

DOI 10.18524/2304-1587.2018.2(33).148117  
УДК 342.713

**О. Р. Поєдинок**

кандидат юридичних наук, докторант  
Інститут міжнародних відносин  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,  
кафедра міжнародного права  
вул. Ілленка, 36/1, Київ, 04119, Україна

## МІЖНАРОДНО- ТА НАЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРИНЦИПУ ЄДИНОГО ГРОМАДЯНСТВА

Стаття присвячена розгляду міжнародно- та національно-правових аспектів принципу єдиного громадянства, проголошеного в ст. 4 Конституції України. Серед іншого, досліджуються проблемні питання тлумачення та застосування цього принципу, а також позиція України щодо явища множинного громадянства. Особливу увагу приділено міжнародним зобов'язанням України зі скорочення безгромадянства та у сфері захисту прав людини в контексті застосування принципу єдиного громадянства. Також запропоновано шляхи забезпечення одноманітного розуміння та застосування вказаного принципу.

**Ключові слова:** єдине громадянство, подвійне громадянство, множинне громадянство, безгромадянство.

**Постановка проблеми.** Як свідчать характерні для останніх кількох років громадські та політичні дискусії з питань громадянства, а також зареєстровані у Верховній Раді України законопроекти з цієї проблематики, суспільству в цілому та юридичній спільноті зокрема бракує одноманітного розуміння проголошених у чинній Конституції України принципів щодо громадянства. Перед усім, ідеться про принцип єдиного громадянства, зафіксований у статті 4 Основного Закону України, оскільки саме він є наріжним каменем усього наукового, громадського та політичного дискурсу щодо позиції України стосовно явища множинного/подвійного громадянства.

**Аналіз попередніх досліджень і публікацій.** Дослідженням принципу єдиного громадянства, закріпленого в українській Конституції, а також більш широко, безпосередньо пов'язаного з ним явища множинного громадянства, займалися В. М. Шаповал, В. П. Суботенко, С. В. Дрьомов, І. І. Дахова, С. В. Черниченко, Ю. Р. Боярс та інші. Проте, на нашу думку, принцип єдиного громадянства потребує додаткового дослідження у світлі зобов'язань України за міжнародним правом.

**Метою статті** є аналіз як національно-правових, так і міжнародно-правових аспектів конституційного принципу єдиного громадянства.

**Виклад основного матеріалу.** Стаття 4 Конституції України проголошує: «В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом». Пункт 1 статті 2 Закону України «Про громадянство України» деталізує принцип єдиного громадянства, закріплений у Конституції, і з нього випливає, що:

– окремі адміністративно-територіальні одиниці (виходячи з частини першої статті 133 Конституції України, ідеться про Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села) не можуть мати свого громадянства;

– якщо громадянин України набув громадянство іншої держави, 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.

Як бачимо із наведених вище положень, Україна не визнає наслідків подвійного громадянства, проте не забороняє подвійне громадянство як таке. Зокрема, обов'язок відмовлятися від другого громадянства для громадян України не передбачений. У зв'язку з цим варто згадати частину першу статті 19 Конституції України, яка проголошує: «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством».

Щоправда, В. П. Суботенко не вважає два останніх речення пункту 1 статті 2 Закону України «Про громадянство 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») частиною формулювання принципу єдиного громадянства. На її думку, принцип єдиного громадянства означає лише «громадянство держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України», що кореспондує першому реченню пункту 1 статті 2 Закону. Два наступних речення розкривають «зміст принципу визнання лише власного громадянства, хоча цей принцип не названо як окремий принцип законодавства про громадянство». В. П. Суботенко вважає, що він «не є складовою частиною принципу єдиного громадянства і також не впливає з принципу єдиного громадянства». Утім, незважаючи на таке розуміння змісту принципу єдиного громадянства, яке не співпадає з поглядами автора цієї статті, вона робить логічний та такий, що відповідає міжнародній практиці, висновок про те, що «Закон України «Про громадянство України», як і закон будь-якої держави, не виключає виникнення випадків подвійного (множинного) громадянства» та що «приведені правила виключають можливість дискримінації громадян України, які одночасно перебувають у громадянстві інших держав» [1].

Подібних висновків доходять і науковці, які вбачають, що принцип єдиного громадянства пов'язаний із проблематикою множинного громадянства. Так, В. М. Шаповал стверджує: «Практично в усіх країнах, де не визнається подвійне громадянство, визначення громадянства як єдиного означає, що громадянин конкретної держави, який набув громадянство іншої держави, у правових відносинах з цією конкретною державою вважається лише її громадянином. Таким чином фактично ігнорується факт подвійного громадянства. Однак це ігнорування не ліквідує подвійне громадянство, або біпатризм» [2].

На думку І. І. Дахової, «зазначення в законодавстві існування єдиного громадянства зовсім не означає, що громадянин України за жодних підстав не може мати подвійного громадянства. ... Це означає, що держава не бере

до уваги наявність у такої особи громадянства іншої держави і ставиться до неї тільки як до свого громадянина, надаючи їй всі права громадянина і покладаючи на неї всі відповідні обов'язки» [3].

Безумовно, в контексті дискусії (наукової, політичної та громадської) щодо принципу єдиного громадянства найбільше питань викликає ситуація добровільного набуття громадянином України іноземного громадянства. У таких випадках слід пам'ятати, що рішення про втрату громадянства України на підставі добровільного набуття громадянства іншої держави може бути прийняте Президентом України (частина третя статті 19 Закону України «Про громадянство України»), і що до видання відповідного указу Президента України громадянин України, який набув громадянство іноземної держави, користується всіма правами та несе всі обов'язки громадянина України (стаття 20 Закону). Крім того, механізм примусової втрати громадянства України внаслідок добровільного набуття іноземного громадянства є вкрай складним (а подеколи й неможливим) з точки зору практичної реалізації. Так, пункт 87 Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень для оформлення втрати українського громадянства вимагає подати «документ, що підтверджує добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, разом із документом, який підтверджує, що на момент такого набуття громадянин України досяг повноліття». Отримати перший зі згаданих документів нелегко, особливо у період загострення двосторонніх відносин, коли іноземна держава може ігнорувати запити українських уповноважених органів. У випадку з добровільним вступом на військову службу іншої держави, що також є підставою для втрати громадянства України, стикаємося з аналогічними проблемами з отриманням документів для підтвердження відповідних фактів. Крім того, оскільки Україна є учасницею Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 року та Європейської конвенції про громадянство 1997 року, необхідно переконатися в тому, що внаслідок втрати громадянства України особа не стане апатридом.

Згадаймо також, що є ряд передбачених уже згаданою статтею 19 Закону України «Про громадянство України» випадків, коли набуття іноземного громадянства не вважається добровільним і, відповідно, не може бути підставою втрати українського громадянства: а) одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави чи держав; б) набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновителів внаслідок усиновлення її іноземцями; в) автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем; г) автоматичне набуття громадянином України, який досяг повноліття, іншого громадянства внаслідок застосування законодавства про громадянство іноземної держави, якщо такий громадянин України не отримав документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави.

Крім того, серед біпатридів є громадяни України, які набули громадянство Російської Федерації за фактично примусовою «автоматичною» процедурою, внаслідок військової окупації та низки подальших квазіправових дій, спрямованих на анексію Автономної Республіки Крим та міста Севастополь. Відповідно до частини четвертої статті 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимча-

сово окупованій території України», факт отримання ними російського громадянства Україною не визнається, а отже не може вважатися добровільним та бути потенційною підставою для втрати громадянства України: «Примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянство Російської Федерації не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства України». По суті, йдеться про розширення встановленого статтею 19 Закону України «Про громадянство України» переліку випадків, коли набуття іноземного громадянства не вважається добровільним, а тому не може бути підставою для втрати українського громадянства.

Також важливо звернути увагу на ситуації, коли натуралізовані громадяни України відповідно до українського законодавства про громадянство можуть зберігати свої іноземні громадянства безстроково чи протягом певного часу: особи, яким було надано статус біженця чи притулок в Україні (що впливає з міжнародних зобов'язань України щодо захисту прав людини взагалі та біженців зокрема, передусім за Конвенцією про статус біженців 1951 року); особи, у яких існують незалежні від них причини неотримання документів про припинення іноземних громадянств (що впливає з вимог статті 16 Європейської конвенції про громадянство 1997 року); особи, які протягом двох років з моменту реєстрації їх громадянами України можуть зберігати іноземні громадянства, поки не настане встановлений українським законом граничний термін для надання доказів про припинення іноземних громадянств.

Отже, українським законодавством передбачено ряд випадків, коли особи можуть безперешкодно залишатися громадянами України, маючи при цьому громадянства іноземних держав, протягом встановленого періоду часу навіть безстроково. Водночас, українським правом також передбачені механізми попередження подвійного громадянства (наприклад, подання зобов'язання припинити іноземне громадянство разом із заявою про прийняття до громадянства України, втрата українського громадянства у випадку добровільного набуття іноземного громадянства, можливість виходу з громадянства України за умови наявності громадянства іноземної держави), проте на практиці такі механізми з об'єктивних і суб'єктивних причин спрацьовують не завжди.

Виходячи з викладеного вище, можна зробити висновок, що Україна має вельми реалістичний підхід до питання подвійного/множинного громадянства. Український законодавець хоч і не вітає випадки подвійного громадянства, для чого передбачив механізми його скорочення та попередження, проте усвідомлює, що, незважаючи на всі зусилля, біпатризм є об'єктивним явищем, повна ліквідація якого є неможливою, а тому сформулював своє ставлення до правових наслідків подвійного громадянства, яке втілюється в дослідженому принципі єдиного громадянства.

Утім, не всі поділяють таку позицію. Так, С. В. Дрьомов, автор аналітичної доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Інститут громадянства як регулятор впливу на стан забезпечення національної безпеки України», пов'язує принцип єдиного громадянства із можливістю притягнення особи до відповідальності за його недотримання: «В Україні станом на сьогодні діє закріплений в Конституції України принципово єдиного громадянства. Але при цьому жоден законодавчий акт не містить прямої заборони множинного громадянства. Національним законодавством також

не передбачена відповідальність за множинне громадянство. Тобто принцип єдиного громадянства ета нібито діє, але заходів правового впливу за його порушення не існує» [4]. Не можемо погодитися з цією думкою з кількох причин. По-перше, встановлення заборони множинного громадянства в національному праві є заходом, який завідомо не досягне своєї мети, оскільки законодавство однієї суверенної держави не може заборонити дію законодавства про громадянство іншої суверенної держави, а тому явище множинного громадянства існуватиме незалежно від ставлення до нього окремих держав (до речі, у згаданого автора подібна теза міститься на тій же сторінці, що й уже процитований фрагмент). По-друге, видається сумнівною думка про те, що можна передбачити відповідальність за те, що не є, та об'єктивно не може бути забороненим. По-третє, природа принципу єдиного громадянства полягає в невизнанні Україною правових наслідків іноземного громадянства, наявного у її власних громадян, незважаючи на час, спосіб і обставини набуття іноземного громадянства. Відповідно, цей принцип забезпечується не поведінкою фізичних осіб, які під страхом настання відповідальності повинні утримуватися від набуття іноземного громадянства, а державою, яка повинна забезпечувати рівність прав своїх громадян незалежно від наявності в них громадянств іноземних держав.

На жаль, на рівні практики правозастосування також немає єдності щодо розуміння принципу єдиного громадянства та регулювання питань подвійного громадянства в праві України. З метою ілюстрації розглянемо три судових рішення. У своїй постанові від 7 жовтня 2015 року у справі № 2а-1670/3115/12 Вищий адміністративний суд України зазначив: «Відповідно до статті 2 Закону України «Про громадянство України» подвійне громадянство не визнається» [5]. В ухвалі Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 18 грудня 2012 року у справі № 2а-13534/10/0470 знаходимо такий підхід до принципу єдиного громадянства: «Чинним законодавством України передбачене єдине громадянство України – громадянство держави України, даний принцип закріплений Конституцією України та Законом України «Про громадянство України». Законодавство України не передбачає подвійного громадянства» [6]. На думку ж Апеляційного суду Донецької області, «подвійне громадянство діючим законодавством заборонено» [7] (рішення від 12 серпня 2010 року у справі № 22ц-8701). Як бачимо, різні українські суди висловили три різні позиції щодо проблеми подвійного громадянства: «подвійне громадянство не визнається», «законодавство України не передбачає подвійного громадянства» та «подвійне громадянство діючим законодавством заборонено».

І це не поодинокі випадки розбіжностей у тлумаченні принципу єдиного громадянства. Таке неодноманітне розуміння та застосування відповідної конституційної та законодавчої норми призводить до порушення принципу правової визначеності, непевності правового статусу біпатрида та подеколи неможливості практичної реалізації прав і свобод, пов'язаних із належністю до українського громадянства.

На наш погляд, принцип єдиного громадянства повинен бути збережений у Конституції України, однак для уникнення його двозначних тлумачень і, як наслідок, помилок і зловживань під час його застосування, у тексті Конституції повинен також розкриватися зміст цього принципу. Утім, враховуючи складну процедуру внесення змін до Розділу I, що включає проведення всеукраїнського референдуму, як альтернативний варіант

пропонуємо звернення до Конституційного Суду України з метою офіційного тлумачення положення статті 4 Конституції України.

Висновки. Україна має вельми реалістичний підхід до питання подвійного/множинного громадянства. Український законодавець хоч і не вітає випадки подвійного громадянства, для чого передбачив механізми його скорочення та попередження, проте усвідомлює, що, незважаючи на всі зусилля, біпатризм є об'єктивним явищем, повна ліквідація якого є неможливою. Крім того, Україна має ряд міжнародних зобов'язань із попередження апатризму, а також захисту прав людини в цілому, що призводить до виникнення ситуацій, коли особи можуть безперешкодно ставати та залишатися громадянами України, маючи при цьому громадянства іноземних держав.

Такий підхід було втілено в принципі єдиного громадянства, який полягає не в забороні подвійного громадянства як такого, а в невизнанні правових наслідків іноземного громадянства у випадку громадян України. Інший аспект цього принципу має значно менший зв'язок із міжнародним правом, впливає з унітарної форми територіального устрою Української держави та полягає в виключенні можливості існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць.

На жаль, на рівні теоретичного тлумачення та практики правозастосування відсутнє одноманітне розуміння принципу єдиного громадянства, що призводить до порушення принципу правової визначеності, непевності правового статусу біпатрида та, подеколи, неможливості практичної реалізації прав і свобод, пов'язаних із належністю до українського громадянства. Для подолання цієї проблеми можна скористатися однією з двох можливостей: доповнення тексту статті 4 Конституції України для розкриття принципу єдиного громадянства чи звернення до Конституційного Суду України з метою офіційного тлумачення відповідного конституційного положення.

### **Список літератури**

1. Суботенко В. П. Науково-практичний коментар Закону «Про громадянство України» / За заг. ред. Л. М. Горбунової. К.: «МП Леся», 2008. 624 с.
2. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник / В. М. Шаповал. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2011. 464 с.
3. Дахова І. І. Принцип єдиного громадянства в законодавстві та практиці України та зарубіжних країн. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 26. С. 95-109.
4. Інститут громадянства як регулятор впливу на стан забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. / С. В. Дрьомов. К.: НІСД, 2017. 52 с.
5. Постанова Вищого адміністративного суду України від 7 жовтня 2015 року у справі № 2а-1670/3115/12. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52278263> (дата звернення: 10.10.2018).
6. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 18 грудня 2012 року у справі № 2а-13534/10/0470. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29495840> (дата звернення: 10.10.2018).
7. Рішення Апеляційного суду Донецької області від 12 серпня 2010 року у справі № 22ц-8701. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10963304> (дата звернення: 10.10.2018).

*Стаття надійшла до редакції 15.10.2018*

**О. Р. Поединок**

Институт международных отношений  
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко,  
кафедра международного права  
ул. Ильенко, 36/1, Киев, 04119, Украина

## **МЕЖДУНАРОДНО- И НАЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИНЦИПА ЕДИНОГО ГРАЖДАНСТВА**

### **Резюме**

Статья 4 Конституции Украины провозглашает: «В Украине существует единое гражданство. Основания приобретения и прекращения гражданства Украины определяются законом». Пункт 1 статьи 2 Закона Украины «О гражданстве Украины» развивает содержащийся в Конституции принцип единого гражданства следующим образом:

- отдельные административно-территориальные единицы Украины не могут иметь собственного гражданства;
- в случае приобретения гражданином Украины гражданства другого государства, в правовых отношениях с Украиной он признается только гражданином Украины;
- в случае приобретения иностранцем гражданства Украины, в правовых отношениях с Украиной он признается только гражданином Украины.

Принцип единого гражданства не эквивалентен запрету двойного/множественного гражданства в праве Украины. Скорее, речь идет о непризнании Украиной в случае украинских граждан юридических последствий иностранного гражданства (иностранцев).

Тем не менее, в Украине отсутствует единый подход к вопросам понимания и применения этого принципа. Такого единства можно достичь посредством толкования Конституционным Судом Украины статьи 4 Конституции либо путем внесения в Конституцию положения, четко передающего содержание принципа единого гражданства.

**Ключевые слова:** единое гражданство, двойное гражданство, множественное гражданство, безгражданство.

**O. R. Poiedynok**

Institute of International Relations of  
Kyiv Taras Shevchenko National University,  
The Department of International Law  
Illienka str., 36/1, Kyiv, 04119, Ukraine

## **INTERNATIONAL AND NATIONAL LEGAL ASPECTS OF THE PRINCIPLE OF SINGLE CITIZENSHIP**

### **Summary**

Article 4 of the Constitution of Ukraine reads as follows: “There shall be single citizenship in Ukraine. Grounds for obtaining and termination of Ukraine’s citizenship shall be determined by law”. Article 2(1) of the Law of Ukraine “On Citizenship of Ukraine” interprets the principle of single citizenship contained in the Constitution as follows:

– Individual administrative-territorial units cannot have their own citizenship;

– If a Ukrainian citizen has obtained the nationality of another state, he/she shall be regarded only as a Ukrainian citizen in his/her relations with Ukraine;

– If a foreigner has obtained Ukraine's nationality, he/she shall be regarded only as a Ukrainian citizen in his/her relations with Ukraine.

The principle of single citizenship is not equivalent to the prohibition of dual/multiple nationality in Ukrainian law. Rather, it is a matter of not recognising the legal consequences of foreign citizenship(s) in the case of individuals who have Ukrainian citizenship.

However, Ukraine lacks a uniform approach to the understanding and application of this principle. Such uniformity can be achieved either by means of interpretation of Article 4 of the Constitution by the Constitutional Court or by amending the Constitution with a more detailed wording of the principle of single citizenship which would articulate its exact meaning.

**Key words:** single citizenship, dual nationality, multiple nationality, statelessness