

УДК 342.718(477)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3702435>

О.І. ЗОЗУЛЯ,

доцент кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, доцент, м. Харків, Україна;
e-mail: oizozulia@gmail.com;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БІПАТРИЗМУ В УКРАЇНІ

O.I. ZOZULIA,

Ass. Professor, Chair of Fundamental and Law Disciplines,
Kharkiv National University of Internal Affairs, Doctor of Law,
Associate Professor, Kharkiv, Ukraine; e-mail: oizozulia@gmail.com;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>

PROBLEMS AND PROSPECTS OF LEGAL REGULATION OF BIPATRISM IN UKRAINE

АНОТАЦІЇ (ABSTRACTS), КЛЮЧОВІ СЛОВА (KEY WORDS)

Постановка проблеми. Питання подвійного громадянства в Україні на тлі неоднозначного його конституційно-правового регулювання, порівняно значного фактичного поширення подвійного громадянства серед громадян України та гострої суспільно-політичної полеміки з даного приводу виявляють необхідність аналізу проблем і перспектив розвитку біпатризму в Україні. Для вирішення поставлених задач було використано такі **методи** наукового пізнання, як формально-юридичний, порівняльно-правовий, системно-структурний, логіко-семантичний та інші. **Метою** роботи є поглиблений аналіз теоретичних положень і конституційно-правових засад біпатризму в Україні, визначення його основних рис, характеристика переваг і недоліків визнання біпатризму в існуючих соціально-політичних реаліях, а також обґрунтування перспективних напрямків правового регулювання біпатризму в Україні. **Результат.** Встановлено, що до вирішення проблеми подвійного громадянства має застосовуватись виважений, комплексний підхід з урахуванням очікуваних позитивних і негативних наслідків впровадження обраної державної політики у даній сфері як для національної безпеки України, так і для правового статусу її громадян. Подвійне громадянство, як об'єктивне політико-правове явище, має дістати законодавчого визнання, не заохочуючи біпатризм, а чітко встановлюючи підстави та порядок правомірного набуття подвійного громадянства, його правові наслідки. Важливим завданням держави є цілеспрямована протидія причинам і умовам, які сприяють біпатризму, зниження його привабливості для громадян – перш за все, шляхом покращення безпекової та соціально-економічної ситуації в Україні, проведення патріотичного та правового виховання населення. **Висновки.** Обґрунтовано, що в Україні подвійне громадянство повинно допускатись лише на підставі міжнародних договорів України з іншими державами, які мають ухвалюватися з урахуванням суспільних запитів, національних інтересів і стану міждержавних відносин. Не може допускатись подвійне громадянство з державами, політика або дії яких становлять реальну чи потенційну загрозу національній безпеці України, – перш за все, з Російською Федерацією. Показано, що у регулюванні біпатризму мають поєднуватись застосовуватись внутрішньодержавні та міжнародно-правові засоби, зокрема щодо закріплення дієвих механізмів виявлення фактів подвійного громадянства, комплексного вирішення зумовлених біпатризмом колізійних питань. За приховування факту подвійного громадянства або неправомірне добровільне набуття громадянства іншої держави (наприклад, Російської Федерації) має бути встановлена і реально застосовуватись адміністративна та кримінальна відповідальність. Повнолітнім громадянам України, які з різних причин наразі вже мають громадянство держави, з якою Україна не визнаватиме подвійне громадянство, повинно гарантуватись право вибору громадянства, не реалізація якого протягом встановленого терміну може бути підставою припинення громадянства України.

Ключові слова: біпатризм; подвійне громадянство; національна безпека; громадянин; права; обов'язки; переваги; недоліки

Problem statement. Issues of dual citizenship in Ukraine against the background of ambiguous constitutional-legal regulation of these issues, the relatively significant actual spread of dual citizenship among Ukrainian citizens and acute socio-political controversy on this issue reveal the need to analyze the problems and prospects for the development of bipatrim in Ukraine. To solve these problems, such **methods** of scientific cognition were used as formal-legal, historical-legal, system-structural, logical-semantic and others. The **purpose** of the article is to analyze in depth the theoretical basis and constitutional-legal foundations of bipatrim in Ukraine, to identify its main features, to characterize the advantages and shortcomings of recognizing bipatrim in existing socio-political realities, as well as to substantiate the perspective directions of legal regulation of bipatrim in Ukraine. **Results.** It is established that to solve the problem of dual citizenship, a well-considered, comprehensive approach should be applied, taking into account the expected positive and negative consequences of implementing the chosen state policy in this field, both for the national security of Ukraine and for the legal status of its citizens. Dual citizenship as an objective political and legal phenomenon should gain legislative recognition, without encouraging bipatrim, but clearly setting out the grounds and procedure for the legitimate acquisition of dual citizenship, its legal consequences. An important task of the state is purposeful counteraction to the causes and conditions that contribute to bipatrim, reducing its attractiveness to citizens – above all, by improving the security and socio-economic situation in Ukraine, patriotic and legal education of the population. **Conclusions.** It is substantiated that in Ukraine dual citizenship should be allowed only on the basis of international treaties of Ukraine with other states, which should be approved with regard of public requests, national interests and the condition of interstate relations. Dual citizenship with states, whose policies or actions pose a real or potential threat to Ukraine's national security, above all, with the Russian Federation, should not be allowed. It is shown that domestic and international remedies should be combined in the regulation of bipatrim, in particular to consolidate effective mechanisms for revealing dual citizenship facts and to complex resolve collisions caused by bipatrim. For concealing the fact of dual citizenship or unlawful voluntary acquisition of citizenship of another state (for example, the Russian Federation), administrative and criminal liability should be established and actually applied. Adult citizens of Ukraine, who for various reasons already hold the citizenship of a country, with which Ukraine will not recognize dual citizenship, should be guaranteed the right to choose a nationality, not the realization of which within the prescribed period may be the reason for termination of Ukrainian citizenship.

Key words: *bipatrim; dual citizenship; national security; citizen; rights; duties; advantages; shortcomings*

Постановка проблеми

Питання подвійного громадянства в Україні на тлі неоднозначного його конституційно-правового регулювання, порівняно значного фактичного поширення подвійного громадянства серед громадян України та гострої суспільно-політичної полеміки з даного приводу наразі набувають дедалі більшої актуальності. Особливо в контексті національної, мовної та релігійної неоднорідності України, сучасних процесів глобалізації та інтеграції України до Європейського Союзу, виїзду громадян України за кордон з метою проживання і працевлаштування (насамперед, через економічний занепад і бойові дії в Україні), а також масового надання громадянства Російської Федерації на тимчасово окупованій нею території України та в зоні проведення операції Об'єднаних сил. А відтак, у рамках удосконалення інституту громадянства України й вбачаються актуальними питання конституційно-правових засад подвійного громадянства та перспектив його розвитку в Україні.

Зазначимо, що окремі теоретичні та практичні питання біпатризму (поліпатризму) в Україні та зарубіжних країнах раніше вже розглядалися у науковій літературі. Зокрема, П.О. Великоречанін досліджував особливості правового регу-

лювання множинного громадянства [1]; І.В. Огнівець – правові наслідки подвійного громадянства [2]; О.О. Сподинський – шляхи вирішення питання подвійного громадянства в Україні [3]; І.А. Толкачова – проблематику законодавчого регулювання біпатризму в Україні [4]; С.Б. Чехович – стан і недоліки нормативно-правового регулювання подвійного (множинного) громадянства [5]. У той же час означені наукові роботи стосуються здебільшого лише деяких особливостей біпатризму, переваг і недоліків його запровадження в Україні, комплексно не характеризуючи сучасний стан правового регулювання питань подвійного громадянства в Україні, доцільність і ризики його визнання та розвитку в існуючих соціально-політичних реаліях.

Щодо сутності та проблем реалізації подвійного громадянства в Україні та зарубіжних країнах, то Пітер Дж. Спіро (Peter J. Spiro, 2010) досліджував подвійне громадянство як невід'ємне право людини в умовах глобалізації, питання визнання державами біпатризму [6]; Йоахім Блаттер (Joachim Blatter, 2011) – особливості сприйняття подвійного громадянства з позиції п'яти нормативних теорій демократії, вплив біпатризму на їх реконцептуалізацію [7]; Шаболч Погоній (Szabolcs Pogonyi, 2011) – дилему подвійного

громадянства та суверенітету і безпеки держави, вплив біпатризму на демократичну рівність та народний суверенітет [8] тощо.

Загалом із урахуванням зарубіжного досвіду впровадження та функціонування в Україні інституту подвійного громадянства потребує більш поглибленого аналізу теоретичних положень і конституційно-правових засад біпатризму в Україні, визначення його основних рис, переваг і недоліків, що і є метою статті. Її новизна полягає у сформульованих напрямках удосконалення інституту біпатризму в Україні на основі комплексного узагальнення його очікуваних і перспективних переваг та недоліків. Завданнями статті є аналіз і характеристика сучасних правових засад подвійного громадянства в Україні, існуючих проблем біпатризму та оптимальних заходів їх вирішення у нинішніх державно-правових і соціально-політичних реаліях України.

Правові засади подвійного громадянства в Україні

Як відомо, громадянство це юридично визначений, стійкий, необмежений у просторі правовий зв'язок між особою і державою, що визначає їх взаємні політичні, соціальні та інші права та обов'язки, зумовлює належність людини до певної держави. У свою чергу, подвійне громадянство (біпатризм) передбачає особливе правове положення людини одночасно у громадянстві (підданстві) двох або більше держав. При цьому, від біпатридів слід відрізнити власне окремим державам "подвійне громадянство", що, наприклад, мало місце у СРСР (громадянство держави і суб'єкта федерації) і, згідно ст.9 Договору про ЄС, де-факто є у Європейському Союзі (міжнародно-правове громадянство ЄС і внутрішнє громадянство її держави-члена).

Згідно ст.4 Конституції України від 28.06.1996 р. [9], "в Україні існує єдине громадянство", що віднайшло своє втілення у закріпленому ст.2 Закону України "Про громадянство" від 18.01.2001 р. № 2235–III [10] однойменному принципі. Принцип єдиного громадянства України лише виключає можливість існування громадянства її адміністративно-територіальних одиниць, але прямо не заперечує можливість поєднання особою громадянства України з громадянством (підданством) іншої держави (водночас не визнаючи наслідків біпатризму). Насамперед, тут йдеться про різні випадки недобровільного, автоматичного набуття іншого громадянства громадянами України, що має на меті забезпечення дотримання їх прав та інтересів, збереження правового зв'язку з державою Україна. Напри-

клад, визнання множинного громадянства дітей, які автоматично набули його при народженні, гарантується ст.14 ратифікованої Україною Європейської конвенції про громадянство від 06.11.1997 р. [11]. Це, до речі, вказує на помилковість висловлюваної окремими вченими тези, що метою принципу єдиного громадянства є "уникнення біпатризму" в Україні [3, с.84]. Хоча підстави та порядок правомірного набуття подвійного громадянства в Україні (втім, як і сам термін "подвійне громадянство") все ще не дістали предметного законодавчого врегулювання.

Від випадків правомірного подвійного громадянства слід відрізнити примусове автоматичне набуття проживаючими на тимчасово окупованій території громадянами України громадянства Російської Федерації, яке згідно ст.5 Закону України від 15.04.2014 р. № 1207–VII [12] не тільки не є підставою для втрати громадянства України, але й взагалі не визнається Україною. Попри відповідність викладеного підходу практиці зарубіжних країн не можна не відмітити очевидну складність розмежування випадків "примусового автоматичного" та добровільного набуття такими громадянами України громадянства Російської Федерації.

При цьому, принципово помилково вважаємо позицію О.О. Сподинського щодо визначення як біпатридів громадян України, які набули "громадянство" самопроголошених "Донецької народної республіки" та "Луганської народної республіки" [3, с.84]. Адже, як відомо, останні є терористичними квазідержавними утвореннями, окупаційною адміністрацією Російської Федерації в окремих районах Донецької та Луганської областей, якій априорі не може бути властивий такий державно-правовий інститут як громадянство.

Разом із тим, добровільне набуття повнолітнім громадянином України громадянства іншої держави статтею 19 Закону України від 18.01.2001 р. № 2235–III [10] прямо визначається як підстава втрати громадянства України. Дану норму можна розглядати як фактичну заборону саме добровільного біпатризму в Україні. Однак, сьогодні така заборона має здебільшого лише номінальний характер у зв'язку з відсутністю в Україні дієвих механізмів виявлення та юридичного підтвердження фактів подвійного громадянства, складністю доведення саме добровільності набуття громадянства іншої держави (звернення з відповідною заявою/клопотанням) за відсутності сприяння з боку інших держав, потребою видання Указу Президента України про втрату громадянства (а не його автоматичною

втратаю з моменту набуття особою громадянства іншої держави). До того ж, виходячи зі ст.20 Закону України від 18.01.2001 р. № 2235–III [10], незалежно від підстав набуття особою подвійного громадянства вона матиме всі права і обов'язки громадянина України аж до моменту припинення/втрати нею громадянства України. У відносинах з Україною біпатрид розглядається виключно як громадянин України, що взагалі знижує визначеність його правового статусу й ускладнює реалізацію непогоджених між собою прав і обов'язків громадянина України та іншої держави.

Для запобігання біпатризму в Україні не може вважатись достатньою вимога при прийнятті до громадянства України подання особою суто формальної декларації про відсутність іноземного громадянства або зобов'язання його припинити (ст.9 Закону України від 18.01.2001 р. № 2235–III [10]). Надто тривалим є й дворічний термін для подання документу про припинення іноземного громадянства, протягом якого відповідна особа може безпідставно користуватись усіма правами громадянина України, наприклад, займаючи посади в органах публічної влади. У зв'язку з цим актуалізується як суттєве скорочення терміну та деталізація механізму подання документу про припинення іноземного громадянства, конкретизація підстав звільнення іноземців від обов'язку його подання, так й інтенсифікація міжнародно-правового співробітництва держав з метою верифікації наявності або відсутності у їх громадян подвійного громадянства (можливо, через укладення договорів про запобігання множинного громадянства).

На вирішення даних питань загалом направлений поданий Президентом України законопроект від 13.12.2019 р. № 2590 [13], хоча він і не передбачає цілісного механізму втрати громадянства України у разі добровільного набуття громадянства іншої держави. Доцільною вбачається й подальша проробка питань щодо застосування у віддаленій перспективі (за прикладом Данії, Китаю, Японії та інших країн) автоматичної втрати громадянства України особою саме у разі добровільного набуття нею громадянства іншої держави. При цьому, до підстав позбавлення (втрати) громадянства України не слід відносити будь-яке здійснення біпатридом обумовлених іноземним громадянством прав чи обов'язків (як це передбачалось законопроектом від 13.03.2017 р. № 6175 [14]), що саме по собі ще не підтверджує добровільність набуття чи реалізації особою статусу громадянина іншої держави.

При цьому, першочерговим тут могло би бути наразі відсутнє чітке законодавче врегулювання заборони множинного громадянства як принципу громадянства України. Радикальним, але й ефективним засобом запобігання біпатризму в Україні може бути застосування за добровільне набуття подвійного громадянства не лише втрати громадянства України, але й сьогодні фактично ще відсутньої адміністративної та кримінальної відповідальності. Попри дещо половинчасті пропозиції щодо встановлення лише адміністративної відповідальності за приховування громадянства іншої держави [15, с.70] максимально дієвим для дотримання принципу єдиного громадянства буде саме адміністративна та кримінальна відповідальність не тільки за приховування громадянином України іноземного громадянства, а й за його набуття. Хоча у разі збереження в Україні єдиного громадянства законодавство також повинно спрямовуватись не лише на майбутнє запобігання випадків біпатризму, але й на надання особам, які вже мають два чи більше громадянств, обов'язку юридично підтвердженого вибору одного з них і відмови від іншого (наприклад, законопроектом від 13.03.2017 р. № 6175 [14] передбачалось покладення на біпатридів обов'язку протягом шести місяців припинити іноземне громадянство). Крім цього, не можна залишати поза увагою потребу реального усунення не лише законодавчих прогалин, а і політичних, соціально-економічних й інших причин та умов, які сприяють набуттю громадянами України громадянства інших держав.

Переваги та недоліки біпатризму в Україні

Проблема подвійного громадянства в Україні на сьогодні потребує не заперечення чи самоусунення з боку держави, а адекватної реакції у вигляді чіткого формулювання її ставлення до біпатризму та визначення правових наслідків для біпатридів. При цьому, як у законопроектній практиці, так і у науковій літературі висловлюються протилежні пропозиції від офіційного визнання інституту множинного громадянства [16, с.166] до законодавчого визначення біпатризму як загрози національній безпеці України [5, с.45]. Дискусійність же питання визнання та розвитку в Україні інституту подвійного громадянства, перш за все, потребує з'ясування та співвідношення його очікуваних переваг і перспективних ризиків.

Зокрема, узагальнено до основних переваг легалізації добровільного подвійного громадянства в Україні слід віднести наступне.

Перш за все, подвійне громадянство дозволяє особі користуватись правами громадян одразу двох держав, їх гарантіями, юридичним і соціальним захистом. Особливо наочно це виявляється у набутті громадянами України громадянства однієї з країн-членів Європейського Союзу, що забезпечує їм свободу пересування, проживання та працевлаштування на всій території ЄС. Обираючи ту чи іншу державу постійного проживання, біпатрид одночасно "активізує" зручніший для себе статус громадянина такої держави, фактично призупиняючи реалізацію прав, свобод та обов'язків громадянина іншої держави.

Також гарантування біпатризму в Україні може розглядатись як один із аспектів сприйняття та впровадження в Україні спільних цінностей та принципів країн Європейського Союзу, використання здобутків європейського конституціоналізму. Адже попри різні підходи до визнання або заборони біпатризму у зарубіжних країнах інститут подвійного громадянства (з певними обмеженнями або без них) визнається у більшості країн Європейського Союзу.

Окрім того, подвійне громадянство в Україні за умов дефіциту працездатного населення сприятиме, з одного боку, посиленню зв'язку з Україною та репатріації її доволі великої діаспори, а, з іншого боку, збереженню громадянства України її сучасними трудовими й іншими емігрантами. Поширений біпатризм сприятиме інтенсифікації взаємовпливу, політичних і економічних зв'язків України з державами другого громадянства її громадян. Сюди можна віднести й, наприклад, стимулювання інтеграції та натуралізації іммігрантів різних національностей (зокрема біженців), додаткове гарантування їх прав і свобод, підвищення привабливості України для іноземців і залучення трудових ресурсів, спрощення ведення біпатридами підприємництва тощо.

Визнання в Україні біпатризму багато у чому буде легалізацією та юридичним оформленням вже реально існуючого явища, забезпечить відповідність законодавства про громадянство фактичним суспільним відносинам, здійснюючи їх упорядкування та правову охорону.

У свою чергу, визнання в Україні подвійного громадянства може мати певні ризики та негативні наслідки. Адже, як слушно відзначається у науковій літературі, біпатризм гальмує процес формування нації, її спільних цінностей та єдності, послаблює правовий зв'язок громадянина з державою (її спроможність впливати на громадян і захищати їх права), може провокувати

міжнародні конфлікти [17, с.27; 18, с.8; 19, с.34]. Відзначимо, що сам по собі біпатризм не здатен розв'язати існуючі в Україні етнічні, мовні, релігійні та інші протиріччя, а навпаки може їх заглибити, уповільнюючи формування єдиної нації.

Досить цікавою є й позиція Д.М. Белова і Є. Лазорика, що "множинне громадянство є правовою аномалією", оскільки біпатрид використовує права та свободи лише держави постійного проживання [15, с.69, 70]. Не погоджуючись із саме "аномальністю" усталеного для конституційної практики багатьох країн інституту подвійного громадянства, слід дійсно констатувати значне ускладнення ним взаємовідносин особи з державами її громадянської приналежності. Однак, ефективність даного інституту пов'язана не стільки з неможливістю біпатрида одночасно повноцінно здійснювати права та обов'язки громадянина кількох держав, скільки з розширенням його правосуб'єктності, узгодженістю й неколізійністю поєднання у статусі особи прав і обов'язків громадянина різних держав, можливістю їх послідовної належної реалізації.

Дискусійною вважаємо й тезу, що неможливістю одночасно виконувати обов'язки громадянина різних держав біпатрид "виявляє неповагу або підриває суверенітет відповідної держави" [15, с.69]. Як на нас, визнання державою інституту подвійного громадянства саме по собі вже є формою реалізації її державного суверенітету та надання згоди на застосування щодо частини своїх громадян, які одночасно мають громадянство іншої держави, особливого порядку реалізації їх прав, свобод і обов'язків. Очевидно, що не йдеться про неповагу до держави чи порушення її суверенітету, якщо її громадяни дотримуються національного законодавства про подвійне громадянство. З іншого боку, біпатризм значно ускладнює розуміння лояльності (відданості, патріотизму) особи відносно кожної з держав його громадянства.

Зазначимо, що у разі легалізації подвійного громадянства значна кількість громадян України (переважно у прикордонних регіонах) набуде громадянства не стільки високорозвинених країн світу (Великобританія, США, ФРН та інші), скільки сусідніх Російської Федерації, Угорщини та Румунії, що з урахуванням їх складних двосторонніх відносин з Україною і навіть експансіоністської зовнішньої політики (РФ) може "виправдовувати" їх втручання у внутрішні справи України й становити значну загрозу її національній безпеці та суверенітету. Адже за неофіційними даними 5–10 % громадян України вже є

біпатридами, у тому числі сотні тисяч – мають громадянство Росії, а велика кількість – набули громадянство країн-членів ЄС, зокрема й окремі парламентарі та вищі посадові особи України [20; 21]. У зв'язку із цим з метою запобігання сепаратизму та використання в Україні геополітичної технології Російської Федерації щодо "захисту своїх громадян закордоном" (вже реалізованої у Молдові та Грузії, у Криму та на сході України) першочерговим має бути встановлення заборони подвійного громадянства з Російською Федерацією або ж дозволу набуття подвійного громадянства лише держав-членів ЄС, НАТО та інших держав на підставі угод про визнання подвійного громадянства.

Крім цього, зайняття громадянами України з подвійним громадянством посад суддів та інших посад державної служби (які зокрема передбачають доступ до державної таємниці) обґрунтовано ставить під сумнів належне виконання такими особами своїх повноважень виключно в інтересах Українського народу, посилює недовіру до влади й загалом теж може розглядатись як загроза національній безпеці України. Те ж саме рівною мірою має стосуватись не тільки державних службовців, але, перш за все, й глави держави, парламентарів і членів уряду, щодо ймовірної наявності у яких громадянства іноземних держав періодично з'являється інформація. При цьому, слід не погодитись із радикальною тезою І.В. Зозулі, що неприйнятність зайняття біпатридами державних посад актуалізує повну заборону подвійного громадянства в Україні [19, с.34], натомість же має йтися про вжиття сумірних заходів для забезпечення дотримання такого обмеження.

Зокрема попри (обтяжену складністю виявлення фактів подвійного громадянства) існуючу фрагментарну заборону перебування біпатридів на державних посадах (посилення якої передбачається законопроектом від 13.12.2019 р. № 2590 [13]) може бути встановлена кримінальна та адміністративна відповідальність за приховування (несвоєчасне повідомлення) громадянином України наявності у нього подвійного громадянства (як це, наприклад, передбачалось законопроектами від 07.02.2014 р. № 4116, від 24.11.2015 р. № 3514 та іншими). Наприклад, кримінальна відповідальність найбільш доцільно застосовувати до біпатридів, які займають державні посади, а адміністративну відповідальність – щодо інших осіб за порушення законодавства про громадянство. При цьому, маємо не погодитись із тезою про відсутність суспіль-

ної небезпечності у приховуванні подвійного громадянства [22, с.83–84], оскільки такі діяння підривають один із стрижневих інститутів держави, впливають на спроможність громадянина здійснювати свої права і обов'язки, можуть завдавати шкоди іншим охоронюваним суспільним відносинам (хоча й навряд чи слід розглядати біпатризм як "непряме пособництво сепаратизму та тероризму" [3, с.84]). Крім того, як відзначається у науковій літературі [5, с.45], в інтересах національної безпеки можуть потребувати обмеження й інші права та свободи біпатридів, які стосуються питань конституційного ладу та державного суверенітету.

Послаблення впливу України на своїх громадян внаслідок набуття ними громадянства інших держав зумовлює виникнення низки колізійних питань, пов'язаних з подвійним військовим обов'язком біпатриду, подвійною сплатою ним податків, реалізацією виборчих прав, пенсійним й іншим соціальним забезпеченням, обмеженим дипломатичним захистом, кримінальною юрисдикцією тощо. На вирішення даних питань, наприклад, направлена Конвенція про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства від 06.05.1963 р. [23]. Її ратифікація Україною, а також укладення інших багатосторонніх і двосторонніх міжнародних договорів сприятиме детальному врегулюванню наслідків подвійного громадянства, розмежуванню юрисдикції держав щодо їх біпатридів (наприклад, на основі критерію "ефективного громадянства", що зазвичай передбачає визначення держави постійного проживання). Вказане є невід'ємною частиною механізму забезпечення реалізації подвійного громадянства в Україні, водночас не означаючи потребу запропонованого Д.М. Беловим і Є. Лазорик саме узгодження запровадження біпатризму в Україні з "урядами США, ЄС та Росії" [15, с.68–69], вирішення питання щодо чого належить до виключної юрисдикції самої держави.

У зв'язку із цим досить виваженим вбачається запропоноване С. Константиновським закріплення у Конституції України права громадян України на множинне громадянство на підставі міжнародних договорів з іншими державами [16, с.166]. Такий підхід, що витікає з положень ст.31 останньої редакції Конституції Української РСР від 20.04.1978 р. № 888–ІХ, не тільки виключає подвійне громадянство з державам, які втручаються у внутрішні справи України, але й дозволяє комплексно вирішити колізії національного законодавства держав в частині набуття

громадянства дітьми, сплати податків, виконання військового обов'язку, дипломатичного захисту, перетину біпатридами державного кордону, запобігання уникненню кримінальної відповідальності і т. ін. Держава має упорядкувати процес набуття подвійного громадянства, водночас не заохочуючи поширення біпатризму й мінімізуючи його негативні наслідки. Слід погодитись із Ю.С. Палєєвою [18, с.9], що при виваженій державній політиці визнання біпатризму сприятиме запобіганню його не контрольованому збільшенню, зниженню внутрішньодержавної та зовнішньополітичної напруженості.

У той же час повна заборона в Україні подвійного громадянства на тлі економічного занепаду і триваючих бойових дій може призвести до відмови (втрати) переважною більшістю вже існуючих біпатридів від громадянства не іншої держави, а України. А постійне проживання (у тому числі компактно) на території України значної кількості таких іноземних громадян – представників відповідних національних меншин може лише підвищити загрозу національній безпеці, ускладнити роботу органів публічної влади на місцевому рівні та відносини з сусідніми державами, заохочуватиме їх до втручання у внутрішні справи України. Примусове позбавлення громадянства України біпатридів, які постійно проживають закордоном (діаспора, трудові мігранти, мешканці невизнаного Придністров'я), матиме наслідком втрату ними зв'язку з Україною.

Висновки

До вирішення проблеми подвійного громадянства має застосовуватись виважений, комплексний підхід з урахуванням очікуваних позитивних і негативних наслідків впровадження обраної державної політики у даній сфері як для національної безпеки України, так і для правового статусу її громадян. Системне й послідовне удосконалення державної політики та законодавства з питань громадянства має ґрунтуватись на наступному:

1. Законодавче визнання подвійного громадянства як об'єктивного політико-правового явища, яке Україна має не заохочувати, але чітко встановлювати підстави та порядок правомірного набуття подвійного громадянства, його правові наслідки. Обов'язковою складовою цього повинна бути цілеспрямована протидія держави причинам і умовам, які сприяють біпатризму, зниження його привабливості для громадян – перш за все, шляхом покращення безпекової та соціально-економічної ситуації в Україні, про-

ведення патріотичного та правового виховання населення.

2. В Україні подвійне громадянство повинно допускатись лише на підставі міжнародних договорів України з іншими державами, які мають ухвалюватися з урахуванням суспільних запитів, національних інтересів і стану міждержавних відносин. Не може допускатись подвійне громадянство з державами, політика або дії яких становлять реальну чи потенційну загрозу національній безпеці України, – перш за все, з Російською Федерацією.

3. У регулюванні біпатризму мають поєднуватись застосовуватись внутрішньодержавні та міжнародно-правові засоби, зокрема щодо закріплення дієвих механізмів виявлення та підтвердження фактів подвійного громадянства, пришвидшення та деталізації порядку підтвердження відмови від іноземного громадянства при прийнятті до громадянства України, а також комплексного вирішення зумовлених біпатризмом колізійних питань (сплата податків, виконання військового обов'язку, дипломатичний захист, перетин державного кордону, запобігання уникненню кримінальної відповідальності і т. ін.). За приховування факту подвійного громадянства або неправомірне добровільне набуття громадянства іншої держави (наприклад, Російської Федерації) має бути встановлена і реально застосовуватись адміністративна та кримінальна відповідальність (остання, перш за все, щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування).

4. Повнолітнім громадянам України, які з різних причин наразі вже мають громадянство держави, з якою Україна не визнаватиме подвійне громадянство, повинно гарантуватись право вибору громадянства, не реалізація якого протягом встановленого терміну може бути підставою припинення громадянства України. Щодо громадян України, які постійно проживають на тимчасово окупованій території та території проведення операції Об'єднаних сил, вищевикладене має застосовуватись лише після відновлення у відповідних регіонах конституційного ладу України.

Конфлікт інтересів

Автор заявляє про відсутність будь-якого конфлікту інтересів.

Вираз вдячності

Дослідження проведено без матеріально-фінансової підтримки юридичних чи фізичних осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великоречанін П. О. Правове регулювання множинного громадянства: монографія. Одеса: Юридична література, 2015. 179 с.
2. Огнівець І. В. Правові наслідки подвійного громадянства. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2001. Вип. 5. С. 234–242.
3. Сподинський О. О. Проблема подвійного громадянства в Україні: шляхи її вирішення. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 4. С. 83–86.
4. Толкачова І. А. Проблеми законодавчого регулювання подвійного громадянства в Україні. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 59. С. 122–128.
5. Чехович С. Б. Подвійне (множинне) громадянство: стан і проблеми нормативно-правового регулювання. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2008. № 3. С. 40–46.
6. Peter J. Spiro. Dual citizenship as human right. *International Journal of Constitutional Law*. 2010. Volume 8. Issue 1. P. 111–130. DOI: 10.1093/icon/mop035.
7. Joachim Blatter. Dual citizenship and theories of democracy. *Citizenship Studies*. 2011. Volume 15. Issues 6–7. P. 769–798. DOI: 10.1080/13621025.2011.600090.
8. Szabolcs Pogonyi. Dual citizenship and sovereignty. *Nationalities Papers*. 2011. Volume 39. Issue 5. P. 685–704. DOI: 10.1080/00905992.2011.599377.
9. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Про громадянство: Закон України від 18.01.2001 № 2235–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 13. Ст. 65.
11. Європейська конвенція про громадянство: від 06.11.1997 ETS N 166 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004.
12. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 № 1207–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 26. Ст. 892.
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства: Проект Закону України від 13.12.2019 № 2590 / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67632&pf35401=514099>.
14. Про внесення змін до Закону України "Про громадянство України" щодо реалізації права змінити громадянство: Проект Закону України від 13.03.2017 № 6175 / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61320&pf35401=417465>.
15. Белов Д. М., Лазорик Є. Біпатризм в Україні: теоретичний та практичний аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Вип. 31. Т. 1. С. 65–70.
16. Константиновський С. Щодо питання множинного громадянства в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 163–167.
17. Довбиш М. О. Актуальність подвійного громадянства для України. *Teoretyczne i praktyczne innowacje naukowe: zbiór raportów naukowych* (29–31.01.2013, Kraków). Kraków: Diamond trading tour, 2013. Str. 25–29.
18. Палєєва Ю. С. Інститут подвійного громадянства: проблема на міжнародному рівні або допустимий інститут. *Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія: Юридичні науки*. 2015. № 2. С. 5–10.
19. Зогуля І. В. Нормативно-правове регулювання запобігання проходження державної служби біпатридами. *Право і Безпека*. 2012. № 2. С. 34–39.
20. Пояснювальна записка до Проекту Закону України від 07.02.2014 № 4116 / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=49734&pf35401=290998>.
21. Питання множинного громадянства в Україні: шляхи нормативно-правового врегулювання: Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/mnozh_gromad-ef6ee.pdf.
22. Суржинський М. І. Множинне (подвійне) громадянство та національна безпека України. *Сучасні проблеми правової системи України: зб. матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф.* (26 лист. 2015, м. Львів). Львів: Галиц. вид. спілка. 2015. С. 83–84.
23. Конвенція про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства: від 06.05.1963 ETS N 043 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_302.

REFERENCES

1. Velykorechanin, P. O. (2015). *Pravove rehulyuvannya mnozhynnoho hromadyanstva* [Legal regulation of multiple citizenship]. Monohrafiya. Odesa: Yurydychna literatura (in Ukr.).
2. Ohnivets', I. V. (2001). Pravovi naslidky podviynoho hromadyanstva [Legal consequences of dual citizenship]. *Naukovyy visnyk Dyplomatychnoyi akademiyi Ukrainy*, (5). 234–242 (in Ukr.).
3. Spodyns'kyy, O. O. (2017). Problema podviynoho hromadyanstva v Ukraini: shlyakhy yiyi vyrishennya [The problem of dual citizenship in Ukraine: ways to solve it]. *Chasopys Kyiv's'koho universytetu prava*, (4). 83–86 (in Ukr.).
4. Tolkachova, I. A. (2013). Problemy zakonodavchoho rehulyuvannya podviynoho hromadyanstva v Ukraini [Problems of Legislative Regulation of Dual Citizenship in Ukraine]. *Derzhava i pravo. Yurydychni i politychni nauky*, (59). 122–128 (in Ukr.).
5. Chekhovych, S. B. (2008). Podviyne (mnozhynne) hromadyanstvo: stan i problemy normatyvno-pravovoho rehulyuvannya [Dual (multiple) citizenship: the state and problems of regulatory regulation]. *Yurydychnyy visnyk. Povitryane i kosmichne pravo*, (3). 40–46 (in Ukr.).
6. Spiro, Peter J. (2010). Dual citizenship as human right. *International Journal of Constitutional Law*, 8(1). 111–130. DOI: 10.1093/icon/mop035.
7. Blatter, Joachim. (2011). Dual citizenship and theories of democracy. *Citizenship Studies*, 15(6–7). 769–798. DOI: 10.1080/13621025.2011.600090.
8. Pogonyi, Szabolcs. (2011). Dual citizenship and sovereignty. *Nationalities Papers*, 39(5). 685–704. DOI: 10.1080/00905992.2011.599377.
9. Konstytutsiya Ukrainy [Constitution of Ukraine]. Zakon Ukrainy (28.06.1996 No 254k/96-VR). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, (30). 141 (in Ukr.).
10. Pro hromadyanstvo [About citizenship]. Zakon Ukrainy (18.01.2001 No 2235–3). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, (13). 65 (in Ukr.).
11. *Yevropeys'ka konventsija pro hromadyanstvo* [European Convention on Nationality]. (06.11.1997 ETS N 166). Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004 (in Ukr.).
12. Pro zabezpechennya prav i svobod hromadyan ta pravovyy rezhyim na tymchasovo okupovaniy terytoriyi Ukrainy [On ensuring the rights and freedoms of citizens and the legal regime in the temporarily occupied territory of Ukraine]. Zakon Ukrainy (15.04.2014 No 1207–7). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, (26). 892 (in Ukr.).
13. *Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrainy shchodo pytan' hromadyanstva* [On Amendments to Some Citizenship Laws of Ukraine]. Proekt Zakonu Ukrainy (13.12.2019 No 2590). Retrieved from: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67632&pf35401=514099> (in Ukr.).
14. *Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrainy "Pro hromadyanstvo Ukrainy" shchodo realizatsiyi prava zminyty hromadyanstvo* [On Amendments to the Law of Ukraine "On Citizenship of Ukraine" on the Exercise of the Right to Change Citizenship]. Proekt Zakonu Ukrainy (13.03.2017 No 6175). Retrieved from: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61320&pf35401=417465> (in Ukr.).
15. Byelov, D. M., & Lazoryk, YE. (2015). Bipatryzm v Ukraini: teoretychnyy ta praktychnyy aspekty [Bipatriism in Ukraine: theoretical and practical aspect]. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho natsional'noho universytetu. Seriya Pravo*, 31(1). 65–70 (in Ukr.).
16. Konstantynovs'kyy, S. (2018). Shchodo pytannya mnozhynnoho hromadyanstva v Ukraini [Concerning the issue of multiple citizenship in Ukraine]. *Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, (5). 163–167 (in Ukr.).
17. Dovbysh, M. O. (2013). Aktual'nist' podviynoho hromadyanstva dlya Ukrayi [The relevance of dual citizenship for Ukraine]. *Teoretyczne i praktyczne innowacje naukowe: zbiór raportów naukowych* (29–31.01.2013, Kraków). Kraków: Diamond trading tour, Str. 25–29 (in Ukr.).
18. Palyeyeva, YU. S. (2015). Instytut podviynoho hromadyanstva: problema na mizhnarodnomu rivni abo dopustymy instytut [Dual Citizenship Institute: A Problem at the International Level or an Eligible Institute]. *Visnyk Dnipropetrovs'koho universytetu imeni Al'freda Nobelya. Seriya: Yurydychni nauky*, (2). 5–10 (in Ukr.).
19. Zozulia, I. V. (2012). Normatyvno-pravove rehulyuvannya zapobihannya prokhozheniya derzhavnoyi sluzhby bipatrydamy [Regulatory regulation of the prevention of the passage of public service by bipatrid]. *Pravo i Bezpeka*, (2). 34–39 (in Ukr.).
20. *Poyasnyval'na zapyska do Proektu Zakonu Ukrainy* [Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine]. (07.02.2014 No 4116). Retrieved from: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=49734&pf35401=290998> (in Ukr.).
21. *Pytannya mnozhynnoho hromadyanstva v Ukraini: shlyakhy normatyvno-pravovoho rehulyuvannya* [Multiple Citizenship Issues in Ukraine: Ways of Regulatory Regulation]. Analychna zapyska. Retrieved from: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/mnozh_gromad-ef6ee.pdf (in Ukr.).

22. Surzhyns'kyy, M. I. (2015). Mnozhynne (podviyne) hromadyanstvo ta natsional'na bezpeka Ukrayiny [Multiple (dual) citizenship and national security of Ukraine]. *Suchasni problemy pravovoyi systemy Ukrayiny: zb. materialiv 7 Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (26 lyst. 2015, m. L'viv)*. L'viv: Halyts. vyd. spilka. (s. 83–84) (in Ukr.).
23. *Konventsyya pro skorochennya vpadkiv bahatohromadyanstva ta pro viys'kovu povynnist' u vpadkakh bahato hromadyanstva* [Convention on the Reduction of Cases of Multi-Nationality and on Military Obligation in Cases of Many Nationality]. (06.05.1963 ETS N 043). Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_302 (in Ukr.).

ІНФОРМАЦІЯ ПРО СТАТТЮ (ARTICLE INFO)

Published in:

Форум права: 60 pp. 47–56.

Received: 03.02.2020

Accepted: 24.02.2020

Published: 26.02.2020

Related identifiers:
[10.5281/zenodo.3702435](https://zenodo.org/doi/10.5281/zenodo.3702435)
http://forumprava.pp.ua/files/047-056-2020-1-FP-Zozulia_8.pdf
http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2020_1_8.pdf
Cite as:
Зозуля, О. І. (2020). Проблеми та перспективи правового регулювання біпатризму в Україні. *Форум Права*, 60(1). 47–56. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3702435>.

 Zozulia, O. I. (2020). Problemy ta perspektyvy pravovoho rehulyuvannya bipatryzmu v Ukraini [Problems and Prospects of Legal Regulation of Bipatrim in Ukraine]. *Forum Prava*, 60(1). 47–56. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3702435>.

License (for files):

Creative Commons Attribution 4.0 International