

УДК 342.711(477)

І. Лиска, суддя Київського окружного адміністративного суду

Умови і порядок набуття закордонними українцями громадянства України

Однією з актуальних проблем, що турбує закордонних українців, є набуття ними українського громадянства. Громадянство відіграє в житті кожної людини надзвичайно важливу роль. Воно є необхідною передумовою для отримання особою, крім загальноновизнаних прав людини, більш широкого комплексу прав громадянина: політичних, соціальних, економічних, культурних тощо.

Умови і порядок набуття закордонними українцями українського громадянства визначаються законом. Проте внаслідок відсутності вітчизняного досвіду національне законодавство з цього питання сформувалося з певними недоліками та потребує вдосконалення, що, у свою чергу, вимагає належного наукового забезпечення законотворчого процесу.

Водночас питання законодавчого врегулювання набуття закордонними українцями громадянства України у конституційно-правовій літературі майже не досліджувалося. Тому актуальним завданням вітчизняної конституційно-правової науки є аналіз національного законодавства з питань набуття закордонними українцями громадянства України і формулювання пропозицій щодо його вдосконалення.

Держави, що, як і Україна, здійснюють репатріаційну діаспоральну політику, приділяють значну увагу створенню сприятливих умов для набуття їх закордонними співвітчизниками громадянства цих держав.

Так, наприклад, відповідно до частини другої статті 25 Конституції Республіки Болгарія особи болгарського походження отримують болгарське громадянство у спрощеному порядку¹. За пунктом 2 частини першої статті 17 Закону Литовської Республіки «Про громадянство Литовської Республіки» від 5 червня 1991 року за особами литовського походження, які проживають в інших державах, безстроково зберігається право на громадянство Литовської Республіки. Особою литовського походження вважається особа, батьки чи дід або

¹ Конституції государств Европы : в 3 т. Т. 1 / под ред. А. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – С. 398.

бабка якого є литовцями і сама особа визнає, що вважає себе литовцем¹ тощо.

Проблема набуття громадянства України вихідцями з її території постала перед державою одразу після проголошення її незалежності. Варто зауважити, що вирішенню цієї проблеми приділялася увага протягом всього періоду після проголошення незалежності України. Водночас слід зазначити, що законодавство з цього питання пройшло довгий шлях у своєму розвитку перш ніж у ньому були сформульовані правові норми, що дозволяли набути громадянства України у спрощеному порядку всім закордонним українцям, які територіально походять з України.

Важливе значення для регулювання питань громадянства України мав Закон України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року, згідно з яким громадянами України визнавалися всі громадяни Союзу РСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на її території. Проте він не вирішував проблему набуття громадянства України вихідцями з України, які проживали постійно за її межами.

Першим нормативно-правовим актом, у якому було зроблено спробу врегулювати проблему спрощеного набуття українського громадянства вихідцями з України, став Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 року. У пункті 2 статті 2 цього Закону встановлювалося, що особи, які працюють за державним направленням, проходять військову службу або навчаються за межами України, за умови, якщо вони народилися чи довели, що постійно проживали на її території, не перебувають у громадянстві інших держав і не пізніше як через рік після набрання чинності цим Законом виявили бажання стати громадянами України, є громадянами України.

Положенням пункту 2 статті 2 передбачало можливість набуття громадянства України особами, які на час здійснення нею правонаступництва перебували з поважних причин за її межами. За наведеною процедурою визначалася належність вказаних категорій вихідців з України до її громадянства. Умови визначення належності до громадянства України були значно простішими порівняно з умовами прийняття до громадянства України, через яке набували українське громадянство інші особи. Адже згідно з частиною другою статті 17 зазна-

¹ Сборник нормативно-правовых актов стран СНГ и Балтии по вопросам гражданства / сост.: В. Андриенко, С. Бритченко, В. Суботенко, С. Чехович. – К., 2000. – С. 203.

ченого Закону умовами прийняття до громадянства України були: відмова від іноземного громадянства; постійне проживання на території України протягом останніх п'яти років. Це правило не поширювалося на осіб, які виявили бажання стати громадянами України за умови, якщо вони народились чи довели, що хоч би один з їх батьків, дід чи баба народилися на її території і не перебувають у громадянстві інших держав; володіння українською мовою в обсязі, достатньому для спілкування; наявність законних джерел існування; визнання і виконання Конституції України.

За Законом «Про громадянство України» простішими були не лише умови визначення належності до громадянства України, а й порядок його набуття. По-перше, документи щодо визначення належності до громадянства України розглядалися стосовно осіб, які постійно проживали на її території, двома інстанціями і рішення приймалися органами внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а стосовно осіб, які постійно проживали за межами України, — однією інстанцією і рішення приймалося Міністерством закордонних справ або дипломатичними представництвами чи консульськими установами України.

Водночас документи про прийняття до громадянства України розглядалися п'ятьма інстанціями і рішення приймав Президент України. Крім того, розгляд документів про визначення належності до громадянства України здійснювався протягом місяця, а про прийняття до громадянства України — протягом року.

Однак за вказаним Законом процедура визначення належності до громадянства України поширювалася лише на осіб, які працювали за державними направленнями, проходили військову службу або навчалися за межами України. Таким чином, більшість вихідців з України не могли нею скористатися. Навіть для тих категорій вихідців з України, на яких поширювався спрощений порядок набуття українського громадянства, він встановлювався лише на 1 рік.

Спроба поширити дію спрощеної процедури визначення належності до громадянства України на осіб, які незаконно були вислані з її території, шляхом прийняття Верховною Радою України відповідної постанови була невдалою. Так, Кабінет Міністрів України 2 листопада 1995 року вніс на розгляд Верховної Ради України проект Постанови Верховної Ради України «Про тлумачення пункту 2 статті 2 Закону України “Про громадянство України”». У ньому пропонувалося поширити вказану процедуру на депортованих осіб. Однак Президія

Верховної Ради України Постановою від 15 січня 1996 року повернула Кабінету Міністрів України поданий проект постанови для підготовки пропозицій про внесення змін до Закону України «Про громадянство України».

Під час вдосконалення вказаного Закону держава прагнула розв'язати проблему створення сприятливих умов для набуття громадянства України вихідцями з її території. У 1993 році чинність положення про визначення належності до громадянства України було продовжено на рік, у 1994 році — до п'яти років, у 1997 році — до 31 грудня 1999 року, у 2000 році — до 31 грудня 2004 року, а у 2001 році процедуру визначення належності до громадянства у новій редакції Закону було замінено процедурою набуття громадянства України за територіальним походженням, термін чинності якої не обмежувався.

Зміни, внесені до вказаного Закону, стосувалися не лише термінів чинності спрощеної процедури набуття громадянства України, а й розширення кола осіб, на яких вона поширюється. За змінами, внесеними у 1994 році, нею могли скористатися будь-які вихідці з України, які виїхали з неї на законних підставах на постійне проживання до іншої країни. У 1997 році це положення знову було змінено. Згідно з ним особи, які народилися або постійно проживали на території України, а також їх нащадки (діти, онуки), якщо вони на 13 листопада 1991 року проживали за межами України, не перебувають у громадянстві інших держав і до 31 грудня 1999 року подали у встановленому цим Законом порядку заяву про визначення своєї належності до громадянства України, визнаються громадянами України. Отже, коло осіб, які могли скористатися положенням про визначення належності до громадянства України, включало всіх вихідців з України, які станом на 13 листопада 1991 року проживали за межами України.

Непростою проблемою для осіб, які виявили бажання визначити свою належність до громадянства України, було підтвердження їх походження з України. Особливо це буває складним, коли клопотання порушує особа, дід чи баба якої народилися або постійно проживали на території України. Документи, що підтверджують факт їхнього народження або постійного проживання на території України, особливо ті, що були у церквах чи мечетях, часто не збереглися. Багато документів було втрачено державними органами і під час Другої світової війни. У зв'язку з цим особи мали вирішувати проблему набуття громадянства України через процедуру прийняття до громадянства України, що суттєво продовжувало термін набуття ними громадянства України.

Враховуючи, що в силу різних причин, у тому числі й у зв'язку з недоліками чинного законодавства України, не всі вихідці з території України мали можливість набутти громадянство України шляхом визначення своєї належності до нього, у новій редакції Закону «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року зі змінами від 16 червня 2005 року було встановлено чинну процедуру набуття громадянства України вихідцями з її території.

Стаття 8 зазначеного Закону визначає коло осіб, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням. Відповідно до її частини першої особа, яка сама чи хоча б один з її батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра, син чи дочка, онук чи онука народилися або постійно проживали до 24 серпня 1991 року на території, яка стала територією України відповідно до Закону України «Про правонаступництво України», або яка сама чи хоча б один з її батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра народилися або постійно проживали на інших територіях, що входили на момент їх народження або під час їх постійного проживання до складу Української Народної Республіки, Західноукраїнської Народної Республіки, Української Держави, Української Соціалістичної Радянської Республіки, Закарпатської України, Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР), і є особою без громадянства або іноземцем, який подав зобов'язання припинити іноземне громадянство, та подала заяву про набуття громадянства України, а також її неповнолітні діти реєструються громадянами України. Іноземці, які є громадянами (підданими) кількох держав, подають зобов'язання припинити громадянство всіх цих держав. Іноземці, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, замість зобов'язання припинити іноземне громадянство подають декларацію про відмову особи, якій надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, від іноземного громадянства.

За Законом особа, яка набула громадянство України, перебуваючи в статусі іноземця, і взяла зобов'язання припинити іноземне громадянство, має припинити його і подати документ про це, виданий уповноваженим органом відповідної держави, до органу, що здійснив реєстрацію, протягом двох років з моменту реєстрації її громадянином України. Якщо особа, маючи всі передбачені законодавством цієї держави підстави для отримання такого документа, з незалежних від неї причин не може отримати його, вона подає декларацію про відмову від іноземного громадянства.

Закон враховує ситуації, коли особа не може з незалежних від неї причин отримати документ про припинення іноземного громадянства. Такою обставиною є невидача особі, у якій прийняли клопотання про припинення іноземного громадянства, документа про припинення громадянства у встановлений законодавством іноземної держави термін. Якщо законодавством іноземної держави термін не встановлено, такою обставиною є невидача їй документа про припинення громадянства протягом двох років.

Якщо в особі є неповнолітні діти і вона хоче, щоб вони також набули громадянство України, діти можуть це зробити разом з нею, про що вона порушує клопотання в своїй заяві.

Набуття громадянства України за територіальним походженням є правом особи. Якщо вона виконує умови, зазначені вище, відповідні державні органи зобов'язані оформити набуття нею громадянства України і зареєструвати її громадянином України. У разі відмови особа має право оскаржити її у встановленому порядку до суду.

Безумовним позитивом чинної процедури порівняно з попередніми є те, що її дія не обмежена будь-яким терміном. Закордонні українці можуть набути громадянство України за нею незалежно від місця їхнього проживання.

Водночас недоліком наведеної процедури, на наш погляд, є те, що вона поширюється лише на закордонних українців, які є походженням з України, і не поширюється на осіб, яким надано статус закордонного українця за етнічним походженням. Крім того, громадянство за нею можуть набути лише три покоління вихідців з України. Водночас нині за межами України проживає вже чотири покоління українських переселенців. Отже, представники їх четвертого покоління не можуть скористатися спрощеною процедурою набуття громадянства України, хоча можуть набути статусу закордонного українця відповідно до Закону України «Про правовий статус закордонних українців».

Вважаємо, що зазначений недолік статті 8 Закону України «Про громадянство України» має бути усунений шляхом внесення до неї доповнення, згідно з яким поширити дію цієї статті на осіб, яким надано статус закордонного українця.

Закордонні українці, на яких не поширюється процедура набуття громадянства України за територіальним походженням, можуть набути його шляхом прийняття до громадянства України, або шляхом його поновлення.

Відповідно до статті 9 Закону України «Про громадянство України» іноземець або особа без громадянства можуть бути за їх клопотаннями прийняті до громадянства України. Умовами прийняття до громадянства України є: визнання і дотримання Конституції України і законів України; подання декларації про відсутність іноземного громадянства (для осіб без громадянства) або зобов'язання припинити іноземне громадянство (для іноземців); безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років; отримання дозволу на імміграцію; володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування; б) наявність законних джерел існування.

На відміну від набуття громадянства України за територіальним походженням, Закон передбачає підстави, за наявності яких особа не приймається до громадянства України. До громадянства України не приймається особа, яка: вчинила злочин проти людства чи здійснювала геноцид; засуджена в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості); вчинила на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином.

Про поновлення громадянства України йдеться тоді, коли особа, яка раніше мала громадянство України і припинила його, бажає знову стати громадянином України. Закон України «Про громадянство України» у статті 10 передбачає таку можливість. При цьому він виділяє дві ситуації: коли особа не набула іноземного громадянства та коли вона стала іноземцем.

Відповідно до частини першої статті 10 Закону особа, яка припинила громадянство України, є особою без громадянства і подала заяву про поновлення у громадянстві України, реєструється громадянином України, якщо вона не вчинила злочин проти людства та не здійснювала геноцид; не засуджена в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого злочину або особливо тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості); не вчинила на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином.

Така особа поновлюється в громадянстві України незалежно від того, проживає вона постійно в Україні чи за кордоном.

За частиною другою вказаної статті Закону особа, яка після припинення громадянства України набула іноземне громадянство (підданство) або іноземні громадянства (підданства), повернулася в

Україну на постійне проживання і подала заяву про поновлення у громадянстві України та зобов'язання припинити іноземне громадянство, якщо вона не вчинила злочин проти людства та не здійснювала геноцид; не засуджена в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого злочину або особливо тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості); не вчинила на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким або особливо тяжким злочиним, реєструється громадянином України. Іноземець, який подав зобов'язання припинити іноземне громадянство, повинен подати документ про це, виданий уповноваженим органом відповідної держави, до уповноваженого органу України протягом двох років з моменту реєстрації його громадянином України. Якщо іноземець, маючи всі передбачені законодавством цієї держави підстави для отримання такого документа, з незалежних від нього причин не може отримати його, він подає декларацію про відмову від іноземного громадянства.

Серед проблем громадянства закордонних українців, які ними обговорюються, є можливість набуття вказаними особами громадянства України із збереженням одночасно громадянства держави свого постійного проживання. Тобто йдеться про набуття українського громадянства як другого.

На користь надання Україною українцям-емігрантам прав на друге, українське громадянство висловлюються деякі українські науковці¹.

Політику України стосовно множинного громадянства закріплено у статті 4 Конституції України, згідно з якою в Україні існує єдине громадянство. Відповідно до пункту 1 статті 2 Закону України «Про громадянство України» законодавство про громадянство України ґрунтується на принципі єдиного громадянства — громадянства держави Україна, що 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. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України.

¹ Див.: Мучник О. Г. Комментарий к Конституции Украины. Книга первая / О. Г. Мучник. – Киев, 2000. – С. 160; Товт М. Державні наміри про піклування: поміж етнічними берегами і європейськими пастками [Електронний ресурс] / М. Товт. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua>.

Крім того, за статтями 8–10 вказаного Закону, іноземці, які набули громадянство України, мають припинити іноземне громадянство і подати документ про це, виданий уповноваженим органом відповідної держави, протягом двох років від дня оформлення набуття громадянства України. Якщо вони не подадуть такий документ, то це буде підставою для втрати ними громадянства України.

Лыска И. Условия и порядок получения зарубежными украинцами гражданства Украины

В статье анализируется национальное законодательство, регулирующее условия и порядок приобретения зарубежными украинцами гражданства Украины и обосновываются предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: зарубежный украинец, правовой статус, гражданство, законодательство.

Lyska I. National legislation on citizenship of foreign-based Ukrainians

The author analyzes the national legislation on citizenship of foreign-based Ukrainians and proposes the ways of its improvement.

Keywords: foreign-based Ukrainian, legal status, citizenship, legislation.