

ВІДГУК

**офіційного опонента Фрицького Юрія Олеговича на дисертацію
Великоречаніна Павла Олександровича на тему «Множинне
громадянство: конституційно-правове дослідження», подану на
здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за
спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право**

Актуальність теми дослідження. Правова регламентація множинного громадянства, безумовно, на сьогодні є актуальною проблемою і викликає необхідність її дослідження, оскільки це питання гостро стоїть як перед світовою спільнотою, так і перед українським народом. До того ж серед вчених-правників немає одностайності в питаннях множинного громадянства: одні розглядають його як безпосередню загрозу національній безпеці та наголошують на потребі впровадження різних форм боротьби з цим явищем, інші – акцентують увагу на перевагах множинного громадянства.

Постійна зміна законодавства України щодо громадянства вказує на невизначеність політики держави з цього питання. Незважаючи на особливу актуальність проблеми множинного громадянства, українська юридична наука, на жаль, досі не приділила їй належної уваги. Саме тому виникає потреба здійснення ґрунтовного дослідження, яке дозволить визначити особливості інституту множинного громадянства у вітчизняному конституційному праві та розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства з питань громадянства.

Дисертація має системний, комплексний характер і відзначається відповідним рівнем наукових узагальнень. Структурно вона складається зі вступу, трьох розділів, що включають дванадцять підрозділів, висновків та

списку використаних джерел.

Вдалою є як архітектоніка дослідження, так і порядок викладення наукового матеріалу, що охоплює собою історичний, методологічний, теоретичний та прикладний аспекти.

Сформульовані у дисертації наукові положення, висновки, рекомендації підтверджуються вагомими аргументами. Викладені здобувачем пропозиції є логічними, переконливими за змістом, мають практичне значення й перспективу для проведення подальших наукових досліджень в означеному напрямку.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших монографічних досліджень множинного громадянства як субінституту конституційного права у контексті його розвитку як в Україні, так і в інших державах, з метою створення цілісної конституційно-правової концепції множинного громадянства.

Видається за можливе **основні положення дисертаційного дослідження** оцінити таким чином.

У розділі I дисертації надана досить змістовна характеристика політико-правової сутності громадянства та полігромадянства. Перш за все, дисертант звертається до аналізу історичного становлення інституту громадянства, сутності громадянства та його нерозривного зв'язку з полігромадянством, визначає громадянство через конструкцію правового зв'язку, що проявляється у взаємних правах і обов'язках. При цьому значну увагу приділено дослідженню законодавчого регулювання визначення громадянства в сучасних державах світу.

Не можна не погодитись з дисертантом, що явище полігромадянства нерозривно пов'язане з явищем громадянства та не може вивчатись окремо від нього (стор. 12). Дисертант абсолютно має рацію, зазначаючи, що сприйняття полігромадянства науковцями, політиками та пересічними

громадянами еволюціонує від певного непорозуміння, що виникає внаслідок неякісного врегулювання питань громадянства, до цивілізованого інституту, покликаного в якомога більшому обсязі гарантувати права особи, до об'єктивної правової реалії.

Становить інтерес і здійснений дисертантом аналіз поняття «громадянство» з точки зору політології. Так, громадянство втілюється в множині взаємодій між індивідами, їх об'єднаннями та різноманітними агентами, що виступають від імені держави. Ці взаємодії протікають у конкретному соціальному та культурному середовищі, яке накладає на них свій відбиток (стор. 19).

Цікавою є логіка побудови підрозділу 1.2.: логічний ланцюжок дисертант починає із короткої характеристики сутності та мети методології конституційної науки. Дисертант зазначає, що в основу роботи покладено дослідницькі принципи системності, об'єктивності, логічності, наступності, історизму тощо, а також систему методик збирання, аналізу й обробки фактичної інформації.

Автор дає розгорнуту характеристику методологічних прийомів, які застосовувались при проведенні дисертаційного дослідження. Далі дисертант вказує на те, що різноманітність застосованих методів науки конституційного права України дала можливість комплексно аналізувати відповідні відносини, пов'язані з існуванням явища множинного громадянства, виявляти шляхи підвищення ефективності функціонування конституційних норм та інститутів, пропонувати оптимальні моделі конституційно-правового регулювання (стор. 32). Після цього дисертант пропонує розглянути правові особливості множинного громадянства, його роль і місце в системі відносин між людиною та державою і в науці конституційного права.

Цікавим видається помічений автором дисертаційної роботи той факт,

що дослідження полігромадянства має виходити з того, що норми, які регламентують питання громадянства, залежать від історичних, культурних і правових традицій конкретної держави. Критерії, встановлені для визначення реальних або потенційних громадян, досить чітко показують, які ідеї покладено в основу консолідації держави, якою є міграційна політика, якої поведінки очікують від іноземців і осіб без громадянства, що постійно проживають у державі (стор. 35).

У підрозділі 1.3. дисертант розкриває конституційно-правовий зміст та сутність множинного громадянства. Крізь весь перший розділ ненав'язливо, але досить глибоко проводиться огляд літератури із розглядуваної тематики. Саме тут доводиться, що полігромадянство має складну внутрішню структуру та вказує, що норми, які його врегульовують, об'єднуються в різні групи. Беручи за основу напрацювання інших вчених та критичне до них ставлення, автор роботи пропонує поняття правового статусу обмежити лише категоріями прав і обов'язків, які дозволяють чітко визначити його структуру. А передстатусні та післястатусні елементи пропонуються включати в поняття «правове становище особистості».

Підрозділі 2.1. присвячений дослідженню соціально-правових причин виникнення стану полігромадянства. В зазначеному підрозділі також розглядаються переваги та недоліки множинного громадянства з точки зору конституційного законодавства Великобританії, Італії, Румунії, ФРН, Франції та ін. За результатами огляду зарубіжного конституційного законодавства, що регулює питання множинного громадянства, наголошується, що з огляду соціально-правових передумов виникнення випадків полігромадянства, цей інститут є об'єктивним явищем і потребує унормування як на національному, так і на міжнародному рівнях.

В рамках підрозділу 2.2. дисертант розглядає полігромадянство в умовах дії принципу єдиного громадянства, та відзначає, що проблема

полігромадянства має найбільший суспільний резонанс у країнах, в яких відповідно до законодавства діє принцип єдиного громадянства.

Дисертант підкреслює, що в українській юридичній науці не вироблено узгодженого підходу щодо тлумачення принципу єдиного громадянства: одні науковці роз'яснюють його як одне внутрішньодержавне громадянство, що випливає з унітарного устрою України, не пов'язуюючи його з наявністю у громадянина України громадянств(а) іноземних(ої) держави. Інші розглядають єдине громадянство як послідовне запобігання виникненню випадків множинного громадянства та скорочення наявного множинного громадянства шляхом прийняття до громадянства України лише осіб, які припинили попереднє громадянство, і втрати громадянства України, якщо фізична особа добровільно набула громадянства іншої держави.

Автор також вказує на те, що розгляд чинного нормативного матеріалу з питань полігромадянства дає змогу констатувати наявність прогалин у законодавстві щодо вирішення проблеми множинного громадянства в Україні. При цьому наголошується, що у Законі України «Про громадянство України» визначено, що законодавство України про громадянство ґрунтується на конституційному принципі «єдиного громадянства» (ст. 4 Конституції України). Також підкреслюється, що водночас у названому Законі немає визначення полігромадянства, а серед принципів державної політики (ст. 2) відсутній принцип недопустимості випадків множинного громадянства. В той же час з поміж основних принципів державної політики в Законі називаються положення щодо запобігання обставинам, коли в особи взагалі відсутнє громадянство.

Підрозділ 2.3. присвячений питанням запобігання й усунення випадків множинного громадянства. Автор справедливо вказує на те, що законодавче наповнення конституційної вимоги щодо єдиного громадянства (ст. 4)

шляхом запобігання та скорочення випадків подвійного громадянства має передбачати внесення змін до Закону України «Про громадянство України» та до низки інших нормативно-правових актів України (наприклад, до законів України «Про державну службу», «Про Службу безпеки України, «Про службу зовнішньої розвідки», «Про Кабінет Міністрів України» тощо) щодо встановлення обмежень для осіб, які є громадянами України й одночасно перебувають у громадянстві іншої держави.

Дисертант також пропонує на рівні міжнародних угод запровадити такий правовий механізм запобігання полігромадянству як прийняття державами на себе зобов'язання не надавати громадянство особам без надання ними доказів про вихід з попереднього громадянства, а також покладення на осіб, які мають подвійне громадянство, обов'язку протягом визначеного строку обрати єдине з належних їм громадянств (примусова індивідуальна оптація).

У підрозділі 2.4., який присвячений проблемам транснаціоналізації громадянства та дослідженню особливих випадків полігромадянства, автор цілком слушно наголошує, що запобігання й усунення подвійного громадянства можливе як через внутрішньодержавні, так і міжнародно-правові засоби. В ході глобалізаційних та інтеграційних процесів інститут громадянства набуває додаткового змісту: він може трактуватись як особливий статус, пов'язаний з належністю особи до союзу держав, об'єднаних спільною історією, культурою та традиціями.

Слід вказати, що в дисертаційній роботі досить вдало поєднано теоретичний і практичний матеріал. Так, підрозділ 3.1., в якому на теоретичному рівні досліджено питання здійснення громадянських, соціально-економічних та інших прав особами з множинним громадянством, наводяться конкретні приклади з конституційного законодавства зарубіжних країн та вітчизняної судової практики щодо

видання громадянина іншій державі при вирішенні питань, пов'язаних з їх екстрадицією.

Дисертант цілком справедливо робить висновок, що питання видачі осіб, які мають множинне громадянство, державами їхнього іншого громадянства має вирішуватися шляхом підписання двосторонніх міждержавних угод, а норма Конституції України щодо неможливості видачі іншій державі громадянина України потребує офіційного тлумачення з позицій його видачі державі його іншого громадянства у взаємозв'язку з нормою Закону України «Про громадянство України» щодо втрати громадянства України у випадку набуття громадянства іншої держави.

Також автор зазначає, що у приватноправових (цивільних, сімейних, трудових, господарських і цивільно-процесуальних) відносинах, особа, що володіє множинним громадянством, користується таким самим обсягом прав, як і громадяни країни перебування цієї особи. Та, водночас, ця особа має деякі переваги, пов'язані з можливостями в певних ситуаціях користуватися правами іноземця, що надає такій особі більшу свободу при здійсненні своїх інтересів. Дисертант пропонує такий стан розглядати як наявність привілею за політичною ознакою (наявність іншого громадянства), а отже, кваліфікувати його як порушення принципу рівності громадян перед законом.

На відміну від другого розділу, де множинне громадянство розглядається крізь призму нормативного регулювання, третій розділ присвячений питанням практичного здійснення особистих прав та обов'язків особами з множинним громадянством.

Так, у підрозділі 3.3. для оподаткування й усунення подвійного оподаткування осіб з множинним громадянством, тобто здійснення такими особами свого конституційного обов'язку сплачувати податки, автор

пропонує впроваджувати норми національного та міжнародного права, що пов'язують виконання такого обов'язку з резидентством особи.

Підрозділ 3.4. присвячено дослідженню правових проблем, що виникають при здійсненні військового обов'язку особами з множинним громадянством. Автор відзначає, що у міжнародній практиці військовий обов'язок осіб з подвійним громадянством обумовлений ефективним громадянством. Дисертант цілком доцільно пропонує проблему військової служби осіб з множинним громадянством вирішувати за допомогою двосторонніх угод між державами та вказує, що зазвичай, коли йдеться про угоду між країнами з питання про подвійне громадянство, мається на увазі передусім військова служба поліпатридів. Умови цих договорів різні, але найчастіше держави погоджуються, що особа проходить обов'язкову військову службу в тій країні, де вона постійно проживає при досягненні призовного віку. Це звільняє її від служби в іншій країні, громадянином якої вона також є. У деяких угодах особі з множинним громадянством надається право вибору.

Конкретні рекомендації щодо використання результатів і висновків дисертації. Сформульовані в дисертації висновки можуть бути використані: у науково-дослідній сфері – для подальшого теоретичного осмислення сутності множинного громадянства, наукової розробки проблематики полігромадянства в Україні; у правотворчості – для приведення у відповідність до міжнародно-правових актів положень Конституції та законів України у частині, присвяченій правовому регулюванню множинного громадянства; у правозастосуванні – для забезпечення коректного з правової та політичної точок зору застосування норм конституційного права в питаннях множинного громадянства; для загального підвищення конституційно-правової культури та конституційної правосвідомості; у навчальному процесі – при викладанні курсів

«Конституційне право України», «Адміністративне право України», при підготовці відповідних розділів підручників і навчально-методичних посібників.

Оцінюючи дисертацію в цілому, слід зазначити, що в ній пропонується вирішення низки теоретико-прикладних завдань, зумовлених відповідними конституційними приписами. При загальній позитивній оцінці дисертаційного дослідження вважаємо за необхідне висловити певні критичні зауваження щодо окремих положень роботи, які мають загалом дискусійний характер і не заперечують загального схвального враження.

1. У дисертації автор розглядає множинне громадянство як субінститут права, тобто сукупність конституційних норм, які врегульовують однорідні суспільні відносини по набуттю множинного громадянства, припиненню громадянства, а також процедур з питань громадянства.

Однак, з таким підходом складно погодитись, тому дисертанту слід детальніше дослідити сутність множинного громадянства та висловити власну аргументовану позицію: чим у національному праві є множинне громадянство – правовим субінститутом чи правовим феноменом.

2. Також при написанні роботи дисертанту доцільно було б провести розмежування таких категорій як «подвійне громадянства» і «друге громадянство» та дослідити їх зміст. Так, останнє поняття слід застосовувати саме до біпатридів, тобто осіб, які мають два або більше громадянств різних держав.

В той же час, потрібно відрізнити подвійне громадянство, властиве деяким складним державам. Так, подвійне громадянство належало громадянам СРСР, тому що вони були громадянами Союзу і громадянами суб'єктів федерації. А на підставі статті 8 (1) Договору про Європейський Союз кожний громадянин держави-члена, крім володіння громадянством

патрімоніальної держави, є і громадянином Європейського Союзу. Отже, в даному випадку доцільно говорити саме про явище «подвійного» громадянства.

3. Також автором розглянуто та проаналізовано низку законопроектів, які, на думку дисертанта, могли б розв'язати недоліки вітчизняного законодавства щодо подвійного громадянства: проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» (щодо усунення колізій, які дозволяють подвійне громадянство)» № 2752 від 05.09.2008 р. (поданий народними депутатами України О. О. Зарубінським і М. М. Рудченком), проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо відповідальності за приховування факту перебування у громадянстві іншої держави або набуття такого громадянства)» № 3102 від 11.09.2008 р. (поданий народними депутатами України В. П. Макієнком та В. Д. Швецем).

Дисертант за результатами розгляду положень зазначених законопроектів приходить до висновку, що запропоновані їхніми авторами впровадження нового принципу законодавства України про громадянство – принципу неможливості існування множинного громадянства, встановлення обов'язку громадянина повідомляти відповідні органи державної влади про отримання громадянства іншої держави, встановлення кримінальної відповідальності за приховування множинного громадянства – загалом заслуговують на підтримку. Дискусійними видаються лише деякі положення вказаних законопроектів щодо розмірів штрафів і термінів подання необхідних документів.

Однак, доцільно було б також проаналізувати переваги та недоліки впровадження адміністративної або кримінальної відповідальності за приховування факту перебування у громадянстві іншої держави або набуття такого громадянства для України, а також проаналізувати наслідки

впровадження таких змін та більш детально зосередитись саме на процедурі, за якою відбуватиметься повідомлення відповідних органів державної влади про існування у громадянина України громадянства іншої країни.

4. В підрозділі «Теоретичне та практичне значення одержаних результатів» бажаним було б представлення Актів та довідок про впровадження результатів, що надало б дисертації практичну спрямованість.

У той же час наведені критичні зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку кандидатської дисертації Великоречаніна П.О., її наукову та практичну значимість. Виконана на належному науковому рівні дисертація є завершеним монографічним дослідженням, в якому одержано нові теоретичні і практичні результати, які в сукупності мають суттєве значення для розвитку науки конституційного права. Висновки і пропозиції, одержані в результаті здійсненого дослідження, не лише можуть бути використані для подальшої наукової розробки у навчальному процесі, але й матимуть практичну цінність для вдосконалення чинного конституційного законодавства.

Автореферат дисертації за своїм змістом відповідає основним положенням дисертації. Основні положення, результати та висновки дисертації викладено у 11 наукових публікаціях, 6 з яких опубліковано у фахових виданнях, що з достатньою повнотою відображають зміст дисертації.

Дисертація Великоречаніна П.О. «Множинне громадянство: конституційно-правове дослідження» є самостійним науковим дослідженням, в якому повною мірою, системно, послідовно, логічно викладено матеріал і яка відповідає пункту 13 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 року № 644 (з наступними

змінами і доповненнями), а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент

Завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Інституту права та суспільних
відносин Університету «Україна»
доктор юридичних наук, професор

Ю.О. Фрицький

