

УДК 342.711

**І. В. ЗОЗУЛЯ,**

*доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,  
професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
навчально-наукового інституту права та комунікацій  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ПРОХОДЖЕННЮ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ БІПАТРИДАМИ**

Визначено особливості правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із запобіганням, недопущенням та усуненням випадків проходження державної служби особами, що одночасно перебувають в громадянстві України та іншої чи інших держав.

Сучасний стан українського суспільства і політичного процесу в Україні об'єктивно потребує необхідності вдосконалення законодавчого регулювання суспільних відносин. Ці зміни мають сприяти досягненню визначеної в чинній Конституції України мети, пов'язаної, зокрема, з прагненням розвинути і зміцнити демократичну, соціальну, правову державу.

Сьогодні в Україні дедалі більшого поширення набуває доволі неоднозначне явище біпатризму, а саме одночасне перебування громадян України у громадянстві (підданстві) іншої однієї чи більше іноземних держав. В Україні подвійне громадянство має передусім негативні наслідки, а саме: гальмування процесу формування спільних цінностей і пріоритетів розвитку нації; нівелювання стійкого юридичного зв'язку між громадянином і Україною, що послаблює стрижневий інститут державної системи – інститут громадянства. Наслідком поширення практики набуття подвійного громадянства можуть стати міжнародні конфлікти, послаблення спроможності держави впливати на своїх громадян, а також захищати їхні інтереси за кордоном. Більше того, подвійне громадянство державних службовців України призводить до виникнення в них конфлікту інтересів, можливостей зловживання наданими повноваженнями в інтересах іноземних держав, що може мати наслідком завдання шкоди національній безпеці України та актуалізує законодавчу заборону подвійного громадянства в Україні.

Слід зазначити, що питання подвійного громадянства досліджувала низка науковців, серед яких можна назвати О. Коломійця [1], І. Макарова [2], Ю. Мірошніченка [3], А. Потіху [4], В. Стрельцова [5] тощо. Разом із тим, жодне з зауважень та пропозицій, висунутих ними з теми дослідження, не було реалізоване на практичному рівні. Тому метою статті є ви-

кладення основних засад нормативно-правового регулювання запобігання проходженню державної служби біпатридам.

Передусім запобігання проходження державної служби біпатридами спрямоване на запобігання, недопущення та усунення випадків проходження державної служби особами, що одночасно перебувають у громадянстві України та іншої або інших держав, а також забезпечення і гарантування рівного доступу громадян України до державної служби. Нормативно-правове регулювання даного питання спрямоване на запровадження світових стандартів державної служби та забезпечення ефективного практичного виконання завдань і функцій держави, що сприятиме забезпеченню ефективної діяльності та виконанню завдань державних органів відповідно до їх компетенції.

Можна визначити, що кінцевою метою нормативно-правового регулювання запобігання проходження державної служби біпатридами є побудова в Україні професійної та ефективної державної служби, що забезпечуватиме результативну та ефективну діяльність державних органів і належне виконання державними службовцями наданих повноважень щодо реалізації завдань та виконання функцій державного органу.

Сьогодні нормативно-правова база у даній сфері правового регулювання визначається Конституцією України, законами України «Про громадянство України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про державну службу», «Про засади запобігання і протидії корупції», а також нормативно-правовими актами Президента України та Кабінету Міністрів, що, тим не менш, не вирішують найбільш важливих аспектів проблеми. Тому основними завданнями такого регулювання є: підвищення ефективності державної служби;

врегулювання статусу державного службовця; забезпечення і гарантування рівного доступу громадян України до державної служби; створення комплексу заходів запобігання проходження державної служби біпатридами; встановлення умов і порядку припинення вступу та проходження біпатридами державної служби; запобігання конфліктам інтересів державних службовців, усунення можливостей зловживання наданими повноваженнями в інтересах іноземних держав. *Основними принципами запобігання проходженню державної служби біпатридами є:* верховенство права; конституційність і законність; гуманізм і демократизм; заборона і запобігання подвійного громадянства громадян України; неприпустимість проходження державної служби біпатридами; пріоритетність запобіжних заходів; комплексність здійснення заходів із запобігання проходженню державної служби біпатридами; невідворотність відповідальності проходження державної служби біпатридами; участь громадськості у заходах щодо запобігання проходженню державної служби біпатридами; публічність; відкритість; гласність.

До *основних засад правового статусу біпатридів в Україні* можна віднести наступні положення:

1. Правовий статус іноземців, які мають подвійне громадянство, є правовим статусом іноземців, що встановлюється Конституцією України, Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та іншими законами України. Іноземці, які мають подвійне громадянство та перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

2. Правовий статус біпатридів є правовим статусом громадян України, що встановлюється Конституцією України, Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та іншими законами України. Біпатриди користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

3. Біпатриди не можуть проходити державну службу в Україні.

Стосовно *суб'єктів, які здійснюють заходи запобігання проходженню державної служби біпатридами*, то ними є:

– Президент України та Верховна Рада України, які здійснюють заходи щодо запобігання проходженню державної служби біпатридами в межах повноважень, визначених Конституцією України;

– органи державної влади, які здійснюють заходи щодо запобігання проходженню державної служби біпатридами або беруть участь у їх здійсненні в межах повноважень, визначених законами та іншими виданими на їх основі нормативно-правовими актами;

– Кабінет Міністрів України, який спрямовує і координує роботу органів виконавчої влади щодо запобігання проходженню державної служби біпатридами відповідно до Конституції і законів України, актів Президента України;

– Національне агентство України з питань державної служби як спеціально уповноважений орган з питань запобігання проходження державної служби біпатридами, що діє відповідно до вимог, встановлених законами України та актами Президента України;

– Державна міграційна служба України та правоохоронні органи як спеціально уповноважені суб'єкти у сфері запобігання проходження державної служби біпатридами, якщо інше не передбачено законами України;

– органи державної влади та місцевого самоврядування; органи влади Автономної Республіки Крим; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові та службові особи, а також громадяни й об'єднання громадян за їх згодою;

– посадові особи державних органів, посадові особи місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів, які в разі виявлення чи одержання інформації про проходження державної служби біпатридами зобов'язані в межах своїх повноважень ужити заходів щодо запобігання цьому та негайно письмово повідомити спеціально уповноважений орган з питань запобігання проходження державної служби біпатридами.

До *основних заходів запобігання проходженню державної служби біпатридами* можна віднести наступне.

1. *Забороненим є проходження державної служби біпатридами*, що пов'язане з тим, що громадяни України користуються рівним правом доступу (вступу та проходження) до державної служби у встановленому законом порядку. Таке право є виключним правом громадян України. При цьому іноземці та особи без громадянства права на державну службу не мають.

Громадяни України у разі набуття ними громадянства однієї або більше іноземних держав втрачають право на державну службу. Заборона проходження державної служби біпатридами має бути поширеною щодо усіх груп посад державної служби, визначених Законом України «Про державну службу».

Забороняється є заміщення біпатридами посад Президента України, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; народних депутатів України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; суддів; працівників прокуратури, яким присвоюються класні чини; військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання.

*2. Важливе місце набуває перевірка відсутності громадянства іншої держави і пов'язаних із цим обмежень при вступі на державну службу.* Так, особа, яка бажає взяти участь у конкурсі на зайняття вакантних посад державних службовців (у тому числі державний службовець, що працює в державному органі, в якому проводиться конкурс на заміщення вакантних посад), має подати в установленому порядку до конкурсної комісії заяву про відсутність у неї громадянства іншої держави та пов'язаних із цим обмежень щодо проходження державної служби. Конкурсна комісія повинна забезпечити та організувати перевірку відсутності в учасників конкурсу на зайняття вакантних посад державних службовців громадянства іншої держави та пов'язаних із цим обмежень щодо проходження державної служби.

Керівник державної служби в державному органі за поданням конкурсної комісії має направити запит до Державної міграційної служби України щодо підтвердження відсутності в особи, що бере участь у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби, громадянства іншої держави. Аналогічний запит направляється до Національного агентства України з питань державної служби щодо підтвердження відсутності в особи, що бере участь у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби, обмежень щодо проходження державної служби через набуття нею громадянства іншої держави. За потреби можуть додатково надавати звернення до інших правоохоронних органів.

Перевірка не повинна перебільшувати трьох робочих днів, але за необхідності зазначений строк може бути продовжений до п'яти робо-

чих днів. Результати перевірки долучаються до особової справи державного службовця.

У разі підтвердження відсутності в учасників конкурсу на зайняття вакантних посад державних службовців громадянства іншої держави та пов'язаних із цим обмежень щодо проходження державної служби конкурсна комісія приймає рішення про їх допуск до подальшого проходження конкурсу. В іншому випадку – в разі наявності обмежень щодо проходження державної служби – приймається рішення про зняття конкурсантів з подальшого проходження конкурсу. При виявленні за результатами перевірки ознак злочину чи адміністративного правопорушення керівник державної служби в державному органі за поданням конкурсної комісії зобов'язаний протягом трьох робочих днів передати матеріали до відповідного правоохоронного органу.

Організація та проведення перевірки відсутності громадянства іншої держави та пов'язаних із цим обмежень щодо проходження державної служби в осіб, які призначаються на посади державної служби без обов'язкового проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби, покладається на відповідного суб'єкта призначення. Порядок проведення перевірки відсутності громадянства іншої держави та пов'язаних із цим обмежень щодо проходження державної служби має затверджуватись Кабінетом Міністрів України.

*3. Перевірка відсутності громадянства іншої держави та пов'язаних із цим обмежень при проходженні державної служби проводиться на таких засадах.* Керівник державної служби в державному органі зобов'язаний періодично один раз на рік проводити перевірку відсутності громадянства іншої держави та пов'язаних із цим обмежень щодо проходження державної служби в осіб, які обіймають посади державної служби у відповідному державному органі. Перевірка відсутності громадянства іншої держави та пов'язаних із цим обмежень щодо проходження державної служби у державних службовців може проводитись Національним агентством України з питань державної служби за власною ініціативою.

На вимогу державного службовця з метою спростування безпідставних, на його думку, звинувачень або підозр керівник державної служби в державному органі зобов'язаний провести перевірку відсутності в такого державного службовця громадянства іншої держави та пов'язаних із цим обмежень. Результати перевірки долучаються до особової справи

державного службовця та невідкладно доводяться до відому державного службовця. У разі підтвердження наявності в державного службовця громадянства іншої держави та пов'язаних із цим обмежень щодо проходження державної служби керівник державної служби у відповідному державному органі у триденний строк приймає рішення про звільнення такого державного службовця.

4. *Добровільне припинення вступу та проходження біпатридами державної служби* передбачає наступне. Громадянин України, що бере участь у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби, у разі набуття ним громадянства іноземної держави зобов'язаний невідкладно подати відповідній конкурсній комісії заяву про припинення ним участі у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби у зв'язку з набуттям громадянства іноземної держави. Конкурсна комісія після одержання такої заяви зобов'язана у триденний строк прийняти рішення про зняття особи з подальшого проходження конкурсу.

Громадянин України, призначений на посаду державної служби вперше, у разі набуття ним громадянства іноземної держави до складання присяги зобов'язаний невідкладно подати керівнику державної служби у відповідному державному органі заяву про відмову від зайняття ним посади державної служби у зв'язку з набуттям громадянства іноземної держави. Керівник державної служби у відповідному державному органі після одержання такої заяви зобов'язаний у триденний строк прийняти відмову та скасувати акт про призначення на посаду державної служби.

Громадянин України, що перебуває на державній службі, у разі набуття ним громадянства іноземної держави, зобов'язаний невідкладно подати керівнику державної служби у відповідному державному органі заяву про припинення ним державної служби у зв'язку з набуттям громадянства іноземної держави. Керівник державної служби у відповідному державному органі після одержання такої заяви зобов'язаний у триденний строк звільнити державного службовця.

Вказані положення також повинні поширюватись на випадки проходження державним службовцем випробування при призначенні на посаду державної служби та перебування державного службовця у відрадянстві та відпустці.

5. *Правовими наслідками припинення вступу та проходження біпатридами державної служби можуть бути такі.* Громадянин України, що добровільно та невідкладно подав за-

яву про припинення участі у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби, заяву про відмову від зайняття посади державної служби до складання присяги чи заяву про припинення державної служби у зв'язку з набуттям громадянства іноземної держави, на підставі якої припинив вступ і проходження державної служби, поновлюється у праві на державну службу після припинення громадянства іноземної держави. У разі добровільного припинення вступу та проходження громадянином України державної служби у зв'язку з набуттям громадянства іноземної держави за ним зберігається раніше присвоєний ранг державного службовця та стаж державної служби.

Громадянин України, що був звільнений з державної служби у зв'язку з набуттям ним громадянства іноземної держави за результатами перевірки, може вступити на державну службу не раніше ніж через п'ять років після припинення громадянства іноземної держави. Раніше присвоєний ранг державного службовця у такому разі не зберігається.

Громадянин України, що був звільнений з державної служби у зв'язку з набуттям громадянства іноземної держави, зберігає право на пенсійне забезпечення та грошову допомогу державного службовця у порядку, встановленому Законом України «Про державну службу».

6. *Щодо передачі справ і майна*, то громадянин України, що звільняється з державної служби у зв'язку з набуттям ним громадянства іноземної держави, зобов'язаний до звільнення з посади державної служби передати справи і ввірене у зв'язку з виконанням посадових обов'язків майно особі, уповноваженій керівником державної служби у відповідному державному органі. Уповноважена особа зобов'язана прийняти справи і майно. Передача справ і майна громадянином України у зв'язку з набуттям ним громадянства іноземної держави здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу».

7. *Оформлення припинення державної служби* оформлюється відповідним актом суб'єкта призначення про звільнення державного службовця з посади державної служби, у якому зазначаються підстава припинення державної служби та дата звільнення. Службові відносини особи, що набула громадянства іноземної держави, припиняються з дня прийняття суб'єктом призначення рішення про звільнення такого державного службовця. Оформлення припинення державної служби громадянина України у зв'язку з набуттям ним громадянства іноземної

держави здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу».

8. *Порядок забезпечення державної таємниці* обумовлений тим, що громадянин України, звільнений з державної служби у зв'язку з набуття громадянства іноземної держави, втрачає допуск до державної таємниці (за наявності). Керівник державної служби у відповідному державному органі невідкладно сповіщає про це спеціально уповноважений державний орган у сфері забезпечення охорони державної таємниці.

Громадянин України, якого звільнено з державної служби у зв'язку з набуттям громадянства іноземної держави та який мав допуск і доступ до державної таємниці, зобов'язаний виконувати вимоги режиму секретності, не допускати розголошення будь-яким способом державної таємниці, не сприяти іноземним державам у провадженні діяльності, що завдає шкоди інтересам національної безпеки України. Право виїзду такого громадянина України на постійне місце проживання в іноземну державу, включно із державою громадянської приналежності, може бути обмежене до розсекречення відповідної інформації в порядку, встановленому Законом України «Про державну таємницю».

9. Важливим вбачається *введення Єдиного державний реєстру осіб, які мають обмеження щодо проходження державної служби*. Зокрема, відомості про осіб, які припинили вступ та проходження державної служби у зв'язку з набуттям громадянства іншої держави, та пов'язані із цим обмеження щодо проходження ними державної служби у триденний строк з дня прийняття відповідного рішення повинні заноситись до Єдиного державний реєстру осіб, які мають обмеження щодо проходження державної служби, що формується та ведеться Національним агентством України з питань державної служби.

Єдиний державний реєстр осіб, які мають обмеження щодо проходження державної слу-

жби, ведеться з метою: забезпечення єдиного обліку осіб, які мають обмеження щодо проходження державної служби; забезпечення в установленому порядку проведення перевірки відомостей про державних службовців і осіб, які претендують на зайняття вакантних посад державної служби; аналізу відомостей про осіб, які мають обмеження щодо проходження державної служби, з метою вдосконалення державної політики у сфері запобігання проходження державної служби біпатридами. Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які мають обмеження щодо проходження державної служби, порядок формування та ведення цього реєстру затверджується Національним агентством України з питань державної служби.

Крім основних заходів запобігання проходження державної служби біпатридами, на наш погляд, потребують розкриття: питання контролю і нагляду у сфері запобігання проходження державної служби біпатридами, включаючи громадський контроль та прокурорський нагляд; положення щодо оскарження рішень з питань запобігання проходження державної служби біпатридами, а також діянь державних органів і їх посадових осіб, які порушують порядок проведення перевірок відсутності громадянства іншої держави та пов'язаних із цим обмежень; загальні засади міжнародного співробітництва у сфері запобігання проходження державної служби біпатридами, зокрема шляхом міжнародного обміну інформацією; порядок набуття чинності в результаті прийняття закону; перехідні положення.

Таким чином, слід сподіватись, що висловлені пропозиції щодо нормативно-правового регулювання запобігання проходженню державної служби біпатридами посилять гарантії рівного доступу громадян України до державної служби та захистять інтереси громадян, суспільства і держави щодо належного виконання державними службовцями наданих їм повноважень.

#### Список використаної літератури

1. Коломієць О. А. Інститут подвійного громадянства (біпатризму) у міжнародному праві: проблеми і перспективи / О. А. Коломієць // Наукові праці МАУП. – 2010. – Вип. 1 (24). – С. 296–301.
2. Макаров І. М. Принципи міжнародного приватного права / Макаров І. М. // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2011. – № 2. – С. 196–198.
3. Мірошніченко Ю. Теоретичні основи народовладдя / Юрій Мірошніченко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – Вип. 4 (7). – С. 7–10.
4. Потіха А. Проблема подвійного громадянства в Україні / А. Потіха // Україна: події, факти, коментарі. – 2011. – № 8. – С. 35–41.
5. Стрельцов В. Ю. Розвиток публічної служби України в умовах біпатризму / В. Ю. Стрельцов // Теорія та практика державного управління. – 2010. – № 4 (31). – С. 394–398.

Надійшла до редколегії 17.03.2012

**ЗОЗУЛЯ І. В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛІРОВАНИЕ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ БИПАТРИДАМИ**

Определены особенности правового регулирования общественных отношений, связанных с предупреждением, недопущением и устранением случаев прохождения государственной службы лицами, которые одновременно находятся в гражданстве Украины и другого одного или больше государств.

**ZOZULJA I. NORMATIVE AND LEGAL REGULATION OF PREVENTION OF PASSING OF PUBLIC SERVICE BY DUAL NATIONALS**

The features of the legal regulation of social relations associated with prevention and elimination cases of passing of public service by persons, who are citizens of Ukraine and the other one or more states are defined.

---