

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ БІПАТРИДІВ В УКРАЇНІ PROBLEMS OF LEGAL PROTECTION OF BIPATRYDS IN UKRAINE

Рогач О.Я.,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

У статті розглянуто стан проблеми біпатризму в Україні, визначено фактори, які впливають на виникнення явища біпатризму, його переваги й недоліки. Обґрунтовано та запропоновано основні напрями й окремі актуальні заходи нормативно-правового удосконалення інституту громадянства в Україні.

Ключові слова: громадянство, єдине громадянство, множинне громадянство, біпатризм, права людини.

В статье рассмотрено состояние проблемы бипатризма в Украине, определены факторы, влияющие на возникновение явления бипатризма, его преимущества и недостатки. Обоснованы и предложены основные направления и отдельные актуальные меры нормативно-правового совершенствования института гражданства в Украине.

Ключевые слова: гражданство, единое гражданство, множественное гражданство, бипатризм, права человека.

The paper considers the problem of state bипатризм in Ukraine, the factors that affect the occurrence of phenomena бипатризм, its advantages and disadvantages. Grounded and offered basic directions and some actual measures regulatory improvement Institute citizenship in Ukraine.

Key words: citizenship, single citizenship, multiple citizenship, бипатризм human rights.

Постановка проблеми. У практиці міжнародних відносин мають місце випадки так званої кумуляції громадянства (біпатризму), коли особа володіє громадянством двох або більше держав. Як правило, проблема правового становища осіб з подвійним громадянством розглядається у теорії міжнародного права, між тим вона має важливе значення і для конституційного права. Це значення полягає у тому, що вона безпосередньо пов'язана з визначенням правового становища таких осіб на території держави, обсягу прав і свобод, гарантованих їм державою, а також і покладених на біпатридів обов'язків.

Біпатризм (подвійне громадянство) (від лат. *bis*- двічі та грец. *patris* – батьківщина) – належність особи одночасно до двох і більше держав. До таких осіб застосовується також термін «особи з множинним громадянством». Подвійне громадянство – результат колізії законів про громадянство різних держав [1, с. 39].

Подвійне громадянство виникає в силу багатьох причин, часом не залежних від волі таких осіб. Переважним джерелом подвійного громадянства є розбіжність у встановлених різними державами умовами та порядку набуття і втрати громадянства – за народженням, за сімейним станом (при укладенні шлюбу, розлучення або усиновлення) і при натуралізації за бажанням і клопотанням цієї особи.

Проблема біпатризму гостро стоїть практично у всіх етнополітичних регіонах України. До таких належать, у першу чергу, регіони з чисельним або етнокультурним домінуванням національної меншини, яка становить у сусідній державі титульний етнос: Закарпаття, Буковина, Крим. У цих регіонах України почастишали випадки добровільного набуття громадянами України іноземного громадянства, використовуючи етнічну приналежність. За попередніми оцінками експертів, друге громадянство вже мають від 1,5 до 3 млн. громадян України. Отже, кількість біпатридів в Україні з кожним днем збільшу-

ється, незважаючи на заборони, погрози з боку держави застосовувати відповідні санкції. Така ситуація вимагає швидкого реагування з боку України. Нагальним стає питання правового врегулювання біпатризму в законодавстві України.

Стан дослідження. Дослідження проблем біпатризму знайшли відображення у працях В. Я. Бойцова, К.М. Вітмана, Л. Д. Восводіна, А.І. Денисова, А.М. Колодія, В.В. Кравченка, О.А. Малиновської, А.В. Мещерякова, А.Ю. Олійника, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, В.М. Сафронова, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, М.І. Харчука, В.М. Шаповала та ін.

У розрізі міжнародного права інститут біпатризму знайшов відображення у працях М.О. Баймуратова, Ю.Р. Боярса, О.В. Журавки, І.І. Лукашука, Сантаяна Кабірдж, Є.С. Смирнової, Б.М. Топорніна тощо.

Метою даного дослідження є аналіз проблем правового регулювання біпатризму в Україні і обґрунтування можливостей їх вирішення.

Для досягнення цієї мети нами поставлені **наступні завдання:**

- розглянути стан проблеми біпатризму в Україні, визначити фактори, які впливають на процеси отримання громадянами України другого громадянства;
- охарактеризувати позитивні та негативні сторони біпатризму;
- визначити основні проблемні питання та запропонувати науково обґрунтовані варіанти їх вирішення.

Враховуючи складність проблеми біпатризму, хочемо виокремити фактори, які впливають на виникнення цього явища.

Зовнішні фактори:

1. Міграційні процеси. Міграцію населення неможливо зупинити, оскільки процеси глобалізації на сьогоднішній день набули інтенсивного характеру. Світовий простір розвивається, знаходиться на шляху світової глобалізації.

Поширення різноспрямованих тимчасових, зворотних, циркулярних міграційних потоків призвело до формування численної когорти людей, які впродовж життя переміщуються між різними державами, встановлюючи та підтримуючи різноманітні соціальні зв'язки у кожній із них. Мігранти другого й наступних поколінь від самого початку виховуються в умовах сталих міжнаціональних зв'язків. Це призводить до формування подвійної (а то й множинної) ідентичності, яка в багатьох випадках закріплюється у формі подвійного (множинного) громадянства. Міжнародні міграції, що набули небаченої інтенсивності, є вагомим чинником цього процесу. Вони призвели не лише до зміни ставлення, а й до трансформації сутності подвійного громадянства [2].

За підрахунками ООН, здійсненими на основі даних переписів населення різних держав, поза межами України проживають 6,6 млн осіб, народжених на її території, що становить 14,4 % населення [3, с. 249].

2. Ліберизація міжнародно-договірного механізму регулювання подвійного громадянства. Наприклад, Європейська конвенція про громадянство, підписана 6 листопада 1997 р. у Страсбурзі (Україна ратифікувала цей документ у 2006 році). Ця конвенція є прикладом того, що останнім часом простежується тенденція до лібералізації подвійного (множинного) громадянства в міжнародному праві. Відповідно до цієї Конвенції держава-учасниця дозволяє громадянам автоматично набувати інше громадянство при одруженні, а дітям – при народженні. Конвенцією також передбачається важливе положення про те, що громадяни держави-учасниці, які мають інше громадянство, на території держави-учасниці, де вони проживають, мають рівні права та обов'язки з громадянами цієї держави. Винятки становлять лише деякі політичні права і виконання військового обов'язку.

3. Зовнішня і внутрішня політика окремих держав, в рамках якої пропагується ідея про консолідацію всієї етнічної нації незалежно від того, які кордони розділяють її представників. Прикладами можуть слугувати такі держави-сусіди України: Угорщина, Румунія, Польща, Росія.

4. Широка фінансова, політична, культурна, соціальна підтримка іноземними державами етнічних діаспор. У грудні 2010 року в місті Берегово відкрито офіс-бюро депутата Європарламенту Бейли Ковача, який є представником угорської партії «Йоббік», що активно пропагує ідею консолідації всієї угорської етнічної нації. Завданнями офіс-бюро є благодійність у сфері культури, освіти, економіки, а також надання консультацій та допомоги закарпатським угорцям в оформленні та поданні документів на отримання громадянства Угорщини. У 2009 році угорська влада виділила для етнічних угорців на Закарпатті близько 3 млн. гривень на реалізацію культурно-освітніх програм. У 2011 році цей показник збільшився на 18 відсотків у порівнянні з 2010 роком [4].

У вересні 2008 року згідно з міждержавною угодою, яка була прийнята на засіданні українсько-угорської змішаної комісії, за сприяння громадського фонду Угорщини «Рідний край» в Ужгородському національному університеті створено Гуманітарно-природничий факультет з угорською мовою навчання, який активно фінансово підтримується Генеральним консульством Угорської Республіки в м. Ужгороді.

5. Активізація процесів з надання подвійного громадянства в країнах, які межують з Україною. Зокрема, в Угорщині, Румунії, Польщі вже прийняті закони, які суттєво спрощують процедуру набуття громадянства для представників етнічних діаспор. Аналогічні нормативно-правові акти готуються в Росії.

Внутрішні фактори:

1) З 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 [5].

2) Колізійність, нечіткість норм Закону України «Про громадянство» щодо питань біпатризму та відсутність механізму, який дозволяв би здійснювати облік громадян України, які набули громадянство інших країн.

У Законі України «Про громадянство України» (надалі Закон), визначено, що законодавство України про громадянство ґрунтується, відповідно до ст. 4 Конституції України, на принципі «єдиного громадянства». Водночас у Законі немає визначення біпатризму або множинного громадянства, а серед принципів державної політики (ст. 2) відсутній принцип недопустимості таких випадків. Натомість серед основних принципів державної політики закріплений принцип запобігання явищу безгромадянства.

Якщо згідно із Законом процес набуття українського громадянства іноземцями й відповідної втрати їх попереднього громадянства має супроводжуватись достатніми гарантіями, то процес підтвердження отримання українськими громадянами іноземного громадянства практично не визначений у законодавстві.

Згідно з Законом громадянство України виключає тільки можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Разом з тим Закон допускає можливість придбання громадянином України іншого громадянства: «Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України».

3. Етнічне відродження, активні інтеграційні процеси на території Європи сприяють зростанню ролі національних меншин в Україні. Цей процес супроводжується розширенням мережі установ, покликаних обслуговувати культурні запити етнічних спільнот, відродженням культури, прагненням пропагувати й розвивати, налагоджувати взаємозв'язки. Наприклад, на території Закарпатської області створені та активно діють численні угорські громадські організації – Демократична спілка угорців України та Товариство угорської культури Закарпаття. У 2005 році з'явилися дві політичні партії – Партія угорців України та Демократична партія угорців України.

4. Низький рівень соціально-економічної захищеності громадян в Україні, високий рівень безробіття, бідності, скорочення виробництва, невпевненість у завтрашньому дні, спонукає до виїзду громадян з країни. Особливо такі тенденції простежуються у молоді. За даними дослідження компанії HeadHunter, 91% українських фахівців з вищою освітою хочуть емігрувати. Тотальна більшість висококваліфікованих фахівців з вищою освітою думають про роботу за кордоном, оскільки українську молодь не влаштує економічна та політична ситуація в країні. Майже половина опитаних (48%) відповіла, що має наміри виїхати з України. 43% опитаних повідомили, що іноді розглядають можливість пошуку роботи за кордоном, і лише 4% не планують залишати Україну. Головною причиною еміграції молоді за кордон вважають відсутність гарного майбутнього для себе і своєї сім'ї в Україні. Також більшість опитаних вважають, що емігрувати краще у молодому віці [6].

5. Відсутність безвізового режиму з країнами ЄС. Не секрет, що одним з мотивів отримання іноземного громадянства для громадян України є можливість використання паспорта сусідньої держави як проїзного квитка-

ка у країні ЄС. На сьогодні склалася парадоксальна ситуація: ще до отримання безвізового режиму до Європи Україна опинилася у Європейському Союзі, щоправда, частинами: Буковина, Одещина, Закарпаття.

Слід підкреслити, що юридична природа біпатризму має суперечливий характер, оскільки поряд з позитивними, даному правовому явищу притаманні і негативні властивості.

Небезпеки подвійного громадянства.

1. Біпатризм гальмує процес формування спільних цінностей, пріоритетів розвитку нації та, відповідно, єдності народу.

2. Інститут біпатризму нівелює міцність стійкого юридичного зв'язку, який існує між громадянином і державою, послаблюючи стрижневий інститут державної системи – інститут громадянства.

3. Наслідком поширення практики набуття подвійного громадянства можуть стати міжнародні конфлікти (Росія-Грузія, Україна-Румунія), послаблення спроможності держави впливати на своїх громадян, а також захищати їхні інтереси за кордоном.

4. Біпатризм часто використовується для ухилення від обов'язків громадянина перед державою (військова служба, сплата податків), для полегшення кримінальної діяльності.

5. Масове отримання подвійного громадянства громадян України може загрожувати національній безпеці України. Деякі держави обгрунтовано побоюються, що величезна кількість біпатридів буде сприяти ослабленню суверенітету, можливості втручання у їх внутрішні справи. Існує поріг безпеки (за різними підрахунками від 5 до 15 відсотків іноземного населення), який держава не може перевищити.

Позитивні моменти подвійного громадянства

1. Отримуючи правовий статус біпатрида, особа може не поривати своїх зв'язків з країною походження та зберегти при цьому громадянство тієї держави, в якій постійно проживає, здійснює трудову діяльність.

2. Наявність громадянства країни проживання є гарантією надання особі соціальних, політичних, економічних та інших прав громадян.

3. Україна також могла б надавати своє громадянство вихідцям з України, що проживають в інших країнах. І це міг би бути вагомий аргумент для захисту прав цих людей на національні школи, вузи, бібліотеки та культурні центри в цих країнах. Причому мова не йде тільки про етнічних українців. Україна може і повинна піклуватися за кордоном про осіб інших національностей, якщо це колишні або справжні громадяни України. Десятки мільйонів вихідців з України розкидані по всьому світу і мають інше громадянство

4. Безперешкодний доступ до країн ЄС.

Висновки. Подвійне громадянство – спірна дилема. На неї не можна дати однозначну відповідь. Між

юристами, політиками та іншими громадськими діячами донині тривають непримиренні дискусії про шкоду або користь «кумулятивного громадянства». З іншого боку, посилення поваги до прав людини та поширення ставлення до громадянства як до одного із цих прав, що, зокрема, зафіксовано в Загальній декларації про права людини (стаття 15), обумовлюють терпимість до подвійного громадянства.

Враховуючи ту геополітичну ситуацію, в якій опинилася Україна, коли фактично всі сусідні держави (за винятком Білорусії та, в меншій мірі, Словацької Республіки) прийняли чи готуються прийняти закони щодо спрощеного набуття громадянства для етнічних співвітчизників, дане питання повинно бути вирішено в найближчий час.

Сучасний підхід до множинного громадянства уже не є однозначно негативним. Очевидним є усвідомлення, що воно може виникати незалежно від ставлення до нього внаслідок колізії законодавства, інших причин, повністю виключити які неможливо. При встановленні кумулятивного громадянства слід, перш за все, виходити з принципу забезпечення прав і свобод людини. Цю проблему слід розв'язати, перш за все, на законодавчому рівні в врахуванням міжнародного досвіду та, безумовно, в інтересах саме України.

З метою стримування неконтрольованого виникнення подвійного громадянства, нейтралізації його шкідливих проявів, врегулювання та захисту прав громадян України, які отримали громадянство іноземної держави, пропонуємо:

1) Законодавчо передбачити можливість закріплення за етнічними українцями подвійного громадянства на основі концептуальних підходів «сплячого» громадянства (на громадянина поширюються права та обов'язки, пов'язані з наявністю громадянства тієї держави, на території якої він перебуває).

2) Внести зміни в законодавство про громадянство та передбачити, що громадяни України вправі набути іноземне громадянство лише на підставі відповідних міждержавних двосторонніх договорів. В інакшому разі, такі громадяни позбавляються громадянства України. Особа з подвійним громадянством має стосовно до кожної з держав, громадянином яких вона є, лише ті права та обов'язки, які визначені договором між цими державами. При цьому сумарний обсяг прав та обов'язків вказаної особи нічим істотним не відрізняється від обсягу та характеру прав і обов'язків звичайних громадян.

3) З метою збереження цілісності і забезпечення безпеки України необхідно внести у законодавство щодо державної служби, служби у правоохоронних органах, органах місцевого самоврядування та державної таємниці положення про обмеження доступу осіб з подвійним громадянством до посад та відомостей, що становлять державну таємницю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства [Текст] / Черниченко С.В. – М. : Междунар. отношения, 1968. – 158 с.
2. Малиновська О.А. Подвійне громадянство в контексті міграційних переміщень доби глобалізації: загроза чи закономірність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/sp/2012_1/105-112.pdf
3. Migration and remittances // Factbook 2011. – Washington : World Bank, 2010 – 264 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf>.
4. Світлик Ярослав. Маленькі кроки до "Великої Угорщини" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mukachevo.net/ua/news/view/35380/>
5. Вітман К.М. Етнополітичні колізії навколо подвійного громадянства в Україні// Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/PORTAL/Soc_gum/nvmgu_ifp/2011_3/Vitman.pdf
6. Дослідження: 91% українських спеціалістів хочуть емігрувати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?doslidzhennya_91_ukrayinskih_spetsialistiv_hochut_emigruvati&objectId=281735/.