

УДК 341.1/8

Зубко Анна Олександрівна –

студентка 3 курсу 1 групи

Інституту прокуратури та кримінальної юстиції

Національного юридичного університету

Імені Ярослава Мудрого

Anna O. Zubko –

3rd year student, 1st group

the Criminal Justice and Prosecutors' Training Institute,

Yaroslav Mudryi National Law University

(77 Pushkinska Street, Kharkiv, 61024, Ukraine)

Проблема «купівлі» громадянства: міжнародно-правовий аспект

Основною метою статті є спроба проаналізувати шляхи отримання кількох громадянств внаслідок інвестування або придбання нерухомості чи активів національних підприємств. В роботі зафіксовано класифікація країн, що надають таку можливість, залежно від процедури отримання громадянства. В статті ці дві групи країн розглядаються на прикладах Домініки, Мальти, Кіпру, США та Болгарії. Також в статті наводиться позиція українського законодавця щодо подвійного громадянства.

Ключові слова: ознаки громадянства, множинне громадянство, переваги та недоліки поліпатризму.

Основной целью статьи является попытка проанализировать пути получения нескольких гражданств в результате инвестирования или приобретения недвижимости, а так же активов национальных компаний. В работе зафиксирована классификация стран, предоставляющих такую возможность, в зависимости от процедуры получения гражданства. В статье эти две группы стран рассматриваются на примерах Доминики, Мальты, Кипра, США и Болгарии. Также в статье приводится позиция украинского законодателя в этом вопросе.

Ключевые слова: признаки гражданства, множественное гражданство, преимущества и недостатки полипатризма.

A.O. Zubko Problem of “Purchase” of Citizenship: International Legal Aspects

The main purpose of the article is to analyze the ways of obtaining several citizenships as a result of investing or acquiring real estate or assets of national enterprises. The paper gives a classification of countries that provide such opportunity depending on the procedure for obtaining citizenship: whether it occurs immediately after making an investment or obtaining a residence permit and the possibility of the subsequent entry into citizenship after a certain period of time. In the article, these two groups of countries are considered by examples of Dominica, Malta, Cyprus, the United States and Bulgaria.

The author emphasizes that the possibility of obtaining several nationalities should be regulated by the national legislation of each country separately. Therefore, the article also gives the position of the Ukrainian legislator on this issue. The paper identifies the main features of citizenship as a legal category, examines its content, as well as defines the main obligations assumed by each other individual and state as a result of the existence of such a legal relationship as citizenship between them. It is also proposed to consider the advantages and disadvantages both for a person seeking two or more citizenships, and for the state of its primary citizenship and the state which grants her second citizenship.

The author makes the conclusion that multiple citizenship is an advantage for an individual as a result of expanding his capabilities in different spheres of activity, but the state of primary citizenship suffers only losses in the form of emigration of talented people and the leakage of capital beyond the state.

Keywords: signs of citizenship, multiple citizenship, advantages and disadvantages of poly parties.

Постановка проблеми Можливість отримання громадянства у зв'язку з інвестицією в наш час набуває все більшої популярності. Кожен суб'єкт цього процесу має з цього певний зиск, зазвичай, майнового характеру. На мою думку, вже саме існування можливості «купити» громадянство ставить під сумнів класичну концепцію цього інституту як реально існуючого та ефективного зв'язку між особою та державою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Українські дослідники-конституціоналісти (Р. Бедрій, О. Лотюк, М. Суржинський, Н. Шукліна) спрямовували свою увагу, в першу чергу, на дослідження громадянства як політико-правового інституту в цілому. Зарубіжні вчені (К. Барнард, Г. де Бурка, Б. де Вітте, Ю. Габермас, Т. Гаддлстоун, С. Засен, К. Йопке, С. Каррера, Т. Кассуто, В. Кимліка, Д. Костакопулу, П. Крег, П. Спіро, М. ла Торре, Н. Фостер, А. Шахар, Г. Шнайдер і Дж. Шоу) розглядали питання сутності та правової природи громадянства, його законодавче регулювання і застосування на практиці.

Невирішені раніше проблеми. Визначення переваг та недоліків наявності множинного громадянства в особи та можливість його отримання внаслідок інвестиційної діяльності.

Мета. Проаналізувати шлях отримання кількох громадянств внаслідок інвестування або придбання нерухомості чи активів національних підприємств.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до положень Європейської конвенції про громадянство від 6 листопада 1997 року поняття «громадянство» означає правовий зв'язок між особою та державою без зазначення етнічного походження особи [1, с.359].

До основних ознак громадянства як правової категорії варто віднести:

- 1) юридичну (правову) визначеність;
- 2) стійкий характер такого зв'язку;
- 3) необмеженість у часі;
- 4) необмеженість у просторі;
- 5) обов'язкова наявність двох суб'єктів – фізичної особи та держави;
- 6) виступає елементом правосуб'єктності фізичної особи.

Виходячи з наведених положень можна зробити висновок, що такий зв'язок особи та

держави, як громадянство має характеризуватися стійкістю, що, в першу чергу, виражається у тривалому характері таких правовідносин та відсутності впливу на них зовнішніх факторів.

Проте виникають випадки, коли особа має кілька громадянств (зокрема, у випадках, коли дитина автоматично набула їх за народження або внаслідок укладення шлюбу [1, с. 359]). Таке явище отримало назву «множинне громадянство». В науці також зустрічаються терміни «біпатризм» (якщо особа має громадянство двох країн) та «поліпатризм» (якщо особа має громадянство більше ніж двох країн).

Щодо врегулювання даного питання на рівні національного законодавства в Україні, то Основний Закон нашої держави закріплює принцип єдиного громадянства [2, с.5]. Цей принцип отримав свій розвиток в положеннях ст. 2 нині чинного ЗУ «Про громадянство України», де вказано, що єдине громадянство виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України [3, с. 65]. Тобто дана норма не вказує на заборону мати подвійне громадянство, а лише наголошує на тому, що громадянство іншої держави не визнається у публічно правових відносинах. Принцип невизнання подвійного громадянства прямо виникає зі статті 3 Гаазької конвенції 1930 року. Однак визнаної міжнародно-правової норми, забороняючої або навіть обмежуючої застосування державами принципу невизнання подвійного громадянства не існує [4, с. 429].

Зміст громадянства полягає у взаємних правах та обов'язках громадянина та держави. Обов'язки громадянина, зокрема, фіксуються в Основному Законі відповідної держави (в Конституції України зазначаються такі обов'язки громадянина як захист Вітчизни та територіальної цілісності України, шанування її державних символів, сплата податків і зборів, подання податкових декларацій про майновий стан та доходи [2, с. 19]). Проте варто також розглянути, які саме основні обов'язки має кожна держава відносно своїх громадян. Європейська конвенція про захист прав та основоположних свобод 1950 року фіксує, що держава має

гарантувати кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, права і свободи, передбачені даною Конвенцією [5]. З даного положення можна зробити висновок, що держава відносно своїх громадян має як позитивні (тобто обов'язок вчиняти активні дії), так і негативні (обов'язок утриматися від вчинення певних дій) зобов'язання.

Основні зобов'язання держави можна умовно поділити на такі групи:

1) поважати права і свободи особи (є негативним обов'язком: держава має утримуватися від їх порушень);

2) захищати права і свободи особи (є позитивним зобов'язанням: держава має захищати права і свободи кожного від протиправного їх порушення третіми особами, карати таких правопорушників, а також відновлювати відповідні порушені права);

3) сприяти реалізації прав і свобод особи (є позитивним зобов'язанням: держава бере на себе обов'язок сприяти реалізації особою своїх прав і свобод, зокрема, через створення належних для цього умов).

Найбільш повно свої зобов'язання держава реалізує саме у правовідносинах зі своїми громадянами, адже такий «протекторат» поширюється й на громадянина, який перебуває поза межами держави, громадянство якої він має (через посольства та консульства, дипломатичні місії тощо).

Кожна держава на рівні національного законодавства має право закріпити, які саме особи є її громадянами, та яким чином можна отримати громадянство. Останнім часом популяризуються економічні шляхи отримання громадянства. Такі способи легалізовані вже в багатьох країнах світу: Домініка, Мальта, Кіпр, Болгарія, США, Португалія тощо.

Країни, що пропонують «придбати» громадянство, можна розділити на дві категорії:

1. Ті, що автоматично надають громадянство за певну суму інвестицій або за придбання нерухомості на певну суму (при цьому законодавство деяких країн зовсім не вимагає відвідувати країну);

2. Ті, що після інвестування надають посвідку на постійне проживання, а лише через певний час – громадянство.

Розглянемо кілька прикладів.

До першої групи країн належать: Домініка, Мальта, Кіпр, Антігуа і Барбуда, Сент-Кітс і Невіс тощо.

Отримати таке громадянство в Домініці може будь-яка особа, що досягла 18 років та здійснила інвестиції або уклала угоду купівлі продажу чи інвестиційний договір з розробником певного проекту [6, с. 4, 7-8] (наразі мінімальний розмір інвестиції має складати 100 тис. доларів).

В Мальті з 2014 року діє так звана програма індивідуальних інвесторів, за умовами якої особа, що досягла 18-річного віку і відповідає певним критеріям (склала спеціальний тест, пройшла медичний огляд, а також внесла відповідні фінансові інвестиції), а також взяти на себе зобов'язання постійного проживання в країні протягом як мінімум 5 років. Для даної країни розмір фінансових інвестицій має складати 650 тисяч євро добровільного внеску до Фонду національного розвитку, купити нерухомість на суму 350 тисяч євро, а також придбати пакет цінних паперів на суму не менше 150 тисяч євро [7].

Щоб стати громадянином Кіпру необхідно здійснити інвестицію в розмірі не менше 2 млн євро для придбання або будівництва нерухомості або для будівництва інших проектів розвитку земельних ділянок чи інших інфраструктурних проектів; створення чи участь у кіпрських компаніях чи підприємствах з інвестиційними витратами не менше 2 млн євро; інвестувати в альтернативні фонди або фінансові активи кіпрських компаній або організацій, які мають ліцензію CySec на суму не менше 2 млн євро; або ж особа може поєднати вище зазначені вимоги на суму не менше 2 млн євро.

До другої групи країн належать: Болгарія, Коста-Ріка, США, Великобританія, Португалія тощо.

Наприклад, в США (у вигляді програми «ЕВ-5», яка була розроблена Конгресом США в 1990 р.) з метою залучення коштів іноземних інвесторів, інвестування 1 млн. доларів США у власний бізнес або вже існуючий на території країни чи 500 тис. доларів США для програми цільового розвитку регіонів, бізнес повинен створити робочі місця щонайменше для 10 громадян США у промислових зонах. Отримати громадянство можна через 5 років [9].

В Болгарії за 500 тисяч євро інвестицій можна отримати посвідку на постійне місце

проживання, а інвестиції у розмірі понад 1 млн євро та проживання на території країни понад 1 рік створюють умови для отримання громадянства [10].

Проте наведені приклади є легальним шляхом отримання другого громадянства, цілком прийнятними для сучасного суспільства.

Варто розглянути позитивні та негативні моменти для кожного учасника таких відносин, а саме для особи-поліпатрида, країни «основного» громадянства такої особи, а також країни другого громадянства.

Позитивними моментами отримання другого громадянства внаслідок інвестування для особи є:

- строк очікування на отримання другого паспорту є від 3 до 4 місяців;
- відсутність вимоги щодо постійного проживання у державі, яка видає громадянство у зв'язку з інвестицією;
- можливість збереження існуючого громадянства та набуття подвійного громадянства, не втрачаючи можливість отримати альтернативні громадянства;
- можливість безвізової мандрівки до держав Європейського Союзу, Канади, Об'єднаного Королівства та США;
- можливість «миттєвої» подорожі до 100–130 країн світу, оскільки «гідний уваги паспорт» – це можливість легко та без жодних проблем отримати візу в разі потреби [11, с. 404]
- можливість отримання якісної освіти за кордоном;
- можливість користуватися високими соціальними гарантіями інших країн (зокрема, медичним страхуванням та високим рівнем національної медицини);
- можливість працевлаштування в іншій країні;
- можливість отримання захисту іншої країни;
- можливість отримання певних вигод при веденні бізнесу (при міжнародній співпраці, або ж використовувати систему оподаткування іншої країни, пакети стимулювання).

Серед негативних наслідків для особи варто відмітити:

- значні суми фінансових внесків (тобто можливістю може скористатися далеко не кожен бажаючий);

- можливість подвійного військового обов'язку (виконання такого обов'язку поліпатридом в одній країні не виключає його виконання в іншій);

- можливість втрати одного з громадянств у випадках, передбачених національним законодавством (зокрема, національне законодавство певної країни може передбачати автоматичну втрату громадянства у разі отримання громадянства іншої країни або проходження військової служби в лавах збройних сил іншої країни тощо).

Для країни так званого «основного» громадянства особи позитивні моменти обмежуються тим, що у разі отримання закордонної освіти (а в кращому випадку ще й досвіду розвинутих країн) особа може повернутися та працювати на благо батьківщини. Негативних показників значно більше:

- підривання національної безпеки держави;
- особа може приховувати майнові активи та доходи від оподаткування через податкову систему країни другого громадянства;
- особа може приховуватися від кримінального переслідування, або від виконання певних зобов'язань;
- «відтік умів» (brain drain);
- скорочення чисельності корінного населення (в першу чергу внаслідок еміграції осіб до країни свого другого громадянства).

Для країни другого громадянства основним позитивом є інвестування в національну економіку, а щодо негативу – зловживання «подвійними» громадянами своїми громадянськими правами (такі особи зазвичай мають обмежене коло прав, в першу чергу політичних).

Висновки Наявність множинного громадянства в особи є досить поширеним явищем у сучасному суспільстві. Як і кожен суспільний процес, цей має свої позитивні та негативні прояви для кожної зі сторін: хоча для особи наявність другого паспорта виступає певною гарантією та «бонусом» в економічних питаннях, для її Батьківщини вигода фактично відсутня. Також варто акцентувати увагу, що «купити» громадянство мають можливість лише «обрані».

Саме тому, на мою думку на рівні національного законодавства необхідно

передбачити контроль за отриманням другого громадянства особами (наприклад, шляхом внесення їх до спеціально створеного реєстру), а також встановити посилений контроль за особами, що виконують функції держави.

Список використаних джерел:

1. Європейська конвенція про громадянство (ETS N 166) від 06.11.1997 ратифіковано із застереженням та заявою Законом № 163-V від 20.09.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. — Х. : Основа, 2018. — 64 с.
3. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
4. Дракохруст Т. В. Проблеми інституту громадянства у міжнародному праві / Т. В. Дракохруст // Порівняльно-аналітичне право. — 2015. — № 4. — С. 428–431.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : конвенція від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
6. Commonwealth of Dominica citizenship by investment: statutory rules and orders. – 2014. – No. 37 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://cbiu.gov.dm/wp-content/uploads/2018/02/Commonwealth-of-Dominica-Citizenship-by-Investment-Regulations-2014-S.R.O.-37-of-2014.pdf>.
7. Maltese Citizenship Act. Chapter 188. – 1964. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjYiaaOyoXeAhVLKMAKHcOvAfMQFjAAegQICChAC&url=http%3A%2F%2Fwww.justiceservices.gov.mt%2FDownloadDocument.aspx%3Fapp%3Dlom%26itemid%3D8702%26l%3D1&usg=AOvVaw09o6D8VtSSXtM2B32aEzbC>.
8. Scheme for Naturalisation of Investors in Cyprus by Exception on the basis of subsection (2) of section 111A of the Civil Registry Laws of 2002-2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://vizus-property.com/page/citizenship-for-investors---text-of-the-law>.
9. EB-5 Immigrant Investor Program / U.S. Citizenship and Immigration Services [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.uscis.gov/eb-5>.
10. Henly Jon Citizenship for sale: how tycoons can go shopping for a new passport / Jon Henley // The Guardian – 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/02/citizenship-by-investment-passport-super-rich-nationality>.
11. Софінська І. Д. Громадянство у зв'язку з інвестицією: конституційно-правовий аналіз / І. Д. Софінська // Держава і право. – 2014. – № 63. – С. 397-406.

References:

1. Yevropeiska konventsiiia pro hromadianstvo (ETS N 166) vid 06.11.1997 ratyfikovano iz zasterezhenniam ta zaiavoiiu Zakonom No. 163-V vid 20.09.2006 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004.
2. Konstytutsiia Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 No. 254k/96-VR. — Kh. : Osnova, 2018. — 64 p.
3. Pro hromadianstvo Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 18 sichnia 2001 r. No. 2235-III // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2001. – No. 13. – St. 65.

4. T. V. Drakokhrust, Problemy instytutu hromadianstva u mizhnarodnomu pravi / T. V. Drakokhrust // Porivnialno-analitychne pravo. — 2015. — No. 4. — Pp. 428–431.
5. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod : konventsiiia vid 04.11.1950 r. [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
6. Commonwealth of Dominica citizenship by investment: statutory rules and orders. — 2014. — No. 37 [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu : <https://cbiu.gov.dm/wp-content/uploads/2018/02/Commonwealth-of-Dominica-Citizenship-by-Investment-Regulations-2014-S.R.O.-37-of-2014.pdf>.
7. Maltese Citizenship Act. Chapter 188. — 1964. [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu : <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjYiaaOyoXeAhVLKMAKHcOvAfMQFjAAegQICChAC&url=http%3A%2F%2Fwww.justiceservices.gov.mt%2FDownloadDocument.aspx%3Fapp%3Dlom%26itemid%3D8702%26l%3D1&usg=AOvVaw09o6D8VtSSXtM2B32aEzbC>.
8. Scheme for Naturalisation of Investors in Cyprus by Exception on the basis of subsection (2) of section 111A of the Civil Registry Laws of 2002-2015 [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu : <https://vizus-property.com/page/citizenship-for-investors---text-of-the-law>.
9. EB-5 Immigrant Investor Program / U.S. Citizenship and Immigration Services [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu : <https://www.uscis.gov/eb-5>.
10. Jon Henly, Citizenship for sale: how tycoons can go shopping for a new passport / Jon Henley // The Guardian — 2018 [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu : <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/02/citizenship-by-investment-passport-super-rich-nationality>.
11. I. D. Sofinska, Hromadianstvo u zv'iazku z investytsiieiu: konstytutsiino-pravovyi analiz / I. D. Sofinska // Derzhava i pravo. — 2014. — No. 63. — Pp. 397-406.