

**РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ БІПАТРИЗМУ**

*Розглянуто вплив інституту громадянства на інститут публічної служби. Розкрито зміст терміна “інститут громадянства” в контексті комплексного розуміння сутності поняття “публічна служба”. Доведено необхідність перевірки даних при прийнятті на публічну службу на предмет подвійного або другого громадянства та внесення змін до законодавства з метою дотримання конституційного принципу єдиного громадянства.*

**Ключові слова:** біпатризм, апатризм, громадянство, публічна служба, кримінальна відповідальність, інтереси держави, національна безпека.

*The article reviews the impact of the Institute for Citizenship Institute for Public Service. The content of the term “institution of citizenship in the context of a comprehensive understanding of the concept of” public service “. The necessity of checking the acceptance of public service in terms of dual-or second citizenship and amending legislation to comply with the constitutional principle of single citizenship.*

**Key words:** bipatryzm, apatryzm, citizenship, public service, criminal responsibility, the interests of state, national security.

Зростання міграційних процесів протягом останніх тридцяти років у країнах Західної Європи та Північної Америки призвели до значного зростання кількості осіб, що мають громадянство двох і більше держав. Суверенне право держав самостійно регулювати питання громадянства не може, звичайно, забезпечити повну узгодженість законів про громадянство різних держав. У багатьох випадках між ними неминуче виникають колізії. Результатом цих колізій є подвійне громадянство (біпатризм) і безгромадянство (апатризм). Серед науковців існують як прихильники, так і противники цього явища. Основним аргументом останніх є загроза національній безпеці. Проте переважна більшість європейських країн не заперечує біпатризму.

Гостроти науковій дискусії додають спроби країн – сусідів України запровадити механізми отримання подвійного громадянства або щонайменше користування українцями практично в рівному обсязі правами, що передбачені для громадян цих країн. Кількість осіб, які використовують два та більше паспорти, а також різні преференційні моделі з кожним роком збільшується та обчислюється сьогодні сотнями тисяч. Особливий інтерес це питання представляє при доборі та проходженні публічної служби. Відомо, що для зайняття посади на публічній службі особа має відповідати вимогам, установленим у Конституції, законі чи іншому нормативно-правовому акті і перша з них – це громадянство. Це є дуже важливим чинником, оскільки колізії законів про громадянство є лише потенційним джерелом біпатризму та апатризму, а практичні проблеми виникають лише у процесі застосування вказаних законів до конкретних осіб.

Формуванню інституту публічної служби присвячено роботи знаних дослідників В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Д. Бахраха, Н. Глазунової, І. Грицяка, В. Гуменюка, С. Дубенко, Н. Колісниченко, В. Колпакова, В. Малиновського, Т. Мотренка, О. Мельникова, О. Оболенського, В. Олуйка, С. Серьогіна, Ю. Старілова, Ю. Сурміна, А. Толстоухова, Є. Чернонога та ін.

Фахівці з міжнародного публічного права переважно розглядають дві основні найбільш складні проблеми, пов'язані з подвійним громадянством, – це військова служба біпатридів та їх дипломатичний захист.

Таким чином, незважаючи на численні дослідження щодо практики організації публічної служби, напрямів її реформування поза увагою залишається вплив інституту громадянства на формування інституту публічної служби в Україні.

Метою статті є визначення ролі інституту громадянства у трансформації інституту публічної служби, що, у свою чергу, передбачає розкриття змісту терміна “інститут громадянства” в контексті комплексного розуміння сутності поняття “публічна служба”.

У Законі України “Про державну службу” визначено, що право на таку службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір або за іншою процедурою [1].

Визначення публічної служби було введено трохи пізніше Кодексом адміністративного судочинства України. Так, у п. 15 ст. 3. (Визначення термінів) Кодексу зазначено, що публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоуправління [3].

Можна погодитись з думкою Ю. Сурміна, що публічна служба являє собою політичний організаційно-управлінський, регулятивний та інтегральний інститут суспільства, що забезпечує взаємодію громадян і

держави, реалізацію функцій держави за допомогою спеціальних установ і організацій, в яких працюють спеціально підготовлені службовці, що спираються у своїй діяльності на відповідні норми і цінності [7, с. 355].

Значення ж громадянства як інституту полягає у правовому регулюванні відносин між особою і державою, а змістом громадянства є сукупність прав та обов'язків особи і держави стосовно один одного [5].

Біпатризм (подвійне громадянство) (від лат. bis- двічі та гр. patris – батьківщина) – належність особи одночасно до двох і більше держав. До таких осіб застосовується також термін “особи з множинним громадянством” [5].

Утім не треба плутати два поняття: подвійне громадянство та друге громадянство. З юридичної точки зору, це два різних поняття. При наявності громадянств, громадянин двох держав може вибрати, у збройних силах якої країни йому служити. Тобто, щоб мати подвійне громадянство, потрібно, щоб дві країни, громадянином яких особа хоче бути, мали у своєму законодавстві норми, які б давали можливість існувати подвійному громадянству. Наявність двох паспортів у своїй кишені не завжди наділяє особу всіма можливими правами, які можуть виникнути. Наявність двох паспортів – це ще не гарантія безпроблемного перебування в будь-якій третій країні.

Тобто, подвійне громадянство можна визначити, як правове становище особи, яке свідчить про те, що вона є громадянином двох або більше держав відповідно до їхніх законів. Причому ці держави мають визнавати дану особу не тільки як свого громадянина, а й як громадянина інших держав. Саме ця обставина і розмежовує поняття “подвійне громадянство” та “друге громадянство”. Друге громадянство не дає особі в жодній із держав свого громадянства правовий статус біпатрида.

Переважає більшість науковців з упевненістю стверджують, що в Україні допускається подвійне громадянство і такий стан спричинено свідомою волею керівництва країни.

Основними аргументами на користь цього є таке. Закон України “Про громадянство України” містить спотворене тлумачення принципу єдиного громадянства, проголошеного Конституцією України. На думку науковців, суть цього принципу полягає в тому, що громадянин України не може одночасно мати громадянство іншої держави [5]. Проте закон пояснює його так: єдине громадянство – це громадянство держави Україна, 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 [7].

Ст. 14 Європейської конвенції про громадянство, яку Україна ратифікувала в 2006 р., передбачає можливість автоматичного існування множинного громадянства. Окремі положення даного документа є для України принципово неприйнятними. Так, основним принципом конвенції є принцип недопущення випадків безгромадянства, який за своєю суттю прямо суперечить принципу єдиного громадянства, закріпленого в Конституції України. Крім того, в конвенції міститься глава V “Множинне громадянство”, яка встановлює випадки, коли держави-учасниці мають визнавати множинне громадянство [3].

Добровільним набуттям громадянства іншої держави (що є першою підставою втрати українського громадянства) з моменту прийняття вважається випадок, коли громадянин України за своїм вільним волевиявленням, вираженим у формі письмового клопотання, набув громадянство іншої держави [7].

Згідно із чинним законодавством про громадянство, для отримання іноземцем громадянства України достатньо подати зобов'язання припинити іноземне громадянство протягом двох років. Якщо протягом цього строку з незалежних від нього причин іноземець не зможе отримати документ про припинення іноземного громадянства, то ця особа зобов'язана подати декларацію про відмову від іноземного громадянства. Проте цей документ матиме юридичну силу лише на території нашої держави, бо держава первинного громадянства цієї особи не зобов'язана його визнавати. У таких випадках, як правило, іноземні держави аргументують свою бездіяльність відсутністю двостороннього договору про здійснення тих чи інших юридично значимих дій [Там же].

У 2003 та 2004 рр. були денонсовані з ініціативи України Договори між Україною та Республікою Узбекистан та між Україною і Грузією про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства. Інших подібних договорів наша держава не уклала.

Тому можна сказати, що в Україні на сьогодні може бути подвійне громадянство, особливо внаслідок автоматичного набуття (а не шляхом натуралізації), незважаючи на законодавство України, яке ґрунтується на принципах єдиного громадянства.

Особливої пікантності в цьому контексті додає виконання функцій держави публічними службовцями. Неможливість здійснення в повному обсязі подвійних прав і обов'язків об'єктивно ставить осіб з подвійним громадянством перед вибором, права і обов'язки якої держави необхідно виконувати, а якої не виконувати, хоча служіння державі автоматично вимагає від такої особи діяти тільки в державних інтересах. Але, як свідчить практика, згадані особи перш за все виходять з особистих інтересів, причому, коли особи з подвійним громадянством не виконують обов'язків однієї держави, то вони звертаються за захистом до іншої держави свого громадянства і навпаки.

До того ж, однією з вад подвійного громадянства є те, що біпатризм дозволяє легально уникати кримінального переслідування осіб, особливо це актуально для державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, що звинувачуються в неефективному та нецільовому використанні бюджетних коштів. Такі прецеденти мали і матимуть надалі місце в Україні.

У політичній площині подвійне громадянство вигідне переважно впливовішим країнам. Наявність паспортів певної країни у громадян за кордоном може слугувати виправданням “примушування до миру” або “висунення територіальних претензій”. Не випадково біпатризм вважається засобом утримання впливу на постколоніальні країни. Країни, які його дозволяли (Іспанія, Франція), були, як правило, з колоніальним минулим, тому подвійне громадянство для них – вагомий важіль впливу на колишні колонії.

Проміжним етапом при отриманні другого громадянства зазвичай є отримання дозволу на проживання або поселення, проте значна частина країн Центральної та Східної Європи все активніше використовують м'який варіант громадянства: карта поляка, угорця або посвідчення співвітчизника (Російська Федерація), що наділяє її власника певними правами в цій країні. Посвідчення співвітчизника поки що не дає значних привілеїв для його власника, проте в майбутньому може полегшити отримання російського громадянства. У цьому сенсі зазначені документи дещо нагадують привілеї, що надає дипломатичний паспорт його власнику за кордоном та під час перетину кордону. Проте особа, що є власником документу, має в письмовому вигляді скласти освідчення про визнання мови та культури іншої країни за свої рідні.

Тобто набуття громадянином України привілейованих прав по відношенню до решти громадян, що перебувають у країні, що надала такі права, змушує його відмовитися від однієї системи цінностей, яка міститься в його мові та культурі, на користь іншої. Це може мати середньострокові та довгострокові наслідки, проте важко оцінити цей вплив у короткостроковому періоді на виконання публічним службовцем своїх функцій.

Утілення в життя ідеї подвійного громадянства об'єктивно сприятиме поступовій ерозії правових відносин між громадянином і національними інститутами влади, оскільки реалізація низки таких важливих прав і свобод, як, наприклад, свобода пересування, свобода підприємницької діяльності, право вибору місця проживання, соціальні права тощо сьогодні переносяться повністю або частково на рівень міжурядового співробітництва.

У той же час відсутність реальних важелів позбавлення другого громадянства та безперешкодний доступ до публічної служби осіб, що мають іноземне підданство, створюють реальну загрозу національній безпеці України, оскільки виникає логічне запитання, в інтересах якої держави діє чиновник.

Активна зовнішня політика сусідніх держав щодо надання громадянства своїй країні створює загрозу ситуацію для функціонування державного апарату. Для цього слід до законодавства з питань публічної служби та боротьби з корупцією внести обов'язкову процедуру перевірки громадянина України та членів його родини на наявність подвійного громадянства або громадянства іншої країни. Особливо це має стосуватись державних службовців I – III категорій посад і прирівняних до них службовців інших органів публічної влади.

Разом з тим, досить важко однозначно оцінити переваги та недоліки з позицій функціонування публічної служби набуття додаткових привілейованих прав на території іноземної країни особами, що мають відповідний документ (карта поляка, угорця, росіянина), порівняно з рештою громадян своєї країни.

Таким чином, є доцільним тлумачення Конституційним Судом України конституційного принципу єдиного громадянства, внесення змін до Закону України “Про громадянство України” з метою включення раніше виключених з нього підстав втрати громадянства України та тлумачення терміну “добровільне набуття громадянства іншої держави”.

#### Література:

1. Закон України “Про громадянство України”. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2235-14>
2. Закон України “Про державну службу”. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
3. Закон України “Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство”. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=163-16>
4. Кодекс адміністративного судочинства України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>
5. Конституційне право України : [підруч. для студ. вищих навч. закл.] / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : ВД “Ін Юре”, 2002. – С. 99.
6. Сократова А. Подвійне громадянство в Україні: проблеми та перспективи / А. Сократова. – Режим доступу : <http://pinchukfund.org/storage/students/works/2007/201.rtf>
7. Сурмін Ю. Концептуально-методологічні підходи осмислення сутності й тенденцій розвитку державної служби / Ю. Сурмін // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”. – 2007. – Вип. 1 (16). – С. 354–363.

Надійшла до редколегії 08.10.2010 р.