

УДК 342.7

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКІВ УКРАЇНИ ТА ЗАКОРДОННИХ УКРАЇНЦІВ

*М. Мочульська*

*Львівський національний університет імені Івана Франка  
вул. Університетська, 1, 79000, Львів, Україна*

Охарактеризовано завдання, структуру та діяльність основних організацій української діаспори. Сформовано авторську класифікацію українців, які постійно проживають за кордоном, залежно від самоідентифікації особи як українця, належності особи до громадянства України чи іноземної держави, або ж відсутності громадянства будь-якої держави, а також набуття статусу закордонного українця на підставі рішення компетентного органу державної влади. Проаналізовано особливості правового регулювання конституційно-правового статусу закордонних українців, виявлено недоліки такого регулювання. Запропоновано вдосконалити чинне законодавство України, що регулює правовий статус закордонних українців, та укласти низку міжнародних договорів про соціальне забезпечення, трудову діяльність закордонних українців та регулювання міграційних потоків.

*Ключові слова:* закордонні українці, громадянство, конституційно-правовий статус, діаспора.

Події, які відбуваються сьогодні в Україні: Революція Гідності, боротьба проти свавілля влади та оборона від зовнішньої агресії Російської Федерації, стали об'єднувальними чинниками для українців та сприяли консолідації української нації. Українська діаспора виявляє небайдужість щодо стану внутрішньої та зовнішньої політики України. Активні дії української діаспори показали готовність українців, що проживають у різних країнах світу, вживати можливих заходів щодо допомоги в обороні України від зовнішньої агресії, сприяти європейській інтеграції України та загалом брати активну участь в розбудові Української держави та розвитку українського суспільства.

Донедавна діяльність української діаспори обмежувалася загалом національно-культурною, освітньою, громадською, науковою, релігійною сферами. Однак історичні процеси, що відбувалися в Україні під час Помаранчевої революції та протягом останнього року, змінили напрями діяльності української діаспори – зросла її політична та правова активність.

Діяльність української діаспори не залишилася поза увагою українських науковців, проте такі дослідження мають здебільшого історичне, соціологічне спрямування. Серед комплексних правових досліджень треба згадати дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук І. Г. Лиска на тему «Конституційно-правовий статус закордонних українців в Україні» [7]. Також питань статусу закордонних українців торкалися І. І. Бабін, С. М. Вдовенко, Т. В. Гришук, К. О. Заслонова, Л. Л. Лабенська, К. В. Степаненко, В. М. Наконечний та інші.

Внесення змін у законодавство, що регулює статус закордонних українців, прийняття низки підзаконних нормативно-правових актів та фактична діяльність української діаспори зумовлює потребу проведення комплексного дослідження проблемних питань, пов'язаних з конституційно-правовим статусом закордонних українців та забезпечення їхніх взаємозв'язків з Україною.

Сьогодні за різними даними до 45 % етнічних українців живе за межами України в статусі закордонних українців (близько 20 млн) і громадян України (близько 8 млн). Серед найвідоміших організацій закордонних українців згадаємо Світовий Конгрес Українців, який об'єднує понад 100 громадських, релігійних, наукових та молодіжних організацій з 30 країн світу та підтримує контакти з українськими громадами 7 країн світу, та Українську всесвітню координаційну раду, яка налічує 382 члени-організації, які добровільно об'єднують українців для задоволення й захисту їхніх національно-культурних, мовних, освітніх, творчих, соціальних, економічних, вікових та інших спільних інтересів.

У ст. 11, 12 Конституції України закріплений обов'язок держави сприяти консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури та дбати про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави [5].

Українці, які проживають за кордоном, мають неоднаковий статус. Цікавою є класифікація, запропонована проф. С. М. Вдовенко, який поділяє закордонних українців за рівнем ідентифікації на такі категорії: 1) мають українське походження, але самі не зараховують себе до українців, тобто під час перепису записують себе до іншої національності; 2) записують себе українцями і, власне, за статусом є закордонними українцями; 3) входять до складу організаційних структур етнічних товариств та асоціацій, беруть участь у діяльності художньо-мистецьких колективів, викладають у школах, тобто транслюють свої національні переконання в середовище українців; 4) організатори, керівники українських громад, ті хто найбільше віддає зусиль ідеї згуртування українців за кордоном [2, с. 182].

Однак видається, що наведена класифікація потребує уточнення, враховуючи такі критерії, як самоідентифікація особи як українця, належність особи до громадянства України чи іноземної держави, або ж відсутність громадянства будь-якої держави, а також набуття статусу закордонного українця на підставі рішення компетентного органу державної влади.

Беручи за основу ці критерії, українців, які постійно проживають за межами України, можна розділити на такі групи: 1) українці, які є громадянами України, та постійно проживають на території іноземної держави; 2) закордонні українці, які набули такого статусу на підставі рішення компетентного органу влади; 3) українці, які є громадянами іноземної держави, або особами без громадянства, однак не набули статусу закордонних українців.

У межах цього дослідження спробуємо проаналізувати особливості конституційно-правового статусу закордонних українців та забезпечення їхніх взаємозв'язків з Україною.

Основою правового регулювання конституційно-правового статусу закордонних українців є Закон України «Про закордонних українців» [4]. У Конституції України немає згадки про цю категорію осіб, тому науковці неодноразово пропонували внести відповідні зміни в Основний Закон. Зокрема, Л. Л. Лабенська та К. О. Заслонова вважають за доцільне доповнити ст. 26 Конституції України положенням про право іноземців та осіб без громадянства отримати в умовах та порядку, встановлених законом, статус закордонних українців [6, с. 26]. Видається, що прийняття спеціального законодавчого акта цілком достатньо для регулювання статусу закордонних українців і доцільність внесення запропонованих змін в Конституцію України викликає сумнів.

Закон України «Про закордонних українців» закріплює таку дефініцію: «закордонний українець – це особа, яка є громадянином іншої держави або особою

без громадянства, а також має українське етнічне походження або є походженням з України» [4]. Аналізуючи наведене визначення, можна зробити висновок, що закордонним українцем є кожен українець, який має іноземне громадянство чи є особою без громадянства, якщо він має українське етнічне походження чи є походженням з України. Насправді, правовий статус закордонного українця особа набуває на підставі рішення компетентного органу державної влади (відповідно до ст. 2 Закону України «Про закордонних українців» рішення про надання, відмову або припинення статусу закордонного українця приймає Національна комісія з питань закордонних українців). Саме тому в законодавчій дефініції треба врахувати обов'язкову ознаку статусу закордонного українця – його набуття на підставі рішення компетентного органу влади. Окрім цього, видається оптимальнішим використання у законодавчій дефініції словосполучення «походить з України» замість «є походженням з України».

Закон України «Про статус закордонних українців» передбачає такі умови надання особі такого статусу: 1) українська самоідентифікація; 2) українське етнічне походження або походження з України; 3) письмове звернення щодо бажання мати статус закордонного українця; 4) досягнення особою 16-річного віку; 5) відсутність громадянства України.

Викликає певні зауваження законодавче положення про досягнення особою 16-річного віку як обов'язкової умови набуття статусу закордонного українця. Видається доцільним законодавчо закріпити можливість набуття дитиною, у якій відсутнє громадянство України, статусу закордонного українця за умови наявності в одного з батьків дитини такого правового статусу за заявою того з батьків, який володіє цим статусом. Досягнення особою 16-річного віку може бути умовою особистого подання заяви для одержання статусу закордонного українця без одержання згоди батьків.

Аналізуючи положення Закону України «Про закордонних українців», звернемо увагу на відсутність передбаченого права особи, якій відмовлено у наданні статусу закордонного українця, на оскарження рішення Національної комісії з питань закордонних українців в адміністративному порядку. Закон лише передбачає можливість повторного звернення щодо надання статусу закордонного українця до Національної комісії (ст. 2 Закону), тож особа має повторно сплатити послуги, пов'язані з оформленням і видачею посвідчення закордонного українця. Звичайно, особа, якій відмовлено у наданні статусу закордонного українця, може звернутися до суду для захисту своїх законних прав та інтересів, однак судове оскарження дій Національної комісії передбачає додаткові грошові витрати, а також тривалий розгляд справи. Видається, що доцільно передбачити у Законі позасудову можливість та процедуру оскарження рішення Національної комісії про відмову у наданні статусу закордонного українця.

Серед причин відмови у наданні статусу закордонного українця законом передбачено такі: 1) дії, вчинені особою, які суперечать інтересам національної безпеки України; 2) подання завідомо неправдивих даних або підроблених документів для отримання відповідного статусу; 3) порушення інших вимог, передбачених Порядком про оформлення і видачу посвідчення закордонного українця.

Однак немає законодавчого визначення, які саме дії особи можуть вважатися такими, що суперечать інтересам національної безпеки України, це питання залишається на розсуд Національної комісії з питань закордонних українців. Видається, що варто деталізувати зазначену підставу відмови у наданні статусу закордонного українця та передбачити обов'язковість документального підтвердження вчинення особою зазначених дій, наприклад, наявність вироку суду, яким особа була визнана

винною у вчиненні злочину проти основ національної безпеки України, у сфері охорони державної таємниці, недоторканості державних кордонів, злочинів проти авторитету органів державної влади та органів місцевого самоврядування та інших злочинів, що суперечать інтересам національної безпеки України. Також серед підстав відмови у наданні статусу закордонного українця доцільно зазначити вчинення особою злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку у зв'язку з їхньою особливою небезпекою та наслідками, до яких вони можуть призвести.

Серед підстав припинення статусу закордонного українця Закон передбачає: 1) подання особою відповідної заяви з дня її реєстрації у Національній комісії; 2) набуття закордонним українцем громадянства України; 3) якщо цей статус набуто внаслідок подання завідомо неправдивих даних або підроблених документів; 4) якщо протягом шести місяців з дня зміни імені, прізвища, громадянства або місця проживання особа не повідомила про це Міністерство закордонних справ України або дипломатичну установу України за кордоном; 5) якщо особа вчинила дії, які суперечать інтересам національної безпеки України; подала завідомо неправдиві дані або підроблені документи для отримання відповідного статусу.

Передбачена можливість втрати особою статусу закордонного українця, якщо протягом шести місяців з дня зміни імені, прізвища, громадянства або місця проживання вона не повідомила про це Міністерство закордонних справ України або дипломатичну установу України за кордоном, видається недоцільним. Безперечно, це є підставою втрати чинності посвідчення закордонного українця, оскільки в ньому обов'язково зазначаються анкетні дані, громадянство та країна проживання особи. Однак позбавлення особи статусу закордонного українця через несвоєчасне повідомлення зміни імені, прізвища, громадянства або місця проживання є надто суворим наслідком для такого незначного порушення. У такому разі особа буде змушена повторно звертатися до Національної комісії для одержання статусу закордонного українця, повторно доводити своє етнічне походження, сплачувати відповідний внесок, очікувати рішення Національної комісії та видачу посвідчення закордонного українця. Така ускладнена процедура не сприяє зацікавленості українців, які проживають за кордоном, зберігати зв'язок з Україною шляхом одержання статусу закордонного українця.

Необхідність удосконалення законодавства України, що регулює конституційно-правовий статус закордонних українців, підтримують самі особи, наділені цим статусом. Так, у 2011 р. відбувся V Всесвітній Форум Українців, на якому було обговорено головні проблеми закордонних українців та запропоновано внести зміни до законодавства України, які би передбачали право закордонних українців бути обраними до Верховної Ради України для репрезентування інтересів своїх громад, створення у Верховній Раді України Комітету з роботи із українцями за кордоном, створення Державного Комітету у справах закордонного українства – центрального державного органу, який має здійснювати державну політику України щодо закордонних українців, зокрема, щодо правової, фінансової допомоги українцям та українським громадам за кордоном, працювати над створенням програми повернення та підтримки громадян України, які виїхали за кордон з метою заробітку на прожиття або для реалізації своїх наукових і творчих здібностей [11].

Видається, що надання іноземцям навіть українського походження, якими є закордонні українці, права обиратися до Верховної Ради України є недоцільним через загрозу неефективної роботи у законодавчому органі у зв'язку з постійним проживанням за межами України та відсутності розуміння фактичної ситуації внутрішніх та зовнішніх справ України. Пропозиція щодо утворення Комітету

Верховної Ради та центрального державного органу у справах закордонного українства є зрозумілою через невисоку ефективність діяльності чинних органів. Однак створення нових органів не вирішить наявних проблем – їх варто вирішувати шляхом збільшення державного фінансування програм співпраці зі закордонними українцями та вдосконалення законодавчого регулювання статусу закордонних українців, компетенції та порядку діяльності органів влади.

Серед проблем закордонних українців наведемо такі: неефективна діяльність дипломатичних та консульських установ України за кордоном, недотримання ними українського робочого режиму, відсутність міждержавних угод щодо забезпечення соціальних, громадянських і національних прав українців у країнах їхнього проживання, проблеми із пенсійним забезпеченням тих закордонних українців, які до виїзду за кордон працювали на українських підприємствах, а також тих осіб, які виїхали за межі України, вже отримуючи українські пенсії тощо.

У правовій науці трапляються твердження про важливість закріплення права закордонних українців на подвійне громадянство, адже «сьогодні діюча формальна заборона подвійного громадянства не сприяє ні законодавчій легітимізації існуючої практики, ані не служить перепорою поширенню правового нігілізму в Україні» [3, с. 29]. Зазначимо, що частина закордонних українців, які проживають у країнах, де подвійне громадянство не заборонене, фактично є громадянами України та іноземної держави. Однак відповідно до Закону України «Про закордонних українців» відсутність громадянства України є обов'язковою умовою для набуття статусу закордонного українця.

Вищенаведене свідчить про потребу вдосконалення чинного законодавства України, що регулює правовий статус закордонних українців, та укладення низки міжнародних договорів про соціальне забезпечення, трудову діяльність закордонних українців та регулювання міграційних потоків.

Політику щодо українців за кордоном треба якнайшвидше закріпити на законодавчому рівні, а її фінансування провести окремою ланкою державного бюджету. Одним із шляхів поліпшення ситуації у цій сфері є створення концептуального акта щодо визначення стратегічних основ національної політики стосовно закордонного українства. [12, с. 325]

Українці, які проживають за кордоном, впливають на політику країн свого проживання. Як стверджує В. Паденко, «Україна протягом багатьох років намагалася вплинути на Сполучені Штати, щоб анулювати поправку Джексона-Веника, яка перешкоджала поліпшенню торговельних відносин між двома країнами. Це питання було вирішене на користь України після багатьох петицій, заяв і просто лобювання двох Українських Центральних та інших організацій. Також завдяки лобюванню провідних організацій діаспори Україна стала повноправним членом СОТ» [9, с. 78].

Закордонні українці беруть участь у державотворчих процесах України в передбачених законодавством формах: шляхом участі у виборчих процесах в Україні в ролі міжнародних спостерігачів, шляхом інвестування грошових коштів; створення спільних підприємств і розвиток взаємовигідної кооперації; допомога у відкритті торговельних і культурно-просвітницьких установ; забезпечення технічним і медичним обладнанням, гуманітарною допомогою сиріт, інтернатів, загальноосвітніх і музичних шкіл, лікарень, потерпілих від Чорнобильської катастрофи; фінансування виступів українських спортсменів на світовій арені; встановлення премій за значні досягнення української еліти в розвитку освіти, науки, літератури, мистецтва; оплата навчання в престижних науково-освітніх центрах Америки та Європи української молоді, вчених, представників різних

професій; надання стипендій та наукових дотацій тощо. Значною є фінансова допомога закордонних українців. Згідно зі звітом Світової Ради Суспільної Служби Світового Конгресу Українців на VIII Конгресі за десять років українська діаспора передала в Україну гуманітарну допомогу на 70 млн дол. США [13, с. 111].

Україна повинна підтримувати закордонних українців та не розривати зв'язку з ними. Україна має вбачати в українцях не лише об'єкт державної уваги, а й суб'єкт співпраці, потребує подальшого вдосконалення координації дій органів державної влади та провідних осередків закордонних українців [10].

Адже, як слушно стверджує колишній Президент Світового Конгресу Українців Аскольд Лозинський: «відходить старе покоління, нове покоління є дещо індивідуальним до української справи, хоча й англійські українці зберегли ментальний зв'язок із землею батьків» [8, с. 151]. Саме тому варто створити ефективний механізм взаємодії з іноземцями, які мають українське етнічне походження, підтримувати їхнє прагнення до української самоідентифікації [1, с. 73]. В правовому полі одним з першорядних заходів має стати удосконалення законодавства, що регулює статус закордонних українців, збільшення пільг для осіб, що одержали цей статус, організація та участь у фінансуванні спільних заходів, що є важливим для української діаспори, та зацікавлення молодих українців у збереженні зв'язків з Україною.

#### Список використаної літератури

1. *Бабін І. І.* Правовий статус закордонних українців: особливості конституційного регулювання / І. І. Бабін // Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти : зб. тез доповідей за матеріалами IV Міжнародної науково-практичної конференції студентів і молодих вчених (11-12 грудня 2009 року) / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми, 2009. – С. 71–73.
1. *Вдовенко С. М.* Організаційні та договірно-регуляторні механізми взаємовідносин української держави і закордонного українства : дис... д-ра наук з держ. управління : 25.00.02 / Станіслав Михайлович Вдовенко. – К., 2005. – 236 с.
2. *Гришук Т. В.* Українська західна діаспора та її роль в розбудові громадянського суспільства / Тетяна Василівна Гришук // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія № 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. – Випуск 8 : збірник наукових праць. – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2012. – С. 27–33.
3. Закон України «Про закордонних українців» // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 25. – Ст. 343. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1582-15>.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
5. *Лабенська Л. Л.* Конституційно-правовий статус закордонних українців: питання практичної реалізації / Л. Л. Лабенська, К. О. Заслонова // Право і суспільство. - 2015. - № 1. - С. 21-26. [Електронний ресурс] - Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pis\\_2015\\_1\\_6.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pis_2015_1_6.pdf)
6. *Лиска І. Г.* Конституційно-правовий статус закордонних українців в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 / І. Г. Лиска; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2012. – 20 с.
7. *Лозинський А.* Світовий Конгрес Українців: у світі і сьогодні. Закордонне українство і Донеччина : вчора, сьогодні, завтра : матеріали науково-практичної конференції / А. Лозинський. – Донецьк : Донецьке обласне відділення Товариства «Україна-Світ», Український культурологічний центр, 2008. – С. 146-151.

8. Педенко В. Вплив української діаспори на розвиток України як європейської демократичної держави та просування українських національних інтересів серед впливових гравців на міжнародній арені / В. Педенко // Діаспора як чинник утвердження Держави Україна у міжнародній спільноті : Перша міжнар. наук. конф., 8–10 березня 2006 р. : тези доп. – Львів, 2006. – 368 с.
9. Постанова Верховної Ради України «Про рекомендації парламентських слухань на тему: Закордонне українство: сучасний стан та перспективи співпраці» // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 9. – Ст. 100.
10. Резолюція правничої секції V Всесвітнього Форуму українців. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrtos.info/diaspora/detail.php?ID=461>
11. Степаненко К. В. Адміністративно-правовий статус закордонних українців / К. В. Степаненко // Право і суспільство. - 2014. - № 6.2. - С. 75–78. [Електронний ресурс] - Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pis\\_2014\\_6.2\\_15.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pis_2014_6.2_15.pdf)
12. VIII конгрес СКУ, 18–21 серпня 2003 р. : Звіти. 1998–2003. – К. : Укр. Дім, 2003. – 252 с.

Стаття: надійшла до редакції 29.04.2015

прийнята до друку 01.07.2015

## CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF INTERCONNECTION BETWEEN UKRAINE AND FOREIGN UKRAINIAN

*M. Mochulska*

*Ivan Franko National University of Lviv  
Universytetska Str., 1, UA – 79000. Lviv, Ukraine*

In the article author describes objectives, structure and activities of major Ukrainian diaspora organizations. Author formed original classification of Ukrainian permanently residing abroad, depending on the identity of the person as Ukrainian, belonging to citizenship of Ukraine, or foreign state, or absence of any states citizenship, and acquiring the status of «a foreign Ukrainian» based on the decision of the competent state authority. Based on these criteria, it is proposed to divide the Ukrainian permanently residing outside Ukraine, to the following groups: 1) Ukrainian, who are citizens of Ukraine, and permanently residing in a foreign country; 2) foreign Ukrainian, who acquired this status by a decision of the competent authority; 3) Ukrainian who are foreign citizens, but do not have the status of foreign Ukrainian.

In the paper the features of the legal regulation of constitutional and legal status of foreign Ukrainian were analyzed, also author identified following deficiencies of legal regulation of foreign Ukrainians' status: legal definition of the term «a foreign Ukrainian» doesn't include the essential characteristic of legal status of foreign Ukrainian - its acquisition by a decision of a competent public authority; a legislative provision of reaching the age of 16 as obligatory condition for acquiring the status of foreign Ukrainian; absence of legislator provision about person's right to appeal the decision of the National Commission on Foreign Ukrainian in administrative way; absence of a legal definition of activities against the interests of national security of Ukraine, that can be the reason of refusal in giving status of foreign Ukrainian.

Author forms proposition about improving the current legislation of Ukraine about the legal status of foreign Ukrainian, and signing a number of international agreements on social security, employment of foreign Ukrainian and managing of migration flows.

*Keywords:* foreign Ukrainian, citizenship, constitutional and legal status, diaspora.