

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДВІЙНОГО ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

Досліджено проблеми існування подвійного громадянства, проаналізовано причини виникнення біпатризму в Україні з урахуванням досвіду інших країн. У висновках висловлено пропозиції щодо внесення змін до ст. 19 Закону України «Про громадянство України» та вказано, за яких умов можна запобігти поширенню випадків подвійного громадянства в Україні.

Ключові слова: громадянство, права людини, національна безпека, подвійне громадянство, єдине громадянство.

Толкачева І. А. Проблемные вопросы законодательного регулирования двойного гражданства в Украине

Изучены проблемы существования двойного гражданства, детально проанализированы причины возникновения бипатризма в Украине с учетом опыта других стран. В выводах высказаны предложения о внесении изменений в ст. 19 Закона Украины «О гражданстве Украины» и указано, при каких условиях можно предотвратить распространение случаев двойного гражданства в Украине.

Ключевые слова: гражданство, права человека, национальная безопасность, двойное гражданство, единое гражданство.

Tolkachova I. A. Problematic questions of legislative regulation of dual citizenship in Ukraine

The article is dedicated to the studying of the problem of dual citizenship's existence, the reasons of appearance of dual citizenship in Ukraine are analyzed in detail taking into consideration the experience of other countries. In conclusions it is proposed to introduce changes to the Article 19 of the current Law of Ukraine On Citizenship of Ukraine, and the conditions, under which it would be possible to prevent spreading the cases of dual citizenship in Ukraine, are pointed.

Key words: citizenship, human rights, national security, dual citizenship, single citizenship.

Періодичне внесення змін до законодавства України про громадянство свідчить про невизначеність політики нашої держави з цього питання. Незважаючи на складність проблеми, українська юридична наука, на жаль, все ще не приділяє їй належної уваги. Саме тому вона не втрачає своєї актуальності та потребує детального аналізу і на двадцять другому році незалежності України.

Серед науковців подвійне громадянство знаходить велику кількість прихильників і ще більше – противників. Держави по-різному ставляться до подвійного громадянства своїх громадян. Одні розцінюють його як безпосередню загрозу національній безпеці та впроваджують різні форми протидії цьому явищу. Інші, навпаки, використовують всі можливі переваги подвійного громадянства.

Питання подвійного громадянства не є однозначним. Так, воно зачіпає, з одного боку, права і свободи людини, з іншого – інтереси держави. Розглядати його потрібно з урахуванням прав і свобод людини та національної безпеки держави.

© ТОЛКАЧОВА Ірина Анатоліївна – здобувач відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України

Дослідженням інституту громадянства України в цілому, а також окремих його аспектів займалися такі вчені, як Р.Б. Бедрій¹, Ю.Р. Боярс², Л.Д. Восводін, Д.Л. Златопольський³, С.К. Косаков⁴, О.С. Лотюк⁵, В.Ф. Мелашенко⁶, М.І. Суржинський⁷, Ю.М. Тодика⁸, П.Ф. Чалий⁹.

Україна належить до тих держав, які не визнають подвійного (множинного) громадянства, оскільки вважають, що особа не може одночасно ефективно користуватися правами та виконувати обов'язки щодо декількох держав. Це положення закріплене в законодавстві України.

Коло осіб, які належать до громадянства України, визначено у ст. 3 Закону України «Про громадянство України». Громадянами України є:

1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України;

2) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 року) проживали в Україні і не були громадянами інших держав;

3) особи, які прибули в Україну на постійне місце проживання після 13 листопада 1991 року і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», а також діти таких осіб, які прибули разом з батьками в Україну, якщо на момент прибуття в Україну вони не досягли повноліття;

4) особи, що набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про громадянство України» у разі, якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він також визнається лише громадянином України.

У Законі визначено підстави, за яких може розглядатися питання про втрату громадянства України. Зокрема, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 19 Закону громадянин України, який після досягнення ним повноліття добровільно набув громадянство іншої держави, втрачає громадянство України.

Принцип єдиного громадянства має своє закріплення в Конституції України (ст. 4) та відповідно до п. 1 ст. 2 Закону України «Про громадянство України» виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України¹⁰.

Незважаючи на те, що в законодавстві України закріплено принцип єдиного громадянства, що зазначено вище, останнім часом проблема подвійного громадянства набула для України особливої гостроти. Кількість біпатридів (осіб, що одночасно належать до громадянства двох або більше держав) з кожним роком збільшується та обчислюється нині тисячами.

Подвійне громадянство або множинне – такий правовий статус особи, за яким вона одночасно володіє громадянством більш ніж однієї держави. Подвійне громадянство, як і безгромадянство, слід розглядати як негативні явища, оскільки як апатризм, так і біпатризм не є кращим правовим становищем для людини в її відносинах з державою¹¹.

Можна простежити тенденцію поширення подвійного громадянства, незважаючи на зусилля міжнародного співтовариства щодо його обмеження. Так, коло-

сальні міграції останньої чверті століття призвели до того, що в країнах Західної Європи і Північної Америки склалися великі групи постійних жителів-іноземців. Середній термін мешкання таких переселенців у європейських країнах складає більше десяти років, причому налічується вже немало вихідців з інших держав у другому і третьому поколіннях. Зрозуміло, імміграція не породжує біпатризм автоматично. Проте багато іммігрантів і їх нащадків набувають подвійного громадянства через закони про громадянство, що діють в країнах імміграції. До того ж у багатьох державах останнім часом законодавство про громадянство зазнало зміни, сприяючи набуттю іммігрантами подвійного громадянства.

Так, наприклад, у тих країнах, де закон про громадянство заснований на критерії походження, діти у минулому могли успадковувати лише громадянство батька. Тепер в більшості таких країн громадянство передається дітям як від батька, так і від матері. Це означає, що діти від змішаних шлюбів, зазвичай, отримують громадянство обох батьків. А число таких шлюбів у післявоєнний період має тенденцію до зростання.

У багатьох країнах законодавство про громадянство переважно або частково ґрунтується на так званому *jus soli* («право ґрунту»), що надає вирішального значення факту народження особи на території даної держави. Такий підхід, природно, породжує багаточисельні ситуації подвійного громадянства. У США і Канаді діти іммігрантів (а у Великобританії – майже всі), що народилися в цих країнах, при народженні отримують громадянство відповідних держав. Діти іммігрантів, що народилися у Франції, зазвичай набувають французького громадянства після досягнення 18-річного віку, за тієї умови, якщо вони до цього моменту ще живуть на французькій території. Проте в кожній з названих чотирьох країн майже всі ці діти матимуть щонайменше ще одне громадянство. Річ у тому, що в більшості країн еміграції закони про громадянство ґрунтуються на *jus sanguinis* («право крові»), інакше кажучи, на критерії походження: тому діти іммігрантів отримують громадянство батьків, незважаючи на те, що народилися в іншій країні.

Множинне громадянство виникає не лише як волевиявлення особи, а й внаслідок різноманітних колізій у законодавствах країн, з якими особу пов'язує походження чи місце постійного проживання. У другому випадку множинне громадянство виникає як об'єктивний юридичний факт, незалежно від волевиявлення особи, оскільки стосується не конкретної особи, а різних підходів у законодавствах країн до визначення спільноти своїх громадян¹².

Поширення подвійного громадянства стимулюється також характерними для нашого часу великими переміщеннями біженців. Біженці, як правило, натуралізуються частіше та швидше ніж інші іммігранти, та від них лише в окремих випадках вимагається відмова від попереднього громадянства як попередня умова натуралізації.

Причинами виникнення подвійного громадянства, окрім міграції населення, можуть бути: зміна кордонів держав і розбіжність правового регулювання порядку придбання і втрати громадянства різних держав. Подвійне громадянство найчастіше породжується в результаті колізії законодавства різних держав, коли одна держава при визначенні належності до свого громадянства слідує принципу, що виключає «право крові», тобто визнає своїми громадянами осіб, батьки яких є його громадянами, а інша держава виключно слідує принципу «право ґрунту», тобто визнає своїми громадянами осіб, які народилися на її території.

Подвійне громадянство часто створює для його носія негативні наслідки, серед яких: наслідки, пов'язані з наданням дипломатичного захисту особам з

подвійним громадянством; наслідки, пов'язані з військовою службою осіб з подвійним громадянством. У першому випадку можливі дві ситуації: 1) дипломатичний захист особі з подвійним громадянством намагається надати одна з держав, громадянство якої ця особа має, проти іншої держави її громадянства. У даному випадку питання про дипломатичний захист практично відпадає. Точніше, спроба її надати допустима, але такий захист буде відхилений на тій підставі, що відповідна особа має громадянство держави, проти якої виявляється захист, 2) особа з подвійним громадянством опиняється на території третьої держави, і на території цієї держави постає питання про надання їй дипломатичного захисту з боку держав її громадянства. Влада держави перебування, звичай, у цій ситуації зважає на громадянство тієї держави, з якою особа з подвійним громадянством має найміцніший фактичний (принцип ефективного громадянства) зв'язок (наприклад громадянство держави, на території якої ця особа постійно проживає або мовою якої говорить тощо). Ці критерії не є досконалими. Отже, громадянство однієї із заінтересованих держав переважає.

Тому законодавство України про громадянство спрямоване на скорочення випадків біпатризму (подвійного громадянства) та апатризму (безгромадянства). Україна уклала численні міжнародні договори з цього приводу. Одним із прикладів є Договір між Україною та Республікою Узбекистан про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства, укладений 15 грудня 1996 р. та ратифікований 13 липня 1999 р.¹³.

Є ряд країн, які як і Україна виступають виключно за принцип єдиного громадянства, не допускають подвійного громадянства (Литва, Німеччина, Швеція, Японія, ПАР, Філіппіни). Умовою набуття громадянства такої держави є відмова від іноземного громадянства. Наприклад, у законі про підданство Японії від 4 травня 1950 р. передбачено вимогу, аби особа, яка звертається з проханням про натуралізацію, не мала громадянства або в результаті натуралізації втрачала колишнє громадянство (п. 5 ст. 4).

На початку 1960-х років держави-члени Ради Європи зіткнулися з низкою проблем у зв'язку з наявністю у багатьох європейців двох і більше громадянств. З метою запобігання подібним прецедентам Рада Європи в 1963 р. прийняла Конвенцію про скорочення випадків множинного громадянства і про військовий обов'язок у випадках множинного громадянства.

У більшості країн СНД і Балтії законодавство про громадянство не передбачає запровадження інституту подвійного громадянства.

З метою запобігання подвійному громадянству законодавство України визнає як добровільне припинення громадянства України (вихід з громадянства), так і примусове припинення громадянства України (втрата громадянства).

Вихід з громадянства України за ініціативи особи можливий лише для тих громадян України, які виїхали на постійне місце проживання за кордон та набули громадянство іншої держави, або мають гарантію набуття іноземного громадянства (частини 1, 12 ст. 18 Закону України «Про громадянство України»). Таке обмеження спрямоване на гарантування захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб держави у зв'язку зі зміною громадянства особи, уникнення випадків виходу з громадянства України осіб, обізнаних з відомостями, що становлять державну таємницю, чи підозрюються у вчиненні злочину, унеможливлення знаходження на території України іноземців з невизначеним правовим статусом тощо. Зазначена норма Закону відповідає положенням ст. 8 Європейської кон-

венції про громадянство, згідно з якими держава-учасниця може передбачити у своєму внутрішньодержавному праві норму, згідно з якою відмовлятися від її громадянства можуть тільки ті громадяни, які постійно проживають за кордоном.

Підставами для втрати громадянства України є: добровільне набуття громадянством України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття; набуття особою громадянства України на підставі ст. 9 Закону України «Про громадянство України» внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів; добровільний вступ на військову службу іншої держави, яка, відповідно до законодавства цієї держави, не є загальним військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою.

Втрата громадянства України відбувається не внаслідок волевиявлення особи, а ініціюється відповідними органами державної влади за наявності документального підтвердження зазначених фактів (якщо особа проживає на території України, подання про втрату громадянства України готується Міністерством внутрішніх справ України, а якщо вона постійно проживає за кордоном – Міністерством закордонних справ України), за результатом чого остаточне рішення приймає Президент України¹⁴.

Визнання Конституцією України єдиного громадянства в Україні є одним із суттєвих принципів громадянського суспільства, умовою існування міцної суверенної Української держави, яка будується на демократичних і правових засадах. Конституційне положення покликане забезпечити єдиний правовий статус для всіх громадян, які мешкають на території України та мають українське громадянство. Забороняється можливість юридичних утисків громадян, які прийняли громадянство інших держав, але мають помешкання на території України.

Єдине громадянство в Україні є умовою стабільності політичної і соціальної ситуації в країні, усуває моральну напругу, національну конфронтацію людей, які на засадах спільної патріотичної мети і солідарності будують незалежну Українську державу. Встановивши принцип єдиного громадянства, Конституція України вносить упорядкованість і врегульованість у суспільні процеси. В свою чергу, це дає можливість координувати й узгоджувати інтереси різних соціальних груп і політичних сил, підводити правову основу під складну систему зв'язків і відносин людей у суспільстві. Тому світова практика йде шляхом негативного ставлення до біпатризму, тобто наявності осіб з подвійним громадянством¹⁵.

Незважаючи на те, що ст. 3 Угоди між Україною та Російською Федерацією про невідкладні заходи з формування Військово-Морських Сил України та Військово-Морського Флоту Росії на базі Чорноморського флоту від 17 червня 1993 р. передбачала, що питання, які стосуються подвійного громадянства військовослужбовців і цивільного персоналу ВМФ Росії, осіб, які звільнені з військової служби, та членів їх сімей, що знаходяться на території України, повинні визначатися окремою Угодою, на сьогодні таку Угоду не укладено.

Отже, певна кількість громадян України, які проживають на Кримському півострові, зараз проходить службу у військових формуваннях Чорноморського флоту Російської Федерації. Ця категорія громадян документована паспортами РФ, однак при цьому вони залишаються громадянами України.

До громадян України, які, відповідно до угод між Україною і Російською Федерацією щодо Чорноморського флоту, перейшли на службу до підрозділів Чорноморського флоту Російської Федерації, процедура оформлення втрати грома-

дянства України не може бути застосована, оскільки вони фактично отримали згоду державних органів України щодо вступу на військову службу іншої країни. Можна зробити висновок, що на сьогодні відсутній механізм припинення громадянства України цією категорією військовослужбовців Чорноморського флоту Російської Федерації.

З урахуванням того, що законодавство з питань громадянства України та Російської Федерації встановлює пріоритет дії міжнародних договорів над національним законодавством, питання подвійного громадянства військовослужбовців Чорноморського флоту Російської Федерації доцільно вирішувати шляхом укладення відповідних угод щодо надання таким особам права на вибір громадянства (українського або російського), якими буде передбачено, що у такому разі інше громадянство припиняється у спрощеному порядку.

Так, проблема подвійного громадянства має комплексний характер і набуває дедалі більшої актуальності в Україні через вплив як зовнішніх, так і внутрішніх чинників. Про ризики та загрози існування такого явища може, зокрема, свідчити військовий конфлікт між Російською Федерацією й Грузією у 2008 р. Тоді обґрунтуванням агресивних дій проголошувалась необхідність захисту російських громадян на території Грузії. Отже, вирішення питання з приводу розробки механізмів виявлення та запобігання випадків біпатризму в Україні є своєчасним. З іншого боку, в українському політикумі немає єдності підходів до категоричного заперечення можливості подвійного громадянства.

Переговорний процес між Україною і Росією з проблем врегулювання цього питання тривав протягом декількох останніх років, проте домовленості досягнуто не було.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що обраний напрям дослідження є важливим і актуальним. Україні слід вдосконалювати законодавство в цій сфері, укладати двосторонні угоди про спрощений порядок зміни громадянства, в тому числі з Російською Федерацією, приєднуватися до міжнародних договорів, які сприятимуть запобіганню випадків виникнення подвійного громадянства в Україні. *Також, на нашу думку, доцільно повернути до ст. 19 Закону України «Про громадянство України» положення, яке було закріплене в п. 4 ст. 20 Закону України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р. (в редакції від 16 квітня 1997 р.), відповідно до якого однією з підстав втрати громадянства України було перебування за межами України особи за умови, що вона не стала без поважних причин на консульський облік протягом семи років. Також до ст. 19 чинного Закону, а саме до підстав втрати громадянства, внести пункт і викласти в такій редакції: «Приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може перебувати в громадянстві України». На нашу думку, такі зміни сприятимуть скороченню випадків подвійного громадянства в Україні.*

1. *Бедрій Р.Б.* Конституційно-правові основи громадянства України: Монографія. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. – 164 с. 2. *Боярс Ю.Р.* Вопросы гражданства в международном праве. – М.: Международные отношения, 1986. – 157 с. 3. *Воеводин Л.Д., Златопольский Д.Л.* Государственное право зарубежных социалистических стран: Учебник. – 3-е изд. – М.: Изд-во МГУ, 1984. – 368 с. 4. *Косаков С.К.* Конституционные основы советского гражданства. – Фрунзе: Кыргызстан, 1984. – 96 с. 5. *Лотюк О.С.* Принципи громадянства України відповідно до Конституції України // Право України. – 1998. – № 7 – С. 9. 6. *Мелашенко В.Ф.* Принципи громадян-

ства України // Право України. – 1992. – №7 – С. 12-14. **7.** Суржисинський М.І. Інститут громадянства України: конституційно-правовий аспект: Монографія / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Наукова думка, 2011. – 214 с. **8.** Тодика Ю.М. Громадянство України: конституційно-правовий аспект: Навч. посіб. – Х.: Факт, 2002. – 254 с. **9.** Чалий П.Ф. Елемент державності – інститут громадянства // Політика і час. – 2001. – № 1. – С. 38-46. **10.** Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65. **11.** Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. – М., 1996. **12.** *Науково-практичний коментар Закону України «Про громадянство України».* – К., 2002. – 251 с.

УДК. 342.53

Т. Д. КАДУК

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Досліджуються особливості парламентського контролю за функціонуванням органів виконавчої влади в Україні як одного з основних напрямів контрольної діяльності Верховної Ради України. Розглядаються проблеми конституційно-правового регулювання реалізації парламентом України контрольних повноважень за діяльністю українського уряду, формуються висновки та пропозиції щодо їх вирішення. Робиться висновок про те, що здійснення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади об'єктивно зумовлене органічним поєднанням принципу законності з принципом поділу влади, що передбачає підконтрольність виконавчої влади органу законодавчої влади.

Ключові слова: механізм стримувань і противаг, парламентський контроль, складові парламентської контрольної діяльності.

Кадук Т. Д. Проблемы реализации парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти в Украине

Рассматриваются особенности парламентского контроля за функционированием органов исполнительной власти в Украине как одного из основных направлений контрольной деятельности Верховной Рады Украины. Рассматриваются проблемы конституционно-правового регулирования реализации парламентом Украины контрольных полномочий за деятельностью украинского правительства, формулируются выводы и предложения по их решению. Делается вывод о том, что осуществление парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти объективно обусловлено органическим сочетанием принципа законности и принципа разделения властей, предусматривающего подконтрольность исполнительной власти органу законодательной власти.

Ключевые слова: механизм сдержек и противовесов, парламентский контроль, составные парламентской контрольной деятельности.

Kaduk T. D. Problems of parliamentary control over the executive power in Ukraine

This article investigates features of parliamentary control over the functioning of the executive power in Ukraine, as one of the main directions of the controlling activities of the

© КАДУК Тарас Дмитрович – здобувач кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича