_nacii_oformiti_gromadjanstvo_dopomogli_v_rumuns_komu_konsul_stv/).
7. За 5 років українців, які пишуться громадянством, побільшало на чверть [Електронний ресурс] / Zaxid.Net. — Режим доступу : [http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?za\\_5\\_rokiv\\_ukrayintsiv\\_yaki\\_pishayutsya\\_gromadyanstvom\\_pobilshalo\\_na\\_chvert&objectId=1234389](http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?za_5_rokiv_ukrayintsiv_yaki_pishayutsya_gromadyanstvom_pobilshalo_na_chvert&objectId=1234389).
8. Закарпатська «Свобода» виступає проти дискримінації українців [Електронний ресурс] / Свобода. — Режим доступу : <http://www.svoboda.org.ua/diyalnist/povnyu/013276/>.
9. Закон України «Про громадянство України» // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 13. — Ст. 65.
10. Угорщина узаконила подвійне громадянство. Чому мовчить Україна? [Електронний ресурс] / УНІАН. — Режим доступу : <http://www.unian.net/ukr/news/news-383088.html>.
11. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо громадянства № 2494-VI від 07.09.2010 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=36482](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36482)

**Витман К.Н. Этнополитические коллизии вокруг двойного гражданства в Украине. — Статья.**

**Аннотация.** Изучается проблема двойного гражданства в этнополитическом измерении: получение представителями национальных меньшинств Украины гражданства других государств. Автор отмечает, что двойное гражданство является угрозой этнополитической безопасности Украины.

**Ключевые слова:** двойное гражданство, национальные меньшинства.

**Vitman K.N. Ethnopolitical collisions around double citizenship in Ukraine. — Article.**

**Summary.** The problem of double citizenship is studied in ethnopolitical dimension: citizenship of other countries obtaining by members of national minorities in Ukraine. The author notes that double citizenship is a threat to ethnopolitical security in Ukraine.

**Key words:** double citizenship, national minorities.