

### ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ОСОБАМИ З МНОЖИННИМ ГРОМАДЯНСТВОМ

На відміну від громадянських прав і свобод політичні права спрямовані не на забезпечення автономії особистості, а на її участь у політичному житті суспільства. Ця категорія прав встановлює найтісніший зв'язок у тріаді «людина — суспільство — держава» і охоплює сферу публічних інтересів особи. Політичні права мають розглядатися як забезпечена людині законом та публічною владою можливість участі (як індивідуально, так і колективно) у суспільно-політичному житті держави та здійсненні державної влади [20, 151].

Здійснення політичних прав — невід'ємна ознака наявності стійкого політико-правового зв'язку між людиною і державою, ознака належності особи до громадянства цієї держави. Тому участь іноземців у правовідносинах, пов'язаних з реалізацією особами політичних прав, навіть не розглядається в науковій літературі.

В Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року закріплено, що кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в ст. 2, і без обґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; с) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби (ст. 25) [5]. Тобто жодних обмежень для іноземців та осіб з множинним громадянством не передбачено. Але за загальним правилом блок політичних прав є виключенням з обсягу прав і свобод, якими користуються іноземці у державі перебування. Тому проблема можливості здійснення політичних прав особами, які мають множинне громадянство (громадянство країни перебування та громадянство іноземної держави), є досить актуальною та важливою до вивчення.

Основними серед політичних прав є право на участь в управлінні державними справами (право доступу до публічної служби; право доступу до державної таємниці; право петицій) та виборче право (активне та пасивне суб'єктивне виборче право, право брати участь в політичній агітації, в загальнодержавних та місцевих референдумах).

Право на участь в управлінні державними справами регламентовано у ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 року [2], яка встановлює, що кожна людина (а значить, й особа з множинним громадянством) має право брати участь в управлінні своєю державою (тобто державою свого громадянства) безпосередньо чи за представництвом вільно обраних представників. Ця ж стаття надає кожному вільний доступ до державної служби у своїй країні. Положення ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року [5] гаран-

тують кожному громадянину без дискримінації та без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ; б) голосувати і бути обраним; с) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

«Право брати участь в управлінні державними справами за своєю природою є не тільки одним із найважливіших суб'єктивних політичних прав громадян, а й основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянином» [1]. На гарантування цього принципу спрямовані законодавства всіх демократичних країн, але дуже рідко в них зустрічаються застереження щодо здійснення таких прав поліпатридами, хоча загалом теорія стримано ставиться до надання політичних прав іноземцям.

Приміром, відповідно до законодавства Росії забороняється приймання та перебування на державній службі осіб, що мають іноземне громадянство, до яких відповідно належать й особи, які мають множинне громадянство (п. 6 ч. 3 ст. 21 закону про основи державної служби) [8]. Однак цей закон робить виключення щодо іноземних громадян, включаючи й осіб з множинним громадянством, доступ яких до державної служби врегульований міждержавними угодами. Відповідно до цього закону всі обмеження поширюються лише на осіб, які заміщають державні посади категорії «Б» та «В», тобто пов'язані з забезпеченням виконання повноважень державними органами і не стосуються осіб, що безпосередньо виконують повноваження державних органів, тобто категорії «А» (Президент РФ, голови уряду, палат парламенту, керівників органів законодавчої та виконавчої влади суб'єктів федерації, депутатів, суддів). Слід зазначити, що Конституція Росії також не забороняє посідати посаду Президента РФ особам, що мають множинне громадянство.

Правовий інститут державної служби в Україні також не виділяє окремо можливість перебування державного службовця одночасно в іншому, ніж українське, громадянстві. Право на державну службу за законодавством України мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України (ст. 4 Закону України «Про державну службу» [14]). Отже, за наявності у державного службовця іноземного громадянства нарівні з українським створюватиме певні як моральні, так і правові складності у його діяльності та є ситуацію, коли ним об'єктивно може бути порушено присягу державного службовця — «...служити народові України, суворо дотримувати Конституції та законів України...» (ст. 17 Закону України «Про державну службу»).

На відміну від законодавства про державну службу РФ, законодавство Росії про прокуратуру краще врахувало нюанс щодо множинного громадянства. Так, у ст. 40.1 закону РФ про прокуратуру встановлено, що громадянам Росії, які також мають громадянство іноземної держави, заборонено бути прийнятими на службу до прокуратури Російської Федерації та перебувати на вказаній

службі [7]. Натомість українське законодавство про прокуратуру не містить таких застережень. Закон України «Про прокуратуру» висуває такі вимоги до осіб, які призначаються на посади прокурорів і слідчих: «Прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року. Порядок стажування визначається Генеральним прокурором України». Також Законом визначено, що «на посади прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняних до них прокурорів призначаються особи віком не молодше 30 років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років; на посади районних і міських прокурорів — віком не молодше 25 років із стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років. ...Не можуть бути прийняті на посаду прокурора або слідчого прокуратури особи, які були засуджені за вчинення злочину, за винятком реабілітованих» (ст. 46) [16].

Також жодних застережень щодо вимог для прийняття на дипломатичну службу не міститься у законодавстві України. Відповідний закон встановлює, що дипломатичними працівниками можуть бути громадяни України, які мають відповідну фахову вищу освіту, необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове відрядження. Адміністративно-технічними працівниками дипломатичної служби можуть бути громадяни України, які мають відповідну фахову освіту, необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та, як правило, іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове відрядження [15]. В даному випадку визначається кілька специфічних умов, але не значиться умова щодо неможливості перебування в іноземному, крім українського, громадянстві.

Щодо доступу осіб з множинним громадянством до державної таємниці, то законодавства різних країн по-різному врегульовують це питання. Зрозуміло, що обмежується такий доступ для іноземців, а отже — й для поліпатридів, які не мають громадянства країни, до державної таємниці якої вони прагнуть здобути доступ. Але щодо поліпатридів, одним з громадянств яких є громадянство країни, державна таємниця якої їх цікавить, то тут можуть бути різні варіанти нормативного вирішення проблеми. Так, закон РФ про державну таємницю відносить до компетенції Уряду РФ вирішення питання щодо права допуску до державної таємниці осіб, що мають подвійне громадянство (ст. 21) [6]. Беручи до уваги, що, за твердженням О. В. Белова, в Росії не ведеться облік громадян Росії, що набули своє друге громадянство не на підставі міжнародного договору, то, до державної таємниці можуть виявитися допущеними й особи, які мають подвійне громадянство. Отже, виникає ситуація, коли одні громадяни Росії, що мають своє друге громадянство за міжнародним договором Росії, будуть обмежені в доступі до відомостей, що складають державну таємницю. А інші, громадяни Росії, що набули свого другого громадянства

через прогалини у законодавстві у державі, чії геополітичні інтереси можуть бути протилежними інтересам Росії, можуть, користуючись нестатністю інформації у контролюючих органах, отримати доступ до державних таємниць [18, 109–110].

Виборче право є найважливішим атрибутом сучасної держави, ознакою республіканського правління, формою вираження народного суверенітету. Саме тому має рацію О. В. Белов, коли стверджує, що проблема виборчого права осіб з множинним громадянством нерозривно пов'язана з лояльністю та загрозою державній безпеці [18, 67]. Це, на його думку, проявляється в тому, що у ряді випадків і, передусім, коли питання множинного громадянства не врегульовані на міждержавному рівні, особи з подвійним громадянством отримують через свій статус подвійне право голосу на виборах — по одному голосу у кожній з держав, чие громадянство вони мають. Через це можливим є політичний вплив однієї держави, громадянство якої має поліпатрид, на іншу державу, чие громадянство особа також має. Прикладом тут може стати ситуація, пов'язана з діями Росії щодо спрощеного надання громадянам України, що проживають в Автономній Республіці Крим та місті Севастополь, громадянства Російської Федерації, а також подібні дії Росії відносно Абхазії та Північної Осетії, дії Румунії відносно Молдови.

Загальні (універсальні) міжнародно-правові норми не виділяють окремо статус осіб з множинним громадянством і, тим більше, не виділяють якихось обмежень їхніх виборчих прав, що може трактуватися на користь того, що ці особи ці права мають. Однак, відповідно до ч. 2 ст. 29 Загальної декларації прав людини 1948 року, при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, суспільного порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві [2]. Спеціальні міжнародні норми, що регулюють питання множинного громадянства, такі як Конвенція, що регулює деякі питання, пов'язані із колізією законів про громадянство 1930 року [4], Конвенція про скорочення випадків багатогромадянства та військовий обов'язок у випадках багатогромадянства 1963 року [3], Європейська конвенція про громадянство 1997 року [17] ставляться нейтрально до питання виборчих прав поліпатридів.

Однак і у міжнародному праві, і у внутрішньому законодавстві країн можна знайти норми, що регулюють питання здійснення виборчих прав іншими, ніж громадяни, категоріями осіб. Так, приміром, у відповідності до Угоди про подвійне громадянство між Іспанією та Болівією 1974 року при визначенні наявності або відсутності виборчих прав біпатрида на території договірних країн керуються критерієм місця проживання. Біпатриди, обидва громадянства яких належать договірним державам, можуть скористатися своїм виборчим правом лише по відношенню однієї з них — держави постійного проживання.

В Іспанії та Великій Британії вважають, що надання виборчих прав на рівні місцевого самоврядування біпатридам, а також деяким категоріям іно-

земців, що мають постійне місце проживання у цій державі, не створює загрози національній безпеці, а навпаки сприяє асиміляції цих осіб з громадянами даної держави [18, 67–68]. В Італії особи з множинним громадянством мають право голосу, навіть якщо вони постійно проживають за межами країни, але реалізувати вони його можуть, лише перебуваючи на території Італії.

Щодо пасивного виборчого права, то, наприклад, Конституція США 1787 року [19, 141] (ст. 2 розділ 1) дозволяє балотуватися у президенти лише народженим, а не натуралізованим громадянам. Натомість в деяких інших країнах (Литва, Естонія) президентами ставали особи, що мали й інше громадянство.

У літературі та суспільних колах звертається окрема увага закріпленій у законодавствах країн гарантії виборчих прав та прав на участь в референдумах осіб з множинним громадянством. Наприклад, відповідно до п. 2 ст. 28, п. 9 ст. 31, п. 3 ст. 49 федерального закону РФ «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» допускається, що кандидатом на виборах до всіх без виключення рівнів влади може бути обрано громадянина Росії, що є одночасно громадянином іншої держави [9]. Слід згадати, що Росія має досвід щодо перебування на високій державній посаді іноземного громадянина, що мав й російське громадянство. Йдеться про призначення Б. А. Березовського, громадянина РФ та Ізраїлю, секретарем Ради безпеки РФ. Після виявлення цього факту Державна Дума Росії доручила Міністерству внутрішніх справ Росії перевірити наявність подвійного громадянства у громадян Росії, які посідають державні посади [11].

Виборче законодавство України надає пасивне суб'єктивне виборче право громадянам України. Так, у ст. 9 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» встановлено, що депутатом, сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України [12]. Стаття 9 Закону України «Про вибори народних депутатів України» закріплює, що депутатом може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років [13]. Однак вітчизняна практика дала кілька прикладів, що дозволяють сумніватися в оптимальному врегулюванні цього питання. Так, наприклад, у пресі лунала інформація про наявність у київського міського голови Л. М. Черновецького, крім громадянства України, громадянства Ізраїлю [22]. Державні органи України можуть звернутися із запитом до інших країн з приводу встановлення громадянства тієї чи іншої особи. Але практика свідчить, що, як правило, у наданні такої інформації відмовляють, оскільки за законодавством багатьох країн ця інформація належить до інформації персонального характеру, яка захищається державою.

У разі офіційного підтвердження такої інформації Л. М. Черновецький за відповідним указом Президента на підставі Закону України «Про громадянство» може втратити громадянство України, а отже — втратити і посаду київ-

ського міського голови. А втрату посади через наявність додаткового іноземного громадянства законодавство України не передбачає.

У 2010 році на виборах міського голови у місті Могилеві-Подільському Вінницької області перемогу одержав кандидат, який мав подвійне громадянство — України та Молдови. Суд скасував рішення міськвиборчкому про визнання переможцем виборів міського голови міста Могилева-Подільського Петра Бровка на підставі поданих позивачами відомостей про те, що П. Бровка є громадянином Молдови, визнавши незаконною його участь у виборах [21]. Свій адміністративний позов позивачі мотивували тим, що виборча комісія залишила без розгляду скаргу одного з кандидатів на посаду міського голови про порушення, яке було допущено кандидатом на посаду міського голови П. П. Бровком та проведено передвиборну агітацію при наявності подвійного громадянства, чим порушила п. 1 ч. 1 ст. 53 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [10]. Ця стаття Закону встановлює обмеження щодо ведення передвиборної агітації, забороняючи участь у передвиборній агітації іноземцям, особам, які мають подвійне громадянство, та особам без громадянства.

З огляду на наведене, слід визнати нелогічною наявну у законодавстві можливість балотуватися громадянам України, що мають ще й іноземне громадянство, на посаду сільського, селищного, міського голови, але відсутність у них права проводити виборчу агітацію (в тому числі за себе).

Відповідно до Конституції України Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою (ст. 103). Таке положення Основного Закону допускає обрання Президентом України громадянина України, який має інші громадянства. Але в даному випадку виникає риторичне запитання, як така особа буде суміщати у собі функції захисту суверенітету і незалежності, безпеки та цілісності України, наприклад, у випадку військового конфлікту між Україною та державою його другого громадянства.

Однак у цілому в країнах Західної Європи останнім часом намітилася тенденція надання населенню активного та пасивного виборчого права, а також права голосу на загальнодержавних референдумах, всім своїм громадянам, включаючи осіб з множинним громадянством, незалежно від місця їх постійного проживання. Як слушно зазначає О. В. Белов, зазвичай кожна держава як критерій обмеження доступу до голосування встановлює інші, ніж наявність іноземного громадянства, умови, такі як віковий ценз, недієздатність, судимості тощо [18, 71].

Слід вказати, що крім позитивних моментів наявності права голосу у поліпатридів — можливість брати участь у державному житті, асиміляція з громадою, врахування волі всіх мешканців — наявність такого права також призводить до дисбалансу у правових режимах з громадянами, що мають лише одне громадянство.

## Література

1. Конституція України : наук.-практ. комент. / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш [та ін.]; Нац. акад. прав. наук. — 2-ге вид., переробл. і допов. — Х. : Право, 2011.
2. Всеобщая декларация прав человека, принятая резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [www.un.org/gu/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/gu/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)
3. Конвенция о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства, Страсбург, 6 мая 1963 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/043.htm](http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/043.htm)
4. Конвенция, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве от 12 апреля 1930 г. // Действующее международное право. — М. : Изд-во Моск. незав. ин-та междунар. права, 1996. — Т. 1.
5. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2005. — № 1.
6. О государственной тайне : Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 // Российская газета. — 1993. — 21 сент.
7. О прокуратуре Российской Федерации : Закон РФ от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 47.
8. Об основах государственной службы Российской Федерации : Федеральный закон РФ от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // Российская газета. — 2000. — 9 нояб.
9. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 19 июля 1997 г. № 124-ФЗ // Российская газета. — 2001. — 14 июля.
10. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 10 листопада 2010 року у справі № 2-а 4459/10/0270.
11. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 февраля 1997 года № 1099-П-ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — 3 марта. — № 9.
12. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 лип. 2010 р. № 2487-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1. — Ст. 1901.
13. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25 берез. 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 27–28. — Ст. 366.
14. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
15. Про дипломатичну службу : Закон України від 20 верес. 2001 р. № 2728-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 5. — Ст. 29.
16. Про прокуратуру : Закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
17. Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство : Закон України від 20 верес. 2006 р. № 163-V // Офіційний вісник України. — 2006. — № 41. — Ст. 2720.
18. Белов А. В. Международно-правовые аспекты двойного гражданства : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Белов. — М, 2003.
19. Каррі Д. П. Конституція Сполучених Штатів Америки : посіб. для всіх / Д. П. Каррі ; пер. з англ. О. М. Мокровольського. — К. : Веселка, 1993.
20. Права человека : учеб. для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. — М. : Изд. группа НОРМА — ИНФРА — М, 1999.
21. Суд не дав молдаванину стати мером в Україні [Електронний ресурс] // Українська правда. — 2010. — 10 листоп. — Режим доступа : [www.pravda.com.ua/news/2010/11/10/5559087/](http://www.pravda.com.ua/news/2010/11/10/5559087/)
22. Черновецький і далі може спокійно жити з ізраїльським паспортом? [Електронний ресурс] // Українська правда. — 2011. — 5 серп. — Режим доступа : [www.pravda.com.ua/news/2011/08/5/6453387/](http://www.pravda.com.ua/news/2011/08/5/6453387/)

### Анотація

*Великоречанін П. О.* Особливості здійснення політичних прав особами з множинним громадянством. — Стаття.

Стаття присвячена розгляду обсягу політичних прав осіб з множинним громадянством у контексті світового досвіду.

*Ключові слова:* множинне громадянство, людина і держава, політичні права, виборчі права.

### Анотация

*Великоречанин П. А.* Особенности осуществления политических прав лицами, имеющими множественное гражданство. — Статья.

В статье рассматриваются политические права лиц с множественным гражданством в контексте мирового опыта.

*Ключевые слова:* множественное гражданство, человек и государство, политические права, избирательные права.

### Summary

*Velykorechanin P. O.* Features of realization of the political rights the persons having plural citizenship. — Article.

The political rights of persons with plural citizenship in a context of world experience are considered in the article.

*Keywords:* plural citizenship, the person and the state, legal communication, political rights, electoral rights.

УДК 342.84:351.751

*А. В. Дашковська*

## ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗМІ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Становлення української державності відбувається на фоні впровадження та розвитку загальноєвропейських демократичних принципів забезпечення прав людини і громадянина та їх імплементації в українське законодавство. У цьому напрямку й розвивається інститут виборчого права, для знаходження шляхів удосконалення якого досить важливо звернутись до загальноєвропейських принципів та світового досвіду. Стаття 10 Конвенції про захист прав та основних свобод людини проголосила, що кожна людина має право на свободу виявлення поглядів. Це право включає свободу дотримуватися поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання з боку державних установ та незалежно від кордонів [1]. Регулювання основних засад діяльності засобів масової інформації в національному законодавстві України здійснюється як конституційними нормами — ст. 34 Конституції України, що повністю відповідає ст. 10 Конвенції про захист прав та основних свобод людини, так і нормами законів України про інформацію, про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні, про телебачення і радіомовлення, про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації, про інформаційні агентства, про держав-