

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗАКОРДОННИХ УКРАЇНЦІВ ПОТРЕБУЄ ЗМІН

Ігор Лиска,

суддя Київського окружного адміністративного суду

Сучасний етап державотворення знаменується наповненням різноманітних суспільних відносин новим змістом, зумовленим змінами, що відбуваються сьогодні в українському суспільстві.

Усунення Україною штучних бар'єрів вільного пересування людей, розвиток ділових зв'язків і туризму тощо призвели до різкого збільшення кількості іноземців, які прибувають до нашої країни з метою перебування в ній або проживання. Значну частину серед них становлять особи, котрі мають українське етнічне походження або є походження з України та які з різних причин, часто вимушено, опинилися за її межами.

Україна зацікавлена в активізації контактів закордонних українців зі своєю батьківщиною, наданні їм підтримки. Ще в Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990 року проголошувалося, що Україна виявляє піклування про задоволення національно-культурних, духовних і мовних потреб українців, які проживають за її межами.

В Основних напрямках зовнішньої політики України, затверджених Постановою Верховної Ради України від 02.07.1993 року, одним з найголовніших завдань зовнішньої політики було визначено створення умов для підтримання контактів із зарубіжними українцями та вихідцями з України, надання їм допомоги згідно з міжнародним правом. Вагомою функцією

зовнішньої політики України визначався захист прав українців у державах, які утворилися на геополітичному просторі СРСР.

Надалі засади політики України стосовно закордонних українців було закріплено в ст. 12 Конституції України, прийнятій 28.06.1996 року, відповідно до якої Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави.

Активізація контактів закордонних українців з батьківщиною актуалізувала питання законодавчого визначення їхнього правового статусу в Україні. У юридичній літературі слушно зазначалося, що наявність належної законодавчої бази є найважливішим засобом розв'язання проблем закордонних українців у відносинах з Україною [1, 46].

Водночас аналіз джерельно-літературної бази з питань закордонних українців, виявляє, що традиційно вони висвітлювалися (і висвітлюються) в історичній, політологічній та соціологічній літературі.

Правові проблеми закордонних українців в українській юридичній науці висвітлювалися досить скромно. Деякі аспекти проблеми законодавчого визначення правового статусу закордонних українців досліджували Г. Мучник [2], Г. Удовенко [1], М. Товт [3], А. Малишко [4], Р. Хомяк [5], Г. Москаль [6]. Низка законодавчих пропозицій міститься в «Науково-прак-



тичному коментарі Закону України «Про правовий статус закордонних українців» [7].

Актуальним завданням вітчизняної конституційно-правової науки є аналіз національного законодавства з питань правового статусу закордонних українців і формулювання пропозицій щодо його вдосконалення.

Зрозуміло, що правове становище закордонних українців має бути більш привілейованим порівняно із правовим статусом іноземців та осіб без громадянства, які не походять з неї.

На цей час сформовано певну нормативно-правову базу, що визначає правовий статус закордонних українців в Україні. Вона складається з Конституції України, Закону України «Про правовий статус закордонних українців», деяких інших законів і міжнародних договорів України.

Чільне місце серед нормативно-правових актів, які визначають правовий статус закордонних українців, посідає Конституція України.

Крім ст. 12, про яку йшлося вище, варто назвати також ст. 11 Основного Закону України, відповідно до якої держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій та культури. Це положення повною мірою стосується і значної частини закордонного українства, що є важливою складовою української нації.

Особливо варто виділити ст. 26 Конституції України. Згідно з ч. 1 цієї статті іноземці та особи без громадянства (якими є і закордонні українці), що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами та свободами, а також мають такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Недоліком ст. 26 Конституції України є, на нашу думку, відсутність у ній положення про право іноземців і осіб без громадянства отримати в порядку,

встановленому законом, статус закордонного українця. Вважаємо, що зазначена стаття має бути доповнена такою нормою.

Взагалі, вважаємо невиправданим відсутність будь-якої згадки в Основному Законі України про права закордонних українців.

Наприклад, у ч. 2 ст. 5 Конституції Республіки Словенія встановлено, що словенці, які не мають словенського громадянства, можуть користуватися в Словенії особливими правами і перевагами. Види і обсяг цих прав і переваг встановлюються законом [8, 172].

Ч. 1 ст. 49 Конституції Республіки Македонія передбачає, зокрема, що Республіка Македонія проявляє турботу про становище та права представників македонського народу в сусідніх країнах і про переселенців з Македонії [9, 441].

Такі положення доцільно було б закріпити і в Основному Законі України.

Спеціальним законодавчим актом з питань правового статусу закордонних українців є Закон України «Про правовий статус закордонних українців» від 04.03.2004 року. Він визначає умови та порядок надання статусу закордонного українця, підстави для відмови в наданні та для припинення цього статусу, порядок в'їзду й перебування закордонних українців на території України, їхні права, свободи й обов'язки, гарантії задоволення їхніх національно-культурних і мовних потреб, регулює питання правового захисту закордонних українців.

Кабінет Міністрів України видав низку постанов, спрямованих на створення механізму реалізації положень Закону України «Про правовий статус закордонних українців»: «Про утворення Національної комісії з питань закордонних українців» від 10.12.2004 року № 1024, «Про затвердження Порядку оформлення і видачі посвідчення закордонного українця» від 17.11.2004 року



№ 1531, «Про затвердження Програми облаштування осіб з числа закордонних українців, що повертаються в Україну, на період до 2010 року» від 17.11.2004 року № 1573, «Про затвердження Державної програми співпраці із закордонними українцями на період до 2010 року» від 26.07.2006 року № 1034.

Прийняття Закону України «Про правовий статус закордонних українців», безумовно, було важливою подією для визначення правового статусу закордонних українців. Він заклав основи його правового регулювання. Водночас, на наш погляд, його зміст потребує певних змін.

У науковій літературі вже наголошувалося на недоліках зазначеного Закону, серед яких називалися: відсутність у ньому визначення терміна «правовий статус закордонного українця», відсутність тези про те, що держава бере на себе зобов'язання поетапно збільшувати «статутний набір прав» закордонних українців як реалізації політики зміцнення їхнього правового зв'язку з історичною батьківщиною; прогалина про те, що, повернувшись на історичну батьківщину, етнічні українці-іноземці мають право отримати громадянство за спрощеною процедурою [6, 35–36].

Одним з істотних недоліків Закону України «Про правовий статус закордонних українців» є, на нашу думку, відсутність у ньому окремої статті, котра закріплювала б законодавчу основу визначення правового статусу зазначених осіб. Зауважимо, що в ст. 2 попередньої редакції названого Закону, прийнятої Верховною Радою України 20.11.2003 року, передбачалося, що правовий статус закордонних українців визначається Конституцією України, цим Законом, Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», а також іншими законами України.

Однак Президент України після надходження вказаного Закону йому

на підпис повернув його парламентові, мотивувавши, зокрема, своє рішення тим, що наведеним положенням запроваджується врегулювання нормативно-правовими актами України прав, свобод, обов'язків стосовно осіб, які не пов'язані з Україною громадянством і не проживають на її території. На його переконання, Конституція України врегульовує зазначені питання лише стосовно іноземців і осіб без громадянства, які перебувають на території України (ст. 26), і не передбачає можливості врегулювання будь-яких питань стосовно цих осіб, якщо вони не перебувають в Україні. З огляду на те, що в пропонованих положеннях Закону не обумовлено, що ці права, свободи, обов'язки виникають під час перебування відповідних осіб в Україні або хоча б, принаймні, у відносинах з Україною, ці положення, зауважив Глава Держави, порушують наведену норму Конституції України і не відповідають загальним принципам дії нормативно-правових актів у просторі та за колом осіб. Отож, Президент України запропонував ст. 2 Закону виключити [10], що Верховна Рада України і зробила під час розгляду зазначеного Закону з пропозиціями Президента України.

На нашу думку, таке рішення є помилковим з кількох причин.

По-перше, для законів України, прийнятих в останні роки з питань правового статусу різних категорій фізичних осіб, наприклад, «Про імміграцію», «Про біженців», характерною є наявність в їхніх текстах таких статей.

По-друге, навіть якщо погодитися з аргументацією, викладеною в пропозиціях Президента України, то доцільно було не вилучати зазначену статтю, а внести до неї зміни, передбачивши, що визначається правовий статус закордонних українців в Україні, як це, зокрема, зроблено щодо правового статусу іммігрантів у ст. 3 Закону України «Про імміграцію».



До речі, під час підготовки проекту Закону України «Про правовий статус закордонних українців» до другого читання народний депутат України І. Стойко пропонував закріпити в ньому положення, згідно з яким правовий статус закордонного українця в Україні визначається Конституцією України, цим Законом, іншими нормативно-правовими актами, а також чинними міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [11]. Однак його пропозиція не була прийнята.

По-третє, важко взагалі погодитися із зауваженням Президента України, що Україна не може врегулювати нормативно-правовими актами України права осіб, які не пов'язані з Україною громадянством і не проживають на її території. Посилання в такому разі на ст. 26 Конституції України, на наш погляд, є не зовсім вдалим. Справді, в ній ідеться лише про іноземців і осіб без громадянства, що перебувають в Україні, однак у цьому випадку мова йде про поширення на них національного режиму, тобто про урівняння їх у користуванні правами та свободами і виконанні обов'язків з громадянами України за певними винятками.

Вказана стаття аж ніяк не перешкоджає закріплювати нормативно-правовими актами України права закордонних українців, які перебувають за її межами. Це, зокрема, зроблено у ч. 1 ст. 8 Закону, відповідно до якої закордонні українці — громадяни держав, з якими Україна має візовий режим, мають право на безкоштовне оформлення багаторазової візи для відвідання України без надання відповідного запрошення терміном дії на 5 років на підставі посвідчення закордонного українця. Реалізують вони це право, перебуваючи поза межами України.

Нарешті, можливість прийняття державами законів, які поширюють свою дію на меншини, що проживають в інших державах, допускає за певних умов Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) у «Доповіді про сприятливе ставлення до національних меншин державами їх походження», затвердженій на її 48 пленарному засіданні 19–20.10.2001 року [12].

Беручи до уваги викладене, вважаємо за доцільно доповнити Закон України «Про правовий статус закордонних українців» новою статтею «Законодавство про правовий статус закордонних українців» такого змісту: «Правовий статус закордонних українців визначається Конституцією України, цим Законом, Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», а також іншими законами та міжнародними договорами України».

Правовий статус закордонних українців визначається також іншими законами України, серед яких найважливішими є такі: «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 04.02.1994 року, «Про громадянство України» від 18.01.2001 року, «Про біженців» від 21.06.2001 року, «Про імміграцію» від 07.06.2001 року, «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» від 11.12.2003 року¹.

Щодо Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» слід зауважити, що Закон України «Про правовий статус закордонних українців» у ч. 1 ст. 8 містить пряме посилання на нього. Згідно з нею в'їзд в Україну та виїзд з України закордонних українців здійснюються відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Проте значення останнього Закону не обмежується лише цим. Він також

¹ До всіх названих законів України після їх прийняття вносилися зміни.



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

закріпив основні права, свободи й обов'язки іноземців і осіб без громадянства, котрі проживають або тимчасово перебувають в Україні, і передбачив відповідальність іноземців та осіб без громадянства за порушення порядку перебування в Україні, транзитного проїзду через її територію. Названі положення безпосередньо поширюються і на закордонних українців.

Певним недоліком Закону України «Про правовий статус іноземців і осіб без громадянства» вважаємо відсутність у ньому положення про право іноземців та осіб без громадянства отримати в порядку, встановленому законом, статус закордонного українця. На нашу думку, до цього Закону має бути внесене відповідне доповнення.

Він, як вважаємо, потребує й інших змін. Так, ч. 3 ст. 2, де йдеться про можливість прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про встановлення обмежень щодо реалізації прав і свобод іноземцями на території України, якщо державою їхнього громадянства встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадянами України, доцільно доповнити положенням про те, що ці обмеження не поширюються на осіб, яким надано статус закордонного українця.

До ч. 2 ст. 8 зазначеного Закону, згідно з якою іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, а також яким надано статус біженця в Україні, мають право працювати на підприємствах, в установах і організаціях або займатися іншою трудовою діяльністю на підставах та в порядку, встановлених для громадян України, слід внести доповнення про те, що її дія поширюється на осіб, яким надано статус закордонних українців.

Доцільно доповнити аналогічним положенням і ч. 1 ст. 10 та ч. 1 ст. 14 згаданого Закону, згідно з якими іноземці й особи без громадянства, що постійно проживають в Україні або яким надано статус біженця в Украї-

ні, користуються медичною допомогою і мають право на освіту нарівні з її громадянами.

Вважаємо також, що для закордонних українців із держав з візовим для в'їзду в Україну режимом має бути встановлений безвізовий режим, що потребує внесення відповідних змін до ст. 23 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

У Законі України «Про громадянство України» передбачено спрощені умови і порядок набуття громадянства України вихідцями з її території. Враховуючи, що Законом України «Про правовий статус закордонних українців» ознакою закордонного українця визначено не лише територіальне, а й етнічне походження особи, слід, як вважаємо, внести певні зміни до статті 8 Закону України «Про громадянство України», поширивши спрощені умови і порядок набуття громадянства України на всіх осіб, яким надано статус закордонного українця.

Закон України «Про біженців» урегулював питання однієї з категорій іноземців та осіб без громадянства. Він визначив порядок набуття і втрати статусу біженця в Україні, права та обов'язки осіб, які звернулися за набуттям статусу біженця, та які його набули. Набути статус біженця відповідно до вказаного Закону можуть і закордонні українці, якщо вони прибули в Україну, рятуючись від переслідувань, про які в ньому йдеться.

Видається доцільним внесення змін до ст. 20 вказаного Закону, що визначає права осіб, яким надано статус біженця, доповнивши її новою частиною про поширення цих прав на осіб, яким надано статус закордонних українців і стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їм статусу біженця.

Заважючи на значення, котре має політика України стосовно закордон-



них українців для її відносин з державами їхнього постійного проживання, невинуватим є, на нашу думку, відсутність згадки про них в Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 року. Пропонуємо доповнити ст. 6 вказаного Закону положенням про те, що пріоритетом національних інтересів України є турбота про задоволення культурних і мовних потреб закордонних українців.

У деяких нормативно-правових актах не завжди вдало вживається термінологія стосовно закордонних українців.

Так, у ч. 2 ст. 4 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» передбачено, що держава створює умови для забезпечення засобами теле-радіомовлення культурних та інформаційних потреб громадян України, а також потреб етнічних українців, які проживають за межами України.

Наведене положення не узгоджується з положенням ст. 1 Закону України «Про правовий статус закордонних українців», згідно з яким закордонними українцями є не лише етнічні українці, а й інші особи походженням з України.

Отже, видається доцільним внести зміни до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», замінивши слова «етнічних українців», які проживають за межами України» словами «закордонних українців».

Аналогічний недолік наявний і в Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 року № 879, згідно з якою з метою подолання негативних тенденцій у сфері трудової міграції громадян України планується, зокрема, сприяння репатріації етнічних українців. У такому разі термін «етнічних українців» необхідно замінити терміном «закордонних українців».

Важливим є питання щодо напрямів подальшого розвитку законодавчої

бази з питань правового статусу закордонних українців.

На нашу думку, під час прийняття нових або внесення змін до чинних законів України з питань правового статусу іноземців і осіб без громадянства цілком логічно зважати в них на інтереси такої їх специфічної категорії як закордонні українці.

Проте на практиці це не відбувається навіть після набрання чинності Законом України «Про правовий статус закордонних українців». Так, Верховна Рада України 07.06.2007 року прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про зайнятість населення» (нова редакція), поданий Кабінетом Міністрів України. Згідно з ним іноземці й особи без громадянства, що постійно проживають в Україні або яким надано статус біженця в Україні чи які одержали дозвіл на імміграцію та залишилися в Україні на постійне проживання, мають право на трудову діяльність на умовах трудового договору, іншу трудову діяльність на підставах і в порядку, встановлених для громадян України.

Як бачимо, в цьому Законі України немає згадки про закордонних українців. Водночас ми не вважаємо виправданою ситуацію, за якої закордонні українці мають в Україні менше прав щодо працевлаштування, ніж звичайні іноземці й особи без громадянства, що постійно проживають в Україні, чи біженці.

Недоліки в розвитку законодавчої бази з питань правового статусу закордонних українців, на наш погляд, пов'язані з тим, що в Україні відсутній документ засадничого характеру, що визначає державну політику в означеній сфері суспільних відносин.

Не можна стверджувати, що Україна взагалі не має державної політики стосовно закордонних українців. Її базові положення містяться в Конституції України, інших нормативно-правових актах, міжнародних договорах України.



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

Деякі аспекти державної політики щодо закордонних українців містилися в Основних напрямках зовнішньої політики України, затверджених Постановою Верховної Ради України від 02.07.1993 року, про які йшлося вище.

Проте з прийняттям 01.07.2010 року Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України» постанова Верховної Ради України від 02.07.1993 року «Про Основні напрями зовнішньої політики України» визнана такою, що втратила чинність. Натомість, у ч. 2 ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України» основними засадами зовнішньої політики є, зокрема, створення сприятливих умов для задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами України, підтримання з ними сталих зв'язків. По-перше, таке формулювання Закону, порівнюючи з формулюванням Основних напрямів зовнішньої політики України, звужує зміст державної політики щодо закордонних українців, оскільки визначають лише зовнішні аспекти зовнішньої політики України стосовно українців, які проживають за межами України, та, по-друге, повторює положення ст. 12 Конституції України.

Вказана проблема могла би бути вирішена через затвердження Верховною Радою України окремої Концепції національної політики щодо закордонного українства. Активізація наукової розробки проблем в цій сфері свідчить про реальну можливість концептуального забезпечення такої політики, підготовки теоретично обґрунтованих і практично значущих рекомендацій.

Спроби затвердження Концепції національної політики щодо закордонного українства робилися. Так, 17.08.2006 року на розгляд Верховної Ради України було внесено проект Закону України «Про Концепцію націо-

нальної політики щодо закордонного українства», що мав визначити правові, економічні й організаційні засади національної політики щодо закордонного українства. Проте 08.06.2007 року його було відкликано.

Варто зазначити, що згаданий законопроект мав істотні недоліки. Зокрема, у ньому лише ставилося завдання створити належну нормативно-правову базу для здійснення національної політики щодо закордонного українства. При цьому на Верховну Раду України, що як єдиний орган законодавчої влади (ст. 75 Конституції України) і має створювати таку базу, відповідно до проекту Концепції покладалося лише проведення щорічних парламентських слухань щодо питань, пов'язаних зі встановленням й розвитком стосунків із закордонними українцями, а також врахування під час ратифікації міжнародних договорів та здійснення міжнародного співробітництва інтересів закордонного українства.

Водночас саме Концепція національної політики щодо закордонного українства, на нашу думку, має містити чіткі орієнтири вдосконалення законодавства України з питань правового статусу закордонних українців, що надасть їй можливість стати основою його розвитку, а також сприяти вдосконаленню системи і діяльності державних органів, на які покладено його виконання. Розробка та затвердження такої Концепції сприятиме успішному вирішенню завдання належного законодавчого забезпечення правового статусу закордонних українців. ♦



Список використаних джерел

1. Удовенко Г. Проблеми української діаспори в Російській Федерації (законодавчо-правові аспекти) / Г. Удовенко // Українська діаспора в Росії: стан, проблеми, перспективи : матеріали науково-практичної конференції (22.12.2003 року) / заг. ред. С. Осташа. — К., 2004. — С. 41–48.
2. Мучник Г. О. Коментарий к Конституции Украины. — Книга первая / Г. О. Мучник — К., 2000. — С. 159–160.
3. Товт М. Державні наміри про піклування: поміж етнічними берегами і європейськими пастками [Електронний ресурс] / М. Товт. — Режим доступу до ресурсу : <http://www.usipr.kiev.ua>.
4. Альтернативний проект Закону України «Про правовий статус і права закордонних (зарубіжних) українців» // Вісті з України. — 1998. — 21 травня; Правовой статус заграничных украинцев : справочник по законодательству / Украинская научная ассоциация. Международная академия информатизации / Н. И. Малышко, А. Н. Малышко (подгот.). — К. : УНА, 2004. — 12 с.
5. Хомяк Р. Л. Клопіт з діаспорою [Електронний ресурс] / Р. Л. Хомяк — Режим доступу до ресурсу : <http://www.svoboda-news.com/2002/18/1.htm>.
6. Москаль Г. Правовой статус закордонного українця — особливий (спеціальний) вид правового статусу іноземця / Г. Москаль // Право України. — 2004. — № 10. — С. 35–37.
7. О. Л. Копиленко. Науково-практичний коментар Закону України «Про закордонних українців» / О. Л. Копиленко, С. П. Бритченко, С. Б. Чехович. — К. : Парламентське видавництво, 2006. — 161 с.
8. Конституции государств Европы : в 3-х т. — Т. 3 / под ред. Л. А. Окунькова. — М. : НОРМА, 2001. — 792 с.
9. Конституции государств Европы : в 3-х т. — Т. 2 / под ред. Л. А. Окунькова. — М. : НОРМА, 2001. — 840 с.
10. База законодавства України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : <http://www.rada.gov.ua>.
11. Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про правовий статус закордонних українців» [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу : http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc4_1?id=&pf3511=12678.
12. Report on the preferential treatment of national minorities by their kin-state. Adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting, (Venice, 19–20 October 2001).