

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

На правах рукопису

ЛАЗАРЄВ ВІКТОР ВІКТОРОВИЧ

УДК 342.71(477)

**ПРОЦЕДУРИ З ПИТАНЬ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ:
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Дисертація

на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Науковий керівник -

Серьогін Віталій Олександрович,

доктор юридичних наук, професор

Харків – 2014

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ПРОЦЕДУРИ З ПИТАНЬ ГРОМАДЯНСТВА: ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ.....	10
1.1. Громадянство як конституційно-правова категорія: поняття, ознаки, принципи	10
1.2. Вирішення питань, пов'язаних із громадянством, як різновид юридичного процесу.....	38
1.3. Еволюція процедур із питань громадянства у вітчизняній та зарубіжній політико-правовій практиці.....	57
1.4. Нормативно-правова основа процедур із питань громадянства України.....	79
Висновки до розділу 1.....	94
РОЗДІЛ 2. ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ГРОМАДЯНСТВОМ УКРАЇНИ, ЗА ЧИННИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ.....	98
2.1. Основні стадії розгляду питань, пов'язаних із громадянством України.....	98
2.2. Особливості процедур, пов'язаних із набуттям громадянства України.....	115
2.3. Особливості процедур, пов'язаних із припиненням громадянства України.....	132
2.4. Система органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, їх компетенція та організація роботи.....	148
Висновки до розділу 2.....	162
ВИСНОВКИ.....	165
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	174
ДОДАТОК	199

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Формування демократичної, правової держави, в якій людина визнається найвищою соціальною цінністю, передбачає формування нових поглядів на взаємовідносини особи, суспільства і держави. У даному контексті першочергового значення набуває удосконалення конституційно-правового інституту громадянства, що є визначальним серед засад правового статусу особи у будь-якій державі. Адже правова держава – це передусім держава, обмежена правом, обмежена не тільки чітким розмежуванням функцій і повноважень органів державної влади та їх посадових осіб, але й раціональними, прозорими й доступними процедурами їх реалізації, що унеможлиблюють свавілля і корупцію при прийнятті державно-владних рішень, гарантують оперативне й дієве вирішення суспільно значущих питань, надійних захист прав і свобод громадян. Конституційно-правовий інститут громадянства України перебуває на стадії формування і з об'єктивних причин є вельми динамічним; його удосконалення є вкрай актуальною й фундаментальною проблемою державного будівництва, вирішення якої має відбуватися з урахуванням як вітчизняних політико-правових традицій, так і передового зарубіжного досвіду, світових тенденцій і міжнародно-правових стандартів у даній сфері.

Проблеми громадянства (підданства) традиційно перебувають у полі зору вітчизняних конституціоналістів. Їх досліджували у своїх працях провідні дореволюційні державознавці (В.М. Гессен, С.О. Єгізаров, М.М. Коркунов, Б.М. Чичерін) і вчені радянської державно-правової школи (С.А. Авак'ян, С.С. Кішкін, М.А. Нікіфорова, В.С. Шевцов); досліджувалися вони й багатьма сучасними українськими конституціоналістами (Л.М. Альбертіні, О.М. Бандурка, Р.Б. Бедрій, В.О. Боняк, О.С. Лотюк, П.М. Любченко, Н.А. Ришняк, Ю.М. Тодика, П.Ф. Чалий та ін.). Питанням громадянства (підданства) присвячені також праці багатьох зарубіжних вчених, серед яких варто згадати Я. Броуплі, Й. Ізензее, Р. Кетчела, П. Кірххофа, Й. Кунца, А. Малахова, М. Смородіна, Л. Фрідмена, Т. Хаммара, У. Хілла, А. Шайо та ін.

Проте, наявні на сьогодні дослідження присвячені, здебільшого, з'ясуванню політико-правової сутності громадянства, пошуку оптимального набору підстав його набуття та припинення, шляхів імплементації міжнародно-правових стандартів у даній сфері тощо. Водночас питання механізму реалізації права на громадянство, у т.ч. процедури з питань громадянства України, система та компетенція органів, що беруть участь у вирішенні цих питань, досі не стали предметом самостійного конституційно-правового дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження сформульована згідно Пріоритетними напрямками розвитку правової науки на 2011-2015 рр., затвердженими Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 р. № 14-10, Переліком пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010-2014 років (Додаток 12, п. 6 “Удосконалення порядку набуття громадянства України“, п. 7 “Правове регулювання імміграційних процесів в Україні“), а також п. 12.2 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2010-2014 роки, затверджених ректором ХНУВС 28 грудня 2010 р. (із доповненнями, внесеними наказом ХНУВС від 26 квітня 2011 р. № 202).

Мета і задачі дослідження. Мета дослідження полягає в з'ясуванні юридичної природи і змісту процедур з питань громадянства України, а також визначенні шляхів удосконалення чинного конституційного законодавства України у даній сфері.

Для досягнення цієї мети були поставлені такі задачі:

- визначити атрибутивні ознаки громадянства;
- з'ясувати юридичну природу порядку вирішення питань, пов'язаних із громадянством;
- сформулювати доктринальне визначення поняття «вирішення питань громадянства»;
- удосконалити наукові уявлення про еволюцію процедур із питань

громадянства;

- виокремити основні принципи, на основі яких здійснюються процедури з питань громадянства України;

- класифікувати процедури та провадження щодо вирішення питань громадянства України, виокремити їх окремі стадії;

- розкрити особливості окремих процедур із питань громадянства України та системи органів, що беруть участь у вирішенні цих питань;

- сформулювати пропозиції щодо змін та доповнень до чинного законодавства України з питань громадянства в аспекті удосконалення процедур з питань громадянства.

Об'єктом дослідження є правовідносини, пов'язані з набуттям та припиненням громадянства України.

Предметом дослідження є конституційно-правовий аспект процедур з питань громадянства України.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження складає філософський діалектико-матеріалістичний підхід, що передбачає розгляд процедур з питань громадянства як об'єктивної соціальної реальності, що сформувалася і постійно еволюціонує під впливом внутрішніх і зовнішніх протиріч разом із розвитком людської цивілізації. Робота проведена із застосуванням широкого спектру загальнотеоретичних і спеціально-наукових методів пізнання. Зокрема, історико-правовий метод використовувався для з'ясування особливостей становлення і розвитку процедур із питань громадянства (підрозділ 1.3), системно-структурний метод дозволив розглянути внутрішню будову процедур з питань громадянства України (підрозділи 1.2, 1.4, 2.1), а структурно-функціональний метод дозволив дослідити інститут громадянства у системі конституційного права (підрозділ 1.1), а також сучасну систему органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України (підрозділ 2.4). Діяльнісний підхід дав змогу осмислити особливості роботи державних органів щодо розгляду питань громадянства України, виокремити змістові елементи цієї роботи (підрозділ 2.1, 2.4); метод класифікації

використовувався для осмислення множини нормативно-правових актів у галузі громадянства, дозволив здійснити групування процедур набуття та припинення громадянства України (підрозділи 1.4, 2.1-2.3). Формально-юридичний метод використовувався для формулювання авторських дефініцій понять (підрозділи 1.1-1.4). Компаративістський метод використовувався для порівняння вітчизняного законодавства та політико-правової практики у досліджуваній сфері із зарубіжними аналогами (підрозділи 1.4, 2.1-2.4). Методи теоретико-правового прогнозування і моделювання використовувалися для висунення та обґрунтування пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства з питань громадянства (підрозділи 2.1-2.4).

Нормативною базою дослідження є нормативно-правові акти національного та зарубіжного законодавства, а також міжнародно-правові акти з питань громадянства. Емпіричною базою дослідження стали матеріали практики Спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства України та його територіальних підрозділів, а також статистичні та соціологічні дані щодо вирішення питань, пов'язаних із громадянством України.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дана дисертація є першим у вітчизняній конституційно-правовій науці комплексним дослідженням процедурних аспектів розгляду питань громадянства України. У рамках проведеного дослідження одержано наступні результати, що мають наукову новизну і виносяться на захист:

уперше у вітчизняній юридичній науці:

- обґрунтовано, що однією з атрибутивних ознак громадянства є процесуальний характер його набуття і припинення;
- доведено, що порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, є різновидом конституційно-правового процесу, а саме конституційною правозастосовчою (правоустановчою) діяльністю;
- запропоновано доктринальне визначення поняття «вирішення питань громадянства», під якою пропонується розуміти конституційно-правову,

правоустановчу, процесуальну діяльність спеціально уповноважених на те органів державної влади, результатом якої є прийняття індивідуальних правових актів щодо належності до громадянства відповідної держави, а також щодо його набуття або припинення;

- здійснено класифікацію процедур і проваджень щодо вирішення питань громадянства України; виокремлено їх стадії;

удосконалено:

- доктринальні підходи щодо розуміння процедур із питань громадянства України; визначено, що ці процедури ґрунтуються на принципах: демократизму, законності, державної мови процесу, юридичної рівності, правової охорони інтересів суспільства, об'єктивності, інтенсивності перебігу, самостійності компетентних органів в ухваленні владних рішень;

- наукові уявлення про еволюцію процедур громадянства; обґрунтовано, що сучасний етап розвитку таких процедур характеризується двома найважливішими ознаками: інтернаціоналізацією та інформатизацією;

- наукові уявлення про видове розмаїття порядку набуття громадянства України шляхом виокремлення загального і спрощеного порядку; доведено, що вони різняться за кількісним складом учасників, переліком необхідних документів, кількістю та змістом стадій, а також строками здійснення;

- наукові уявлення про видове розмаїття спрощених процедур із питань набуття громадянства України; за характером звернення і суб'єктом, який остаточно вирішує відповідне питання, виокремлено: а) спрощену натуралізацію, б) поновлення у громадянстві, в) набуття громадянства дітьми і недієздатними особами, г) набуття громадянства за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України;

- наукові погляди на структуру проваджень з питань громадянства шляхом класифікації стадій розгляду питань, пов'язаних із громадянством України, за ступенем їх обов'язковості; до обов'язкових віднесено: підготовку необхідних документів і подачу заяви (подання), розгляд документів і підготовку висновку щодо них, ухвалення рішення і видання правозастосовчого акту, виконання

рішення і видачу відповідних документів, контроль за виконанням рішень у справах про громадянство; до факультативних віднесено оскарження рішень і повторне звернення;

набули подальшого розвитку наукові підходи щодо удосконалення чинного законодавства України з питань громадянства:

- запропоновано підп. «є» п. 45 чинного Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень, затвердженого Указом Президента України від 27 березня 2001 р. № 215/2001, що передбачає подачу документу про наявність законних джерел існування при набутті громадянства України, конкретизувати переліком документів, які підтверджують наявність законних джерел існування; до цього переліку слід віднести: довідку про доходи; довідку із селищної ради про зайняття сільськогосподарською діяльністю; довідку про відкриття рахунку в банку;

- обґрунтовано необхідність на законодавчому рівні закріпити перелік документів, які підтверджують факт набуття громадянином України іноземного громадянства; до цього переліку запропоновано віднести: а) відповідне офіційне повідомлення чи довідку, видану компетентними органами іноземної держави із зазначенням дати та підстав набуття особою громадянства цієї держави; б) ксерокопію паспорта громадянина іноземної держави;

- запропоновано здійснити систематизацію підзаконних нормативно-правових актів, що видані для конкретизації та виконання Закону України «Про громадянство України»;

- з метою удосконалення системи органів, що вирішують питання громадянства України, та оптимізації відповідних процедур, запропоновано ліквідувати Комісію при Президентові України з питань громадянства, а її повноваження передати до компетенції Спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства;

- з урахуванням зарубіжного досвіду обґрунтовано доцільність створення у межах Спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства окремого підрозділу, на який буде покладено обов'язок

перевірки рівня знань державної мови, а також основ права, історії і культури України при вступі до громадянства України.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані:

- у науково-дослідних цілях – як основа для подальшого дослідження інституту громадянства та конституційно-правових процедур;
- у правотворчій діяльності – у процесі вдосконалення законодавства про громадянство України;
- у навчальному процесі – при підготовці навчальних матеріалів з дисциплін «Конституційне право України», «Державне право зарубіжних країн», «Конституційні права, свободи та обов'язки громадян».

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації доповідалися на міжнародних науково-практичних конференціях «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (м. Харків, 23 травня 2009 р.), «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 26-27 лютого 2010 р.), «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (м. Харків, 5 червня 2010 р.), «Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для органов внутренних дел Республики Беларусь» (м. Мінськ, 30 червня 2010 р.), «Стан та перспективи розвитку правової культури в Україні» (м. Тернопіль, 25 лютого 2011 р.); «Актуальні проблеми функціонування держави та тенденції захисту прав і свобод людини» (м. Київ, 04 жовтня 2011 р.), «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові підходи дослідження» (м. Харків, 23 жовтня 2012 р.), «Національні та міжнародні механізми захисту прав людини» (м. Харків, 26 жовтня 2013 р.).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено в 6 статтях у фахових виданнях (у т.ч. в 1 зарубіжному) і 9 тезах виступів на науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

ПРОЦЕДУРИ З ПИТАНЬ ГРОМАДЯНСТВА: ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

1.1. Громадянство як конституційно-правова категорія: поняття, ознаки, принципи

Для сучасного державознавства твердження про населення як атрибут держави є аксіоматичним. При цьому під населенням здебільшого розуміється сукупність людей, які проживають на певній території, здійснюють свою життєдіяльність у межах адміністративної чи політичної одиниці [173, с. 24].

Політична влада держави, її суверенітет поширюється на всіх людей, котрі живуть на її території [43, с. 56]. Проте у державно організованому суспільстві виникає якісно новий (порівняно з кровноспорідненим) тип соціальних зв'язків: більшість населення пов'язана з державою стійкими відносинами громадянства. На відміну від іноземних громадян або осіб без громадянства, які теж можуть проживати на території держави, громадянин держави має найширший правовий статус і найбільш стійкі правові зв'язки з нею. Він також має права і мусить виконувати всі обов'язки, передбачені законодавством держави, тоді як інші жителі позбавляються деяких з них (право обирати і бути обраним, обов'язок несення військової служби та ін.) [55, с. 75], оскільки саме громадянство є основою держави [103, с. 25]. Стаючи громадянами (підданими) держави, індивіди втрачають абсолютну свободу пересування і вибору місця проживання. Натомість вони отримують право вимагати від держави захисту своїх суб'єктивних прав і свобод як у самій державі, так і поза її межами [168, с. 59]. Таким чином, питання громадянства є дуже важливими і для держави, і для кожного громадянина [180, с. 101].

Стосовно громадянства передусім слід зауважити, що воно має пряме відношення до держави. Державна влада поширюється на все населення у межах відповідної території, що являє собою просторову основу держави, просторову умову її буття. У кінцевому рахунку без території держави не існує, хоча кордони її можуть змінюватися у часі. Територіальний поділ населення

породжує новий соціальний інститут – громадянство або підданство. Як наслідок, всі індивіди отримують поділ на громадян (підданих), іноземних громадян (іноземних підданих) і осіб без громадянства (підданства). Здійснення влади за територіальним принципом призводить до встановлення її просторових меж – державного кордону, що відділяє одну державу від іншої [104, с. 13]. І. А. Ільїн визначав державу як союз людей, організованих на засадах права, об'єднаних пануванням над єдиною територією і підпорядкованих одній владі [77, с. 34]. Як бачимо, громадянство тісно пов'язане з територією, на якій перебуває людина. Звідси випливає, що лише знаходячись у певній країні – країні свого громадянства, людина володіє всіма політичними правами. Але ж за своє життя людина може змінити місце свого проживання не лише на території рідної країни, а й виїхати на постійне місце проживання за її межі й набути громадянство іншої країни.

Для належного розв'язання комплексу питань, що постають перед державою з приводу регулювання правового статусу певного кола фізичних осіб – громадян, – потрібен спеціальний механізм. Таким механізмом і виступає інститут громадянства. Громадянство надає відносинам між особою і державою підвищеної стабільності, формалізує їх, дає державі можливість певним чином контролювати чисельність свого населення, диференціювати правовий статус громадян та іноземців. В основі громадянства лежить взаємний правовий зв'язок людини і громадянина, і будучи віддзеркаленням такого зв'язку, громадянство забезпечує стабільні відносини між державою і людиною. Як справедливо відзначається у спеціальній літературі, інститут громадянства «значною мірою є відображенням демократизму держави, рівня розвитку суспільних відносин» [178, с. 5], «невід'ємним атрибутом сучасного політичного процесу, стрижневим елементом взаємовідносин між індивідом, суспільством і державою» [32]. Наведені характеристики інституту громадянства переконливо свідчать, що він є вкрай важливим і посідає провідне місце у сучасних країнах, оскільки зумовлює політико-правовий статус осіб, які проживають на території країни, перелік їх основних прав і обов'язків.

Протягом останніх десятиліть у багатьох сферах суспільних відносин, урегульованих як національним, так і міжнародним правом, вплив останнього почав різко зростати. Це виявилось, зокрема, при розробці нових підходів у цих сферах і при напрацюванні більш досконалих механізмів реалізації окремих норм і принципів. Сказане передусім можна віднести до міжнародно-правової регламентації питань захисту прав і свобод людини, одним із яких, як відомо, є право на громадянство [229, с. 909]. Серед міжнародно-правових актів, що стоять на захисті права людини на громадянство, слід відзначити Загальну декларацію прав людини і Європейську конвенцію про громадянство. Зокрема, Загальна декларація прав людини у ст. 15 проголошує два принципових, вихідних положення щодо громадянства:

1. Кожна людина має право на громадянство.
2. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство [54; 217, с. 118].

Таким чином, Загальною декларацією прав людини встановлюється, що право на громадянство – невід’ємне право людини, якого ніхто не може позбавити. Водночас Європейська конвенція про громадянство, прийнята в межах Ради Європи, у ст. 4 встановлює наступні принципи громадянства:

- a) кожна особа має право на громадянство;
- b) безгромадянства слід уникати;
- c) жодна особа не може бути безпідставно позбавлена громадянства;
- d) ні укладення шлюбу, ні розірвання шлюбу між громадянином держави-учасниці та особою, яка має громадянство іншої держави, ні зміна громадянства одним із подружжя під час перебування у шлюбі не впливають автоматично на громадянство другого з подружжя [52].

Таким чином, право на громадянство людині гарантується на міжнародному рівні. Проте вихідні принципи громадянства, визнані світовою спільнотою і закріплені в міжнародно-правових актах, розвиваються й деталізуються у внутрішньому (національному) законодавстві, яке встановлює категорії осіб, які визнаються громадянами відповідної держави, особливості

набуття і припинення громадянства, систему органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства тощо.

Юридичне значення інституту громадянства у правовій державі полягає в тому, що громадяни відповідної держави крім загальновизнаних прав людини набувають додаткові права – права громадянина, до яких насамперед належать політичні права. Водночас громадянин перебуває під суверенітетом даної держави. Громадянство – не тимчасовий, а постійний, стійкий правовий зв'язок. Стійкість громадянства, як правового зв'язку особи і держави, полягає в тому, що воно в усіх своїх проявах автоматично не втрачається при проживанні або перебуванні громадянина цієї держави за її межами. Отже, громадянство – це триваючі у часі та просторі правовідносини між фізичною особою та державою. Відповідно, громадянин має право вимагати захисту і заступництва держави, брати участь в управлінні нею. Водночас держава зобов'язана забезпечити захист прав і законних інтересів своїх громадян і має право вимагати виконання норм чинного законодавства, незалежно від місця перебування і проживання своїх громадян [177, с. 8]. Тобто громадянство покладає взаємні обов'язки як на державу, так і на фізичну особу.

Тема громадянства у нашій країні протягом останніх років набула виняткової актуальності. Необхідність удосконалення інституту громадянства України стали предметом обговорення багатьох дослідників. Суттєво зріс інтерес до громадянства у зв'язку з проголошенням у нашій країні людини, її прав і свобод найвищою цінністю. Громадянство є ланкою між народним суверенітетом і свободою особи, у прямій залежності і зв'язку з громадянством знаходяться права, свободи і обов'язки людини, їх обсяг і зміст. Громадянство є неодмінною передумовою для володіння особою всією повнотою конституційних та інших прав і свобод, покладених на неї, передбачених Конституцією та іншим законодавством обов'язків, а також для захисту її прав і інтересів не тільки всередині даної держави, також за межами у дипломатичному порядку та інших встановлених формах міждержавного зв'язку [102, с. 3].

Не дивлячись на значну кількість наукових праць, присвячених громадянству, визначення поняття громадянства, а також його змісту і основних особливостей досі має дискусійний характер. Тому перед нами постає необхідність з'ясування сутності громадянства, його загальних характеристик і ознак, визначення особливостей процедурних аспектів питань стосовно громадянства України.

Узявши до уваги основні різновиди визначень терміна «громадянство», поданих у науковій літературі, проаналізуємо найбільш поширені однотипні визначення цього поняття.

У дореволюційній літературі підходи до визначення громадянства мали досить спрощений вигляд. Наприклад, видатний російський державознавець О. Д. Градовський зазначав, що під іменем підданства або громадянства розуміється сукупність відносин, які пов'язують людську особистість із даною країною та її урядом [40, с. 193]. Б. М. Чичерін звертав увагу на сутнісну тотожність понять «громадянство» і «підданство»: «Громадянин є особа, як член держави. У цій ролі він має права й обов'язки. Власне громадянином особа називається як така, що має права. Як підпорядкована державі, або як така, яка має обов'язки, вона називається підданим. Це два терміни, що означають одне й те саме поняття з двох різних точок зору» [210, с. 34]. Ф. Ф. Кокошкін, погоджуючись із такою думкою, зауважував, що громадяни (піддані) «є не тільки окремими від держави суб'єктами, котрі вступають у юридичні відносини з нею, але й членами держави, складовими елементами державної особи» [79, с. 156].

З історичним розвитком конституційно-правової науки підходи до розуміння громадянства поступово ускладнювалися й диференціювалися, акценти робилися на дедалі більшу кількість його аспектів і проявів, спостерігалися намагання виробити якомога більш абстрактну теоретичну конструкцію, в якій би органічно поєднувалися формальні й матеріальні ознаки.

Відомий український конституціоналіст Ю. М. Тодика запропонував таке визначення: «Громадянство – постійний правовий зв'язок людини з державою,

що проявляється у сукупності їх взаємних прав, обов'язків і відповідальності, заснованій на визнанні й повазі гідності та основних прав і свобод людини» [178, с. 7]. Як бачимо, тут акцент робиться на зовнішніх, формально-юридичних проявах та соціально-психологічному підґрунті громадянства. Подібне визначення громадянства підтримують також М. І. Суржинський [164, с. 230], І. В. Яковюк [228, с. 13], С. А. Янковський [230, с. 43].

Знаний вітчизняний конституціоналіст О. Ф. Фрицький наголошує на суттєвих ознаках громадянства, зауважуючи, що воно являє собою «правовий зв'язок особи з державою, який не обмежений у часі та просторі, ґрунтується на юридичному визнанні державою даної особи своїм громадянином і, як наслідок, обумовлений взаємними правами та обов'язками громадян і держави у випадках, зазначених у законі» [200, с. 132].

В. О. Серьогін стверджує, що громадянство (підданство) – це особливий правовий стан, тобто «стійке, тривале правовідношення між фізичною особою і державою, що породжує спеціальний політико-правовий статус особи, її здатність бути повноправним учасником політичного життя країни» [151, с. 77]. Подібний підхід поділяють й інші автори, зокрема А. М. Головистікова і Л. Ю. Грудцина [31, с. 103], О. О. Майданник [108, с. 70], В. М. Шаповал [212, с. 102].

Р. Ісмаїлов підкреслює, що громадянство являє собою політико-правовий зв'язок особи з державою, є важливим свідченням суверенітету держави [74, с. 81]. В. В. Лазарєв визначає громадянство як стійкий політико-правовий зв'язок людини і держави, згідно з яким на неї поширюється суверенна державна влада як у межах держави, так і поза її кордонами [89, с. 83]. П. Ф. Чалий говорить про громадянство як про невід'ємну ознаку держави і її суверенітету, без якої вона не може існувати [208, с. 38].

У спеціальній літературі зустрічаються також наступні визначення: «громадянство – приналежність людини до тієї чи іншої держави [106, с. 40; 220]; «постійний правовий зв'язок з державою, що виявляється у їхніх взаємних правах та обов'язках» [223, с. 641], тощо.

Автор дисертаційного дослідження конституційно-правових основ громадянства України Б. Р. Бедрій вважає, що громадянство України є «комплексним, стійким правовідношенням за участю особи та української держави, змістом якого є взаємні права й обов'язки сторін» [7, с. 35].

Таким чином, у сучасній конституційно-правовій науці можна визначити такі основні підходи до розуміння поняття громадянства:

- громадянство – належність особи до держави;
- громадянство – правовий зв'язок особи з державою;
- громадянство – політико-правовий зв'язок особи з державою;
- громадянство – особливий правовий стан.

Чинним Законом України «Про громадянство України» встановлено: «Громадянство України – правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках» [63]. Законодавство України демонструє підхід до громадянства як до правового зв'язку особи з державою.

Отже, під громадянством варто розуміти саме правовий зв'язок з державою, виходячи зі зв'язку держави і особи як певного виду правовідносин. При цьому, з огляду на тривалість і стійкість таких правовідносин, можна говорити про громадянство як про правовий стан. У даному аспекті між підходами до визначення громадянства у Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, В. О. Серьогіна, О. О. Майданник суперечностей немає. Така одностайність уявляється найбільш слушною, до того ж цілком узгоджується з позицією вітчизняного законодавця у даній сфері.

Б. Р. Бедрій цілком обґрунтовано зауважує: «Громадянство можна визначати і як правову належність особи до держави, і як членство в державі, як правовий стан особи чи її суб'єктивне право, як постійний правовий зв'язок між особою та державою. Але вищевказані визначення розкривають лише зовнішні, найбільш видимі сторони громадянства, коли останнє як цілісне явище розчленовується на складові частини, елементи. Пізнати ж сутність громадянства як цілісної системи можна на базі глибокого вивчення елементів

структури і суттєвих зв'язків між ними... За ознаками "належності особи до держави", "правового зв'язку особи з державою" стоїть реально існуюче суспільне відношення конкретної людини з визначеною державою» [7, с. 35].

Як соціальне та державно-правове явище, громадянство реалізується у встановленні правового стану основної частини населення держави. У цьому сенсі громадянство являє собою юридичну форму суспільного зв'язку великої групи населення в державі. Постійний правовий зв'язок особи з державою виникає й існує лише на основі належності особи до правової спільності людей, але не поза цією правовою спільністю і не раніше неї. Громадянство визначає коло осіб, які перебувають під постійною юрисдикцією держави, незалежно від місця перебування. Це коло становить не одна особа і не група осіб, а основна частина населення держави, яка утворює народ, націю [147, с. 89].

До основних характеристик громадянства можна віднести таке:

а) громадянство – це правовий стан, що виражається, з одного боку, в його загальному правовому нормуванні, а з іншого – в індивідуальному документальному юридичному оформленні громадянства кожної людини (паспорт громадянина, свідоцтво про народження, інший документ, що містить вказівку на громадянство);

б) стійкий характер відносин громадянства, які існують постійно, як правило, від народження до смерті громадянина, і мають загальний порядок припинення, який не допускає одностороннього розірвання громадянства;

в) двосторонній зв'язок людини з державою, що виражається в сукупності взаємних прав, обов'язків і відповідальності, заснований на визнанні та повазі гідності, основних прав і свобод людини;

г) поширення на громадянина суверенної влади держави як всередині країни, так і поза її межами [177, с. 9].

Цілком логічним є оформлення цього правового стану за допомогою документа, який містить вказівку на громадянство з метою визначення категорії громадян серед усього населення країни та надання їм особливих категорій прав та обов'язків і можливості допомоги поза межами країни громадянства.

Громадянство як правове оформлення стану народу чи нації виконує по відношенню до держави державотворчу функцію, а по відношенню до суспільства – етноутворюючу. Це – внутрішні функції громадянства. Зовнішня функція громадянства полягає у тому, що воно є засобом розмежування розподілу населення між різними державами. На індивідуальному рівні – як зв'язок індивіда і держави – громадянство виконує функцію вказівки на належність індивіда до тієї чи іншої держави і функціонально є основою (частиною) правового становища особи в державі.

Оскільки як цілісне явище громадянство ширше за правовий інститут громадянства і включає в себе також соціальні, політичні, моральні і психологічні аспекти, це зумовлює розмаїття його функцій:

- соціальна функція: людина, яка має статус громадянина, є повноправним членом суспільства;

- політична функція: вказує на взаємний зв'язок політики і людини за допомогою громадянства і включає в себе як поширення на індивіда всієї повноти політичної влади держави, так і участь його в здійсненні цієї влади. Ця функція також передбачає прийняття і визнання політичних ідеалів держави;

- моральна функція невіддільна від інших функцій громадянства і має на увазі морально-етичну основу взаємовідносин особи, держави і суспільства, засновану на відповідальному ставленні до життя. Поняття «громадянин» у цьому сенсі тотожне поняттю «патріот». У рамках співвідношення регулятивних властивостей (функцій) права і моралі доречно ставити питання про кореляцію політичних уявлень і етичних позицій таких фігур, як «громадянин держави» і «клієнт держави». Політико-етична позиція громадянина багато в чому обумовлюється сприйняттям ним держави як цілісної політичної спільноти, діяльним членом якої він є і всередині якої відбувається його самореалізація. Політико-етична позиція клієнта значною мірою пов'язана зі сприйняттям ним держави як зовнішньої й сторонньої установи, якогось бюро, покликаного його обслуговувати;

- психологічна функція громадянства проявляється у вигляді

самоототожнення особи з країною походження, з її народом, її мовою і культурою. В ідеалі людина має бути громадянином тієї країни, з якою вона себе ототожнює психологічно.

Усі функції громадянства діють в сукупності, хоча їх дія в різних країнах різна [147, с. 97-98]. Таким чином, можна сказати, що на функції покладено завдання формування інституту громадянства.

До найважливіших ознак громадянства як певного зв'язку особи з державою традиційно відносять: 1) політико-правовий характер; 2) необмеженість у просторі та часі; 3) максимальний обсяг взаємних прав та обов'язків. Проте у контексті предмета нашого дослідження варто відзначити ще одну важливу ознаку громадянства – **процесуальний характер його набуття і припинення**. Законодавство усіх сучасних держав передбачає, що відносини громадянства встановлюються й припиняються за особливою процедурою, в чіткому юридичному порядку, що має певні часові (темпоральні) й просторові (територіальні) межі, а повноваження щодо вирішення питань, пов'язаних із громадянством, віднесено до компетенції відповідних органів державної влади. Більш докладно ця ознака громадянства буде розкрита у наступних підрозділах нашої дисертації.

На відміну від підданства громадянство передбачає паритетний, взаємний характер зв'язків фізичної особи як з державою, так і з іншими членами політичної спільноти, відкидає будь-яку можливість запровадження спадкових титулів і звань. Усі громадяни за визначенням є рівними у своїй гідності та правах, у тому числі й у можливості брати участь в управлінні державними та суспільними справами. Відносини громадянства передбачають поширення на особу юрисдикції держави і державного захисту незалежно від її місця перебування. Навіть постійне проживання за кордоном не позбавляє громадянина права брати участь у політичному житті своєї країни і водночас не знімає з нього відповідальності за додержання її конституції та законів. Як відзначає В. О. Серьогін, громадянство «передбачає відданість і вірність своїй державі, почуття патріотизму, суспільно-політичну активність, зацікавленість у

зміцненні державності, готовність у будь-який момент стати на захист своєї Батьківщини» [151, с. 77-78].

Продовжуючи дослідження інституту громадянства, можна зазначити, що його сутність виражається у відповідних принципах. Варто відзначити, що принципи громадянства – складне й багатогранне явище. Саме принципи є тією основою, яка зв'язує до купи різноманітні складові громадянства, найбільш повно відображає його сутність як цілісного правового інституту [162, с. 443].

Принципи інституту громадянства можна розглядати як частину більш загальної проблеми принципів права взагалі. Принципи являють собою основоположні ідеї, провідні ідеї, системоутворюючі елементи, що характеризують єдність і основні тенденції розвитку правових норм, що регулюють дану сферу суспільних відносин. Вони віддзеркалюють закономірності розвитку суспільства, витікають зі змісту політики держави і складають узагальнену характеристику джерела права [147, с. 99]. Таким чином, можна визначити, що принципи інституту громадянства України – провідні ідеї, що регулюють сферу суспільних відносин стосовно громадянства і знайшли своє відображення у законодавстві.

У науковій літературі ці принципи традиційно поділяються на загальні та спеціальні.

Загальні принципи громадянства – це принципи, що діють у всіх галузях та інститутах національної системи права, наповнюючись новим змістом залежно від специфіки предмета – правового регулювання. До таких принципів, як правило, відносять державний суверенітет, народовладдя, демократизм, гуманізм, верховенство права, законність, рівноправність тощо. Цілком зрозуміло, що всі вони діють і в межах інституту громадянства [151, с. 79]. На нашу думку, з цим варто погодитися, оскільки перед нами постають загальні принципи, які діють у переважній більшості правових випадків.

Спеціальними принципами інституту громадянства є принципи, що мають відношення тільки до даного інституту й зумовлені його предметом і методом регулювання.

До них можна віднести наступні принципи: єдине громадянство, рівне громадянство, свобода і добровільність вибору громадянства, гарантованість захисту державою своїх громадян за кордоном, неприпустимість видачі громадянина іноземній державі, неприпустимість позбавлення громадянства, невизнання автоматичної втрати громадянства [147, с. 100]. Ці принципи діють лише у сфері громадянства і можуть брати участь у регулюванні тільки цих суспільних відносин. Наведений список можна ще доповнити принципом можливості вільного виходу з громадянства.

У ст. 2 чинного Закону «Про громадянство України» вказано, що законодавство України про громадянство ґрунтується на таких принципах:

- 1) єдине громадянства;
- 2) попередження виникнення випадків безгромадянства;
- 3) неможливість позбавлення громадянина України громадянства України;
- 4) визнання права громадянина України на зміну громадянства;
- 5) неможливість автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України другого з подружжя;
- 6) рівність перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України;
- 7) збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України [63].

Звісно, передбачений Законом перелік принципів громадянства України, як і перелік принципів взагалі, не є вичерпним, а має на меті слугувати орієнтиром при вирішенні відповідних питань.

Таким чином, законодавство України дає нам низку принципів громадянства України. Для з'ясування сутності громадянства вбачається доцільним розглянути ці принципи більш детально.

1. У Законі України «Про громадянство України», прийнятому в 2001 р., встановлено, що законодавство України про громадянство ґрунтується

відповідно до ст. 4 Конституції України на принципі єдиного громадянства. Цей принцип вказує на те, що незважаючи на адміністративно-територіальний устрій України, існує лише єдине громадянство для всієї країни [83, с. 299; 105, с. 46; 107; 161, с. 174; 219, с. 153]. Як зазначає В. Ф. Погорілко, «єдине громадянство є необхідною умовою існування суверенної, унітарної держави» [92, с. 230], якою і є Україна. Варто погодитись із цим, оскільки громадянство є однією з ознак будь-якої держави, а унітарна держава, як правило, передбачає єдине громадянство.

Конституція України та Закон України «Про громадянство України» не допускають можливості існування інституту подвійного громадянства в Україні. Світова практика йде шляхом негативного ставлення до біпатризму, тобто наявності осіб з подвійним громадянством. Справа в тому, що біпатризм створює певні труднощі як для осіб з подвійним громадянством, так і держав, громадянами яких є ці особи, оскільки кожна з держав може вимагати від особи виконання своїх обов'язків, у тому числі й щодо військової служби. Тому значна кількість держав укладає договори про недопущення випадків подвійного громадянства і тим самим зобов'язує особу вибирати за своєю волею одне з громадянств. Тож є підстави відзначити, що українське законодавство відповідно до міжнародно-правової практики направлене на недопущення біпатризму або апатризму (безгромадянства). Разом з тим воно дає можливість особам, які проживають на території України і не є громадянами України, отримати українське громадянство на підставах, встановлених законом, і володіти всім комплексом конституційних прав і свобод, виконувати відповідні обов'язки громадянина України [177, с. 40-41]. Варто зауважити, що законодавство України передбачає набуття громадянства України лише за умови виходу з громадянства іншої країни. Таким чином законодавством забезпечується принцип єдиного громадянства.

2. У законодавстві України знайшов також втілення і один з основних принципів міжнародного права у галузі громадянства – принцип уникнення безгромадянства [208, с. 42]. Цей принцип спрямований на те, щоб особа, яка

подала заяву про отримання українського громадянства або про вихід з громадянства України, не втратила взагалі громадянство і не стала б апатридом, особою без громадянства, тобто особою, права якої не захищає жодна держава. Так, п. 2 ст. 9 Закону «Про громадянство України» встановлює: «Особи, які є іноземцями, мають взяти зобов'язання припинити іноземне громадянство і подати документ про це, виданий уповноваженими органами відповідної держави, до органу, що прийняв документи про прийняття їх до громадянства України, протягом року з моменту прийняття їх до громадянства України» [63]. На нашу думку, встановивши цей принцип, Україна гарантує будь-якій особі право на захист права на громадянство як невід'ємного права людини. Це є проявом гуманізму й демократичності нашої країни.

3. Відповідно до основоположних принципів Закону України «Про громадянство України» неможливо позбавити особу громадянства України. Його закріплення в Конституції України та Законі України «Про громадянство України» відповідає світовим стандартам, положенням ст. 15 Загальної декларації прав людини про те, що кожна людина має право на громадянство. У ч. 2 ст. 15 цього Закону встановлюється, що ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство. Ця норма закону виглядає цілком логічною і не погодитися з нею нема жодних підстав. Проте варто взяти до уваги й те, що за наявності підстав позбавлення громадянства необхідно застосувати достатньо жорсткі засоби впливу на таких осіб.

4. Наступним є принцип визнання права громадянина на зміну громадянства. Як і попередній, він також закріплений у законодавстві України і Загальній декларації прав людини. Сутність цього принципу полягає саме у зміні громадянства, а не у припиненні громадянства без набуття громадянства іншої держави, що призвело б до безгромадянства. Україна не може гарантувати набуття іншого громадянства, але вона може поставити вихід особи з громадянства України у залежність від набуття нею іноземного громадянства або отримання гарантій його набуття. Сталий характер правового зв'язку особи і

держави не означає примусового утримання людини у громадянстві [179, с. 268-269]. Цей принцип – відображення гуманізму і демократизму конституційного ладу, він безпосередньо пов'язаний з принципом попередження виникнення випадків безгромадянства.

Відповідно до принципів, закріплених в міжнародних документах про права людини, що закликають держави вживати заходів щодо скорочення числа осіб без громадянства, Україна проводить у цьому напрямку активну політику. У 1961 р. відповідно до резолюції Генеральної Асамблеї ООН прийнято Конвенцію про скорочення безгромадянства, яка покликана зменшити число осіб, які не мають громадянства будь-якої конкретної держави. Ще раніше, в 1954 р., була прийнята Конвенція про статус апатридів, метою якої було забезпечення особам без громадянства ширших можливостей користуватися основними правами і свободами.

Конвенція про скорочення безгромадянства передбачає обов'язок держав вжити заходів до зменшення числа осіб, які знаходяться на їх території і не мають будь-якого громадянства [88]. Зокрема, рекомендується надавати громадянство особам, які клопочуть про це і проживають на території держави певний період, не є засудженими за вчинення тяжких злочинів.

Відповідно до міжнародно-правових стандартів чинним законодавством встановлено, що дитина, яка народилася на території України від осіб без громадянства, які постійно проживають на Україну, є громадянином України.

Вільний характер громадянства виражається у тому, що Конституція України закріплює право громадянина України змінити громадянство. Цього права ніхто не може бути позбавлений. Стійкий характер правових зв'язків особи і Української держави не означає насильницького, примусового утримання людини в громадянстві. Це обмежувало б її свободу і суперечило б тенденції демократизації суспільних відносин у зв'язках між державою і людиною. Тому в законодавстві містяться не такі жорсткі правила виходу з громадянства України [178, с. 48-49]. На виконання міжнародних стандартів і конвенцій Україна не заперечує вихід з громадянства, водночас вона вимагає від

осіб гарантії того, що вони вже набули або набудуть громадянство іншої країни з метою уникнення випадків апатризму.

5. Принцип неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним з подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України одного з подружжя закріплений у Законі України «Про громадянство України» і спрямований також на забезпечення стабільності конституційно-правового статусу особи, її суб'єктивного права на громадянство. У ст. 19 Закону зазначаються підстави втрати громадянства України. Але воно втрачається не автоматично, тобто з настання юридичного факту, на підставі якого втрачається громадянство, а з моменту видання Президентом України відповідного Указу. Це стосується і неможливості автоматичного набуття громадянства [178, с. 45]. Це виглядає цілком закономірно, оскільки відповідно до законодавства України є певний порядок, проходження якого необхідно для набуття або припинення громадянства України, і строки, що визначають цю діяльність.

Неможливість автоматичного набуття або втрати громадянства України відображає сутність громадянства як індивідуального, персонального зв'язку особи з Українською державою, неприпустимість автоматичного припинення громадянства без належного волевиявлення особи і дотримання встановленого порядку. Окрім цього, дана правова норма виходить із визнання шлюбу рівноправним союзом, який не допускає безумовного слідування дружини (чоловіка) громадянству чоловіка (дружини). Рівною мірою шлюб, укладений громадянином України з іноземним громадянином, не надає останньому українського громадянства без належної юридичної процедури. Правда, ця процедура може бути спрощена. Так, згідно з п. 3 ст. 9 Закону «Про громадянство України», спрощений порядок надання громадянства України може застосовуватися до жінок, які перебувають у шлюбі з громадянами України понад два роки, на їхнє прохання і за умови відмови від іноземного

громадянства. Таким чином, йдеться лише про спрощений порядок набуття громадянства, а не про негайне, автоматичне набуття громадянства. Маємо застереження законодавця від випадків зловживання особами у сфері набуття громадянства.

Це положення про збереження громадянства України при укладенні та розірванні шлюбу має істотне значення тому, що за законодавством окремих країн вступ до шлюбу з іноземцем або розірвання шлюбу з ним нерідко призводить до зміни громадянства. Так, у деяких латиноамериканських країнах жінка, яка уклала шлюб, автоматично набуває громадянство свого чоловіка. У таких випадках нерідко виникають труднощі з визначенням громадянства дітей, суперечки при розлученні батьків тощо [178, с. 46].

Стаття 9 Закону «Про громадянство України» послідовно проводить принцип стійкості правового зв'язку громадянина з державою, що є суттєвою ознакою громадянства і забезпечує впевненість громадянина в тому, що держава його громадянства надаватиме йому захист і заступництво. При цьому дана стаття виходить з положення Конвенції про громадянство заміжньої жінки 1957 р., в якій визначається, що ні укладання, ні розірвання шлюбу з іноземцем, ні зміна громадянства чоловіком під час існування шлюбного союзу не будуть позначатися автоматично на громадянстві дружини.

Разом із тим, визнаючи значення шлюбного союзу для кожної людини, Конвенція передбачає можливість набуття іноземкою громадянства чоловіка на її прохання в спеціальному спрощеному порядку. При цьому обумовлюється, що набуття громадянства в такому порядку може бути обмежене в інтересах державної безпеки чи громадського порядку [87].

6. Принцип рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України, закріплений у п. 6 Закону «Про громадянство України», означає, що кожен громадянин України має однакові права, свободи і обов'язки незалежно від підстав набуття громадянства. Не має значення й час його набуття. Ця норма впливає з ч. 1 ст. 24 Основного Закону України, яка закріплює найважливіший

конституційний принцип: громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Принцип рівності проявляється і в тому, що відповідно до ч. 2 ст. 24 Конституції України не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. До інших ознак можна віднести і факт отримання громадянства (за принципом народження або в порядку натуралізації). Встановлюючи цей принцип, Українська держава виходить, у першу чергу, з рівності людей і захищає всіх своїх громадян, не роблячи жодних винятків перед будь-якою особою. На нашу думку, це є однією з головних ознак демократичної країни.

7. Принцип збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України, закріплений у п. 7 ст. 2 Закону України «Про громадянство України», встановлює, що виїзд громадянина за межі території держави не означає втрати ним громадянства. Зазначений принцип вперше закріплений у законодавстві про громадянство України. Закон «Про громадянство України» у редакції від 16 квітня 1997 р. як одну з підстав втрати громадянства передбачав таке: «якщо особа, що перебуває за межами України, не стала протягом 7 років без поважних причин на консульський облік» [62]. Поважними причинами непостановки на цей облік встановлювалися такі: відсутність дипломатичних представництв або консульських установ України в країні постійного проживання; тривала хвороба; військові дії та інші ситуації надзвичайного характеру. Чинний Закон про громадянство не встановлює такої підстави для втрати громадянства, що ще більш вагомо підкреслює сталість правового зв'язку особи та Української держави, у тому числі й незалежно від того, скільки часу громадянин проживає за її межами, і чи став він на консульський облік.

Принцип збереження громадянства України особами, які проживають поза межами України, впливає з природного права людини обирати місце свого

проживання, вільно виїжджати за межі України та безперешкодно повертатися. Ця свобода закріплена у ст. 33 Конституції України. Заперечення такого права в минулому було грубим обмеженням прав і свобод людини. Стаття 2 чинного Закону «Про громадянство України» спрямована на збереження зв'язків між Україною та її громадянами, які з яких-небудь причин виїхали за кордон і проживають за кордоном. Громадянство – це стійкий правовий зв'язок людини з державою, і вона існує поза межами територіальної юрисдикції держави [178, с. 48]. Цілком закономірним є те, що у сучасному світі переміщення людей усередині країни і поза її межами відбувається постійно. У ряді випадків ця подія може відбуватися не з власної волі особи, а впливати з ряду обставин, життєвих ситуацій. Тому законодавство України і виходить з того, що відсутність особи у країні громадянства протягом тривалого часу не може бути підставою для позбавлення громадянства. Водночас на державу покладається обов'язок щодо необхідності слідкувати за тим, аби така практика не призводила до поширення подвійного громадянства (біпатризму).

Законодавство України стосовно громадянства встановлює перелік принципів громадянства України, проте він не є вичерпним. Ознайомлення з текстом Конституції України дає змогу констатувати наявність у ній принаймні ще двох принципів, які тим або іншим чином стосуються регулювання громадянства. Варто розглянути ці принципи разом із переліченими у Законі. Принцип захисту і заступництва громадян України, які перебувають за межами України, закріплений у ст. 25 Основного Закону і встановлює, що Україна гарантує своїм громадянам піклування та захист поза її межами. Це зобов'язує дипломатичні представництва і консульські установи України, посадових осіб вживати заходів до забезпечення громадянам республіки можливості у повному обсязі користуватися правами, наданими їм законодавством країни перебування, міжнародними договорами, учасниками яких є Україна і держава перебування.

Функції дипломатичних представництв визначаються Віденською конвенцією про дипломатичні зносини 1961 р. Стаття 3 Конвенції встановлює, що до їхніх функцій належить: захист інтересів акредитуваної держави та її

громадян у межах, що допускаються міжнародним правом; ведення переговорів з урядом держави перебування; з'ясування «усіма законними засобами умов і подій у державі перебування» і заохочення «дружніх відносин між акредитуючою державою і державою перебування, розвиток їх взаємовідносин у сфері економіки, культури і науки» [20].

На практиці це означає, що дипломатичне представництво має право захищати інтереси фізичних і юридичних осіб своєї держави, які знаходяться в країні перебування конкретного дипломатичного представництва. Виходячи зі свого статусу, посольства можуть консультувати своїх громадян із тих питань, які у них виникають у зв'язку з перебуванням у цій країні, робити необхідні запити з приводу захисту інтересів громадян України та юридичних осіб, а також за необхідності заявляти протести і робити подання владі країни перебування. Безумовно, при реалізації цих заходів не повинно допускатися втручання у справи, що входять у внутрішню компетенцію країни перебування. За існуючим міжнародним звичаєм, посольства, як правило, до звернення до заходів дипломатичного захисту повинні переконатися, що громадянам та юридичним особам України відмовлено у заходах захисту, передбачених законодавством країни перебування, або що ці засоби захисту виявилися недостатньо ефективними для поновлення відповідних порушених прав.

Консульські установи України при захисті прав співвітчизників керуються положеннями Віденської конвенції про консульські зносини 1963 р. [21]. Консульства більш орієнтовані, ніж дипломатичні представництва, на надання сприяння та захист прав та інтересів своїх громадян у країні перебування. Вони виконують низку функцій, пов'язаних із реєстрацією актів цивільного стану, а також нотаріальні дії. Складені та засвідчені консулом документи розглядаються як такі, що мають таку ж юридичну силу, що й складені відповідними компетентними органами на території України.

Відповідно до міжнародних звичаїв консули округу в країні перебування вільно спілкуються зі своїми громадянами, можуть їх відвідувати, надавати поради тощо. Як правило, державні органи країни перебування інформують

консулів про всі будь-які значні події, до яких тією чи іншою мірою мають відношення їх співвітчизники. У випадках, коли дипломатичними або консульськими структурами Україна вживаються заходи щодо захисту прав та інтересів своїх громадян виявляються недостатньо результативними, можуть використовуватися й інші заходи, передбачені міжнародним правом та договорами України з відповідними державами [178, с. 49-51].

Принцип невидачі громадян України іноземній державі закріплювався в ст. 9 Закону «Про громадянство України» 1991 р.: «Громадянин України не може бути виданий іноземній державі, за винятком передбачених міжнародними угодами випадків» [64]. Закон «Про громадянство України» 2001 р. це положення не встановлює як принцип. Утім заборона вислання громадянина за межі держави або його видачі іншій державі – важлива умова вільного використання громадянином своїх прав і свобод. Конституція України 1978 р. не регулювала дане питання. Але Основний Закон України 1996 р. чітко встановлює, що громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі (ч. 2 ст. 25) [93]. У такий спосіб держава піклується про своїх громадян, забезпечуючи їх недоторканність з боку іноземних держав.

Окресливши загальні принципи громадянства України, варто було б приділити увагу розгляду питання стосовно визначення основних принципів процедур з питань громадянства України. Для з'ясування основних принципів процесуальної діяльності, на нашу думку, слід було б звернутися до таких процесуальних наук, як теорія юридичного процесу, конституційний процес, адміністративний процес, цивільний процес та кримінальний процес та ін.

У цивільному процесі принципи цього процесуального права, запропонував В. А. Кройтор: принцип демократизму, принцип законності, принцип гуманізму, здійснення правосуддя тільки судом, рівність учасників процесу перед законом і судом, принцип одноособового і колегіального розгляду і вирішення цивільних справ, незалежність суддів і підпорядкування їх тільки законові, державна мова судочинства, гласність судового розгляду, принцип доступності судового захисту, принцип усності, принцип

безпосередності, принцип диспозитивності, принцип загальності, принцип процесуальної рівноправності сторін [206, с. 43–60].

С. В. Васильєв називає такі принципи цивільного процесу: принцип законності, принцип здійснення правосуддя виключно судами, принцип одноособового і колегіального складу суду при розгляді справ, принцип права на судовий захист, принцип незалежності суддів і підпорядкування їх тільки законам, принцип гласності і відкритості судового процесу, принцип державної мови судочинства, принцип рівності організацій і громадян перед законом і судом, принцип загальнообов'язковості судових рішень, принцип диспозитивності, принцип змагальності, принцип процесуальної рівності, принцип усності судового розгляду, принцип безпосередності, принцип концентрації процесу, принцип розумності, принцип оперативності [15, с. 142–165].

У кримінальному процесі Є. Г. Коваленко та В. Т. Маляренко диференціюють принципи (засади) на: 1) загальноправові (конституційні); 2) спеціальні (міжгалузеві).

Загальноправові (конституційні) засади закріплені в Основному Законі і є підґрунтям для інших засад кримінального процесу. До таких засад належать законність, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, забезпечення доведеності вини (презумпція невинуватості); змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; підтримання державного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; забезпечення апеляційного і касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; обов'язковість рішень суду (ст. 129 Конституції України). У Конституції закріплено також такі засади, як: здійснення правосуддя виключно судами, провадження судочинства державною мовою; повага до гідності особи, невтручання в її особисте та сімейне життя, право на свободу й особисту недоторканність і недоторканність житла тощо.

Спеціальні (міжгалузеві) принципи застосовуються як у кримінальному, так і в цивільному судочинстві й використовуються при вирішенні відповідних справ. Такі принципи не суперечать Основному Закону і тому мають юридичне значення. Основними спеціальними (міжгалузевими) принципами є: здійснення правосуддя судом, рівність громадян перед законом та судом, незалежність судів і підпорядкування їх тільки закону, національна мова судочинства, гласність, публічність, безпосередність, усність, змагальність, всебічність, повнота й об'єктивність дослідження обставин справи тощо [78, с. 50].

До основних принципів конституційного процесу (конституційно-процесуальної діяльності) можна віднести наступні:

1. Принцип верховенства права є найважливішим принципом конституційного процесу і характеризується як режим відповідності суспільних відносин у конституційній сфері вимогам діючих конституції і конституційних законів. Цей принцип передбачає гарантування конституційних прав і свобод громадян, неприпустимість протиставлення конституційної законності і політичної доцільності, невідворотність настання відповідальності за порушення режиму законності й державної дисципліни. Принцип законності спирається також на положення про те, що правовий порядок у державі ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, а державні органи та їх посадові особи при цьому зобов'язані діяти лише на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами держави.

2. Принцип юридичної рівності – спирається на конституційне положення про те, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, і що не може бути будь-яких привілеїв чи обмежень щодо будь-кого з них. Цей принцип базується і на положенні про взаємну відповідальність держави і громадянина, що передбачає, з одного боку, обов'язок громадян додержуватися вимог закону, а з іншого – відповідальність держави перед людиною за свою діяльність.

3. Принцип правової охорони інтересів суспільства, держави, окремих

громадян та їх об'єднань – базується на обов'язку держави гарантувати права і свободи людини, обов'язку окремих її органів забезпечувати додержання і реалізацію цих прав і свобод, обов'язку забезпечувати охорону державного і громадського порядку, суспільного ладу держави.

4. Принцип публічності – полягає в обов'язку органів влади здійснювати свої функції і повноваження від імені держави і за державний кошт.

5. Принцип об'єктивності – спрямований на максимально можливе в суб'єктивних умовах виключення з конституційного процесу проявів суб'єктивізму, однобічності в аналізі й оцінці дій і фактів суб'єктів (законом, зокрема, передбачено принцип неупередженості органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб до суб'єктів виборчого процесу; передбачено обов'язок Конституційного Суду неупереджено здійснювати конституційне судочинство, приймати рішення та висновки, що не піддаються перегляду і є обов'язковими для всіх без винятку тощо).

6. Принцип гласності – зумовлений необхідністю повної поінформованості суспільства про діяльність державних органів, їх посадових осіб щодо виконання покладених на них функцій, а також про факти законодавчого процесу, що створюють для громадян певні права чи обов'язки (конституцією передбачено право громадян знати свої права й обов'язки і кореспондуючий йому обов'язок органів влади доводити до відома населення закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права і обов'язки громадян; конституцією також передбачено право на вільний доступ до інформації, за винятком тієї, що є державною таємницею; конституцією та законами передбачено відкритість діяльності державних органів, зокрема суду при здійсненні судочинства, яке повинно повністю фіксуватися технічними засобами).

7. Принцип доцільності строків перебігу розгляду справи – передбачає встановлення на законодавчому рівні конкретних строків реалізації тих чи інших процесуальних положень (законом чітко встановлюються строки виборчого процесу, строки окремих стадій законодавчого процесу, строки провадження у

справах в порядку конституційного судочинства тощо).

8. Принцип самостійності в ухваленні правозаконних рішень – виключає будь-яке втручання одних органів влади і посадових осіб у процес реалізації своїх повноважень іншими органами і особами, уповноважених на здійснення відповідної управлінської діяльності (за винятком випадків, коли орган влади вищого рівня скасовує чи зупиняє дію незаконного рішення органу влади нижчого рівня). Цей принцип також виключає можливість передачі одним органом чи посадовою особою своїх повноважень іншим органам чи особам (так, Президент згідно з Конституцією не може передавати свої повноваження іншим особам або органам; згідно з положеннями Основного Закону до виключної компетенції парламенту як єдиного в державі органу законодавчої влади належить прийняття законів; і такі повноваження нікому не можуть бути делеговані тощо), за винятком випадків, визначених законом (зокрема, в порядку делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади, віднесення до відання Автономної Республіки Крим додаткових повноважень, передбачених законом). Цей же принцип забезпечує передбачену конституцією свободу волевиявлення громадян на виборах і референдумах, забороняє примушування до участі або до неучасті у виборах, забороняє застосування будь-яких дій, що перешкоджають вільному формуванню і вираженню своєї волі, забороняє незаконне втручання будь-кого у виборчий процес [167, с. 28-30].

Слід відзначити, що такий підхід до системи принципів конституційного процесу (конституційно-процесуальної діяльності) не єдиний. Наприклад, ужгородські дослідники Ю. М. Бисага, В. В. Гомонай і В. І. Чечерський серед принципів конституційно-процесуального права називають принципи: компетентності, процесуальної економії, кворуму і більшості при прийнятті колегіальних рішень, пропорційності голосування, можливості оскарження процедури, процесуальної послідовності, імперативності процедури, неприпустимості процесуальної аналогії [8, с. 20-22].

Таким чином, з'ясувавши сутність принципів процесуального права і

визначивши, що ці принципи можна поділити на загальноправові і спеціальні, можемо сформулювати систему принципів процедур з питань громадянства України. Адже процедури з питань громадянства України є різновидом процесуальної діяльності.

З'ясування принципів процедур з питань громадянства зумовлює необхідність їх кваліфікації за всіма ознаками принципів процесуального права.

Процедури з питань громадянства України регулюються відповідними законами України, здійснюються відповідно до вимог, що висуваються законодавством України у галузі громадянства. Посадові особи при вирішенні справ стосовно зміни громадянства діють чітко у межах своїх повноважень. Така діяльність відповідає принципів законності.

При зверненні до посадових осіб уповноважених органів стосовно зміни громадянства ці посадові особи спілкуються з громадянами державною мовою. Цим самим вони підтверджують, що вчиняють свої повноваження від імені держави, а також перевіряють і знання української мови у здобувачів громадянства України. Також уся документація у справах стосовно зміни громадянства ведеться державною мовою. Таким чином, ця особливість провадження у справах стосовно зміни громадянства відповідає такому принципу процесуальної діяльності, як принцип державної мови процесу.

Конституція України у ст. 24 гарантує, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками. Ці конституційні гарантії прав і свобод людини повністю дотримуються у процесі зміни громадянства. Тому цій процесуальній діяльності притаманний принцип юридичної рівності.

При зміні громадянства, як вже зазначалося, державою гарантуються основні права і свободи людини. Однак якщо при перевірці особи здобувача громадянства буде виявлено, що ця особа: 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 країни діяння, яке визнане законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином, то їй буде відмовлено у наданні громадянства України. Таким чином Україна відмежовується від негативного криміногенного елементу, що врешті-решт відповідає принципу правової охорони інтересів суспільства [91, с. 82].

Посадові особи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства при розгляді справ всебічно і глибоко вивчають подані для зміни громадянства документи. Рішення приймаються залежно й від правильності заповнення документів і дотримання необхідних умов, що висуваються вітчизняним законодавством, для зміни громадянства. Тому цей процес відповідає вимогам принципу об'єктивності.

Порядком провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України і виконання прийнятих рішень, затвердженим Указом Президента України від 27 березня 2001 р. № 215/2001, передбачаються конкретні строки розгляду питань стосовно громадянства України [135]. Така діяльність відповідає принципу інтенсивності перебігу.

Закон України «Про громадянство України» у розділі IV чітко визначає систему державних органів, що беруть участь при вирішенні питань стосовно громадянства України. Лише передбачені Законом органи можуть приймати рішення про зміну громадянства України. Отже, цьому процесу притаманний принцип самостійності в ухваленні державно-владних рішень.

Підсумовуючи розглянуте, зазначимо, що громадянство – це особливий конституційно-правовий стан особи, тобто її стійкий правовий зв'язок з державою, що має паритетний характер і виявляється у взаємних правах та обов'язках сторін. Право на громадянство є невід'ємним правом особи, що визнається як національним, так і міжнародним правом.

Громадянство України ґрунтується на принципах: єдиного громадянства; попередження виникнення випадків безгромадянства; неможливості позбавлення громадянина України громадянства України; визнання права

громадянина України на зміну громадянства; неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України другого з подружжя; рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України; збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України; принцип можливості вільного виходу з громадянства; гарантованість захисту державою своїх громадян за кордоном, неприпустимість видачі громадянина іноземній державі. Одні з названих принципів отримали нормативне закріплення в Законі «Про громадянство України», інші – виводяться логічним шляхом зі змісту низки норм чинного законодавства з питань громадянства.

Однією з важливих ознак громадянства є процесуальний характер його набуття і припинення. Вирішення питань, пов'язаних із громадянством України, здійснюється за спеціальною юридичною процедурою, яка теж ґрунтується на певних принципах. До них можна віднести принципи демократизму, верховенства права, законності, державної мови процесу, юридичної рівності, правової охорони інтересів суспільства, об'єктивності, інтенсивності (доцільності строків) перебігу розгляду справи, самостійності в ухваленні державно-владних рішень.

1.2. Вирішення питань, пов'язаних із громадянством, як різновид юридичного процесу

Правова реальність безумовно належить до процесуальних сфер життєдіяльності, де винятково важливим є не тільки те, що робиться, але й те, як це робиться. Як справедливо відзначає російський теоретик Ю. Ю. Ветютнев, специфіка процедури пов'язана із тим, що вона, на відміну від решти видів юридичної форми, існує не тільки у просторі, але й у часі. Розростання й ускладнення процедур свідчить про падіння довіри до особистісного начала й про прагнення до своєрідної автоматизації соціальних процесів, коли очікуваний результат... досягався б незалежно від волі й свідомості окремих людей. Тим самим процедура ніби замінює собою індивідуальність, створюючи безвідмовний механізм, який може діяти за мінімальних інвестицій особистої чесноти [19, с. 170].

Процесуальні норми посідають важливе місце у системі вітчизняного законодавства, адже завдяки останнім втілюються у життя і забезпечується функціонування матеріальних норм права. Тому питання юридичного процесу і процесуального права протягом останніх десятиліть привертають дедалі більшу увагу вчених. Проте дослідження процедур з питань громадянства в аспекті теорії юридичного процесу на пострадянському просторі досі ще не проводилися.

Загальна теорія права в тому вигляді, як вона склалася сьогодні, має одну вельми відчутну прогалину: маловивченою залишається в ній така широка сфера правових явищ, як процесуальне право. Тому має рацію В. Н. Протасов, коли стверджує, що «загальна теорія права в її нинішньому стані індиферентна до відмінностей матеріального і процесуального права при оцінці правових явищ і більшою мірою її можна вважати "теорією матеріального права"» [цит. за: 5, с. 22]. Практичні питання, що постали перед законодавцем та й перед усім нашим суспільством в останнє десятиліття, вимагають усунення цієї вади. Дедалі частіше загальнотеоретичні уявлення про процес стають методологічною підставою вирішення практичних питань процесуального законодавства. Проте

це тільки початок у вивченні специфіки процесуальних проявів права. Одне з теоретичних питань, що заслуговує на увагу – видовий поділ, класифікація юридичного процесу як такого і визначення того місця, яке посідає в ньому порядок вирішення питань, пов'язаних з громадянством.

Перш ніж переходити до безпосереднього розгляду різновидів юридичного процесу, варто було б дослідити співвідношення процесуального права, процедури, процесу для кращого і більш повного з'ясування основних питань визначення місця процедур з питань громадянства України у теорії юридичного процесу.

Першим необхідно розглянути і визначити місце процесуального права в аспекті юридичного процесу. У юридичній літературі знаходимо таке визначення: «Процесуальне право – сукупність правових норм, якими регулюється порядок (процедура) реалізації матеріальних норм конституційного, цивільного, адміністративного та інших галузей права» [17, с. 743]). Також можна знайти твердження, що процесуальне право – це «галузь права, що регулює діяльність державних органів щодо розгляду і розв'язання юридичних справ» [227, с. 644]. Таким чином, процесуальне право являє собою галузь права, яка регулює здійснення матеріальних норм.

Поняття «процес» і «процедура», хоч і близькі за своїм змістом, однак не є тотожними [101, с. 14]. На думку багатьох учених, процедура є більш широким поняттям, яке має поглинати процес, оскільки усі приписи процесуальних норм мають процедурний характер і всі приписи процесуальних норм виступають завжди як категоричне веління щодо суб'єктів, які уповноважені організовувати правозастосовний процес, і можуть містити диспозитивні засади щодо зацікавлених учасників правозастосовного процесу [155, с. 18]. Отже, далі розглянемо значення терміна «процедура».

Процедура (франц. *procédure*, від лат. *procedere* – просуватися) – порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату. Особливість правової процедури полягає у тому, що вона застосовується у сфері права. Процедура у правовому розумінні – це

врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату. Сутність правової процедури зумовлена характером матеріального правового відношення, реалізації якого вона служить [225, с. 185-186]. Також це поняття визначено ще й так: «Процедура – офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь. // Ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь» [18, с. 997]. Зустрічається й така дефініція: «Процедура (від. лат *procedo* – просуватися) – встановлений законом або іншими правовими нормами чи прийнятий за звичаєм порядок, відповідно до якого послідовно здійснюють певні дії, обговорюють, ведуть справи тощо» [227, с. 642]. Таким чином, можна побачити, що під процедурою розуміється порядок виконання певних дій для досягнення результату.

Стосовно терміна «процедура», то у словнику С. І. Ожегова ми знаходимо наступне тлумачення: «офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь» [126, с. 577]. У словнику В. І. Даля процедура визначається як будь-яка тривала, послідовна справа, порядок, обряд [44, с. 526]. Під процедурою у даному разі ми можемо розуміти послідовне у часі виконання будь-якої справи.

У юридичному словнику визначається: процес (від. лат *processus* – проходження, просування вперед) як визначений законом порядок діяльності [227, с. 642]. У вільній енциклопедії Вікіпедія це явище трактується так: процес (лат. *processus* – рух) – (рос. процесс, англ. process, нім. prozess, vorgang): 1) послідовна зміна предметів і явищ, що відбувається закономірним порядком; 2) сукупність ряду послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату; 3) послідовна зміна станів об'єкта у часі [22]. Отже, під процесом ми можемо розуміти порядок здійснення дій для досягнення результату.

Останнім часом у процесуальному праві дедалі більша увага приділяється юридичному процесу, починається більш докладне його вивчення у теоретичному аспекті. Тому, на нашу думку, варто визначити поняття юридичного процесу і з'ясувати його особливості.

Безпосередньо розглядаючи юридичний процес, варто зазначити, що

норми матеріального права визначають суб'єктивні права, юридичні обов'язки, юридичну відповідальність громадян і організацій, тобто складають основний зміст права. Важливими ознаками права є його забезпеченість можливістю державного примусу, зв'язок з державою. Це означає, що органи держави активно включаються у діяльність, направлену на реалізацію права, на приведення його в життя. Подібна різноманітна діяльність і позначається терміном «юридичний процес» [85, с. 394]. З наступною тезою, яка постає перед нами, варто погодитись, оскільки юридичний процес саме й полягає у діяльності компетентних органів. Але не будемо зупинятися на цьому, оскільки юридичному процесу у літературі дається безліч визначень.

Наприклад, в юридичній енциклопедії юридичний процес визначається як комплексне і багатоаспектне поняття, що характеризує сукупність усіх правових форм діяльності державних органів (парламенту, президента, уряду, суду, прокуратури тощо) та інших уповноважених суб'єктів, яка пов'язана зі здійсненням у визначеному законом порядку юридично значущих дій і спричиняє певні правові наслідки [226, с. 481]. Загалом ученими юридичний процес розглядається як діяльність уповноважених органів, спрямованих на вирішення юридичних справ. Професор О. Ф. Скакун пропонує таке визначення: «Юридичний процес (*лат.* processus – рух вперед; *англ.* juridical process) – урегульований процесуальними нормами порядок діяльності компетентних державних органів, що виражається в системі їх процесуальних дій по підготовці, прийняттю і документуванню юридичних рішень загального й індивідуального характеру» [153, с. 801]. Водночас, до цього визначення зnanого дослідника вітчизняної теорії держави і права дозволимо зробити єдине застереження: юридичний процес стосується діяльності не тільки органів державної влади, але й усіх інших органів публічної влади (органів місцевого самоврядування, органів влади автономних утворень), а також громадських формувань, яким делеговано владні повноваження.

З'ясувавши поняття юридичного процесу, спробуємо дати його характеристику для визначення місця процедур із питань громадянства у його

структурі.

Для характеристики юридичного процесу першочергове значення має правова форма діяльності уповноважених на те суб'єктів, яка завжди пов'язана зі здійсненням юридично значущих дій (розглядом і вирішенням юридичних справ) у порядку, визначеному законом, і виконує роль однієї з гарантій точного й неухильного застосування, дотримання і виконання правових норм [222]. Тому з'ясування особливостей форм цієї діяльності є першочерговим завданням, яке постає перед нами у питанні з'ясування сутності юридичного процесу.

У правовій державі або у державі, яка прагне стати правовою, основна діяльність органів і посадових осіб має бути організована так, щоб вона здійснювалася у певних правових формах, тобто заздалегідь встановленими юридичними правилами.

Особливості юридичного процесу полягають у наступному. По-перше, це власна діяльність компетентних органів і посадових осіб; по-друге, це діяльність, здійснення якої врегульовано процесуальними нормами; по-третє, це діяльність, спрямована на прийняття юридичних рішень загального (нормативні акти) або індивідуального (акти застосування права) характеру [85, с. 395]. Також сюди можна віднести й наступну особливу властивість: це складна, триваюча у часі діяльність, яка складається з процесуальних стадій, що мають певну послідовність [154, с. 143]. Таким чином, перед нами постає діяльність чітко визначеної категорії органів публічної влади з чітко визначених питань стосовно їх виду діяльності.

Продовжуючи дослідження юридичного процесу, варто приділити особливу увагу визначенню його основних ознак. Ці ознаки мають бути притаманні йому незалежно від кількості виділених різновидів. На думку О. Ф. Скаун, юридичному процесу властиві такі основні ознаки:

- 1) різновид соціального процесу;
- 2) має юридичну природу;
- 3) регламентується процесуальними нормами національних і міжнародних актів, на основі яких здійснюється;

4) являє собою владну діяльність уповноважених суб'єктів – компетентних органів і посадових осіб;

5) складається з процесуальних стадій – сукупності процесуальних дій, що пов'язані найближчою метою;

6) має на меті прийняття юридичних рішень загального (нормативні акти) або індивідуального (правозастосовні акти) характеру;

7) фіксується, як правило, у документально оформлених правових актах різними технічними засобами [153, с. 801-802].

Ми цілком погоджуємося з таким підходом, у спеціальній літературі існують й інші погляди на цю проблему.

Важливою ланкою характеристики юридичного процесу є його розподіл за видовими ознаками. Так, види юридичного процесу зазвичай групуються за предметною ознакою, коли як підстава класифікації враховуються тільки відповідні галузі матеріального права, що використовуються в діяльності певних органів держави. Звідси такі різновиди юридичного процесу: кримінальний, цивільний, адміністративний тощо. Ця класифікація загалом цілком прийнятна, бо містить певний матеріал для з'ясування загальних і особливих моментів процесу як комплексу, так і його окремих підрозділів. Проте вона не дозволяє встановити функціональний зв'язок юридичного процесу зі структурою механізму правового регулювання, а також узагальнити юридичний процес не тільки як поліструктурний комплекс, але й як функціональну систему [37, с. 65]. Тому за функціональною ознакою виділяють такі види процесів, як установчий, правотворчий, правозастосовний і контрольний [170, с. 269]. Для з'ясування сутності юридичного процесу виникає необхідність розглянути ці види процесів більш детально, охарактеризувати і дати їх визначення.

Установчий процес – це врегульована правовими нормами система взаємопов'язаних процедур (стадій), що здійснюються уповноваженими органами держави, організаціями і посадовими особами по формуванню, перетворенню або скасування органів держави, їх структурних підрозділів, посадових осіб [153, с. 804]. Суттю установчого процесу є саме процедура щодо

створення чи скасування будь-яких державних органів для забезпечення повноцінного функціонування державного апарату. Отже, установчий процес – це діяльність щодо створення, зміни або скасування державних органів.

Правотворчий процес визначають як діяльність уповноважених органів держави, організацій і посадових осіб з підготовки, затвердження і офіційного проголошення нормативно-правових актів [170, с. 269]. Ця діяльність включає в себе законодавчу роботу Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування і не повинна викликати жодних питань з приводу його існування.

Правозастосовний процес – специфічна діяльність уповноважених органів держави, громадських організацій, посадових осіб щодо розгляду всіляких індивідуальних справ, що мають юридичне значення. Він полягає у наділенні одних суб'єктів правомочністю, покладанні на інших суб'єктів юридичних обов'язків, розгляді спорів про право, розгляді справ про правопорушення і, відповідно, притягненні винних до юридичної відповідальності.

Спонукальними обставинами правозастосовного процесу безпосередньо виступають юридичні факти і фактичні склади. Кінцевими юридичними наслідками є відповідні правозастосовні акти всілякого призначення, що містять розпорядження індивідуального характеру. Це однаковою мірою стосується характеристики як правозастосовних проваджень, так і правозастосовних стадій і режимів [127]. Тобто, перед нами постає безпосередня діяльність посадових осіб щодо застосування норм права. Вона характеризується наданням зазначеним суб'єктам владних повноважень. Тому, на нашу думку, цій діяльності можна надати наступне визначення: діяльність посадових осіб, які наділені владними повноваженнями, щодо застосування матеріальних норм права.

Під контрольним процесом розуміється діяльність органів держави, громадських організацій і посадових осіб для перевірки відповідності дотримання підлеглими суб'єктами правових приписів і припинення правопорушень передбаченими організаційно-правовими засобами [170, с. 269].

Отже, названо чотири види юридичного процесу, хоча деякі вчені пропонують й іншу класифікацію видів юридичного процесу. Так, Ю. Л. Власов класифікує юридичний процес за видами правової діяльності на правотворчий, правотлумачний та правореалізаційний [169, с. 639]; І. М. Погрібний [171, с. 238], С. Л. Лисенков [172, с. 300], А. А. Письменицький [132, с. 195] за функціональною ознакою виділяють установчий, правотворчий, правозастосовний, судовий і контрольний юридичний процес. Це підтверджує величезне теоретичне і практичне значення та складність даної проблематики.

Процесуальна теорія чи теорія юридичних процедур протягом останніх років отримала значного поширення й у конституційному праві України. Так, за О. П. Євсєєвим, конституційно-правова процедура – це різновид юридичної процедури, що спрямований на досягнення конституційно-правового результату, який виражається у формуванні конституційно-правових норм, утворенні або припиненні існування суб'єктів конституційного права, попередженні правопорушень у конституційно-правовій сфері або у виникненні, реалізації, зміні або припиненні певного конституційного правовідношення [53, с. 21].

З'ясування юридичної природи порядку вирішення питань, пов'язаних із громадянством, зумовлює необхідність його кваліфікації за всіма вищеназваними ознаками, а крім того – виявлення специфічних рис, що відмежовують його від інших видів юридичного процесу.

Зміна місця проживання людей і зміна громадянства викликають соціальні зміни. Значні соціальні зміни в суспільстві відбуваються внаслідок спільних односпрямованих і взаємоузгоджених дій людей, які беруть участь у всіх соціальних процесах. Під соціальним процесом розуміється послідовна зміна станів у соціальних системах і підсистемах, соціальних інститутах та організаціях, соціальні зміни в динаміці [35].

У широкому розумінні соціальний процес – це сукупність односпрямованих соціальних дій, які можна виділити з множини інших. Як відзначає В. Г. Городяненко, це «серія явищ взаємодії людей, або серія явищ, які відбуваються в організації, структурі груп і змінюють стосунки між людьми чи

між складовими елементами спільноти» [36, с. 93]. Так, порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, можна віднести до різновиду соціального процесу, оскільки ця діяльність є взаємодією людей, змінюються стосунки між людьми чи між складовими спільноти. Здійснюється він під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників, має стійкий порядок взаємодії своїх компонентів, тривалий у часі й спрямований до певного стану об'єкта. Вирішення питань громадянства – це стійкий порядок здійснення, тривалий у часі й спрямований на встановлення певного політичного статусу людини. Таким чином, процедури з питань громадянства України можна віднести до різновиду соціального процесу, а це означає, що ця діяльність відповідає першій ознаці юридичного процесу.

Крім того, порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, являє собою розгляд певної юридичної справи. Юридична природа таких життєвих обставин полягає в тому, що вони передбачені законом і тягнуть за собою певні юридичні наслідки. Питання, пов'язане з громадянством – це така обставина, що розглядається на основі закону, а наслідки такого розгляду втілюються у виконанні закону. Саме ці два моменти і визначають природу юридичної справи, а отже, вихідну основу юридичного процесу. І ця ознака є наступною, що належить до ознак юридичного процесу.

Порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, має міцну нормативно-правову основу. Процедури з питань громадянства України регулюються Конституцією України, міжнародними договорами України, низкою законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів.

Зараз основним нормативно-правовим актом із питань громадянства є Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. [63]. Серед підзаконних актів, що мають забезпечити виконання закону, найважливішим є Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України “Про громадянство України”» від 27 березня 2001 р. № 215/2001 [192], яким затверджено Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень (далі Порядок

провадження). Саме в цьому акті визначено порядок подання заяв та інших документів з питань громадянства, перелік документів, які подаються для встановлення та оформлення належності до громадянства України, набуття і припинення громадянства України, порядок провадження і прийняття рішень за заявами і поданнями з питань громадянства, порядок вирішення питань.

Відповідно до згаданого вище Порядку провадження затверджено наказ МВС України № 716 від 20.07.2006 «Про затвердження зразків документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України та скасування рішень про оформлення набуття громадянства України» [122]. Цей наказ вже безпосередньо використовується у регулюванні порядку зміни громадянства, є спеціальним підзаконним актом, що визначає форми документів, подання і заповнення яких необхідно при процедурі зміни громадянства.

Питання громадянства України регулюються також міжнародними багатосторонніми і двосторонніми договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Законодавство України з питань громадянства встановлює пріоритет дії міжнародних договорів над національним законодавством. Тобто, якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що містяться в Законі України «Про громадянство України», застосовуються правила міжнародного договору [199, с. 128]. Ця норма у законодавстві України виглядає цілком логічною і правильною, оскільки держава Україна, вступаючи у світову спільноту, повинна дотримуватися загальних світових правил і стосовно громадянство також. Під міжнародним договором розуміється угода між державами та/або іншими суб'єктами міжнародного права, що регулює їх взаємні або багатосторонні міжнародні відносини, встановлюючи для її учасників відповідні права та обов'язки згідно з основними принципами міжнародного права [224, с. 239].

Окрім міжнародних договорів в Україні діють і двосторонні договори. В Юридичній енциклопедії можна знайти наступне визначення: «Двосторонній

міжнародний договір – угода між державами або іншими суб'єктами міжнародного права з різних питань їхніх взаємних і міжнародних відносин, що встановлює для його учасників відповідні права та обов'язки» [224, с. 16-17]. Двосторонні договори України у досліджуваній нами сфері – це, як правило, угоди про спрощений порядок зміни громадянства. На сьогодні є чинними п'ять таких угод: з Республікою Білорусь [182], Республікою Казахстан [183], Республікою Таджикистан [184], Киргизькою Республікою [181] та Грузією [185; 186].

Отже, підводячи підсумок стосовно регулювання порядку встановлення та зміни громадянства, ми можемо зазначити, що ця діяльність регламентується національним законодавством, а також міжнародно-правовими актами. Ця особливість теж характеризує порядок вирішення питань громадянства як різновид юридичного процесу.

Відповідно до розділу IV Закону України «Про громадянство України» у вирішенні питань громадянства беруть участь наступні органи: Президент України, Комісія при Президентові України з питань громадянства, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та підпорядковані йому органи, МЗС України, дипломатичні представництва та консульські установи [63]. Законодавством України встановлено вичерпний перелік посадових осіб і державних органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України. І жодна інша особа або державний орган не можуть брати участь у розв'язанні цих питань.

До повноважень Президента України належать: прийняття рішення і видання указів відповідно до Конституції України і Закону України «Про громадянство» про прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України; визначення порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень; затвердження Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства.

У свою чергу, Комісія при Президентові України з питань громадянства: розглядає заяви про прийняття до громадянства України, вихід з громадянства

України та подання про втрату громадянства України і вносить пропозиції Президенту України щодо задоволення цих заяв та подань; повертає документи про прийняття до громадянства України чи про вихід з громадянства України уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань громадянства або Міністерству закордонних справ України для їх оформлення відповідно до вимог чинного законодавства України; контролює виконання рішень, прийнятих Президентом України з питань громадянства [200, с. 145-146].

Державна міграційна служба та підпорядковані їй органи: приймають заяви разом з необхідними документами щодо прийняття до громадянства України та виходу з громадянства України, перевіряють правильність їх оформлення, відсутність підстав, за наявності яких особа не приймається до громадянства України, а також підстав, за наявності яких не допускається вихід з громадянства України, і разом зі своїм висновком надсилають на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; готують подання про втрату особами громадянства України і разом з необхідними документами надсилають на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства.

Вони також приймають рішення про оформлення набуття громадянства України. Одночасно ці органи скасовують прийняті ними рішення про оформлення набуття громадянства.

Повноваження Міністерства закордонних справ України, дипломатичних представництв та консульських установ України. Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України здійснюють повноваження, передбачені щодо спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади стосовно осіб, які постійно проживають за кордоном.

Діяльність органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства, закріплена у нормативно-правових актах на законодавчому рівні, що також притаманно юридичному процесу.

Під час вирішення питань стосовно громадянства України, як-то вихід або

набуття громадянства України, необхідно пройти певні стадії. До таких стадій можна віднести: оформлення і подачу заяв з питань громадянства; розгляд заяв з питань громадянства; прийняття рішень з питань громадянства; виконання рішень з питань громадянства; контроль за їх виконанням [77, с. 34]. Тобто, у будь-якому разі ця процедура має складатися з проходження певних стадій.

Рішення про прийняття до громадянства України або припинення особою громадянства України приймає Президент України шляхом видання указів Президента України [148, с. 31]. Тобто мається на увазі прийняття рішень індивідуального характеру. Текст указів із питань громадянства фіксується в офіційних документах машинописним текстом за підписом уповноваженої особи, а на виконання рішення особі видається або вилучається паспорт громадянина України.

Розглянувши порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, можна визначити його як різновид юридичного процесу, оскільки має всі основні ознаки останнього: є різновидом соціального процесу; має юридичну природу; ця діяльність регламентується процесуальними нормами національних і міжнародних актів; являє собою діяльність уповноважених органів держави, чітко закріплену на законодавчому рівні; складається із сукупності процесуальних дій, що передбачає прийняття до громадянства або втрату громадянства; має на меті прийняття конкретизованих індивідуальних актів; результат фіксується у офіційних документах.

Від інших різновидів юридичного процесу порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, можна відрізнити за низкою специфічних ознак: а) за системою органів, що беруть участь у розв'язанні даних питань; б) за спеціальним законодавчим забезпеченням даної діяльності; в) за характером рішень, що приймаються; г) за видом правових актів, що приймаються при закінченні процедури. Тому можна вважати порядок вирішення питань, пов'язаних з громадянством, різновидом юридичного процесу.

Визначивши порядок вирішення питань, пов'язаних з громадянством, як різновидом юридичного процесу, слід встановити, до якого саме різновиду

юридичного процесу цю діяльність можна віднести. Як згадувалося раніше, за функціональною ознакою або за правовими формами діяльності виділяють такі види процесів, як установчий, правотворчий, правозастосовний і контрольний [131, с. 20; 170, с. 269].

На нашу думку, порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, схожий на різновид правозастосовного процесу. Як справедливо відзначає О. П. Євсєєв, конституційні процедури правозастосування «забезпечують безперервність процесу реалізації конституційних приписів шляхом наділення одних суб'єктів конституційно-правових відносин суб'єктивними правами і покладання на інших відповідних юридичних обов'язків, а також шляхом розгляду (вирішення) відповідних питань за допомогою діяльності органу конституційної юрисдикції» [53, с. 40]. Сюди входять процедури реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод, обов'язків, інституціональні процедури (процедури діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування), процедура конституційного судочинства тощо. У свою чергу, В. М. Марчук і Л. В. Ніколаєва поділяють процедури, що належать до сфери правозастосування, на: а) організаційні; б) управлінські; в) юрисдикційні; г) організаційно-технічні [110, с. 278].

Розглядаючи це явище безпосередньо, варто відзначити, що правозастосовна діяльність є складним явищем, котре не обмежується виданням актів застосування права. Вона виявляє себе не лише в рамках передбаченої процесуальними нормами процедури розгляду справи, а й у значній кількості побічних зв'язків. У її перебігу учасники розгляду оцінюють стан правопорядку, формують власні позиції з питань застосування закону, обстоюють свої уявлення й спростовують уявлення інших, ухвалюють рішення у конкретних справах, змінюють юридичну практику, вносять пропозиції стосовно вдосконалення законодавства тощо. Увесь цей складний механізм матеріально-правових, процесуальних, організаційних, технічних, психологічних та інших зв'язків і відносин, власне, і являє собою правозастосовну діяльність як таку [10, с. 117].

Для з'ясування цього питання необхідно визначити чи відповідає ця діяльність ознакам правозастосовної. Отже, з урахуванням наведених поза межами дефініцій додаткових характеристик можна виділити такі принципи для визначення змісту поняття «правозастосовна діяльність» риси.

По-перше, це специфічна діяльність компетентних суб'єктів. На відміну від таких форм безпосередньої реалізації правових норм, як їх використання, виконання й дотримання громадянами та ін., правозастосування є складною формою реалізації норм права, що потребує участі наділеного легальними владними повноваженнями суб'єкта.

По-друге, така діяльність відзначається владним характером. Державні органи безпосередньо, а інші компетентні суб'єкти опосередковано та різною мірою реалізують владні функції, що полягають у контролі (нагляді) за суспільними явищами й процесами, їх авторитетному засвідченні й управлінні ними, а в разі потреби й за наявності підстав – у застосуванні легального примусу.

По-третє, це діяльність з індивідуальної регламентації та правозабезпечення, тобто така, що передбачає видання конкретизованих й індивідуалізованих владних приписів, які визначають суб'єктивні права й обов'язки адресатів приписів, та забезпечення їх фактичної реалізації адресатами в формі виконання й дотримання суб'єктивних обов'язків і заборон, а також використання суб'єктивних прав. Як індивідуальна регламентація, так і правозабезпечення знаходять своє вираження у відповідних актах-документах, що ними оформлюються (а за потреби й зумовлюються подальші) правозастосовні акти-дії.

По-четверте, ця діяльність має реалізовуватися на засадах доцільності, справедливості й обґрунтованості, оскільки здійснюється з метою найбільш ефективного регулювання суспільних відносин та за умови прозорості підстав схвалюваних рішень [9, с.7].

Таким чином, перед нами постають основні ознаки правозастосовного процесу. Для визначення того, чи є порядок розгляду питань стосовно зміни

громадянства України різновидом цієї діяльності, маємо охарактеризувати її за всіма ознаками цієї діяльності. Розглянемо ж детальніше питання стосовно порядку вирішення питань, пов'язаних з громадянством.

Перш за все варто зазначити, що порядок вирішення питань, пов'язаних з громадянством, здійснюється, як зазначалося вище, виключно компетентними суб'єктами, наділеними відповідними функціями і повноваженнями відповідно до закону.

Державно-владний характер цієї діяльності полягає в контролі (нагляді) за суспільними явищами і процесами, їх авторитетному посвідченні і управлінні ними, а у разі потреби й за наявності підстав – у застосуванні легального примусу. Державні органи у справах громадянства витребують і перевіряють надані для отримання (припинення) громадянства документи, здійснюють перевірку особи заявника, проводять необхідні іспити, співбесіди і тому подібне.

Ця діяльність відображається в індивідуалізованих актах-документах, що визначають суб'єктивні права і обов'язки адресатів розпоряджень. Так, глава держави видає з питань громадянства укази, а спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади – накази.

Вирішення питань, пов'язаних з громадянством, здійснюється на основі загальноправових принципів доцільності, справедливості і обґрунтованості. Ці принципи або безпосередньо відбиваються в тексті законодавства про громадянство, або виводяться логічним шляхом із змісту цих законів. Вся послідовність і зміст етапів та процедур щодо розгляду питань громадянства підпорядкована цим принципам.

Те, що вирішення питань, пов'язаних з громадянством, є різновидом правозастосовної діяльності, не викликає особливих заперечень, оскільки відповідає всім основним ознакам останньої.

Порядок же розгляду питань громадянства характеризується низкою специфічних рис, що відрізняють його від інших видів правозастосовного процесу. Насамперед слід зазначити, що ця діяльність має конституційно-правовий (політико-правовий) характер. Це виявляється як у змісті самих

процедур з питань громадянства, так і в юридично значущому результаті – встановленні або зміні політико-правового статусу особи, його постійному політико-правовому зв'язку з державою. Це дає підстави говорити про порядок розгляду питань громадянства як про конституційно-правове, а не адміністративно-правове або цивільно-правове явище.

Як різновид конституційно-правових проваджень, провадження у справах про громадянство являє собою врегульовану законодавством діяльність уповноважених державних органів і посадових осіб щодо розгляду питань набуття і припинення громадянства.

Відмінною рисою цієї діяльності є також особливий склад його суб'єктів. Особа-заявник і компетентні органи виступають учасниками політико-правових відносин: фізична особа (заявник) – як реальний або потенційний елемент суверенної політичної спільності (народу), а компетентні органи влади – як структурні елементи політичної організації цієї спільності. Нарешті, акти-документи, що приймаються в результаті розгляду питань стосовно громадянства, мають правоустановчий, а не правоохоронний характер, оскільки тягнуть за собою встановлення зміни конституційно-правового статусу особи. Вирішення питань, пов'язаних з громадянством, належить до категорії законодавчих конституційно-правових процедур, оскільки перелік органів, що беруть у вирішенні цих питань, а також зміст їхньої компетенції в даній сфері встановлено Законом України «Про громадянство України», а зміст і строки всіх його стадій визначено на підзаконному рівні.

Аналіз чинного Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень дає змогу за змістом та юридичними наслідками усі процедури щодо вирішення питань громадянства України розподілити на чотири види:

- процедура щодо встановлення та оформлення належності до громадянства України;
- процедура перевірки належності до громадянства України особою, яка перебуває за кордоном;

- процедура щодо набуття громадянства України;
- процедура щодо припинення громадянства України.

Кожна з названих процедур з питань громадянства, крім другої, охоплює декілька видів проваджень.

Зокрема, процедура щодо встановлення та оформлення належності до громадянства України (залежно від місця проживання особи) охоплює два види проваджень:

- провадження щодо встановлення та оформлення належності до громадянства України особою, яка проживає на території України;
- провадження щодо встановлення та оформлення належності до громадянства України особою, яка проживає за кордоном.

Процедура щодо набуття громадянства України (залежно від передбачених Законом підстав набуття громадянства України) включає в себе десять видів проваджень:

- 1) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України за народженням;
- 2) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України за територіальним походженням;
- 3) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України внаслідок прийняття до громадянства;
- 4) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України внаслідок поновлення у громадянстві;
- 5) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України внаслідок усиновлення;
- 6) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя;
- 7) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства

України внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки;

8) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини;

9) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства;

10) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Нарешті, процедура щодо припинення громадянства України (залежно від передбачених Законом підстав припинення громадянства України) включає в себе три види проваджень:

1) провадження щодо вирішення питання про припинення громадянства України внаслідок виходу з громадянства України;

2) провадження щодо вирішення питання про припинення громадянства України внаслідок втрати громадянства України;

3) провадження щодо вирішення питання про припинення громадянства України за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Підсумовуючи, можемо стверджувати, що вирішення питань громадянства — це конституційно-правова, правоустановча, процесуальна діяльність спеціально уповноважених на те органів державної влади, результатом якої є прийняття індивідуальних правових актів про належність, набуття або припинення громадянства відповідної держави. За своїм змістом та юридичними наслідками усі процедури щодо вирішення питань громадянства України поділяються на чотири види: 1) щодо встановлення та оформлення належності до громадянства України; 2) щодо перевірки належності до громадянства України особою, яка перебуває за кордоном; 3) щодо набуття громадянства України; 4) щодо припинення громадянства України. Кожен із названих видів

процедур з питань громадянства, крім другого, охоплює декілька видів проваджень. Вирішення питань, пов'язаних із громадянством України, ґрунтується на принципах демократизму, верховенства права, законності, державної мови процесу, юридичної рівності, правової охорони інтересів суспільства, об'єктивності, інтенсивності (доцільності строків) перебігу розгляду справи, самостійності компетентних органів в ухваленні правових рішень. Здійснення усіх процедур і проваджень з питань громадянства України ґрунтується на принципах демократизму, верховенства права, законності, державної мови процесу, юридичної рівності, правової охорони інтересів суспільства, об'єктивності, інтенсивності (доцільності строків) перебігу розгляду справи, самостійності компетентних органів в ухваленні державно-владних рішень.

1.3. Еволюція процедур з питань громадянства у вітчизняній та зарубіжній політико-правовій практиці

Питання щодо історії виникнення, етапів розвитку і сучасного стану громадянства має велике значення для науки конституційного права. Без його аналізу, як і при розгляді будь-якого іншого державно-правового явища, вивчення громадянства навряд чи може бути визнане глибоким і всебічним [111].

У процесі історичного розвитку поняття і сутність громадянства змінювались, наповнюючись новим змістом [34, с. 36]. Історичний аналіз поняття громадянства приводить нас до розуміння, що у всі часи існувала відмінність між «своїми» і «чужими». Тому джерело громадянства слід шукати ще в племінній і родовій організації суспільства. Головною ознакою належності до роду і племені була кровна спорідненість. Але жоден рід або плем'я не виключали можливості прийняття до них нових осіб, як правило, внаслідок укладення шлюбу або всиновлення. Однак виникнення громадянства

(підданства) слід пов'язувати з виникненням держави, оскільки неможливо представити державу без народу [177, с. 28].

Дослідженню історії розвитку і становлення самого інституту громадянства присвячено праці видатних вітчизняних і закордонних дослідників, проте питання щодо історії розвитку саме процедур із питань набуття і втрати громадянства у вітчизняній науці ніколи не були самостійним предметом дослідження.

Висвітлюючи особливості розвитку інституту громадянства і порядку його набуття та припинення, насамперед варто було б звернути увагу на питання правового статусу населення, починаючи зі стародавніх держав до сьогодні.

Під правовим статусом звичайно розуміють юридично закріплене становище людини у державі і суспільстві. У сучасній юридичній науці визначається декілька обов'язкових структурних складових правового статусу особи. Серед них називають громадянство (або його відсутність), що виступає як передумовний елемент. Інститут громадянства є фундаментальним інститутом державного права, оскільки він розкриває особливість правового стану громадян держави порівняно з іншою частиною населення [26, с. 61].

Розвиток інституту громадянства і порядку його набуття розпочнемо зі стародавніх часів, зі Стародавнього Сходу. Під Стародавнім Сходом розуміють, як правило, рабовласницькі держави Близького Сходу (Єгипет, Ассиро-Вавилонська держава, Хетське царство, Урарту, Фінікія, Палестина, Персія). Інколи до цього списку додають Стародавні Індію і Китай. Саме тут виникли перші в історії людства держави та склалися найбільш ранні правові системи. Для порівняння, перші держави в Європі з'явилися на 1 – 1,5 тис. років пізніше, ніж на Близькому Сході або в Індії [109, с. 5].

Шумери і вавілоняни були першими, хто йшов шляхом становлення державності, так що їхній варіант політогенезу і розвитку форм господарства і форм власності заслуговує особливої уваги [14, с. 98].

Розглянемо статус населення у Стародавньому Вавилоні. Так, у державі Хаммурапі (1792 – 1750 рр. до н.е.) властиві раннім структурам кланові й родові

зв'язки вже були помітно відтіснені зв'язками адміністративно-територіальними, а вассало-ієрархічна піраміда влади перетворилася на централізований бюрократичний апарат, що ефективно діяв через своїх чиновників. Відповідно зміцнився й інституціоналізувався впливовий і достатньо численний прошарок фахівців-професіоналів, зайнятих у сфері управління і сферах обслуговування, що примикають до неї, – адміністратори, воїни, ремісники, торговці, слуги та ін. Виник і вельми численний прошарок неповноправних вихідців із числа полонених або нащадків повноправних общинників, які розорилися. І хоча між першими і другими відміченими тут прошарками була суттєва різниця в соціальному становищі, майновому цензі та способі життя (ця різниця відбивалася в документах, термінології – неповноправні працівники позначалися особливим звідним терміном «мушкенум»), загальним між ними було те, що всі вони вважалися й іменувалися «царськими людьми», тобто людьми, безпосередньо зайнятими в системі адміністрації або причетними до неї, такими, що обслуговували її. Саме у цьому плані всі «царські люди» обох прошарків-категорій протиставлялися решті населення, тобто землеробам-общинникам, права і статус яких були об'єктом уваги і турботи з боку правлячих верхів [14, с. 92-93].

Також достатньо цікавим у контексті предмета нашого дослідження є розвиток Єгипетської держави. Основним контингентом працівників були «слуги царя» (хему нисут). Цим терміном іменували і землеробів, що обробляли землі держави, храмів, і посадових осіб, і ремісників різних спеціальностей, і представників сфери послуг, аж до циркульників і танцюристів. Соціальна регламентація була жорсткою: в юності кожен зі «слуг царя» отримував призначення на роботу за певною спеціальністю, з урахуванням професії своєї сім'ї, і, як правило, на все життя (тільки найбільш сильних і придатних із них на оглядах-відборах, що проводилися щорічно, відбирали до армії) [14, с. 108].

Отже, соціальний стан населення у зазначених тогочасних державах був заздалегідь визначений і залежав лише від народження у певній соціальній верстві. Політичних прав населення не мало, то ж про громадянство не йшлося.

Як прототип процедури набуття громадянства виступає порядок зміни спеціальності при відборі до армії. Але у даному разі перехід залежав не стільки від бажання й дотримання певних вимог, скільки від фізичного стану особи. У наш час теж деякі країни вимагають від бажаючих набуття громадянства бути фізично здоровими. Це виражається у наданні довідки про здоров'я. Але це лише частина процедури набуття громадянства, що виконується разом з іншими вимогами, які висуваються до здобувача громадянства країни.

Як державно-правове явище громадянство оформилося разом із виникненням античних рабовласницьких держав (Афіни, Спарта, Рим) [157, с. 145]. Водночас, варто зауважити, що термін «громадянство» є похідним від поняття «громадянин», яке пов'язане з поняттям «місто» (старослов. «град», «місто»), – захищена, штучно укріплена місцевість [177, с. 30].

Політична дійсність античної Греції в пору її розквіту характеризувалася перш за все існуванням маси незалежних міст-держав – полісів, організованих як суверенні цивільні общини, в яких згуртовані в замкнуту привілейовану групу громадяни протистояли основній масі неповноправного або зовсім навіть безправного експлуатованого населення – переселенців з інших міст і рабам. Поліс – це факт суспільного життя Стародавньої Греції [160, с. 8].

Полісна демократія є прикладом цілком розвинених форм громадянськості, яка розглядається як одна з найважливіших чеснот вільного і вихованого елліна, що відрізняє його від варвара або раба. У ході еволюції старогрецького суспільства громадянськість виявляється тісно пов'язаною з патріотизмом, виступаючи його вищою формою [157, с. 145]. У Стародавній Греції громадянство було прив'язане до міста. Лише у тому місті, в якому людина народилася і була повноправним громадянином, вона могла користуватися політичними та громадянськими правами.

За порядком отримання громадянства у Стародавній Греції можна визначити дві абсолютно протилежні процедури його набуття. До таких відмінних між собою полісів можна віднести Спарту і Афіни.

Спарта була найбільш могутньою державою-полісом, навколо якої

об'єдналось багато інших міст Пелопонесу. Вона була центром відсталих полісів Греції.

Унаслідок майнової диференціації Спартанського суспільства руйнувався її родовий лад, виникли класи і класова боротьба. Відповідно до цих умов у Спарті поступово складається своєрідний суспільний лад [76, с. 30].

Громадянином Спарти могла бути тільки людина, що відповідала чотирьом вимогам держави, які висувалися до майбутнього громадянина: 1) походження від батьків-громадян; 2) наявність клера (земельного наділу) з ілотами (рабами); 3) проходження школи спартанського військового навчання; 4) повне підпорядкування законам спартанської держави і представникам державної влади.

У встановлений державою термін батьки приносили новонароджених дітей на огляд старійшини. Дитина фізично неповноцінна скидалася у прірву; фізично здорові діти поверталися батькам [82, с. 24]. Таким чином, ми можемо констатувати, що до основних чотирьох вимог для вступу до громадянства Спарти можна додати ще одну – бути фізично здоровим. Вона, на нашу думку, була викликана особливостями життя тогочасного суспільства, оскільки лише фізично здорові люди могли повноцінно боротися за життя, воювати, пристойно представляти своє суспільство.

З перелічених вимог для отримання громадянства Спарти процедурною можна вважати проходження школи спартанського навчання, оскільки тільки після закінчення школи можна було отримати громадянські права, а при проходженні навчання треба було пройти певні випробування. По-перше, при переході з однієї вікової групи в іншу влаштовувалися випробування сили і доблесті хлопчиків. На цих випробуваннях були присутні члени герусії з царями на чолі, й ефори, й старійшини, а також пересічні члени спартанської общини. Одне з таких випробувань добре відоме за описом Павсанія. У встановлений час в місцевості платанів проходили показові битви спартанської молоді, яка була розділена на два загони [82, с. 25].

Наступним етапом отримання громадянських прав було випробування на

святі Артеміді Орфії. У ці дні перед вівтарем богині відбувалося бичування юнаків зеленими вербовими лозами. Бичування було суворим і молодий спартіат повинен був його витримати, не застогнавши [82, с. 26].

Третій етап – це участь в приптіях. На цей час юнаки покидали межі міста. Здобуваючи їжу власними руками, вони ховалися вдень і виходили із засідки лише вночі [82, с. 26].

Отже, процедура з отримання громадянства у Стародавній Спарті включала в себе перевірку фізичних сил, витривалості, перевірку бойових навичок, вміння виживати у суворих умовах тогочасного світу, що було викликано суспільно-політичним життям полісу, громадянами якого могли бути лише фізично здорові воїни, які мали повною мірою продовжувати войовничі традиції полісу.

Ще одним потужним полісом Стародавньої Греції були Афіни. Афіни відігравали провідну роль в історії всієї Греції і залишили для людства велику і дуже цінну спадщину як у сфері культури, так і державно-правового життя [76, с. 45]. Громадяни Афін складали ту частину населення, яка користувалася всіма політичними і цивільними правами. Вони могли брати участь в народних зборах, бути обраними на посади. Громадянство Афін давало право на одержання від держави всілякої допомоги [76, с. 64-65]. Громадянином вважалася особа чоловічої статі, батько і мати якої були за народженням повноправними громадянами Афін. Це правило суворо виконувалося. Так, за історичними даними в Афінах Лісію було відмовлено в громадянстві цього міста, хоча він там народився і прожив усе життя, віддано служивши місту, тільки на тій підставі, що він був сином сіракузянина [152, с. 7].

Громадянство набувалося з 18 років, що тягнуло за собою обов'язок дворічної служби у війську [109, с. 44]. Того часу у Афінах існувала й певна процедура прийняття до громадянства: «Громадянськими правами користуються особи, обоє з батьків яких є громадянами. Вони вносяться до списків демотів після досягнення вісімнадцятирічного віку. Щоразу, коли проводиться їх запис, демоти вирішують голосуванням під присягою відносно них: по-перше, чи

знаходять, що вони досягли покладеного законом віку (у разі негативного рішення молоді люди знову поступають в розряд неповнолітніх); по-друге, чи вільний кожен з них окремо і чи законно народжений. Потім, якщо його кандидатуру відхилять, визнавши невільним, він має право апелювати до суду. Демоти обирають як обвинувачів п'ятьох зі свого середовища і, якщо буде визнано, що він не має права бути записаним, держава продає його в рабство; якщо ж він виграє справу, демоти зобов'язані його вписати...» [201, с. 34]. Таким чином, громадянство надавалося представниками громади на загальних зборах з обов'язковою перевіркою умов, необхідних для отримання громадянського статусу. Це виглядає цілком логічним, оскільки громадянство прив'язувалося до поліса. Лише повноправні громадяни шляхом голосування могли вирішити, кому можна надати подібний статус. Підтвердженням громадянства особи в Афінах був відповідний запис у книзі, який робили демоти.

Спочатку громадянство надавалося лише тим, хто був народжений в Афінах від батьків, які були повноправними громадянами за народженням (згадаємо Лісія), але згодом зустрічаються випадки надання прав громадянства вільним людям – не громадянам Афін. Так, Колобова К. М. пише: «Ті метеки і раби, які активно брали участь у боротьбі проти тиранії, були нагороджені Клісфеном: раби отримали свободу і права метеків, метеки – права афінських громадян» [81, с. 45]. Тобто з плином часу отримати громадянство Афін можна було й тим, хто походив від неповноправних батьків, але був особисто вільним, причому за рішенням громадян міста, під час загальних зборів. Отже, порядок набуття громадянства залишається сталим, лише розширюється перелік осіб, які можуть набути громадянство полісу. Хоча існує і думка, яку висловлює Є. С. Смирнова: «Громадянство також широко дарувалося після зменшення громадянського населення у результаті війн» [156, с. 229]. І тоді ключову роль у процедурі надання громадянства відігравала громада.

Наступним історичним етапом розвитку держави і права після Стародавньої Греції, як правило, виступає Стародавній Рим. Історія Стародавнього Риму починається з VII або початку VI століття до н. е. Римська

держава розвинулася з міської общини і спочатку була організацією, багато в чому схожою з грецькими полісами [28, с. 12]. Повноправними громадянами в римському праві вважалися тільки особи, що належали до римської міської общини. Подібної думки дотримуються і закордонні дослідники. Зокрема, подібне висловлювання можна знайти у праці І. Ширера і Б. Опескіна [234, с. 93-94].

З народження Риму його повноправними громадянами могли бути лише певні люди – «патриції». Згодом, завдяки певним процесам, що відбувалися у суспільстві, до повноправних громадян додалися і «плебеї». Варто також зауважити, що зв'язок патриціїв із громадянством – це лише одна з теорій.

Для набуття громадянства особою необхідно було дотриматися певних вимог. Так, громадянином вважався чоловік, народжений від повноправних батька і матері [109, с. 58]. З досягненням повноліття римський юнак приводився батьком на форум (площа у Римі, де відбувався суд і багато інших офіційних дій) і записувався до відповідної триби. Із цього моменту громадянин ставав політично повноправним [209, с. 81]. За деякими відомостями, від будь-якого вступаючого в ряди громадян хлопця було потрібне знання законів напам'ять. Вважалося, що без цього не можна виконувати обов'язки громадянина, особливо суддівські [209, с. 95]. Тобто при отриманні громадянських прав юнак повинен був скласти перед громадою іспит зі знання законів, як обов'язковий елемент процедури отримання громадянства. Таким чином, ми бачимо, що громада перевіряє, чи гідна молода людина стати повноправним громадянином і вступити до їхніх лав. І знову ж, як і в Стародавній Греції, зустрічаємо елемент підтвердження громадянства – запис до відповідної книги. Виникає питання: чи правильно це. Але у місті, де переважна більшість жителів знають один одного і громадянство отримується прилюдно, такий підхід виглядав цілком закономірним. Після цього він набував право участі в народних зборах, право бути обраним на посаду в адміністративному й судовому апараті, право служби у війську (і, відповідно, участі у розподілі військової здобичі) [109, с. 58].

Втрата громадянства була пов'язана з продажем у рабство за борги (до

326 р. до н. е.) [109, с. 58] (так, відповідно до тексту Дванадцяти таблиць, *civis*, який не заплатив своїх боргів, міг бути проданий як раб *trans Tiberim* до країни етрусків, втрачаючи відразу і свободу, і громадянство) [152, с. 3] або за скоєння злочину. Також втрата громадянства наставала внаслідок заслання чи вигнання [109, с. 58]. У даному випадку ми бачимо, що на відміну від Стародавньої Греції, у Римі вже практикується позбавлення громадянства і, скоріш за все, позбавляла громадянства громада, визнавши на зібранні дії громадянина такими, що принижують честь і гідність громадянина. Так, законодавством того часу було визначено підстави для позбавлення громадянства і порядок його позбавлення.

З розширенням Римської імперії питання щодо громадянства загострюється, бо під поняттям «громадянин Риму» того часу розуміється громадянин даного полісу. Надання ж громадянства так званим італікам (італіки – жителі Італії, не громадяни Риму) – ще не розглядаються [109, с. 64].

Трибун Лівій Друз у 91 р. до н. е. виступив із законопроектом про надання громадянських прав італікам. Це намагався зробити ще Гай Гракх, адже італіки складали понад 2/3 римського війська. Лівій Друз був убитий, що стало сигналом для початку так званої Союзницької війни (90-88 рр. до н. е.). Рим опинився у надзвичайно складному становищі й був змушений піти на поступки. Усі італіки отримали права римського громадянства. Нові громадяни були приписані до 8 (із 35) триб, тобто в трибутних зборах «старі» громадяни Риму ще зберігали свій вплив, але виключне становище римської міської общини вже було підірване [109, с. 64-65]. Тут знову зустрічається факт «приписування до громадянства».

Розширення Римської імперії призвело до того, що за правління Юлія Цезаря надання прав римського громадянства населенню провінцій стало поширеною практикою [109, с. 67-68]. Далі також можна зазначити, що починається і позбавлення громадянства: «Серед осіб, які не бажали служити у війську, Август провів жеребкування і у кожного п'ятого (з тих, хто не досяг 35-літнього віку) і в кожного десятого (з більш старших) відняв громадянські права і майно» [156, с. 228]. Тут ми бачимо перші зміни у самому порядку надання

громадянства, оскільки право надання громадянства переходить від громади до вповноваженої особи, тому громадянство надається загальнодержавними указами, що походять від керівництва країни, а не залежить від рішень громади і не вимагає від здобувача громадянства обов'язкового виступу перед громадою зі складанням іспитів і доведенням того, що він гідний стати громадянином. Крім того, починає практикуватися і позбавлення громадянства на державному рівні.

Видатний дослідник давньоримського права В. Сестон обґрунтовано відзначав: «Римське громадянство не є єдиним і завершеним з початку республіки в *patricish – plebejische Gemeinde*. Зміст його змінюється від епохи і обставин. Як би не йшла справа в IV в. до н.е. з *civitas sine suffragio*, яка припускає збереження інститутів приватного права в рамках римського громадянства, або з *municipium*, який в цицеронівській Італії, потім в Августівській імперії, в монархії Флавіїв і Антонінів дозволяв містам зберігати свої звичаї, і тривалий час контроль над своїми законами, – аж до Едикту Каркалли, – ця гнучкість залишається найголовнішою характерною межею римського громадянства» [152, с. 2].

Занепад рабовласницького ладу і формування феодального суспільства внесли зміни до розуміння громадянства. Остаточно зникає обмежений принцип юридичної рівності вільного населення; із соціальної структури усуваються повністю безправні. Замість поняття «громадянство» у феодальному суспільстві з'являється термін «підданство», що характеризує особисту залежність васала від сюзерена [157, с. 148]. Але поняття «громадянство» не зникає зовсім, воно існує і розвивається поряд із підданством.

Феодальне підданство формується на основі вірності й лояльності особи стосовно феодала. На цій базі відбувається процес становлення феодалізму як суспільної формації. Із становленням державності й розвитком абсолютизму підданство починає розглядатися як підданство всього населення монархові, який виражає суверенну волю. Найважливіший обов'язок підданого – вірність і лояльність стосовно монарха, готовність віддати за нього життя [177, с. 28].

Вирішального удару по вотчинно-сеньйоріальній владі було завдано

зростанням міст. У Франції міста як центри ремесла і торгівлі почали з'являтися в X ст. [80, с. 91]. Земля, на якій виникали середньовічні міста, зазвичай належала феодалам, тому міста повинні були підкорятися феодалському сеньйорові. У його руках спочатку була зосереджена вся влада. Він був зацікавлений у виникненні міста на своїй землі, оскільки промисли і торгівля приносили йому додатковий прибуток. Прагнення феодалів отримувати якомога більше прибутку неминуче призводило до зіткнення з містом. Від результату цієї боротьби залежав політичний устрій, який отримувало місто, і ступінь його незалежності [25, с. 677].

Адміністративний устрій приватних і великокняжих міст включав дві структурні ланки: адміністративно-судовий орган влади в особі намісників, урядників, старост тощо, який керував містом від імені феодалного власника чи держави, й орган станового самоврядування міщан. Місто становило окрему юридичну одиницю держави, а міська громада підпорядковувалась окремим законам; жителі міста користувалися відмінними від інших жителів того чи іншого краю правами, а отже, утворювали окремий стан [50, с. 104].

Міста різними шляхами досягали політичної свободи: викупляли її за гроші у сеньйорів і короля, завойовували зі зброєю в руках, вимовляли у своїх панів за допомогою дипломатії, використовуючи ворожнечу між безпосереднім міським сеньйором і його верховним паном – графом, герцогом або королем. У X ст. на півдні Франції почали з'являтися за прикладом італійських міст вільні міста з консульським управлінням [46, с. 92]. Аби одержати право громадянства, достатньо було бути прийнятим до однієї з міських корпорацій, гільдій, цехів тощо з дотриманням усіх відповідних формальностей [80, с. 134–135].

Громадянські права у місті надавалися у тому числі й представникам цехів. Але слід зазначити, що мало було бути зарахованим до цеху, необхідно було стати майстром. Щоб зробитися майстром, слід було витримати два іспити: один усний, на якому кандидат повинен був надати доказ свого теоретичного знайомства з ремеслом; інший – практичний, такий, що полягав у виготовленні зразкового твору, шедевра [50, с. 212]. Таким чином, порядок прийому до

громадян міста зводився до складання суворого екзамену перед «громадянами», які шляхом голосування вирішували чи гідний здобувач стати громадянином і посісти місце поряд з ними.

Не менш цікавими можна вважати правила вступу до гільдій, на прикладі купецької. Правила прийому в члени гільдії робилися з часом все суворішими і суворішими; поки установа була молода і вимушена була вести боротьбу за існування, вона не піклувалася про те, щоб обмежити доступ до свого середовища; їй важливо було зміцніти. Зате у міру того, як вона завойовувала міцніше становище, у міру того, як участь в гільдії почала робитися джерелом матеріальних вигод, лібералізм почав мало-помалу замінятися суворішими правилами. Спочатку, наприклад, відчуження гільдійських прав було дуже звичною річчю; пізніше воно почало обмежуватися; спочатку до гільдій допускалися і ремісники, в яких ще не було своїх гільдій; пізніше їх вже не пускали; втім, коли ремісники завоювали власні гільдії, вони вже не просилися до купецьких. Достеменно відомо одне: сини гільдійських могли вступати до гільдій при менших внесках, ніж сторонні; але туди допускались і купці з інших міст; іноді навіть сусідні місту поміщики і навіть монастирі, щоб забезпечити за собою право торгівлі й користування гільдійськими привілеями, вступали до гільдій. Але зазвичай основний контингент членів гільдії набирався з місцевих городян, притому, мабуть, виключно з повноправних, з утримувачів за міським правом [50, с. 184].

У Середні віки в Європі, як і в стародавній Греції, громадянство починає прив'язуватися до міст. Воно починає ставати родовим, оскільки для отримання громадянства необхідно було вступити до цеху чи гільдії, а зробити це жителям міста, не синам представників цеху або гільдії, стає дедалі важче. У Середні віки громадянами ставали лише заможні люди, оскільки вступ до громадянства починає супроводжуватися обов'язковими матеріальними або грошовими внесками. Порядок набуття громадянства залишається таким самим, як і в часи античності: громадяни збираються і проводять іспити у здобувачів громадянства, вирішуючи чи відповідає майбутній громадянин усім

встановленим вимогам.

У даний історичний період громадяни утворюють тільки привілейований клас. Тому існування понять «громадянин», «громадянство» само по собі не є доказом наявності в стародавніх республіках державно-правового інституту громадянства. У цих державах питання громадянства не піддавалися правовій регламентації, не існувало в цей час і правовідносин з приводу громадянства, отже, був відсутній і сам правовий інститут громадянства. Таким чином, можна стверджувати, що виникнення громадянства як державно-правового явища не пов'язано з виникненням та існуванням стародавніх держав.

У царській Росії зв'язок між особою і державою ґрунтувався на підданстві, а не на громадянстві [177, с. 31].

Російське право XVI і XVII століттях не містило норм, які б чітко визначали, хто є російським підданим і хто – іноземцем. Таких норм і не могло бути, адже саме поняття підданства в той період мало побутовий, а не юридичний характер. В уявленні російських людей бути підданим означало бути православним, а стати підданим – означало хреститися в православну віру.

Натуралізація російському праву тієї епохи була невідома. Як колись у Візантії, так і в тогочасній Росії прийняття православ'я було для іноземця єдиним засобом вступу до російського підданства, а належність до російської церкви ототожнювалася з належністю до російської держави.

Царський указ 1700 р. (без місяця і числа) ототожнював «хрещення Православне Християнської віри» з «виїздом на ім'я Великого Государя у вічне холопство» [202].

Таким чином, за своїми юридичними наслідками хрещення в XVI – XVII століттях нічим не відрізнялося від натуралізації. Набуте хрещенням підданство припинялося зі смертю.

Істотно інакше ставляться і вирішуються ці питання в XVIII ст. Так, указ Петра I 1721 р. передбачав можливість придбання іноземцями маєтків і вотчини не в результаті хрещення, а шляхом складення присяги на «вічне підданство Російському Государю».

Із поступовим послабленням значення віросповідального моменту іноземці в Росії непомітно стають підданими шляхом фактичної асиміляції їх з навколишнім соціальним і політичним середовищем.

Разом із фактичним вкоріненням уже в першій половині XVIII ст. у законодавстві починає застосовуватися такий юридичний спосіб вступу до російського підданства, що іменується натуралізацією і пов'язаний зі складанням присяги на підданство.

Уперше присяга на підданство як спосіб натуралізації отримує правове закріплення в маніфесті 1721 р., що закликав полонених шведів до вступу до російського підданства. Вступ у підданство мав бути добровільним, причому вступаючий мусив показати, «чим він чесно прохарчувати себе сподівається». У тексті присяги не було прямої вказівки на вічний характер підданства. Проте вже Сенатський указ від 27 серпня 1747 р. «Про клятвенну обіцянку іноземців, охочих присягати на вічне підданство Росії» вводив момент вічності в сам текст присяги: «Аз нижчепойменований, колишній підданий, обіцяюся і присягаюся Всемогутньому Богові, що я Всепресвітлійший... Государині... хочу вірним, добрим і слухняним рабом і вічно підданим з моїм прізвищем бути і нікуди... за межу не від'їжджати і в чужоземну службу не вступати».

Текст цей залишався незмінним і в подальших указах: від 8 березня 1762 р. і 6 липня 1793 р. Відповідно до указів від 12 грудня 1796 р. і 18 квітня 1801 р., той, хто що присягає, не називаючи себе рабом, обіцяв проте «вірним, добрим, слухняним і вічно підданим з моїм прізвищем бути». Текст цей перейшов, врешті-решт, і в Зведення законів.

Як спосіб натуралізації, присяга на підданство істотним чином змінює своє значення в XIX ст. «З припиненням колонізаторської діяльності російської, – зазначав В. М. Гессен, – розривається існуючий у попередню епоху зв'язок між присягою на підданство і оселенням (рос. – водворением – прим. автора). З того часу присяга на підданство стає для іноземців засобом звільнення від тих правообмежень, які встановлюються для них на користь корінного населення. Зокрема, з часу видання Маніфесту 1 січня 1807 р., що забороняє іноземцям,

котрий не запрягнувся на вічне підданство, вступ до гільдії, – натуралізація, стає для іноземців єдиним засобом набуття підданства в Росії, пов'язаного з гільдійським купецтвом. Сам уряд вступ у підданство розглядає як особливу форму вступу до гільдії; в офіційних законодавчих актах «вічно піддані іноземці» так і називаються «іноземцями, що запрягнулися вступати в гільдії».

Нічого немає дивного у тому, що при подібному погляді на натуралізацію наше законодавство виявляє постійну тенденцію до можливого полегшення і спрощення порядку принесення присяги» [29, с. 223-224].

У справедливості цього твердження неважко переконатися, порівнявши два правові акти того періоду. Так, закон від 27 травня 1807 р. встановлював досить складний порядок складення присяги. Згідно із цим законом іноземці, що бажали вступити в гільдії, якщо вони знаходилися в столиці, повинні були з'явитися в Міністерство комерції і подати оголошення про бажання вступити у вічне підданство. Міністерство після вивчення відомостей про поведінку і заняття іноземців представляло Сенату висновок про допущення їх до складання присяги. Таким чином, ухвалення в підданство законом 1807 р. ставилось під контроль Сенату [146].

Поява інституту громадянства в сучасному розумінні була зумовлена іншою епохою. Цей інститут, як наголошувалося в літературі, «порівняно новий, його не знали ні рабовласницькі держави, ні феодальні держави. Він виник в епоху перших буржуазних революцій і становлення перших буржуазних держав». В основу теорії громадянства спочатку були покладені ідеї про національну єдність і рівноправ'я громадян. Вони не були відомі ні античному громадянству, ні феодальному підданству. Зародження і формування націй пов'язане з розвитком буржуазного суспільства. Що ж до рівноправ'я, то громадянству старовини воно також було незнайоме.

Справедливо зазначає А. В. Мещеряков: «Новий час, із характерною для нього тенденцією до прогресивного розвитку і перетворення суспільства, не задовольняється існуючим правовим становищем людини, що базувалося на ідеї васальної залежності підданого від свого пана» [111].

Сучасне поняття громадянства історично пов'язане з Великою французькою революцією XVIII ст. Політико-правова концепція «вільного громадянина» стала обґрунтуванням ліквідації феодального ладу, розвитку нових політичних та економічних відносин.

Рівність «вільних громадян» як учасників суспільного договору була протиставлена ієрархії, притаманній абсолютній монархії, тому громадянство стало заміною підданству, котре позначало васальні відносини, особисту залежність індивіда від влади (держави), персоніфікованої феодальним сувереном [211, с. 184].

В історії світового капіталізму і становленні інституту громадянства видатну роль відіграла Декларація незалежності США від 4 липня 1776 р., в якій говориться, що «всі люди створені рівними і наділені Творцем певними невід'ємними правами, до яких належить право на життя, на свободу і прагнення до щастя; ... якщо якийсь державний лад порушує ці права, то народ має право змінити його або скасувати і встановити новий лад, заснований на таких принципах, які повинні найкращим чином забезпечити безпеку і благоденство народу...» [47, с. 53]. Ці передові для того часу ідеї Декларації були підхоплені Великою Французькою революцією і втілені в Декларації прав людини і громадянина 1789 р., ставши на цілі сторіччя зразком для наслідування у всіх країнах світу [177, с. 29-30].

Сучасне розуміння громадянства виникло безпосередньо у Франції після Великої Французької революції, що проголосила ідеї соціальної справедливості, рівність громадян незалежно від походження, ставилося завдання надання законом всім громадянам рівного правового статусу – статусу громадянина. За всіма громадянами визнавалися рівні права і рівні обов'язки, скасовувалися усілякі привілеї (і перш за все станові). Зароджувався загальний правовий статус громадянина. Важливо, що політичні права переставали бути привілеєм одного класу, а визнавалися загальногромадянськими правами. Велике значення в цьому відношенні мало прийняття «Декларації прав людини і громадянина» (26 серпня 1789 р.). Декларація прямо проголошувала обов'язковими деякі соціальні

і політичні права людини, пов'язані з його індивідуальною свободою. Дотримуючись засад політичної рівності, за кожним громадянином визнавалося право участі в управлінні державою, включаючи доступ до всіх суспільних посад за придатністю. Законом повинна бути гарантована всім особиста недоторканність, хоча і нерозривно пов'язана з обов'язком підкорятися велінням держави. У новій державі всі повинні користуватися свободою віросповідання, правом на свободу думки і преси. Як одна з найважливіших гарантій прав людини проголошувався священний і недоторканий характер її власності [48, с. 69-70]. Ця декларація потім була повністю відтворена у Конституції Франції 1791 р. [111].

Виникнення сучасного інституту громадянства відбувалося під безпосереднім впливом теорії природних прав і насамперед принципу рівності. Тому концепція сучасного громадянства базується на теорії природних прав, на відміну від концепції прав і свобод підданого, що даруються монархом. У сучасному світі втілюється в життя ідея Ж.-Ж. Руссо про громадянство як віддзеркалення відповідної спільності осіб в державі, яка дає їм право участі у здійсненні державної влади [177, с. 30].

Раніше за інші держави Європи ступила на раціональний шлях розбудови інституту громадянства Франція. В основу набуття права громадянства вона поклала насамперед походження. За тогочасним французьким законодавством, кожна особа, народжена від підданих Франції, хоча б і в іншій державі, наслідувала стан своїх батьків. Діти іноземців, які народилися у Франції, не вважалися французькими підданими. Їм надавалося право просити для себе прав французького громадянина при досягненні повноліття і проживанні у Франції. Але потім французьке законодавство визнавало й протилежне. Так, воно дозволяло французам, які проживали за кордоном і не бажали повертатися до Франції, приймати підданство іноземної держави. Крім походження, права французького підданства набувалися шляхом укладення шлюбу. Нарешті, до способів набуття французького громадянства слід віднести натуралізацію. На підставі закону про натуралізацію від 29 червня 1867 р. іноземець, який досяг 21

року і отримав право проживання у Франції, відповідно до ст. 13 Цивільного кодексу, або пробув у Франції з дозволу уряду 3 роки, міг бути допущеним до користування усіма правами французького підданого. Водночас уряд міг і не задовольнити клопотання іноземця. Разом із тим, уряд міг і скоротити строк проживання (до одного року), якщо іноземець надав якісь важливі послуги Франції – політичні, наукові або промислові, витратив великі капітали на заснування будь-якого корисного підприємства у Франції [41, с. 202-203].

Тут ми вперше бачимо, що умови до набуття громадянства закріплюються на законодавчому рівні. Уперше бажаючі набутти громадянство вимушені доводити державі строки проживання на її території та інші необхідні умови. Порядок прийняття до громадянства або його позбавлення, що здійснюється державними органами, є єдиним по всій країні. У цей час в інших країнах розпочався процес прийняття законів про громадянство, які передбачали різні умови для натуралізації. Так, відповідний закон, прийнятий у США, збільшував строк проживання у США, необхідний для отримання громадянства [24].

Стосовно ж інших країн Європи, то розвиток інституту громадянства, порядку його набуття й припинення проходив і у них також. Щоправда, у кожній країні він мав свої певні особливості, залежно від історичних особливостей її розвитку. Як приклад, можемо навести Англію. Іноземці, що не перебували у підданстві англійської королеви, могли просити статс-секретаря внутрішніх справ про посвідчення у натуралізації. Прохання це мало бути поданим по закінченні строку попереднього проживання, що визначалося як законом, так і циркулярами міністра внутрішніх справ. Іноземець, який клопотався про натуралізацію, зобов'язаний повідомити всі відомості про себе, які може від нього вимагати статс-секретар. Міністр внутрішніх справ має право відмовити у клопотанні, навіть без пояснення мотивів; таке рішення безапеляційне. Проте якщо особа отримала підтвердження натуралізації, то через це вона набуває всі права природного англійського підданого, але з умовою, щоб ця особа відмовилася від попереднього підданства [41, с. 203-204]. Такі особливості мав порядок зміни громадянства на початку його становлення.

Характеризуючи початковий етап розвитку інституту громадянства сучасності, варто відзначити, що набуття прав підданства визначається перш за все народженням. Потім для іноземців, що народилися в межах даної країни, не встановлюється належності до підданства цієї країни, але дається право, досягши повноліття, обрати або не обирати громадянство тієї держави, де вони проживають. Нарешті, іноземці можуть стати підданими абсолютно чужої для них країни за допомогою натуралізації на відомих умовах [41, с. 205].

У Росії після революції 1917 р. першим декретом Радянської влади з питань громадянства був Декрет «Про знищення станів і цивільних чинів», у якому проголошувалося, що колишні стани і станові поділи громадян, станові привілеї і обмеження, усілякі звання (дворянина, купця, міщанина і т.д.), титули і найменування цивільних чинів знищуються і встановлюється одне загальне для всього населення Росії найменування – громадянин Російської Федерації [177, с. 31]. Варто відзначити і те, що законодавство РСФСР виявляло значний вплив на розвиток законодавства про громадянство інших радянських республік. Наприклад, в Українській РСР після перемоги радянської влади запозичення правових норм РСФСР здійснювалося в основному трьома шляхами: а) безпосередня дія законодавчих актів на території України; б) відтворення законодавчого акту РСФСР у законодавстві УРСР; в) прийняття самостійного нормативного акта під впливом правових актів РСФСР [102, с. 145-146]. Таким чином, законодавство СРСР стосовно громадянства необхідно досліджувати комплексно, оскільки незалежно від існування ряду «самостійних» республік, вся система законодавства, у тому числі стосовно громадянства, була однаковою для усього СРСР.

Прагнення зблизити працюючих іноземців з радянськими громадянами виражалося: а) у наданні працюючому іноземцю політичних прав; б) у встановленні спрощеного порядку прийняття до громадянства працюючих іноземців. Кожна радянська республіка вважала своїми громадянами всіх радянських громадян, що знаходилися у її межах, і відрізняла громадян інших республік від своїх лише у разі бажання зацікавленої особи. У окремих

випадках, які зустрічалися на практиці, це виражалося в спеціальних позначках у документах, що посвідчували особу, відповідно до циркуляра НКВС РСФСР 1921 р. [102, с. 142]. Тобто, можемо стверджувати, що спеціальних процедур набуття громадянства не існувало; громадянами визнавалися всі особи, що проживали на цій території і лише за їх бажанням такими вони могли не визнаватися.

Вибуття з українського громадянства поширювалося на українців, які постійно проживали на території України, але забажали іншого громадянства, а також реємігрантів, «натуралізованих» українських громадян з числа «чужинців». Порядок виходу був визначений у розділі 3 Закону від 13 травня 1926 р. Вихід відбувався з дозволу ВУЦВКу та ЦВК СРСР шляхом подання заяви та належних документів (посвідчення особи, довідки судових органів про перебування під судом та слідством та фінорганів про наявність боргів, запевнення уповноваженого при уряді СРСР представника держави, до громадянства якої прохач мав перейти, дані про майновий стан та підписка про зобов'язання покинути Україну у встановлений термін після набуття «чужоземного громадянства»). Адмінвідділи друкували у пресі списки осіб, які зголосилися вийти з українського громадянства, щоб радянські та господарські органи встигли заявити про їхні претензії до прохача. Після двох тижнів від дати оголошення адмінвідділи окрвиконкомів мали ухвалити рішення про надання дозволу на вихід або про відхилення. Громадянства України можна було позбутися, якщо особи виїхали у службове відрядження, але на вимогу радянських органів влади не повернулися до УСРР, а також за рішенням судових органів та шляхом набуття «чужоземного громадянства» на підставі міжнародних угод з конкретними країнами [45, с. 98].

Українська Народна Республіка прийняла Закон «Про громадянство Української Народної Республіки». Цей закон регулював питання набуття і припинення громадянства. Зокрема, ст. 4 передбачала, що для одержання свідоцтва про громадянство УНР необхідно протягом трьох місяців присягти на вірність Україні. Також можна було скласти релігійну присягу. Записи про

прийняття присяг фіксувалися в актах реєстрації осіб, що отримали громадянство УНР.

Також можна відзначити, що відповідно до ст. 12 особи, які хотіли позбавитися громадянства, подавали про це заяву місцевій владі, де вказували, до громадянства якої держави вони переходять. Через рік після цього вони позбавлялись громадянства УНР [94]. Таким чином, на початку ХХ ст. вирішення питання стосовно громадянства мало певні особливості й залежало певною мірою від політичного устрою держави.

Наступним етапом розвитку зміни громадянства стало прийняття Закону «Про громадянство СРСР» 1928 р. Зазначений Закон не передбачав жодних особливих умов для прийняття іноземців до громадянства СРСР. Це, звичайно, не означало байдужого ставлення держави до особи того, хто захоче набути радянське громадянство. «Щоб отримати громадянство Радянського Союзу, – говорив у своїй доповіді один з керівників Радянської держави Н. А. Булганін, – необхідно бути гідним цієї честі. При розгляді клопотань про прийняття у радянське громадянство враховуватимуться всі обставини – де і скільки часу живе заявник, в СРСР або за кордоном, який його зв'язок з країною, громадянином якої він є, і, головне, які підстави для того, щоб надати йому громадянство Союзу Радянських Соціалістичних Республік» [102, с. 154].

Наступними кроками у розвитку інституту радянського громадянства став Закон СРСР «Про громадянство СРСР» 1978 р. [102, с. 155] і Закон СРСР «Про громадянство СРСР» 1990 р. Ці нормативно-правові акти деталізували процедури з питань громадянства СРСР, удосконалили законодавство.

ХХІ століття внесло свої зміни у порядок набуття громадянства. Низка розвинутих західних країн почали практикувати перевірку рівня знань мови, країнознавчі тести як елемент процедури набуття громадянства. Процедури з питань громадянства частково було перенесено в електронну сферу. На сайтах відповідних органів, наводиться детальний порядок зміни громадянства, перелік необхідних документів, адреси державних органів, до яких необхідно звернутися для вирішення питання. Такий підхід до вирішення питань стосовно

громадянства значно полегшує роботу як державних органів, так і осіб, які бажають змінити громадянство.

Таким чином, можна зазначити, що у результаті переходу відносин громадянства від обмеженої групи (общини, цеху тощо) до всієї держави країни створюють спеціальні органи з питань громадянства, які займаються питаннями набуття і припинення громадянства. Поступово формується спеціальний юридичний порядок (процедури) вирішення питань громадянства. Так, здобувачам громадянства необхідно пройти декілька етапів для позитивного результату. В умовах подальшої глобалізації та посилення міграційних процесів розвинені країни роблять процедури набуття громадянства дедалі більш жорсткими: останнім часом до процедури набуття громадянства ряд країн додали іспити на знання національної мови, культури, звичаїв, права тощо.

Розглянувши історичний аспект розвитку інституту громадянства, порядку його набуття і припинення, можна стверджувати, що характер політико-правових відносин між особою та державою змінювався разом зі зміною типу й форми держави, а також засад правового статусу особи. Загалом в еволюції громадянства (підданства) можна виокремити такі найбільш суттєві етапи:

1. «Царські люди» у державах Стародавнього Сходу (східних деспотіях).
2. Полісне громадянство в античних (полісних) державах.
3. Станове підданство і громадянство у феодальних (вотчинних) державах.
4. Юридично рівне громадянство в капіталістичних (національних) державах.
5. Класове ідеологізоване громадянство в соціалістичних державах.
6. Новітнє громадянство в умовах глобалізованого, інформаційного суспільства.

Кожному з названих етапів розвитку громадянства (підданства) притаманні відповідні процедури, проте юридизація громадянства, з появою спеціалізованих юрисдикційних органів і формально-юридичним закріпленням у вигляді відповідних документів (паспортів), розпочалася тільки в епоху

капіталізму і триває досі. Сучасний етап розвитку процедур з питань громадянства характеризується двома найважливішими ознаками: 1) інтернаціоналізацією (появою міжнародно-правових стандартів у сфері громадянства, появою громадянства міждержавних утворень, наприклад громадянства ЄС); 2) інформатизацією.

1.4. Нормативно-правова основа процедур із питань громадянства України

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, правової, соціальної держави дедалі більшого значення набувають проблеми прав і свобод людини, взаємовідносин особи і держави. Одним з основних прав людини відповідно до Загальної декларації прав людини є право на громадянство. Саме громадянство є тією підставою, яка дає особі можливість володіти повним комплексом прав, свобод і виконувати обов'язки, закріплені законодавством певної держави [6, с. 37]. Громадянство – важлива передумова конституційно-правового статусу особи. Разом із тим це один із суттєвих елементів внутрішньої й зовнішньої політики держави [23, с. 54]. Тому правове регулювання суспільних відносин, що стосуються громадянства, відіграє важливу роль у політико-правовому житті держави. Так, ст. 4 Конституції України передбачається наступне: «В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом» [93]. Забезпечення цієї норми Конституції вимагає чіткого правового регулювання порядку набуття і припинення громадянства задля ефективності роботи державних органів, що задіяні у цій сфері, й уникнення випадків виникнення безгромадянства і подвійного громадянства, які не підтримуються Україною.

В Україні вказане питання розглядалося у працях багатьох учених, які так чи інакше аналізували проблеми конституційно-правового регулювання громадянства України. Водночас у юридичній літературі ще недостатньо вивчене питання законодавчого регулювання набуття і припинення громадянства України. Крім того, до останнього часу в науці конституційного

права не було усталеного визначення поняття «конституційно-правове регулювання» [163, с. 189]. Це, на наш погляд, є величезною прогалиною у науці конституційного права України, що вимагає якнайскорішого усунення і відкриває шлях для подальших наукових досліджень у даній сфері.

Звернемося до юридичної енциклопедії, у якій дано таке визначення правового регулювання: «Правове регулювання (від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) – один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави» [225, с. 40]. Таким чином, під правовим регулюванням набуття і припинення громадянства розуміється процес встановлення загальних правил і державний контроль відповідних державних органів за порядком (процедурою) зміни громадянства особами з метою їх упорядкування в інтересах суспільства і держави.

Правове регулювання забезпечується за допомогою спеціально створеного державою механізму. Головними складовими цього механізму є: а) норми права, зафіксовані в законах та інших правових актах, якими визначається модель можливої й необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин (норми права – основа механізму правового регулювання); б) факти юридичні, тобто конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна чи припинення правових відносин; в) власне правові відносини, тобто суспільні відносини, опосередковані нормами права; г) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб'єктів у межах приписів відповідних правових норм; д) правові санкції щодо порушників норм права [225, с. 40–41]. При цьому основу механізму правового регулювання становлять норми права, зафіксовані в законах та інших нормативно-правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин. Тобто, правове регулювання насамперед упорядковує суспільні відносини за допомогою нормативно-правових актів, розрахованих на їх багаторазове застосування за наявності передбачених ними обставин. Тобто йдеться про об'єктивне право (систему законодавства). Саме цей елемент механізму

правового регулювання має суттєве значення для розкриття юридичної природи громадянства. З таких самих позицій можна говорити і про конституційно-правове регулювання громадянства України, послуговуючись змістом дефініції «правове регулювання» [163, с. 189]. Отож, під конституційно-правовим регулюванням громадянства можна розуміти впорядкування суспільних відносин у галузі громадянства за допомогою спеціальних нормативно-правових актів.

В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко називають такі види джерел конституційно-правового інституту громадянства: 1) Конституція України (розділи I, II та ін.); 2) Закон України «Про громадянство України»; 3) інші нормативно-правові акти України, які видаються відповідно до Конституції і Закону України «Про громадянство України» [133, с. 114]. В. В. Кравченко визначає наступні джерела інституту громадянства: 1) Конституція України; 2) Закон України «Про громадянство України»; 3) чинні міжнародні договори України з питань громадянства; 4) підзаконні акти [96, с. 118]. Подібної позиції дотримуються також Л. Рубач [148, с. 5] та О. Ф. Фрицький [199, с. 132-133].

Законодавцем у ст. 4 Закону України «Про громадянство України» встановлюється три види джерел, що регулюють питання громадянства: Конституція України, Закон України «Про громадянство України», міжнародні договори України, цей перелік джерел є вичерпним. На нашу думку, підзаконні нормативно-правові акти виконують значну роль при вирішенні питань громадянства, але вони не увійшли до цього переліку. Тому варто розглянути цей аспект.

Законодавчі та нормативно-правові акти, які регулюють міграційні процеси, реєстрацію фізичних осіб, питання громадянства, оформлення документів, це такі види документів:

1) закони України – «Про громадянство України» [63], «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [68], «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [69], «Про імміграцію» [66], «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [61],

«Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [65];

2) міжнародні договори України – Угода між Україною і Республікою Казахстан [183], Угода між Україною і Республікою Білорусь [182], Угода між Україною і Республікою Таджикистан [184], Угода між Україною і Киргизькою Республікою [181], Угода між Україною і Грузією [185; 186];

3) укази Президента України – «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» [192], «Питання організації виконання Закону України «Про імміграцію»» [193]);

4) постанови Кабінету Міністрів України – «Про створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування» [140], «Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень» [138], «Про затвердження Правил оформлення і видачі свідоцтва про належність до громадянства України» [139], «Деякі питання виконання Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»» [136], «Про затвердження зразка бланка посвідчення особи моряка» [137]);

5) накази МВС України – «Про затвердження зразків документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України та скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, та журналів обліку» [120; 121; 122], «Про затвердження порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України» [123].

Такий значний масив нормативно-правових актів, що регулюють питання громадянства, викликає потребу їх детального розгляду, систематизації, вдосконалення і приведення законодавства України стосовно зазначеного питання до світового рівня. Зокрема, можна навести приклад США при

вирішенні цього питання. Там всі норми, які стосуються громадянства, зібрано в одному нормативно-правовому акті. Такий підхід, на нашу думку, є кращим, оскільки полегшує роботу з пошуку необхідних норм для вирішення питань стосовно громадянства.

Розглянемо ж більш детально систему законодавства про громадянство України. Основним джерелом тут, як і в інших інститутах і галузях права України, є Основний Закон – Конституція України від 28 червня 1996 р. [93]. Так, у Конституції питання стосовно громадянства розглядаються у статтях 4, 24, 25, 106. Однак слід зауважити, що хоча у Конституції й містяться загальні норми, які стосуються громадянства, проте ці норми матеріального характеру і передбачають лише загальні принципи громадянства. Водночас варто зазначити, що Конституція має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [27, с. 51]. Тому в перелічених статтях Конституції задається лише основний напрям діяльності держави стосовно громадянства. Це є цілком логічним і закономірним, оскільки Конституція – це основний закон держави і встановлює лише загальні засади і напрями діяльності, а не розглядає деталі і особливості їх виконання.

Наступне місце за ієрархією в системі законодавства посідають міжнародні договори. Стосовно цих правових документів Конституція України лаконічно визначає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства, не наголошуючи на співвідношенні міжнародних договорів України із законами України [115]. Проте звертаючись до Закону України «Про міжнародні договори України», можемо визначити наступне: чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не тільки є частиною національного законодавства і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства; якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені в відповідному акті

законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [67]. Так, намагаючись зайняти гідне місце у міжнародному співтоваристві, Україна ратифікує міжнародні договори, у тому числі й стосовно громадянства.

В Україні діє низка двосторонніх договорів у галузі громадянства. Двосторонні договори України у даному разі – це угоди про спрощений порядок зміни громадянства. Сьогодні є чинними п'ять названих вище угод України про спрощений порядок зміни громадянства: з Республікою Білорусь [182], Республікою Казахстан [183], Республікою Таджикистан [184], Киргизькою Республікою [181] та Грузією [185; 186]. Порядок реалізації кожної угоди затверджується спільними наказами Міністерства внутрішніх справ, Міністерства закордонних справ та Міністерства юстиції України. Досі двосторонні договори у сфері громадянства Україна уклала лише з країнами, які раніше входили до складу СРСР, для полегшення об'єднання сімей, оскільки за часів існування радянської влади значна кількість родин була розпорошена по всій території величезної країни. Варто зауважити, що як міжнародні договори, так і двосторонні договори, – це скоріш винятки з правил, оскільки під їх регулювання підпадає дуже незначна кількість осіб, які бажають змінити громадянство. Основна ж частина питань стосовно громадянства, імміграційних та еміграційних процесів, порядку набуття і припинення громадянства безпосередньо регулюються внутрішнім законодавством України. Проте ці нормативно-правові акти вже регулюють питання зміни громадянства. Вони частково встановлюють правила зміни громадянства, передбачають перелік документів, які необхідно подати до уповноважених органів з питань громадянства. Таким чином, двосторонні договори можна віднести до правових документів, які регулюють не лише матеріальні, а й частково процедурні питання зміни громадянства.

Безпосереднє регулювання питань громадянства здійснюється саме Законом України «Про громадянство України» [63]. Згаданий закон відповідно до Конституції України визначає правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади,

що беруть участь у вирішенні громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб. Варто зауважити, що він, як і Конституція України, теж встановлює загальні принципи, правила і напрямки діяльності держави у сфері громадянства. Безпосередньо ж процедурні питання стосовно громадянства цим законом не регулюються.

Важливу групу актів законодавства про громадянство України становлять інші закони. Це так звані суміжні закони, які безпосередньо не стосуються регулювання питань громадянства, однак за своїм предметом регулювання визначають різні правовідносини, що виникають з приводу визначення належності до громадянства України, набуття та припинення громадянства. До цієї групи належить, зокрема, Закон України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р. [70]. Також варто зазначити, що до цього переліку цілком справедливо можна віднести і Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [65]. Ці всі закони відіграють важливу роль у формуванні інституту громадянства, оскільки регулюють супутні з громадянством питання, без яких неможливе його існування.

Наступними нормативними актами, які хоч і не зазначені у ст. 4 Закону України «Про громадянство України», але також регулюють питання громадянства, є підзаконні нормативно-правові акти. Перш ніж використовувати цей термін, варто з'ясувати його значення. Підзаконний нормативно-правовий акт в тлумачному словнику визначається як офіційне загальнообов'язкове рішення спеціально уповноваженого органу, прийняте на основі та на виконання закону з метою конкретизації його положень і створення організаційно-правових передумов його найбільш ефективної реалізації. Підзаконні нормативно-правові акти покликані забезпечувати на підставі законів конкретизоване нормативне регулювання всього комплексу суспільних відносин і тому посідають важливе місце у системі нормативного регулювання [176, с. 53]. Таким чином, стосовно громадянства підзаконними нормативно-правовими актами регулюються саме

процедурні питання набуття і припинення громадянства, які відповідають основним напрямкам і правилам, що передбачені Конституцією України і Законом України «Про громадянство України».

Підзаконні нормативні акти різняться за юридичною силою, яка залежить від становища органів держави, що видають ці акти, їх компетенції, а також їх характеру і призначення. Крім того, акт нижчого органу держави має відповідати не тільки Конституції та законам України, а й нормативно-правовим актам усіх вищих державних органів [163, с. 192-193]. Це є загальним правилом, яке визначено у теорії держави і права стосовно ієрархії нормативно-правових актів і повинно йому відповідати.

Залежно від юридичної сили нормативно-правових актів, що визначається місцем правотворчого (правоустановчого) органу в державному апараті [203, с. 372], можна запропонувати таку ієрархічну структуру підзаконних актів у законодавстві про громадянство України: укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, відомчі нормативні акти.

Розглянемо нормативно-правові акти, які видаються для виконання положень Закону України «Про громадянство України». Для забезпечення реалізації положень Закону України «Про громадянство України» було видано Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України “Про громадянство України”» від 27 березня 2001 р. № 215/2001 [192]. Цим Указом було затверджено Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства, а також Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень. Порядок визначає вичерпний перелік документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, а також процес подання цих документів та провадження за ними, виконання прийнятих рішень з питань громадянства України [198, с. 150]. Також у цьому нормативно-правовому акті вказується, до яких органів необхідно звертатися і наводиться перелік

документів, необхідних для порушення справи стосовно громадянства. Можна сказати, що Порядком регулюється загальний порядок провадження у справах про зміну громадянства. Виглядає логічним, що саме Указ Президента регулює основні питання стосовно порядку набуття і припинення громадянства України, оскільки саме Президент України є тією ключовою фігурою, яка остаточно підписує документи стосовно зміни громадянства, тобто ставить крапку у питанні щодо зміни громадянства. Сюди слід також віднести і Указ Президента України «Питання Державної міграційної служби України» від 6 квітня 2011 р. № 405/2011 [191], «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30 травня 2011 р. № 622/2011 [195].

З усієї сукупності законодавства стосовно громадянства України за ієрархією саме Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»» від 27 березня 2001 р. № 215/2001 починає детально регулювати процедурні питання набуття і припинення громадянства України. У цьому нормативно-правовому акті передбачається ряд особливостей стосовно процедурних аспектів зміни громадянства, встановлюються різні підстави набуття громадянства і залежно від цього передбачено різну кількість етапів проходження справи, визначається, який державний орган приймає остаточне рішення. Тому, на нашу думку, цей підзаконний нормативно-правовий акт є найголовнішим при розгляді питань стосовно зміни громадянства. Інші підзаконні нормативно-правові акти у галузі громадянства лише деталізують і доповнюють цей указ.

Наступним після Президента України державним органом, який уповноважений видавати нормативно-правові акти стосовно громадянства України, є Кабінет Міністрів України. Постанови Кабінету Міністрів України у галузі громадянства приймаються відповідно до ст. 117 Конституції України. Саме через постанови Кабінет Міністрів України реалізує свою виконавчо-розпорядчу функцію у сфері забезпечення прав і свобод людини, в тому числі права на громадянство. При цьому Кабінет Міністрів України у межах своєї компетенції в одних випадках приймає відповідні постанови з власної

ініціативи, а в інших – це впливає з відповідних законів, указів Президента України, постанов Верховної Ради України. В останньому випадку постанови Кабінету Міністрів України містять правові приписи, що розкривають і конкретизують первинні правові приписи, сприяють їх виконанню [163, с. 193]. До цієї групи належать, зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил оформлення і видачі свідоцтва про належність до громадянства України» [139]. Таким чином, нормативно-правові акти, які видає Кабінет Міністрів України, не створюють нових правил стосовно зміни громадянства, а лише доповнюють і конкретизують вже існуючі закони і укази Президента у сфері громадянства задля полегшення діяльності державних органів у зазначеній сфері діяльності. Стосовно процедурних аспектів зміни громадянства Кабінет Міністрів України через свої постанови не регулює сам процес зміни громадянства, а лише встановлює певні невеликі доповнення до загальних процедур зміни громадянства. Проте без цих доповнень процедура зміни громадянства буде неповною. Отже, постанов стосовно регулювання громадянства в Україні є досить багато.

Згідно з законодавством, наступними нормативно-правовими актами, що регулюють питання громадянства, є відомчі акти. Під відомчим актом ми розуміємо письмовий документ нормативного або індивідуального характеру, що видається міністерством або іншими центральними органами державної виконавчої влади у межах їх компетенції. Найважливішими формами відомчих актів є накази, постанови, інструкції та розпорядження [3, с. 31]. Вони спрямовані на реалізацію законів, указів Президента України та постанов Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України щодо більш детального регулювання процедур з питань громадянства. Серед них: Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження форм заяви-анкети для оформлення тимчасового посвідчення громадянина України та журналу їх обліку» від 25 грудня 2003 р. № 1598/260 [124], Наказ МВС України від 15 червня 2006 р. № 600 «Про затвердження Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України» [123], Наказ МВС України від 16 серпня 2012 р. № 715

«Про затвердження зразків документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України та скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, та журналів обліку» [120], Наказ МВС України від 15 вересня 2006 р. № 185 «Про затвердження зразків документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України» [121]. Таким чином, перед нами знову постає ряд підзаконних нормативно-правових актів стосовно громадянства, які конкретизують і доповнюють нормативно-правові акти вищих органів влади.

Для оптимізації вирішення питань стосовно громадянства в Україні у 2011 р. було створено Державну міграційну службу. Цій службі було передано повноваження спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань громадянства. Однак як достатньо нова служба, Державна міграційна служба ще не видавала нормативно-правових актів стосовно громадянства України. Поки що зазначена служба визначає організаційні питання своєї діяльності. Як приклад, можна навести певні накази Державної міграційної служби: «Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС» [116], «Про затвердження персонального складу Координаційної ради щодо провадження Плану інституційних реформ в сфері міграційної політики» [117], «Про затвердження Примірної структури територіальних органів Державної міграційної служби» [118], «Про затвердження персонального складу тимчасової Міжвідомчої комісії з питань формування та реалізації державної політики в міграційній сфері» [119].

З наведених вище даних цілком логічно випливає висновок, що автором значної кількості виданих відомчих актів є МВС України, оскільки цей державний орган тривалий час виконував функції спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань громадянства. Тому структурні підрозділи МВС України безпосередньо брали участь у порядку зміни громадянства. Для

якісної роботи цих підрозділів необхідне було повне і належне правове регулювання даного питання. Зокрема, регулювання процедурних питань зміни громадянства.

Розглядаючи систему законодавства стосовно громадянства, можемо також зазначити, що перед нами постає величезний масив нормативно-правових актів у даній сфері. На наш погляд, ситуація, що склалася на сьогодні у системі законодавства стосовно громадянства України, є дуже незручною. Адже існує велика кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили стосовно громадянства, що їх видавали різні державні органи. Відтак пошук необхідних нормативно-правових актів ускладнюється, що актуалізує питання про реформування і зміни у системі законодавства про громадянство України.

Безпосередньо процедури з питань громадянства регулюються окремими підзаконними актами, які стосуються певних моментів і лише маленької частини у процедурі зміни громадянства. Отже, матеріальні норми, що стосуються законодавчого забезпечення інституту громадянства, знаходяться за ієрархією на більш високому рівні, аніж процесуальні, які регулюють сам порядок і особливості зміни громадянства. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко наголошують на необхідності дотримання «відповідності законодавчого рівня процесуальних норм законодавчому рівню відповідних норм матеріального права» [56, с. 636]. Подібну думку висловлюють Н. Н. Крестовська і Л. Г. Матвєєва, висуваючи наступну тезу: «Процесуальні норми мають знаходитися на тому ж рівні ієрархії, що й матеріальні. Наприклад, якщо норми, які процедура (процес) повинна забезпечувати, закріплені законом, то й процедура (процес) має бути встановлена на рівні закону» [98, с. 325]. На нашу думку, це слушне зауваження, яке знаходить своє відображення у кримінальному, господарському і цивільному праві, де окрім цивільного [205], господарського [38] і кримінального [99] кодексів є кримінально-процесуальний [100], господарський процесуальний [39] і цивільний процесуальний [207]. Тому варто процесуальні норми, що забезпечують матеріальні норми громадянства, прийняти на відповідному рівні, на рівні законів.

Також О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко переконують про необхідність розміщення процесуальних і матеріальних норм в одному правовому акті [56, с. 636]. На нашу думку, такий підхід у законодавстві про громадянство спростить роботу з нормативною базою, приведе у відповідність норми матеріального і процесуального характеру, що стосуються питань громадянства. Пошук потрібних нормативно-правових актів набагато пришвидшиться і буде більш доступний пересічним громадянам і працівникам відповідних служб.

Вивчення, узагальнення та аналіз вітчизняного і зарубіжного досвіду, врахування сучасного стану розвитку нашої системи законодавства ставлять перед науковцями та практиками надзвичайно важливе питання: Звід законів має бути систематизованим відповідним чином (інкорпорованим) зібранням (перший варіант) чи результатом загальної кодифікації чинного законодавства нашої держави (другий варіант)?

За першого варіанту це має бути інкорпороване за певною системою зібрання законодавчих актів, яке повинно розміщуватись в єдиних збірниках. Звичайно, йдеться про офіційну інкорпорацію, яка передбачає видання впорядкованих законодавчих актів Верховною Радою України або з її дозволу і під її контролем іншими компетентними державними структурами, наприклад, Міністерством юстиції України. За цієї форми систематизації головним чином здійснюється зовнішня обробка законодавчого масиву, спрямована на впорядкування нормативно-правових актів, приведення їх у чітку систему без втручання у зміст. Відомі два основні види офіційної інкорпорації: хронологічна та системно-предметна. Безперечно, коли йдеться про звід законів, треба використати, на нашу думку, системно-предметну інкорпорацію, тобто законодавчі акти об'єднати за певною предметною ознакою (сферою правового регулювання, видом державної діяльності, галуззю права тощо). Не можна не згадати й про те, що різновидом інкорпорації є консолідація, яка досить близько межує з кодифікацією. Адже в процесі її здійснення кілька близьких за змістом законодавчих актів об'єднуються в один новий. Такий вид інкорпорації також, безумовно, можна використати у разі потреби як додатковий під час підготовки

Зводу законів України.

Використання другого варіанту підготовки Зводу законів України передбачає загальну кодифікацію законодавства і створення своєрідного «кодексу кодексів». Але це надзвичайно складна справа і в нинішніх умовах економічної, соціальної та законодавчої нестабільності, з нашої точки зору, вона неприйнятна. Крім того, як свідчить не тільки вітчизняний, а й світовий досвід, найбільш ефективною для правового регулювання відповідних суспільних відносин насамперед є галузева кодифікація [128, с. 28]. Водночас варто зазначити, що найпоширенішою є класифікація за об'єктом кодифікації законодавства. У зв'язку з чим основними видами кодифікації є загальна, галузева, спеціальна й міжгалузева (комплексна) кодифікація [30, с. 11]. Тому об'єднання в один масив законодавства стосовно громадянства України виглядає цілком доцільно. Ця систематизація буде галузевою кодифікацією і не повинна викликати жодних ускладнень.

Слід зауважити, що у ході кодифікації у одному новому правовому акті об'єднуються всі нормативно правові приписи систематизованого масиву законодавства. При цьому старі акти втрачають юридичну силу. Таким чином, кодифікація виступає методом кардинального оновлення правових норм. Вона не просто служить впорядкуванню і систематизації норм права, вже відображених у чинному законодавстві, а здійснює кардинальний вплив на всю правову систему, відіграє велику роль у формуванні і розвитку системи права в цілому.

При кодифікації суб'єкти правового регулювання також позбавляються необхідності аналізувати величезний масив законодавства у пошуку тих положень, які б регулювали конкретні відносини, у яких вони безпосередньо беруть участь. Всю необхідну інформацію про правила поведінки вони можуть отримати з одного джерела [73, с. 39]. Таким чином, матимемо всі нормативно-правові акти у одному збірнику, що полегшить доступ до усього масиву законодавства про громадянство України. Варто зауважити, що такий досвід запроваджено у ряді західних країн, зокрема США, де питання громадянства регулюються законом, що називається «Закон про імміграцію і натуралізацію»

[232], в якому вміщено всі матеріальні і процесуальні норми стосовно громадянства США.

Отже, система законодавства про громадянство України, і регулювання процедур з питань громадянства у тому числі, не обмежується тими джерелами, які зазначені у ст. 4 Закону України «Про громадянство України». Нині вона значно ширша і включає: 1) Конституцію України; 2) Закон України «Про громадянство України»; 3) інші закони; 4) міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 5) підзаконні нормативно-правові акти [163, с. 193-194]. Проте регулювання процедур з питань громадянства здійснюється здебільшого підзаконними нормативно-правовими актами. Це визначається тим, що у Конституції України і Законі України «Про громадянство України» передбачено загальні норми щодо громадянства, принципи, гарантії громадянства, умови прийняття до громадянства. Водночас підзаконні нормативні акти регулюють саме процедурні аспекти набуття чи припинення громадянства України. Ці акти передбачають порядок подання заяв та інших документів з питань громадянства, перелік документів, які подаються для встановлення та оформлення належності до громадянства України, набуття і припинення громадянства України, порядок провадження і прийняття рішень за заявами і поданнями з питань громадянства, строки провадження, порядок виконання прийнятих рішень.

Подальший розвиток країни потребує вдосконалення системи законодавства. Тому для покращення системи законодавства про громадянство, на нашу думку, слід підзаконні нормативно-правові акти, що видані для конкретизації і виконання Закону України «Про громадянство України», прийняти на рівні законів, здійснивши кодифікацію всіх нормативно-правових актів, що стосуються матеріальних і процесуальних норм громадянства, розмістивши їх в одному законодавчому акті. Взірцем у даному аспекті може слугувати Кодекс про грецьке громадянство (КЕІ – закон 3284/2004), в якому досить повно і системно врегульовано як матеріальні, так і процесуальні моменти, пов'язані з громадянством [144].

Розглянувши і проаналізувавши вітчизняний стан законодавства стосовно громадянства України, можемо відзначити наступне: незважаючи на те, що в правовому регулюванні суспільних відносин у галузі громадянства головним є закон, підзаконні нормативно-правові акти посідають не менш важливе місце в системі правового регулювання, відіграючи допоміжну і деталізуючу роль. При цьому підзаконні нормативні акти різняться за юридичною силою, яка залежить від статусу органів держави, що видають ці акти, їх компетенції, а також їх характеру діяльності і призначення у державному механізмі.

Висновки до розділу 1

Проведене дослідження історико-теоретичних аспектів процедур з питань громадянства дозволяє зробити наступні висновки:

1. Громадянство – це особливий конституційно-правовий стан особи, тобто її стійкий правовий зв'язок з державою, що має паритетний характер і виявляється у взаємних правах та обов'язках сторін. Право на громадянство є невід'ємним правом особи, що визнається як національним, так і міжнародним правом.

Як соціальне та державно-правове явище громадянство реалізується у встановленні правового стану основної частини населення держави. У цьому сенсі громадянство являє собою юридичну форму суспільного зв'язку великої групи населення в державі. Постійний правовий зв'язок особи з державою виникає й існує лише на основі належності особи до правової спільності людей, але не поза цією правовою спільністю і не раніше неї. Громадянство визначає коло осіб, які перебувають під постійною юрисдикцією держави незалежно від місця перебування. Це коло становить не одна особа і не група осіб, а основна частина населення держави, що утворює народ, націю.

2. В еволюції громадянства (підданства) вирізняються шість основних етапів:

1) «царські люди» у державах Стародавнього Сходу (східних деспотіях);

- 2) полісне громадянство в античних (полісних) державах;
- 3) станове підданство і громадянство у феодальних (вотчинних) державах;
- 4) юридично рівне громадянство в капіталістичних (національних) державах;
- 5) класове ідеологізоване громадянство в соціалістичних державах;
- 6) новітнє громадянство в умовах глобалізованого, інформаційного суспільства.

Кожному з названих етапів розвитку громадянства (підданства) притаманні відповідні процедури, проте юридизація громадянства, з появою спеціалізованих юрисдикційних органів і формально-юридичним закріпленням у вигляді відповідних документів (паспортів), розпочалася тільки в епоху капіталізму і триває досі. Сучасний етап розвитку процедур з питань громадянства характеризується двома найважливішими ознаками: 1) інтернаціоналізацією (появою міжнародно-правових стандартів у сфері громадянства, появою громадянства міждержавних утворень, наприклад громадянства ЄС, тощо); 2) інформатизацією.

3. Громадянство України ґрунтується на принципах: єдиного громадянства; попередження виникнення випадків безгромадянства; неможливості позбавлення громадянина України громадянства України; визнання права громадянина України на зміну громадянства; неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України другого з подружжя; рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України; збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України; принцип можливості вільного виходу з громадянства; гарантованість захисту державою своїх громадян за кордоном, неприпустимість видачі громадянина іноземній державі.

4. Вирішення питань, пов'язаних із громадянством України, здійснюється за спеціальною юридичною процедурою, яка теж ґрунтується на певних принципах. До цих принципів можна віднести: принцип демократизму, принцип

верховенства права, принцип державної мови процесу, принцип юридичної рівності, принцип правової охорони інтересів суспільства, принцип об'єктивності, принцип інтенсивності (доцільності строків) перебігу розгляду справи, самостійності в ухваленні державно-владних рішень.

3. Порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, є різновидом юридичного процесу і як такий має наступні ознаки: є різновидом соціального процесу; має юридичну природу; ця діяльність регламентується процесуальними нормами національних і міжнародних актів; являє собою діяльність уповноважених органів держави, чітко закріплену на законодавчому рівні; складається з сукупності процесуальних дій, що передбачає прийняття до громадянства або втрату громадянства; має на меті прийняття конкретизованих індивідуальних актів; результат фіксується в офіційних документах. Від інших різновидів юридичного процесу порядок вирішення питань, пов'язаних з громадянством, можна відрізнити завдяки системі органів, що беруть участь у розв'язанні даних питань; спеціальному законодавчому забезпеченню даної діяльності; характеру рішень, що приймаються; і виду законодавчих актів, що приймаються при закінченні процедури. За правовою формою діяльності процедури з питань громадянства є різновидом правозастосовних процедур.

3. Вирішення питань громадянства – це конституційно-правова, правоустановча, процесуальна діяльність спеціально уповноважених на те органів державної влади, результатом якої є прийняття індивідуальних правових актів про набуття або припинення громадянства відповідної держави. За своїм змістом та юридичними наслідками усі процедури щодо вирішення питань громадянства України поділяються на такі види: 1) щодо встановлення та оформлення належності до громадянства України; 2) щодо перевірки належності до громадянства України особою, яка перебуває за кордоном; 3) щодо набуття громадянства України; 4) щодо припинення громадянства України. Кожен із названих видів процедур з питань громадянства, крім другого, охоплює декілька видів проваджень.

4. Система законодавства про громадянство України і регулювання

процедур з питань громадянства у тому числі включає: 1) Конституцію України; 2) Закон України «Про громадянство України»; 3) інші закони; 4) міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 5) підзаконні нормативно-правові акти. При цьому регулювання процедур з питань громадянства здійснюється здебільшого підзаконними нормативно-правовими актами, що спричиняє труднощі у пошуку нормативного матеріалу й диспропорції між матеріальними і процесуальними нормами з питань громадянства. Подальший розвиток законодавства про громадянство, у т. ч. у процесуальному плані, потребує кодифікації всіх нормативно-правових актів, що стосуються матеріальних і процесуальних норм громадянства, шляхом їх розміщення в єдиному законодавчому акті.

РОЗДІЛ 2

ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ГРОМАДЯНСТВОМ УКРАЇНИ, ЗА ЧИННИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

2.1. Основні стадії розгляду питань, пов'язаних з громадянством України, їх зміст та строки проведення

Будь-який розгляд юридичної справи передбачає проходження певних стадій. Не є винятком і розгляд справ стосовно громадянства України. Так, провадження у справах щодо зміни громадянства складається з кількох послідовно розташованих за часом стадій, які об'єднані єдиною процесуальною метою [16, с. 14; 166, с. 515; 174, с. 9-10; 216, с. 50]. В юридичній літературі стадію юридичного процесу визначено як динамічну відносно замкнуту сукупність закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, які виражають чи визначають чітке і неухильне здійснення процедурно-процесуальних вимог, що характеризують просторово-часові аспекти процесуальної діяльності і які забезпечують логіко-функціональну послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення остаточного, матеріально обумовленого правового процесуального результату [86, с. 44].

На кожній стадії здійснюються певні процесуальні дії, що ведуть до загального вирішення справи. Стадії органічно пов'язані між собою, причому наступна, як правило, починається лише після того, як закінчено провадження на попередній [214, с. 84], із вирішенням загальних завдань і цілей, притаманних цій стадії провадження [215, с. 166].

Отже, провадження у справах з питань громадянства України – це, передусім, процес, структурними елементами якого, як відомо, є стадії [51, с. 32]. Щоб більш повно розуміти процедуру набуття або припинення громадянства України, спробуємо з'ясувати кількість стадій та їх зміст.

Аналіз вітчизняної наукової літератури, а також діяльності правозастосовчих органів доводить, що під стадією провадження у справах необхідно розуміти спрямовану на досягнення матеріально обумовленого процесуально-правового результату, динамічну, відносно відокремлену

сукупність процесуальних дій уповноважених суб'єктів, що об'єднані в просторі і часі, характеризуються особливим засобами та формами їх здійснення і забезпечують логічну послідовність розгляду справи. Кожна із стадій провадження характеризується сукупністю ознак, за якими вона може бути відокремлена від інших стадій [51, с. 33]. Водночас, варто зазначити, що у законодавстві України ці стадії спеціально не виділяються, хоча зміст правових норм дає підстави для цього. У юридичній літературі питання порядку розгляду справи досліджуються у теорії юридичного процесу, кримінально-процесуальному праві, цивільному процесі, адміністративному праві. У цивільному процесі М. Й. Штефан [218, с. 21] виділяє п'ять, сім, вісім стадій розгляду справи. В адміністративному праві В. М. Котенко [95] розподіляє стадії розгляду справи на дві основні групи. Ю. П. Битяк [2, с. 213], О. І. Остапенко [4, с. 102] виділяють чотири стадії розгляду справи; В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко [84, с. 124], В. В. Іщенко [75, с. 231] – п'ять. У теорії юридичного процесу В. М. Горшеньов [37, с. 126] акцентує увагу на тому, що є три головні стадії розгляду юридичної справи.

Як бачимо, питання стадій розгляду юридичної справи доволі широко розглядаються у вітчизняній науці і дослідники не дійшли спільної думки стосовно нього. А щодо стадій розгляду набуття і припинення громадянства наукових праць і зовсім бракує. Тому, на нашу думку, варто звернутися до досвіду інших країн у розв'язанні зазначеної проблеми. Так, російські вчені В. Я. Кикоть [77, с. 310], І. П. Левченко [104, с. 306], Е. А. Нехай [125, с. 140], О. В. Шилова [214, с. 85] виокремлюють чотири, п'ять, а то й шість стадій розгляду справи, що засвідчує відсутність одностайності і у цьому питанні. Тому спробуємо виробити свою позицію щодо визначення основних стадій розгляду справ стосовно набуття і припинення громадянства України.

Слід зазначити, що у теорії юридичного процесу визначення стадій засноване, головним чином, на логічній послідовності здійснення певних операцій при реалізації норм права у формі їх застосування. Таке визначення дозволяє краще простежити діяльність державних органів і посадових осіб з

застосування права, а також вдосконалення її, підвищення ефективності. Виділяються наступні стадії: 1) встановлення фактичних обставин справи, куди належать операції, що пов'язані з аналізом фактичних даних, доказами їх повноти і достовірності; 2) вибір і аналіз норми, де містяться операції, пов'язані з аналізом юридичних норм, встановленням їх юридичної сили тощо; 3) вирішення справи, що виражене у акті застосування права [37, с. 126]. Такими перед нами постають основні стадії розгляду юридичної справи у теорії юридичного процесу.

Отже, стадії розгляду справи можна визначити як самостійні, пов'язані між собою процесуальними нормами частини процесу, розмежовані одна від одної підсумковим процесуальним рішенням, які характеризуються безпосередніми завданнями, колом органів і осіб – учасників провадження у справі, порядком виконання процесуальних дій і характером процесуальних відносин. При розгляді питань стосовно громадянства ми можемо з'ясувати, що порядок вирішення зазначеної проблеми проходить всі ті стадії, котрі зазначені у теорії юридичного процесу.

Стадії розгляду питань, пов'язаних з громадянством, тісно пов'язані між собою спільним завданням, єдністю принципів. Одна стадія відрізняється від інших конкретним завданням, що має бути вирішено на цій стадії, певним колом учасників, специфікою процесуальних відносин і форм, а також прийнятими підсумковими рішеннями.

Розв'язання завдання на кожній стадії оформлюється спеціальним процесуальним документом, який ніби підсумовує діяльність. Після прийняття такого акта розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою; наступна, як правило, починається лише після того, як закінчено попередню. На новій стадії перевіряється те, що було зроблено раніше, а також проводяться нові процесуальні дії.

Аналіз вітчизняного законодавства та праць дослідників, у тому числі Е. А. Нехай [125, с. 140], уможливив виокремлення таких стадій провадження у справах про громадянство України:

1. підготовка необхідних документів і подача заяви (подання);
2. розгляд документів і підготовка висновку за ними;
3. ухвалення рішення і видання правозастосовчого акта (указу);
4. виконання рішень і видача відповідних документів;
5. контроль за виконанням рішень у справах про громадянство;
6. оскарження рішення;
7. повторне звернення.

Спробуємо детально дослідити ці стадії, з'ясувати їх особливості, порядок проходження, зробити висновки і пропозиції щодо їх удосконалення.

Першим кроком початку розгляду питань, що пов'язані з громадянством є, як правило, звернення до уповноважених державних органів за консультацією з питань підготовки відповідних документів для набуття або припинення громадянства України. Однак насамперед слід з'ясувати, до кого ж звертатися з приводу цього питання. Аналізуючи ст. 4 Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень, затвердженого Указом Президента України від 26 березня 2001 р. № 215/2001 [135] (далі – Порядок провадження), можна дійти висновку, що оформлення набуття або припинення громадянства України залежить від місця проживання заявника. Їх можна класифікувати наступним чином:

- особи, які проживають на території України, звертаються до територіального підрозділу міграційної служби за місцем проживання;
- особи, які проживають за кордоном, – у відповідні дипломатичні представництва або консульські установи України.

Після звернення до відповідної установи посадова особа територіального підрозділу у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб під час спілкування з особою, яка звернулася з питань громадянства України, з'ясовує, чи має вона правові підстави для набуття громадянства України і які саме. Далі заявникові пропонується заповнити необхідну заяву і надати документи, передбачені Порядком провадження. Законодавством України дається вичерпний перелік документів, які необхідно подавати при зміні громадянства.

При цьому варто відзначити, що у разі звернення особи до відповідних органів уперше консультація проводиться лише з питань зміни громадянства, а також надається перелік документів, які необхідно підготувати для порушення справи стосовно зміни громадянства.

Заява подається заявником особисто. Якщо заявник не може особисто подати заяву у зв'язку з обставинами, що визнаються поважними (хвороба заявника, стихійне лихо тощо) і підтвердженими документально, заява і необхідні документи можуть бути передані для розгляду через іншу особу або направлені поштою. У разі передачі документів іншою особою – оформляється доручення у встановленому вітчизняним законодавством порядку; при направленні поштою – підписи особи та копії всіх документів повинні бути засвідчені нотаріально або особами, уповноваженими на вчинення нотаріальних дій.

Заява з питань громадянства має заповнюватися заявником державною мовою за допомогою технічних засобів або розбірливим почерком, зазначається дата її складання та підписується заявником. Якщо заявник не може підписати заяву через неписьменність або фізичні вади, заява на його прохання підписується іншою особою у присутності посадової особи, яка приймає документи з питань громадянства.

Заява про зміну громадянства дитини або недієздатної особи подається їх батьками або іншими законними представниками за місцем проживання заявника або за місцем проживання дитини або недієздатної особи. Таким чином, можна стверджувати, що законодавство України передбачає гарантії на зміну громадянства будь-якій особі, незалежно від її фізичного стану. Цим держава гарантує дотримання основних прав і свобод людини.

Заява про зміну громадянства складається у двох екземплярах (кожен на встановленому бланку) відповідно до конкретних підстав набуття або припинення громадянства України.

При подачі заяви заявник пред'являє відповідній посадовій особі документи, що засвідчують його особу, громадянство або відсутність

громадянства, а також документи, що підтверджують місце проживання заявника. Пред'явлення документів, що засвідчують громадянство заявника і підтверджують його місце проживання, не вимагається, якщо ці відомості містяться в документі, що засвідчує особу заявника.

Разом із заявою в одному екземплярі подаються:

- документи, що підтверджують наявність встановлених Порядком провадження підстав і дотримання умов набуття або припинення громадянства України;

- дві фотографії розміром 35 x 45 мм заявника або особи, відносно якої подається заява;

- квитанція про оплату державного мита або консульського збору.

У разі зміни громадянства дитини у віці від 14 до 18 років надається її письмова згода. Така згода надається в довільній формі.

Посадова особа зобов'язана ознайомити заявника, який має дітей, з положеннями ст. 16 і ст. 18 Закону України «Про громадянство України» і з'ясувати його думку про зміну громадянства дітей.

Оригінал документа, що пред'являється заявником, засвідчує його особу (паспорт або посвідка на проживання), підлягає поверненню. До заяви додається копія цього документа, відповідність до оригіналу якої перевіряється посадовою особою і завіряється її підписом і печаткою повноважного органу. Копії інших необхідних документів, представлених заявником, повинні бути засвідчені належним чином.

Під час прийому клопотання посадова особа має перевірити наявність усіх необхідних документів і ретельно звірити відомості, викладені в заяві, з відомостями, зазначеними у наданих документах.

Заява має складатися державною мовою. Всі документи, що представляються разом із заявою, виконані не державною мовою, підлягають перекладу українською мовою. Вірність перекладу або достовірність підпису перекладача повинні завірятися належним чином, що висуваються вітчизняним законодавством до документів подібного типу.

Заява вважається прийнятою до розгляду з дня подачі заявником всіх необхідних і належним чином оформлених документів з особистим підписом заявника і датою. Заява і документи, оформлені неналежним чином, не приймаються до розгляду і повертаються заявникові.

Подання заявником підроблених документів або повідомлення помилкових відомостей є підставою для відхилення заяви.

Перший етап провадження у справах з питань громадянства України вважається закінченим з моменту прийняття заяви і відповідних документів посадовою особою міграційної служби і реєстрацією цієї заяви у відповідному журналі. Окрім того варто зазначити, що особі, яка бажає набутися громадянство України, на підтвердження зданих документів надається довідка про реєстрацію особи громадянином України.

Таким чином, щодо першого етапу розгляду справ, які стосуються громадянства, можна зазначити, що у ньому беруть участь дві сторони: представник державних органів (посадова особа територіального підрозділу міграційної служби) і особа, яка бажає набутися або припинити громадянство. Відповідно розподілені і обов'язки. Так, особа, яка бажає змінити громадянство, готує і надає необхідні для порушення справи документи, посадова особа перевіряє правильність і відповідність цих документів.

Перший етап розгляду справ стосовно зміни громадянства закінчується одночасно з прийняттям документів у зацікавленої особи посадовою особою територіального підрозділу міграційної служби з ухваленням відповідного правозастосовного акта про початок провадження у справі.

Наступний етап розгляду справи полягає у безпосередньому розгляді документів. Територіальний підрозділ міграційної служби, до якого подано документи щодо прийняття особи до громадянства України або виходу неповнолітньої особи з громадянства України, перевіряє відповідність оформлення поданих документів вимогам законодавства України.

Якщо під час перевірки буде встановлено, що подані заявником документи не оформлені відповідно до вимог законодавства України, управління, відділ

(сектор) міграційної служби в районі, районі у місті, місті обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення не пізніш як у двотижневий строк з дня надходження документів повертає їх заявникові для усунення недоліків. Повернення документів заявникові на доопрацювання має бути оформлено документально (дата та підпис особи в журналі реєстрації заяв, на копії листа тощо).

Подані заявником належно оформлені документи не пізніш як у двотижневий строк з дня їх надходження надсилаються до головного управління (управління) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, області, містах Києві та Севастополі.

Територіальний орган міграційної служби, до якого подано документи, перевіряє: відповідність оформлення поданих документів вимогам законодавства України; підтвердження документами виконання умов прийняття до громадянства України або виходу з громадянства України; відсутність підстав, за наявності яких прийняття до громадянства України або вихід з громадянства України не допускається.

Якщо під час перевірки буде встановлено, що подані заявником документи не оформлені відповідно до вимог законодавства України, зазначені документи не пізніш як у двотижневий строк з дня їх надходження повертаються до територіального підрозділу спеціально уповноваженого органу у справах громадянства, до якого документи були подані заявником.

Територіальний підрозділ спеціально уповноваженого органу у справах громадянства не пізніш як у тижневий строк з дня повернення документів надсилає їх заявникові для усунення недоліків. Повернення документів заявникові на доопрацювання має бути оформлено документально (дата та підпис особи в журналі реєстрації заяв, на копії листа тощо).

Головне управління (управління) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, області, містах Києві та Севастополі надсилає подані документи до органів Служби безпеки України та Міністерства внутрішніх справ України, які у межах своєї компетенції перевіряють відсутність підстав, за

наявності яких прийняття до громадянства України або вихід із громадянства України не допускається. Про результати перевірки органи Служби безпеки України та Міністерства внутрішніх справ України повідомляють головне управління (управління) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, області, містах Києві та Севастополі не пізніш як у двомісячний строк з дня одержання документів.

Якщо документи оформлені належним чином і підтверджують виконання умов прийняття до громадянства України або виходу з громадянства України, а також відсутні підстави, за наявності яких прийняття до громадянства України або вихід із громадянства України не допускається, головне управління (управління) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, області, містах Києві та Севастополі готує висновок про можливість задоволення клопотання заявника і не пізніш як у тримісячний строк з дня надходження документів надсилає цей висновок разом із поданими документами до Державної міграційної служби України.

Державна міграційна служба України перевіряє:

- відповідність оформлення поданих документів вимогам законодавства України;
- підтвердження документами виконання умов прийняття до громадянства України або виходу з громадянства України;
- відсутність підстав, за наявності яких прийняття до громадянства України або вихід із громадянства України не допускається [135].

Якщо документи оформлені належним чином і підтверджують виконання умов прийняття до громадянства України або виходу з громадянства України, а також відсутні підстави, за наявності яких прийняття до громадянства України або вихід з громадянства України не допускається, Міністерство внутрішніх справ України затверджує висновок головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, місті Києві, Київській області, управління Міністерства внутрішніх справ України в області, місті Севастополі про можливість задоволення клопотання заявника та надсилає його

разом із поданими документами до Комісії при Президентіві України з питань громадянства.

Комісія при Президентіві України з питань громадянства перевіряє:

- відповідність оформлення поданих документів вимогам законодавства України;

- підтвердження документами виконання умов прийняття особи до громадянства України та виходу особи з громадянства України, а також наявності підстав для втрати особою громадянства України;

- відсутність підстав, за наявності яких прийняття особи до громадянства України або припинення особою громадянства України не допускається [135].

За результатами розгляду Комісія при Президентіві України з питань громадянства приймає рішення про внесення пропозицій Президентіві України щодо задоволення заяв про прийняття до громадянства України, про вихід з громадянства України, подань про втрату громадянства України та документів про припинення громадянства України за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Таким чином, на другому етапі розгляду питань стосовно зміни громадянства будь-якою особою задіяні лише державні органи, які діють у даній сфері. Другий етап розгляду питань стосовно зміни громадянства полягає у перевірці наданих для зміни громадянства документів і підготовці висновку з цього питання. Також варто відзначити і той факт, що другий етап розгляду справ стосовно зміни громадянства включає лише перевірку документів і наявності підстав для зміни громадянства. Він закінчується передачею належно оформлених і перевірених документів стосовно зміни громадянства для прийняття остаточного рішення.

Третій етап розгляду справ стосовно громадянства полягає безпосередньо у прийнятті рішення. Залежно від типу звернення, остаточне рішення може прийматися або спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань громадянства, або Міністерством закордонних справ України, дипломатичними представництвами та консульськими установами України, або

Президентом України. Така розгалужена система державних органів, що приймають остаточне рішення стосовно зміни громадянства, потребує з'ясування випадків, коли рішення приймається тим або інших органом.

Рішення з питань громадянства України у загальному порядку приймаються Президентом України.

Розгляд заяв з питань громадянства України і ухвалення рішень про прийняття до громадянства України і про вихід з громадянства України в загальному порядку здійснюються в строк до одного року з дня подачі заяви і всіх необхідних документів, оформлених належним чином [63].

Рішення про прийняття до громадянства України в спрощеному порядку відповідно до ч. 4 ст. 24 і ч. 5 ст. 25 Закону України «Про громадянство України» приймаються Міністерством закордонних справ України, дипломатичними представництвами та консульськими установами України і Державною міграційною службою України.

Розгляд заяв з питань громадянства України і ухвалення рішень про прийняття до громадянства України і про вихід з громадянства України в спрощеному порядку здійснюються в строк до 6 місяців з дня подачі заяви і всіх необхідних документів, оформлених належним чином.

Рішення з питань громадянства мають бути оформлені письмово з вказівкою підстав їх ухвалення.

Громадянство України вважається набутим:

- у разі набуття громадянства України за народженням – з дня народження дитини;
- у разі набуття громадянства при усиновленні (удочерінні) – з дня усиновлення (удочеріння) дитини;
- у решті випадків – з дня ухвалення повноважним органом, до компетенції якого належить вирішення цього питання, відповідного рішення.

Громадянство України вважається припиненим з дня ухвалення повноважним органом відповідного рішення.

Чіткість встановлення дати набуття або припинення громадянства України

має важливе юридичне значення для встановлення правового статусу особи, особливо при виникненні різного роду спірних ситуацій.

Прийняття позитивного рішення у справах про зміну громадянства розпочинає четвертий етап розгляду цієї юридичної справи.

Рішення з питань громадянства України виконується повноважним органом, що прийняв заяву до розгляду. Процедура виконання рішень включає наступні етапи:

- повідомлення у встановлений термін зацікавленим особам про ухвалене рішення;
- видача цим особам відповідних документів;
- ведення обліку осіб, відносно яких прийняті рішення про зміну громадянства [77, с. 336].

Про рішення, прийняте за заявою про зміну громадянства в загальному порядку, територіальний орган повідомляє заявника у письмовій формі в тижневий строк з дня видання Президентом України відповідного указу. Також у тижневий строк повноважний орган повідомляє заявника про рішення, прийняте за заявою про зміну громадянства у спрощеному порядку.

У разі прийняття щодо особи рішення про встановлення чи оформлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України чи поновлення в громадянстві України або прийняття до громадянства України територіальний орган міграційної служби України.

Такій особі оформлюється довідка про реєстрацію особи громадянином України. Дитині, яка набула громадянство України разом з батьками, оформлюється окрема довідка про реєстрацію її громадянином України.

У зазначеній довідці після слів «є підставою для оформлення документа, що підтверджує громадянство України» зазначається, який саме документ має отримати особа (паспорт громадянина України, тимчасове посвідчення громадянина України чи свідоцтво на належність до громадянства України).

Особам, стосовно яких прийнято рішення про оформлення набуття громадянства України відповідно до міжнародних угод України про спрощений

порядок зміни громадянства, видаються паспорти громадянина України. При цьому територіальні підрозділи спеціально уповноваженого органу у справах громадянства вилучають у цих осіб паспортні документи, які посвідчують їх належність до громадянства іноземних держав, і надсилають до територіальних органів спеціально уповноваженого органу у справах громадянства.

Територіальні органи спеціально уповноваженого органу у справах громадянства відповідно до порядків реалізації міжнародних угод надсилають вилучені іноземні документи разом з повідомленням про набуття особами громадянства України до консульської служби Міністерства закордонних справ України.

Особам, стосовно яких прийнято рішення про оформлення набуття громадянства України або прийняття до громадянства України, за винятком осіб, які взяли зобов'язання припинити іноземне громадянство, видають паспорти громадянина України.

Особам, які досягли шістнадцятирічного віку, набули громадянство України та взяли зобов'язання припинити іноземне громадянство, видаються тимчасові посвідчення громадянина України. Таким особам після подання ними декларацій про відмову від іноземного громадянства видається паспорт громадянина України.

У особи, яка має дозвіл на імміграцію в Україну, під час документування тимчасовим посвідченням громадянина України або паспортом громадянина України посвідка на постійне проживання в Україні вилучається і разом з повідомленням про реєстрацію особи громадянином України надсилається до відділу спеціально уповноваженого органу у справах громадянства, який її видав, для зняття з обліку.

Особи, які мають статус біженця в Україні, після реєстрації їх громадянами України, документуються паспортами громадянина України. Інформація про набуття такими особами громадянства України невідкладно надсилається до територіальних органів Державного комітету України у справах національностей та релігій для зняття їх з обліку та вилучення посвідчень

біженця.

Під час оформлення особі паспорта громадянина України тимчасове посвідчення громадянина України вилучається і надсилається до спеціально уповноваженого органу у справах громадянства, який його видав, для знищення в порядку, установленому для знищення паспортів громадянина України. У журналі обліку тимчасових посвідчень робиться відмітка про його знищення.

Після подання особою в установленому Законом порядку документа про припинення іноземного громадянства дитини, яка не досягла шістнадцятирічного віку, або декларації про відмову від іноземного громадянства дитини, такій дитині видається свідоцтво про належність до громадянства України. До затвердження зразків свідоцтва про належність до громадянства України і виготовлення бланків цих документів факт прийняття щодо неповнолітньої дитини рішення про встановлення чи оформлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України або оформлення набуття громадянства України підтверджує довідка про реєстрацію особи громадянином України.

З урахуванням того, що в українському законодавстві про громадянство процедура оформлення втрати громадянства України особами, які набули його в неповнолітньому віці, відсутня, у разі набуття громадянства України дитиною один з її батьків чи законних представників, який під час оформлення документів подав зобов'язання припинити іноземне громадянство дитини, має право подати декларацію про відмову дитини від іноземного громадянства, незалежно від умов виходу з іноземного громадянства.

У разі припинення особою громадянства України або скасування рішення про оформлення набуття особою громадянства України територіальний підрозділ спеціально уповноваженого органу у справах громадянства вживає заходів щодо вилучення у цієї особи всіх документів, які підтверджують громадянство України.

Вилучені документи, що посвідчують особу громадянина України, знищуються в установленому порядку.

Замість документів, які підтверджують громадянство України, такій особі видають довідку про припинення громадянства України.

Подальше документування особи посвідкою на постійне проживання здійснюється відповідно до чинного законодавства України про імміграцію.

Загальний строк виконання рішень з питань громадянства не повинен перевищувати одного місяця.

Наступним етапом розгляду справ стосовно громадянства є контроль за виконанням рішень з питань громадянства. Так, законодавством України, а саме Законом України «Про громадянство України» передбачено, що контроль за виконанням рішень з питань громадянства, прийнятих Президентом України, здійснюється Комісією при Президентові України з питань громадянства.

Державна міграційна служба України та Міністерство закордонних справ України один раз на півріччя подають Комісії при Президентові України з питань громадянства інформацію про виконання рішень Президента України з питань громадянства.

Таким чином, в Україні окрім самої процедури зміни громадянства закріплений порядок контролю за його виконанням. Ця теза у законодавстві України підтверджує демократичність країни і прагнення нею до забезпечення прав людини і дієвого дотримання цих прав, зокрема і при зміні громадянства.

Як і у всякій демократичній країні, в Україні діє право на оскарження будь-яких неправомірних дій. Не є винятком і справи стосовно зміни громадянства. Ця стадія є факультативною, тобто необов'язковою, оскільки настає лише у разі оскарження чи опротестування рішення, прийнятого за наслідками розгляду справи [49, с. 105].

Закон України «Про громадянство України» регламентує питання оскарження рішень з питань громадянства, дій або бездіяльності органів державної влади, посадових і службових осіб. Як справедливо відзначає Ю. М. Тодика, нормативне закріплення даних питань свідчить про прагнення українського законодавця забезпечити суб'єктивне право людини на громадянство [177, с. 142]. У Законі України «Про громадянство України»

питанням оскарження рішень і дій чи бездіяльності посадових осіб присвячено окремий розділ.

З тексту ст. 26 Закону України «Про громадянство України» можна зробити висновок, що оскаржити можна лише рішення, прийняті спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань громадянства, Міністерства закордонних справ України та їх органами, а рішення стосовно громадянства, що прийняті Комісією при Президентові України з питань громадянства і Президентом України, оскарженню не підлягають. Ця норма закону, на нашу думку, суперечить ч. 1 ст. 55 Конституції України, у якій зазначається: «Кожному гарантується право на оскарження у суді рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [93]. Тому ст. 26 Закону України «Про громадянство України» пропонуємо викласти у наступній редакції: «Рішення з питань громадянства України можуть бути оскаржені у встановленому законом порядку до суду».

Законодавством передбачено також право на оскарження дій та бездіяльності посадових осіб, які порушують порядок розгляду справ про громадянство. Так, жителі України можуть оскаржити дії відповідних органів у судовому та адміністративному порядку. Особи, які постійно проживають за кордоном, можуть оскаржити неправомірні дії чи бездіяльність дипломатичних представництв чи консульських установ України у встановленому законом порядку до суду. І після рішення суду про незаконність дій посадових осіб знову можна звернутися до відповідних органів з питанням про зміну громадянства.

У практичній діяльності державних органів, особи, які бажають змінити громадянство, взаємодіють із територіальним підрозділом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства. Тому, переважна більшість осіб, які бажають змінити громадянство, подають скарги саме на територіальний підрозділ у справах громадянства. Причому, переважна більшість скарг подається до прокуратури з вимогою пришвидшити процес зміни громадянства.

Досить складним є питання оскарження рішення у сфері громадянства до вищої інстанції. У даному разі рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства можна оскаржити до Комісії при Президентові України з питань громадянства, а рішення Комісії при Президентові України можна було б оскаржити до Президента України. У законодавстві про громадянство України передбачається оскарження рішень лише у судовому порядку. До речі, наприклад, Закон «Про громадянство Російської Федерації» 2002 р. вказує, що відмова у розгляді заяви з питань громадянства Російської Федерації, інші дії, що порушують порядок провадження у справах стосовно громадянства Російської Федерації і порядок виконання рішень з питань громадянства Російської Федерації, посадових осіб повноважних органів, які відають справами стосовно громадянства Російської Федерації, можуть бути оскаржені до вищестоящої у порядку підпорядкованості посадової особи або до суду [102, с. 560]. Вважаємо, що варто розглянути можливість запровадження подібної практики й на території України.

Загалом можна виділити сім етапів розгляду питань, пов'язаних з громадянством: 1) підготовка необхідних документів і подача заяви (подання); 2) розгляд документів і підготовка висновку за ними; 3) ухвалення рішення і видання правозастосовного акта (указу); 4) виконання рішень і видача відповідних документів; 5) контроль за виконанням рішень у справах про громадянство; 6) оскарження рішення; 7) повторне звернення. Проте розгляд конкретних справ щодо громадянства далеко не завжди проходить всі сім етапів. Тож можна виділити основні та додаткові етапи розгляду питань, пов'язаних з громадянством. До основних (обов'язкових) слід віднести перші п'ять етапів розгляду справи, оскільки вони присутні при розгляді усіх справ стосовно громадянства. Останні два етапи зустрічаються досить рідко, адже всі матеріали і фактичні дані справи неодноразово перевіряються при попередньому розгляді, проте право на оскарження будь-яких дій і рішень – одна з найбільш важливих гарантій захисту прав особи. Відтак останні етапи розгляду справи – оскарження і повторне звернення – можна вважати додатковим (факультативними) етапами

розгляду справи.

Таким чином, чинне законодавство закріплює сім етапів розгляду питань щодо громадянства, серед яких є основні й додаткові. Це слід оцінювати як позитивний чинник, оскільки наявність чітких етапів процедур має істотне значення для реалізації суб'єктивних прав людини і громадянина, у тому числі й у питаннях громадянства.

2.2. Особливості процедур, пов'язаних із набуттям громадянства України

Одним із важливих чинників, що зумовлюють зміну чисельності населення країни та його перерозподіл, є міграція населення. Міграційні процеси є невід'ємною частиною існування сучасного глобалізованого суспільства. Виникнення цих процесів пов'язано з величезною кількістю різноманітних підстав і може мати для особи різні політико-правові наслідки. Одним із таких наслідків є отримання громадянства країни перебування. Україна, з огляду на її геополітичне положення, мимоволі стає територією потужних міграційних рухів. Статистика останніх років в Україні засвідчує чітку динаміку осіб, які виявили бажання стати громадянами нашої держави. Так, у 2007 р. громадянство України набули 56500 осіб [71], у 2008 р. – 45873 особи [72], у 2009 р. – близько 41000 осіб [73], у 2010 р. – 19224 особи, у 2011 р. – 21893 особи [129]. Указами Президента України за 2012 р. прийнято до громадянства України 1028 осіб. Набуто громадянство України за територіальним походженням у 2012 р. 8301 особою [129]. Тому дослідження комплексу питань стосовно процедури набуття громадянства України є надзвичайно важливим з огляду на значну кількість осіб, які бажають набути українське громадянство.

Самостійну групу пов'язаних з громадянством відносин, що регулюються нормами права, складають відносини з приводу набуття громадянства. Безперечно, що для відносин з приводу набуття громадянства характерним є те, що при вирішальному значенні держави провідна роль тут належить

суб'єктивному волевиявленню особи, котре направлене на встановлення з державою відносин з приводу набуття громадянства.

Однак під таку характеристику навряд чи потрапляють відносини, в яких відсутнє спеціально виражене волевиявлення особи стосовно набуття громадянства. До них можна віднести всі відносини, що пов'язані з набуттям громадянства за народженням.

У результаті за цією ознакою всі відносини з приводу набуття громадянства (а відповідно, й правові норми, що їх регулюють) можна поділити на відносини стосовно набуття громадянства: а) за народженням; б) приймання до нього (укорінення, натуралізація) і відновлення громадянства [102, с. 233-234].

Будь-який закон про громадянство обов'язково визначає перелік (категорії) тих осіб, які належать до числа громадян відповідної держави. Щоправда, формулювання можуть різнитися [1, с. 56]. Не є винятком і вітчизняне законодавство. Закон України «Про громадянство України» чітко визначає перелік осіб, які проживають на території України. Цей перелік включає такі категорії осіб: громадяни України, іноземці, особи без громадянства. Останні дві категорії осіб є потенційними здобувачами громадянства України. Тому приділення особливої уваги особливостям набуття громадянства України має величезне значення. Окрім того, варто зауважити, що дослідження комплексу питань, пов'язаних з громадянством, є не тільки важливою науковою, але й практичною проблемою, яка сьогодні актуалізується процесами світової глобалізації.

Постійне зростання притоку мігрантів змушує розвинені країни ускладнювати процедуру надання громадянства. Останнім часом простежується стійка тенденція до конкретизації вимог щодо набуття громадянства Австралії, Канади, окремих держав ЄС [42; 134; 142; 144; 145; 149; 159]. Цьому питанню приділяється дедалі більша увага і у країнах СНД [146; 150; 165].

Розвиток демократичного суспільства, відкриті кордони, можливість вільного пересування породжують в Україні перманентні процеси зміни

громадянства. Це змушує законодавця постійно корегувати внутрішнє законодавство стосовно громадянства, пристосовувати його під нові вимоги у галузі прав і свобод людини, порядку зміни громадянства.

Під час набуття громадянства України законодавством передбачаються певні правила, виконання яких є необхідною умовою натуралізації. Так, ст. 6 Закону України «Про громадянство України» передбачено наступні підстави набуття громадянства України: 1) за народженням; 2) за територіальним походженням; 3) внаслідок прийняття до громадянства; 4) внаслідок поновлення у громадянстві; 5) внаслідок усиновлення; 6) внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя; 7) внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки; 8) у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини; 9) внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства; 10) за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України [63]. Таким чином, ми можемо констатувати, що у законодавстві України визначено вичерпний перелік підстав для набуття громадянства України і закріплено його на законодавчому рівні.

Найбільш поширеним способом набуття громадянства є так зване укорінення або набуття громадянства у порядку натуралізації. Цей термін є загальновизнаним у міжнародному праві. Натуралізація являє собою надання органами державної влади громадянства особі, котра про це просить. Натуралізація здійснюється, як правило, на основі вільного волевиявлення зацікавленої особи і звичайно тягне за собою втрату громадянства, яке було у особи за народженням. Як вже зазначалось, при натуралізації, як правило, одного волевиявлення особи для набуття громадянства недостатньо. Особа має відповідати ще певним умовам (цензам), встановленим для цього способу приймання до громадянства [77, с. 271].

Набути громадянство України шляхом натуралізації за індивідуальними

заявами можуть іноземні громадяни та особи без громадянства. Для цього їм необхідно виконати зазначені у ст. 16 Закону України «Про громадянство України» умови: 1) відмовитись від іноземного громадянства; 2) постійно проживати на території України протягом останніх п'яти років перед подачею клопотання. Це правило не поширюється на осіб, які прибули в Україну на постійне проживання і виявили бажання стати громадянами України за умов, якщо вони народились чи довели, що хоча б один із їхніх батьків, дід чи баба народилися на її території, і не перебувають у громадянстві інших держав; 3) володіти державною мовою в обсязі, достатньому для спілкування; 4) мати законні джерела існування; 5) визнавати і дотримуватися Конституції України та законів України [63].

Зазначені вимоги можуть не враховуватись тільки у виняткових випадках, а саме щодо осіб, які мають видатні заслуги перед Українською державою. Рішення щодо цих осіб приймає особисто Президент України.

Слід відзначити, що умови натуралізації за українським законодавством є доволі поміркованими порівняно з багатьма зарубіжними аналогами. Зокрема, особи, котрі бажають отримати громадянство Іспанії, окрім низки формальних вимог, повинні продемонструвати «добрий рівень громадянської поведінки, а також високий ступінь інтеграції в іспанське суспільство» [42]. Натомість для набуття громадянства Греції шляхом натуралізації необхідно довести інтеграцію до грецького суспільства. Із цією метою береться до уваги знання грецької історії і культури, економічна діяльність заявника, можлива благодійна діяльність, грецька освіта, участь у місцевих органах влади та у громадських організаціях, членами яких є громадяни Греції, будь-які родинні зв'язки з громадянином Греції, стабільне виконання податкових зобов'язань та зобов'язань соціального страхування, придбання нерухомості тощо [144].

Попри свою поміркованість, законодавство України встановлює певні обмеження щодо набуття громадянства окремими особами. Зокрема, до громадянства України не приймаються особи, які: «1) вчинили злочини проти людства чи здійснювали геноцид, чинили насильницькі дії проти національної

державності України; 2) засуджені до позбавлення волі до зняття або погашення судимості; 3) перебувають під слідством або уникають покарання чи вчинили злочин на території іншої держави; 4) перебувають на військовій службі, у службі безпеки, в правоохоронних органах, органах юстиції або органах державної влади іноземної держави» [90].

Аналізуючи підстави набуття громадянства України, серед зазначених у ст. 6 Закону України «Про громадянство України» можна визначити загальну і спеціальну процедуру набуття громадянства.

Під загальною процедурою набуття громадянства слід розуміти процедуру з проходженням всіх етапів розгляду справи, при якій остаточне рішення приймає Президент України.

Спеціальна ж процедура стосовно громадянства передбачає меншу кількість етапів розгляду справи і остаточне рішення приймається спеціально уповноваженими на це органами.

Розглянемо ж більш детально загальну процедуру розгляду справ стосовно набуття громадянства України.

Оскільки прийняття до громадянства стосується осіб, які не мають права на громадянство цієї держави, то це є не обов'язком держави, а її правом, тобто актом волевиявлення органів державної влади, які завжди можуть у ньому відмовити. Позаяк держави не визнають себе зобов'язаними приймати до громадянства кожного іноземця або кожну особу без громадянства, то прийняття до громадянства регулюється спеціальними умовами. Ці умови є матеріально-правовою підставою для набуття громадянства особами, які досягли повноліття. Установлюючи такі умови, держава має на меті запобігти прийняттю до громадянства небажаних осіб, які шукають зміни громадянства тільки як спосіб уникнути, наприклад, кримінального переслідування тощо. У ст. 9 Закону України «Про громадянство України» та в Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень, який затверджено Указом Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» від 27 березня 2001 р. № 215, такі

умови передбачено. Саме в цих нормативно-правових актах визначено порядок подання заяв та інших документів, що подаються для встановлення та оформлення належності до громадянства України, набуття і припинення громадянства України, порядок провадження і прийняття рішень за заявами і поданнями з питань громадянства, порядок виконання прийнятих рішень. Тому прийняття до громадянства допускається після отримання про особу, яка бажає набутти громадянство, необхідних державі відомостей, для чого від претендентів на громадянство України вимагається виконання певних умов [130, с. 148]. І це цілком правильно, оскільки приймаючи до громадянства особу, держава одноосібно вирішує питання про задоволення або не задоволення клопотання. Тому при бажанні набутти громадянство країни здобувач має дотримуватися низки вимог, які висуваються до здобувачів громадянства, оскільки зацікавленим у позитивному вирішенні питання є саме здобувач громадянства.

Серед умов прийняття до громадянства, зазначених у ст. 9 Закону України «Про громадянство України», найбільш дискусійні такі: володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування, і наявність законних джерел існування. Ці умови, на нашу думку, потребують більш глибокого дослідження у аспекті оцінки їх з позицій доцільності, виправданості та захисту інтересів суспільства й держави.

Україна як європейська держава намагається використовувати у національному законодавстві передовий європейський досвід. Це стосується і запровадження нових умов при набутті громадянства. Зокрема, у законодавство України про громадянство інтегровано умову про перевірку рівня знань державної мови при набутті громадянства України. Стосовно знання української мови, то п. 5 ст. 9 Закону України «Про громадянство України» передбачено наступне: «володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування» [63]. У цьому ж пункті передбачено і винятки стосовно знання мови: «ця умова не поширюється на осіб, які мають певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі)» [63]. Порядок провадження конкретизує це питання і визначає, хто саме цей документ повинен видати: «Документ про володіння державною мовою

або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування видається в Україні керівником навчального закладу, місцевим органом виконавчої влади України або виконавчим органом місцевого самоврядування» [135].

Слід зазначити, що правила і процедуру перевірки рівня знань державної мови остаточно досі не визначено. Тому варто якнайшвидше уточнити порядок складання іспитів на знання державної мови здобувачами українського громадянства. Звернемось до закордонного досвіду правового регулювання даного питання. Аналіз чинного законодавства окремих країн з питань громадянства свідчить, що процедура підтвердження знань державної мови досить чітко регламентована нормативними актами [130, с. 150]. Так, у Законі «Про громадянство Російської Федерації» (п. «д» ч. 1 ст. 13) передбачається, що для набуття громадянства необхідно володіти російською мовою. Також у цьому ж пункті передбачено, що «порядок визначення рівня знань російської мови встановлюється положенням про порядок розгляду питань громадянства Російської Федерації» [197]. Порядок розгляду питань громадянства Російської Федерації встановлює, що разом з документами, які подаються для набуття громадянства, має бути поданий і «сертифікат про проходження державного тестування з російської мови (в обсязі не нижче базового рівня загального володіння російською мовою), виданий освітньою установою (організацією) на території Російської Федерації або за кордоном, якому (якій) Міністерством освіти і науки Російської Федерації дозволено проведення державного тестування громадян зарубіжних країн з російської мови як іноземної мови. Форма сертифікату і порядок його видачі затверджуються Міністерством освіти і науки Російської Федерації» [190; 143]. Отож, у РФ на законодавчому рівні чітко врегульовано питання стосовно того, хто проводить визначення рівня знань мови, порядок проведення цієї процедури і завдання для визначення рівня знань.

Тестовий екзамен у Російській Федерації складається з 5 частин – субтестів: 1) читання – 45 хв.; 2) письмо – 45 хв.; 3) лексика-граматика – 45 хв.; 4) аудіювання – 30 хв.; 5) усна мова – 3- хв. До проведення іспиту необхідно

сплатити процедуру тестування у будь-якому банку. Вартість тестування на громадянство РФ складає 5330 рублів. Для успішного складання іспиту необхідно набрати 65% з кожного субтесту. Якщо по одному з них особа отримала менше 65%, вона має право ще раз за додаткову плату (50% вартості іспиту) пройти повторне тестування з нескладеного субтесту [175].

Закон Республіки Молдова «Про громадянство Республіки Молдова» передбачає, що однією з умов натуралізації, передбачених у п. е ст. 17, є володіння достатньою мірою державною мовою, щоб інтегруватися у суспільне життя і п. f ст. 17 «наявність законних джерел існування» [150, с 223]. Також у ст. 18 Закону «Про громадянство Республіки Молдова» дано визначення рівня володіння державною мовою. Так, «(1) вважається, що особа володіє державною мовою, якщо вона: а) у достатній мірі розуміє інформацію побутового і офіційного характеру; б) бере участь у бесіді і відповідає на питання побутового характеру; с) може вільно читати і у достатній мірі розуміти будь-які тексти соціального характеру, закони та інші нормативні акти; d) може написати переказ на побутову тему. (2) При розгляді заяв про натуралізацію умови знання Конституції і володіння державною мовою не застосовуються до: а) пенсіонерів за віком; б) інвалідів, яким інвалідність встановлена на невизначений термін» [150, с. 224]. Як бачимо, законодавство Молдови чітко визначає умови до визначення рівня знань осіб, які бажають набути громадянство.

Водночас варто зазначити, що країни СНД лише на початку шляху приведення свого національного законодавства до вимог міжнародного співтовариства. Це стосується і законодавства у сфері громадянства. Тому для інтеграції у вітчизняне законодавство передових процедур і правил визначення рівня знань державної мови варто звернутися до досвіду західних країн. У ст. 312 «Закону про імміграцію і натуралізацію» США передбачається, що розуміння англійської мови включає вміння читати, писати і говорити [231]. Таким чином, мовні вимоги до осіб, що бажають набути громадянство США, чітко встановлюються на законодавчому рівні й вимагають від особи основних базових знань, які можуть знадобитися у повсякденному житті. Стосовно ж

процедури перевірки рівня знання мови, то перевірка рівня знань володіння мовою проходить під час інтерв'ю, на якому посадова особа служби імміграції і натуралізації перевіряє вміння читати, писати і розмовляти англійською. Здобувач повинен прочитати одне речення з трьох англійською мовою правильно, написати одне речення з трьох англійською мовою правильно. Уміння говорити англійською визначається під час інтерв'ю [235]. Отже, процедура перевірки рівня знань мови у США чітко визначена на законодавчому рівні.

Також досить цікавою вимогою до бажаючих набути громадянство США є знання і розуміння основ історії, а також державного устрою Сполучених Штатів, які теж передбачені у ст. 312. Для перевірки цих знань здобувачі громадянства проходять тестування у службі імміграції і натуралізації США. Рівень знань мови можна перевірити у спеціалізованих центрах з вивчення мови, які видають відповідний сертифікат. Після проходження перевірки рівня знання мови і визначення його на належному рівні претендент допускається до наступного іспиту. Наступним етапом є проходження тестування, на якому ставляться питання про країну, її звичаї і культуру, основи державного устрою і повсякденне життя.

Аналогічні тести передбачені законодавством багатьох інших зарубіжних країн. Так, Закон Великобританії «Про громадянство, імміграцію і право притулку» 2002 р. встановлює вимоги стосовно знання мови і визначення необхідного мінімуму знань про життя у Сполученому Королівстві [233]. Австралійський екзамен на громадянство (Citizenship test) запроваджений з 1 жовтня 2007 р. і передбачає комп'ютерний тест з 20 питань про австралійське суспільство, історію та державний лад. Починаючи з 1 квітня 2006 р., складання краєзнавчого тесту (Staatsburgerschaftsprufung) є однією з умов отримання австрійського громадянства. До переліку документів на отримання південнокорейського громадянства входить сертифікат про проходження краєзнавчого тесту, питання якого стосуються історії, культури, державного ладу та географії Південної Кореї [145]. На думку Міністра громадянства та

імміграції Канади Кріса Александера, запровадження подібних вимог зумовлено тим, що «громадянство є запорукою взаємної відповідальності та спільної відданості укоріненим у спільній історії цінностям» [11].

Такими є умови стосовно знання мови для прийняття до громадянства деяких країн. На нашу думку, це є цілком закономірним, оскільки новий громадянин повинен розуміти мову і вміти спілкуватися з оточенням. Причому, окрім спілкування, ще бажано знати звички і культуру, правила поведінки у країні, бо те, що дозволяється у одній країні, може бути кримінальним злочином у іншій. З цього боку практика країн, які використовують різні країнознавчі тести при прийнятті до громадянства, має позитивно впливати як на нових громадян, так і на суспільство в цілому.

Отже, для приведення законодавства України стосовно громадянства у відповідність до сучасних реалій пропонуємо: 1. Створити службу перевірки рівня знань національної мови, чітко визначити, хто повинен займатися цим питанням з долученням до цього процесу відповідних фахівців. Зазначене у Порядку положення про те, що документ про володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування, видається в Україні керівником навчального закладу, місцевим органом виконавчої влади України або виконавчим органом місцевого самоврядування, на нашу думку, не дає чіткого розуміння того, до кого саме слід звертатися. Водночас, не визначено рівень знань перевіряючих у відповідних органах. 2. На законодавчому рівні дати визначення поняттю «рівень володіння українською мовою», розробити перелік питань і завдань для визначення рівня знань мови, визначити порядок перевірки знань мови (тести), оскільки наразі процедура визначення рівня знань не впорядкована. 3. Розробити і використовувати під час вирішення питання про прийняття до громадянства тестові завдання для перевірки знань з історії, основ права і культури України з метою кращої адаптації натуралізованих громадян до повсякденного життя. Реалізація цього пункту буде відповідати такій умові набуття громадянства України, як визнання і виконання Конституції України та законів України, оскільки для того, щоб виконувати вимоги чинного

законодавства, його необхідно знати. Таким чином, у здобувачів громадянства перевірятиметься базове знання права країни.

Дослідивши таку умову набуття громадянства України, як володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування, перейдемо до наступної, теж важливої умови набуття громадянства України – наявність законних джерел існування.

Україна є не єдиною країною, де запроваджено економічні умови для набуття громадянства. Ця умова міститься у законодавстві низки країн СНД, серед яких: Республіка Білорусь [58; 188], Киргизька Республіка [57; 187], Російська Федерація [190; 197], Туркменістан [60], Узбекистан [59; 189] та ін.

У лютому 2014 р. Міністр громадянства та імміграції Канади Кріс Александер повідомив про плани щодо комплексного реформування Закону «Про громадянство Канади». Серед запропонованих новел – підвищення плати за розгляд заявки на отримання громадянства зі 100\$ до 300\$, а також вимога надання декларації про доходи [11].

У законодавстві України про громадянство під законними джерелами існування розуміються: заробітна плата, прибуток від підприємницької діяльності або власності, пенсія, стипендія, аліменти, соціальні виплати та допомога, власні фінансові заощадження або фінансова допомога від членів сім'ї, інших фізичних та юридичних осіб, що мають законні доходи [63]. Таким чином, давши вичерпний перелік законних джерел існування, законодавець передбачає, що майбутній громадянин буде матеріально забезпечений і зможе активно увійти у життя країни.

Поряд з основними вимогами до законних джерел існування Закон України «Про громадянство України» передбачає певні винятки. Так, ця умова не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні або притулок в Україні; на осіб, які мають визначні заслуги перед Україною; на осіб, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України [63]. Отже, можна зробити висновок, що Україна як демократична країна передбачає певні «спрощені економічні» умови набуття громадянства певній категорії осіб.

Першими перед нами постають особи, які вимушені були покинути країну свого проживання через певні негативні обставини. Цілком очевидно, що приїхавши у нову країну проживання, ця категорія осіб не матиме економічного підґрунтя. Окремо стоять і особи, які мають заслуги перед Україною, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес. Немає сумніву, що у прийнятті цих осіб до громадянства більше зацікавлена країна, аніж ці люди. Таким чином, ми можемо констатувати, що виняток з правил стосовно умов наявності економічних передумов набуття громадянства України є цілком логічним і поширюється лише на незначну кількість осіб, які набувають українське громадянство.

Переважна ж частина здобувачів громадянства повинна дотримуватися умов наявності законних джерел існування. Безперечно, вимога мати такі джерела існування є цілком справедливою, оскільки якщо такі відсутні, держава буде зобов'язана надавати вказаним особам матеріальну допомогу [177, с. 103]. Таким способом державою стимулюється фінансова незалежність особи, яка бажає набутти громадянство. Забезпеченість житлом і наявність законних джерел існування уможлиблює пристойний спосіб життя за загальними правилами і критеріями для країни проживання. Ця вимога поширюється і на всіх членів сім'ї здобувача. Звідси: якщо здобувач живе за рахунок соціальної допомоги від держави, він не виконує умову фінансової незалежності, і, відповідно, не може розраховувати на отримання громадянства. Тому іноземець має довести, що він здатен забезпечити своє життя законними засобами і не буде тягарем для держави у разі отримання громадянства.

На практиці сьогодні здобувач громадянства на підтвердження законних джерел існування до територіального підрозділу у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб подає один з перелічених документів: 1) довідка про заробітну плату (за останні 6 місяців); 2) довідка з податкової, якщо здобувач громадянства є підприємцем; 3) довідка з селищної ради про заняття сільськогосподарською діяльністю (подається у разі відсутності офіційного працевлаштування і мешкання у сільській місцевості); 4) довідку про

відкриття рахунку у банку і наявність на рахунку дванадцяти мінімальних заробітних плат (така довідка подається, якщо здобувач громадянства одружений з громадянином України і на даний час не працює). Такими є найбільш поширені форми підтвердження законних джерел існування. Питань щодо органів, які видають перелічені документи, на нашу думку, виникати не повинно, оскільки перелік документів, які подаються до міграційної служби, вже передбачає те, хто їх повинен видавати.

Посадова особа міграційної служби перевіряє наявність перелічених документів і долучає їх до справи на отримання громадянства. Однак варто зауважити, що досі відсутній законодавчо закріплений виключний перелік документів, які необхідно надати для перевірки наявності законних джерел існування. Закон України «Про громадянство України» [63] і Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»» [192] оперують лише поняттям «документ про наявність законних джерел існування».

Визначення вичерпного переліку документів, які підтверджують наявність законних джерел існування, нині має величезне значення для правильної оцінки фінансових можливостей для забезпечення себе і своєї сім'ї майбутнім громадянином України. Перелік документів, які вимагають працівники спеціально уповноваженого органу у справах громадянства для підтвердження наявності законних джерел існування, можна класифікувати таким чином: довідку про заробітну плату (за останні 6 місяців) і довідку з податкової, якщо здобувач громадянства є підприємцем, можна об'єднати у групу «довідка про доходи». Також на підтвердження законних джерел існування існує довідка з селищної ради про заняття сільськогосподарською діяльністю і довідка про відкриття рахунку у банку. Таким чином, для підтвердження законних джерел існування в Україні існує три типи документів: довідка про доходи; довідка з селищної ради про заняття сільськогосподарською діяльністю; довідка про відкриття рахунку у банку.

Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що вимога

наявності законних джерел існування є обов'язковим елементом процедури набуття громадянства, без дотримання якого особа не зможе стати громадянином України. Водночас, в Україні передбачено і винятки з загального правила, і вони стосується осіб, які вимушені були залишити країну свого проживання (біженці), та осіб, які мають заслуги перед Україною і прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес. Всі інші категорії осіб, які бажають набуття громадянства України, обов'язково повинні довести наявність законних джерел існування.

Поряд із цим існує питання щодо переліку документів, що підтверджують наявність законних джерел існування. Законодавство України дає перелік законних джерел існування, але не вказує, які саме документи можуть це підтвердити. Беручи до уваги практичний досвід працівників спеціально уповноваженого органу у справах громадянства, можна зробити висновок про перелік цих документів. Тому для поліпшення законодавчого забезпечення процедур зміни громадянства пропонуємо речення «документ про наявність законних джерел існування» у Законі України «Про громадянство України» і Указі Президента України «Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України і виконання прийнятих рішень» доповнити наступним: «...які включають таке: довідка про доходи; довідка із селищної ради про заняття сільськогосподарською діяльністю; довідка про відкриття рахунку у банку».

Розглянувши деякі особливості набуття громадянства у загальному порядку, перейдемо до розгляду особливостей спрощеного порядку набуття громадянства. Суттю набуття громадянства України в спрощеному порядку є те, що воно не пов'язане з вимогами і складними процедурами, що мають місце при прийманні до громадянства у загальному порядку, і передбачає більш короткий термін вирішення питання. Спрощений порядок прийому до громадянства поширюється на іноземних громадян і осіб без громадянства, що досягли вісімнадцяти років і є дієздатними, мають право звернутися із заявою про прийняття до громадянства України без дотримання умови п'ятирічного терміну

проживання на території України, необхідного при прийманні до громадянства в загальному порядку. Водночас, спрощений порядок вирішення питань стосовно громадянства України можна умовно поділити на спрощену натуралізацію, відновлення громадянства і отримання громадянства дітьми. Такий поділ, на нашу думку, виглядає цілком закономірним з огляду на те, що вирішення питань прийняття до громадянства у спрощеному порядку має свої особливості, зважаючи на коло осіб, що бажають набути громадянство.

У світовій практиці існує спрощена натуралізація щодо певного кола осіб. В Україні вона стосується подружжя; осіб, що отримали притулок; осіб, які мають видатні заслуги перед Україною; осіб, прийняття яких до громадянства України складає державний інтерес для України; дітей [177, с. 104]. Зарубіжна практика знає чимало інших підстав для спрощеної натуралізації. Зокрема, за законодавством Іспанії спрощена процедура надання громадянства передбачена: для політичних біженців, котрі проживали в Іспанії легально й на безперервній основі протягом 5 років; для вихідців з Латинської Америки, Андорри, Філіппін, Португалії, а також нащадки сефардів (євреїв, вигнаних з Іспанії за часів інквізиції) на підставі легального проживання в країні протягом 2 років [42].

Наведений спосіб набуття громадянства передбачає прийняття остаточного рішення питання Президентом України, як і загальний порядок вирішення питань стосовно громадянства, але кількість документів, що подаються, зменшено, а їх перелік визначається у кожному конкретному випадку. Також строк проживання, на відміну від загального порядку, визначеного у п'ять років, зменшено. Водночас порядок вирішення питання стосовно спрощеної натуралізації залишається таким, як і загальний порядок, за винятком того, що строк офіційного проживання для отримання громадянства скорочено. Варто зазначити, що при спрощеній натуралізації розгляд заяв і ухвалення рішення про прийняття до громадянства ухвалюється Президентом України протягом річного терміну.

Інший спосіб набуття громадянства у спрощеному порядку, який ми умовно назвали «відновлення громадянства», передбачає набуття громадянства

тими особами, які були громадянами України, але свого часу вийшли з громадянства. Також сюди можна віднести й осіб, які мають право на громадянство за іншими підставами, передбаченими законодавством, зокрема за народженням та за територіальним походженням. Таким чином «відновлення громадянства» передбачає надання громадянства особам, які історично тим або іншим чином пов'язані з Україною, на відміну від спрощеної натуралізації, яка хоч і передбачає спрощений порядок надання громадянства, але надає громадянство особам, які за народженням і у силу походження права на громадянство не мають. Також «відновлення громадянства» не передбачає законодавчо закріпленого строку обов'язкового проживання на території України. Натомість зменшено кількість обов'язкових документів, що подаються здобувачем для прийняття до громадянства.

При розгляді питання щодо спрощеного набуття громадянства слід також звернути увагу на зміну громадянства дітей і недієздатних осіб. У цьому разі справу стосовно громадянства порушує один з батьків або опікун. Необхідні документи також подаються до спеціально уповноваженого органу у справах громадянства. При розв'язанні цього питання остаточне рішення приймається начальником управління Державної міграційної служби України в області.

На відміну від прийняття громадянства України в загальному порядку і спрощеній натуралізації, де розгляд заяв і ухвалення рішення приймається Президентом України впродовж річного терміну, при розв'язанні питання про прийняття до громадянства України у спрощеному порядку при «відновленні громадянства» і «зміні громадянства дітей і недієздатних» рішення ухвалюються начальником міграційної служби в Автономній Республіці Крим, місті Києві, областях, місті Севастополі або його заступником, а також керівником дипломатичного представництва чи консульської установи України або його заступником, що знаходяться за межами України, у строк до шести місяців з дня подачі заяви і всіх необхідних документів.

Таким чином, процедури з питань набуття громадянства України можна умовно поділити на загальні і спеціальні, що визначається кількісним складом

учасників, кількістю подачі необхідних документів.

Досліджуючи процедуру набуття громадянства України, варто також було б приділити увагу строкам розгляду справи. Указані у законодавстві України стосовно громадянства загальні тези не дають чіткого уявлення про реальні строки розгляду кожної конкретної справи. Так, наприклад, положення чинного законодавства про те, що «подані заявником належно оформлені документи не пізніш як у двотижневий строк з дня їх надходження надсилаються до головного управління (управління) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, області, містах Києві та Севастополі» [192], не дає чіткого розуміння того, коли ж будуть відправлені належним чином оформлені документи. Наступного дня, чи за два тижні? Цю ваду у вітчизняному законодавстві треба якомога швидше усунути. Перед законодавцем постає питання щодо конкретизації і встановлення точних строків виконання процедурних питань при вирішенні різноманітних юридичних справ і у справах стосовно зміни громадянства зокрема. Таким чином, доцільніше було б викласти цю норму законодавства у такій редакції: «подані заявником належно оформлені документи наступного дня після їх надходження надсилаються ... ». І це лише один приклад недосконалості процесуальних норм чинного законодавства. Перегляду строків виконання потребують всі етапи розгляду справ стосовно зміни громадянства України. На нашу думку, такий крок не лише встановить точні строки виконання певних юридичних процедур у справах про зміну громадянства, а й скоротить загальний термін розгляду усієї юридичної справи.

Розглядаючи процедуру набуття громадянства України, можна зробити висновок, що найбільш сприятливим способом є набуття громадянства України у спрощеному порядку. Цю думку можна аргументувати за допомогою наступних фактів: по-перше, перелік необхідних документів, що подаються до спеціально уповноваженого органу у справах громадянства у разі набуття громадянства України у спрощеному порядку менший, аніж при набутті громадянства України у загальному порядку; по-друге, справа про набуття громадянства України у загальному порядку розглядається протягом року, а при

спрощеному порядку – 6 місяців, отож процедура отримання громадянства є коротшою у часі.

Слід зауважити, що, на жаль, чинне законодавство України не передбачає офіційної церемонії отримання громадянства; ця процедура обмежена суто бюрократичними формальностями. Натомість у багатьох провідних країнах світу (зокрема, у США) процедура отримання громадянства завершується урочистою церемонією, під час якої уповноважена посадова особа (офіцер служби імміграції чи суддя) приводить до присяги «новоприбулих» громадян, а також вручає їм паспортні документи [204]. Було б доцільним запровадити таку церемонію і в Україні: це сприяло б підвищенню почуття патріотизму, надало б процедурі набуття громадянства України належної урочистості, засвідчувало б її значущість і непересічність у житті людини.

2.3. Особливості процедур, пов'язаних із припиненням громадянства України

За офіційними даними, станом на вересень місяць 2011 р. сукупна кількість емігрантів – вихідців з України, за переписами населення зарубіжних країн, де вони проживають, склала 6,5 млн осіб. Така сукупна кількість емігрантів у відсотках від населення країни складає приблизно 14,4 %.¹ Звертаючи увагу на ці дані, слід зауважити й те, що припинили громадянство України у 2007 році – 9600 осіб [71], у 2008 році – 5456 осіб [72], у 2009 році – 6834 особи [73], у 2010 році – 46 осіб, у 2011 році – 124 особи [129]. Указами Президента України за 2012 р. було припинено громадянство України внаслідок втрати – 17 особами, внаслідок виходу – 1 особою [129]. Така розбіжність між кількістю осіб, які є громадянами України, проживаючи за кордоном, і особами, що вийшли з громадянства України, викликає чимало запитань. Тому виникає питання стосовно розгляду і вдосконалення процедур з питань припинення громадянства України.

Право набуття або виходу з громадянства належить до основних

¹ Інформацію отримано з довідника «Міграція в Україні: факти і цифри» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://iom.org.ua/ua/pdf/Facts&Figures_b5_ua_f.pdf

політичних прав людини. Тому забезпечення права людини не тільки стосовно набуття громадянства країни, а й можливості виходу з нього є важливою ознакою сучасної демократичної країни. Україна, ставши на шлях демократичних перетворень, намагається дотримуватися всіх демократичних новел, які використовуються у політичному і суспільному житті розвинених західних країн. Тому варто відзначити, що у законодавстві стосовно громадянства України чимало уваги, поряд з набуттям, приділяється і питанням припинення громадянства. Поряд з загальними підходами до регулювання зазначених питань, в них є і особливості, що відображають, головним чином, політико-правові позиції законодавця [125, с. 113]. Тож дослідження комплексу питань стосовно припинення громадянства має на меті вдосконалення вітчизняного законодавства у галузі громадянства.

Оскільки громадянство являє собою політико-правовий зв'язок двох сторін – держави і громадянина, то його стійкість забезпечується збігом волі держави і волі громадянина. При відсутності такого збігу відносини громадянства можуть бути припинені за бажанням будь-якої сторони. У соціальному аспекті припинення громадянства за волею особи відкриває для неї можливість пошуку іншого прийняттого суспільства людей.

Припинення громадянства відбувається за наступних підстав:

- у результаті виходу з громадянства за власним бажанням;
- примусове позбавлення державою громадянства особи, що було набуто нею за народженням;
- примусове позбавлення громадянства натуралізованих осіб;
- на основі міжнародного договору або за іншими підставами, передбаченими відповідним законом [77, с. 282-283].

Такими є різновиди підстав припинення громадянства, визначені науковцями. Отже, можна назвати основні види припинення громадянства: за власним бажанням, з волі держави, за міжнародним договорами.

Право особи на вихід з громадянства передбачено ч. 2 ст. 15 Загальної декларації прав людини. Проте Декларація закріплює лише право людини на

зміну громадянства, а не право виходу з нього. Більшість європейських країн не дозволяють вихід з громадянства, якщо це приведе до апатризму, тобто стану безгромадянства. Відповідно, право на вихід особи з громадянства пов'язується з забезпеченням права на громадянство. Так, Європейська Конвенція про громадянство передбачає, що держава має дозволяти вихід з громадянства за умови, що особа у результаті цього не стане апатридом. Це положення насамперед спрямоване на забезпечення кожній людині права на громадянство [177, с. 115].

Важливим питанням є з'ясування підстав припинення громадянства України і особливостей процедур припинення громадянства. У статті 17 Закону України «Про громадянство України» подано вичерпний перелік підстав припинення громадянства України:

- 1) внаслідок виходу з громадянства України;
- 2) внаслідок втрати громадянства України;
- 3) за підставами, передбаченими міжнародними договорами України [63].

Для з'ясування особливостей виходу з громадянства України розглянемо кожну підставу виходу з громадянства.

У Великому енциклопедичному юридичному словнику знаходимо, що вихід з громадянства означає його втрату на підставі рішення компетентного державного органу, що приймається за добровільною заявою заінтересованої особи [17, с. 141]. Ю. М. Тодика дає йому таке визначення: «Вихід з громадянства – це припинення громадянства за ініціативою особи» [177, с. 115]. Можна зустріти ще й таке визначення: «Вихід з громадянства (експатріація) – це припинення громадянства за бажанням особи або її законних представників» [33, с. 174]. Таким чином, під виходом з громадянства слід розуміти добровільне припинення громадянства, яке здійснюється за особистим клопотанням громадянина, що подається до відповідного органу, на підставі остаточного позитивного рішення останнього.

З метою скорочення випадків апатризму Закон України «Про громадянство України» передбачає умови, за яких допускається вихід з

громадянства України, – це набуття громадянства іншої держави або отримання документа, виданого уповноваженими органами іншої держави, про те, що громадянин України набуде її громадянство, якщо вийде з громадянства України.

Крім того, передбачено випадки, коли вихід з громадянства України не допускається – якщо особу, яка клопоче про вихід із громадянства України, в Україні притягнуто як обвинувачену у кримінальній справі або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав чинності і підлягає виконанню [97, с. 132].

У законодавстві деяких країн встановлені обмеження у виході з громадянства, якщо особою не виконані фінансові зобов'язання перед фізичними та юридичними особами, державою. Ця підстава закріплена, наприклад, у законодавстві східноєвропейських держав – Болгарії, Грузії, Росії, Румунії, Словенії, Хорватії. У Латвії та Естонії перешкодою для отримання дозволу на вихід з громадянства є невиконання зобов'язань лише стосовно держави. Деколи перешкодою для отримання дозволу на вихід з громадянства стає невиконання податкових зобов'язань. Така норма є в законодавстві Білорусії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Хорватії.

У Законі «Про громадянство України» від 16 квітня 1997 р. закріплювалось, що у виході з громадянства України може бути відмовлено, якщо особа, яка клопоче про вихід, має невиконані зобов'язання, з якими пов'язані інтереси юридичних або фізичних осіб на території України, або якщо вихід з громадянства призведе до статусу особи без громадянства (ч. 2 ст. 19). Крім того, у ст. 34 Закону встановлювалось, що разом з клопотанням про вихід з громадянства України заявник повинен був представити нотаріально завірених заяви осіб, які знаходились на його утриманні, про відсутність у них матеріальних претензій до заявника. Така правова норма існувала в українському законодавстві про громадянство для охорони інтересів третіх осіб. Але на її основі не могли бути виключені зловживання з боку вказаних третіх осіб, і такі мали місце. Тому цілком слушно, що чинний Закон «Про

громадянство України» не закріплює як підставу виходу з громадянства невиконання особою відповідних матеріальних зобов'язань.

Намагання держав заборонити вихід особи з громадянства, якщо вона має невиконані майнові обов'язки перед фізичними та юридичними особами, на нашу думку, повинні бути замінені створенням міжнародного механізму, який дозволяв би державі та конкретним особам вимагати задоволення їх майнових вимог. Цій меті вже сьогодні слугує значна кількість міждержавних договорів про правову допомогу. Так, зокрема, аліментні зобов'язання особи повинні регулюватися не заборonoю виходу з громадянства, а створенням відповідно механізму їх забезпечення. За законодавством Російської Федерації, наприклад, подібного роду обмеження мають місце тільки у тому разі, коли особа проживає чи має намір проживати в країні, з якою Російська Федерація не має договору про правову допомогу.

А тепер розглянемо особливості виходу з громадянства України задля більш повного їх розуміння.

Вихід з громадянства України – це завжди важливий крок у житті людини. Для порушення цієї процедури зацікавлена особа звертається до територіального підрозділу державної міграційної служби і подає наступні документи:

а) заяву про вихід з громадянства України (в двох примірниках);

Вихід з громадянства особи, яка проживає на території України або поза її межами здійснюється за власним бажанням особи. Подання заяви про вихід з громадянства до компетентних органів підтверджує добровільність цього вчинку і є важливою гарантією права людини на зміну громадянства.

б) дві фотокартки (розміром 35 x 45 мм);

в) копію паспорта громадянина України для виїзду за кордон з відміткою про виїзд на постійне проживання за кордон або копію паспорта громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. з відміткою про виписку з території України. У разі якщо у заявника відсутній один із документів, що зазначені у цьому підпункті, або інший з документів, перелічених у ст. 5 Закону, на підтвердження факту перебування у громадянстві України та факту постійного проживання за

кордоном подаються відповідні довідки, що видані органом внутрішніх справ України або дипломатичним представництвом чи консульською установою України. Подання такого документа є достатньо важливим, оскільки в такий спосіб підтверджується факт того, що до уповноважених органів у справах громадянства звертається належна особа.

г) один із таких документів:

- документ, який свідчить, що заявник набув громадянства іншої держави (держав);

- документ, виданий уповноваженим органом іншої держави про те, що громадянин України набуде громадянства іншої держави, якщо вийде з громадянства України. Передбачений тип документів підтверджує той факт, що вийшовши з громадянства України, особа не стане апатридом.

Варто відзначити і той факт, що незалежно від місця проживання особи, яка має бажання вийти з громадянства України, чи на території України, чи за її межами, процедура виходу з громадянства здійснюється у загальному порядку з проходженням всіх стадій розгляду справи. На нашу думку, є підстави для запровадження спрощеного порядку виходу з громадянства України. І аргументи щодо цього такі: особа, яка проживає за кордоном і бажає набуття громадянства іншої держави, вже повертатися до України не збирається; ця людина вже забезпечена житлом і заробітком; перед державою Україна у цієї особи заборгованості нема; ця людина має гарантії набуття іноземного громадянства у разі виходу з громадянства України. Тому проходження загальної процедури виходу з громадянства є лише затягуванням часу стосовно виходу особи з громадянства України. На даний час у нашій державі існує лише загальний порядок виходу з громадянства. Спеціального (спрощеного) порядку, на відміну від набуття громадянства, виходу з громадянства не існує. Тому, гадаємо, можна порушити питання стосовно доцільності запровадження такої процедури.

За наявності належним чином оформлених документів посадова особа територіального підрозділу державної міграційної служби їх приймає. Розгляд справи стосовно виходу з громадянства України проходить всі обов'язкові стадії

розгляду, які зазначалися вище. Остаточне ж рішення у справі стосовно виходу з громадянства України приймається особисто Президентом України.

Поряд із виходом з громадянства України законодавство стосовно громадянства передбачає ще одну підставу припинення громадянства – внаслідок втрати громадянства України. Тому першочерговим завданням, яке постає перед нами, є визначення поняття «втрата громадянства» і дослідження особливостей припинення громадянства України за цією підставою.

Як відомо, виділяють три основні форми втрати громадянства: а) автоматична втрата; б) вихід з громадянства; в) позбавлення громадянства. Перша з цих форм зустрічається рідко. Винятком є США, де діє так звана доктрина свободи експатріації. Якщо громадянин США натуралізувався за кордоном, він автоматично втрачає американське громадянство. Вихід з громадянства означає його втрату на підставі рішення компетентного державного органу, що приймається за добровільною заявою заінтересованої особи. У деяких випадках законодавством встановлено обмеження на вихід з громадянства.

Позбавлення громадянства містить у собі елемент покарання. На відміну від виходу з громадянства, воно здійснюється з ініціативи відповідних державних органів і, як правило, стосовно осіб, причетних до вчинення ворожих дій щодо даної держави. Законодавство України позбавлення громадянства не передбачає [223, с. 641–642]. Можна навіть сказати, що в Україні не просто не передбачено позбавлення громадянства, а навіть навпаки, на законодавчому рівні – ст. 25 Конституції України і ст. 2 Закону України «Про громадянство України» – забороняється позбавляти громадянства України.

У науковій літературі можна зустріти тлумачення втрати громадянства як автоматичного припинення громадянства за певних умов [97, с. 132; 33, с. 175]. О. Є. Кутафін стверджує, що під припиненням громадянства за ініціативою держави розуміється «втрата громадянства незалежно від волі громадянина або всупереч його волі» [102, с. 304]. Але більш обґрунтованою є позиція В. О. Серьогіна, який стверджує, що втрата громадянства – це «фактичне припинення

постійного правового зв'язку з державою, що виявилось у певних діях фізичної особи» [151, с. 83].

Підстави припинення громадянства України внаслідок його втрати визначено у ст. 19 чинного Закону України «Про громадянство України». При цьому перелік підстав для втрати громадянства України є вичерпним і не підлягає розширенню. Також слід відзначити, що підстави для втрати громадянства за своєю правовою природою є певними юридичними фактами, що виникають внаслідок дій особи.

Втрата громадянства України відбувається за поданням міграційної служби (щодо осіб, які проживають в Україні) та МЗС України (щодо осіб, які постійно проживають за кордоном).

Які ж підстави можуть призвести до втрати громадянства України? Аналізуючи вітчизняне законодавство стосовно громадянства, з'ясовуємо, що підставами для втрати громадянства України є:

1) добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття.

Добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто [97, с. 133].

Не вважається добровільним набуттям іншого громадянства таке:

а) одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави чи держав;

б) набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновителів унаслідок усиновлення її іноземцями;

в) автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем;

г) автоматичне набуття громадянином України, який досяг повноліття, іншого громадянства внаслідок застосування законодавства про громадянство

іноземної держави, якщо такий громадянин України не отримав документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави;

2) набуття особою громадянства України на підставі ст. 9 Закону України «Про громадянство України» внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів;

3) добровільний вступ на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є загальним військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою.

Попередній Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р. (п. 4 ч. 1 ст. 20) серед підстав втрати громадянства України передбачав такий випадок, коли «особа, яка перебуває поза межами України, не стала без поважних причин на консульський облік протягом семи років» [64]. Чинний Закон України «Про громадянство» від 18 січня 2001 р. такої підстави втрати громадянства не визнає, оскільки Україна має свої дипломатичні й консульські установи далеко не в усіх державах світу. Принагідно слід відзначити, що таким шляхом пішли й деякі інші пострадянські держави. Так, у січні 2014 р. на розгляд парламенту Грузії було внесено законопроект, яким скасовується можливість втрати громадянства Грузії через відсутність консульського обліку протягом двох років без поважних причин [13].

Для припинення громадянства України внаслідок його втрати міграційна служба, дипломатичні представництва чи консульські установи України готують та подають:

а) подання про втрату громадянства України;

Цей документ є достатньо важливим, оскільки саме цей документ підтверджує намір державних органів стосовно припинення громадянства у примусовому порядку.

Варто також зазначити, що подання про втрату громадянства України може бути внесено на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства за умови наявності документального підтвердження підстав для втрати.

б) документ, що підтверджує перебування особи у громадянстві України;

У разі необхідності, при розгляді справи територіальний орган у справах громадянства має здійснити перевірку належності особи до громадянства України. До матеріалів справи може бути долучено ксерокопію паспорта громадянина колишнього СРСР з відміткою про прописку на території України за станом на 24 серпня чи 13 листопада 1991 р., довідку з житлового органу або копію облікової картки про прописку, будь-який інший документ про підстави набуття особою громадянства України.

в) один із таких документів:

- документ, що підтверджує добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, разом із документом, який підтверджує, що на момент такого набуття громадянин України досяг повноліття (у випадку, передбаченому п. 1 частини першої ст. 19 Закону України «Про громадянство України»);

Вітчизняне законодавство у сфері громадянства чітко не встановлює, які саме документи мають підтверджувати факт добровільного набуття громадянином України іноземного громадянства.

Звертаючись до територіальних підрозділів міграційної служби у справах громадянства для внесення на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства подання про втрату особою громадянства України у зв'язку з добровільним набуттям іноземного громадянства, необхідно надати документальне підтвердження тому, що:

- іноземне громадянство набуто особою добровільно;
- у разі оформлення втрати громадянства України громадянин України не стане особою без громадянства,

З урахуванням цього, такими документами можуть бути: відповідне офіційне повідомлення чи довідка, видана компетентними органами іноземної держави із зазначенням дати та підстав набуття особою громадянства цієї держави, ксерокопія паспорта громадянина іноземної держави тощо. Такий перелік документів використовується у практичній діяльності державних органів

у процесі формування справи стосовно втрати громадянства України, хоча на законодавчому рівні цей перелік документів не закріплено. Тому, на нашу думку, варто на законодавчому рівні закріпити перелік документів, які підтверджують факт набуття громадянином України іноземного громадянства: відповідне офіційне повідомлення чи довідка, видана компетентними органами іноземної держави із зазначенням дати та підстав набуття особою громадянства цієї держави, ксерокопія паспорта громадянина іноземної держави;

- документ, який підтверджує, що особа набула громадянство України на підставі ст. 9 Закону внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів (довідка органу внутрішніх справ, дипломатичного представництва чи консульської установи про те, що іноземець, який подав зобов'язання припинити іноземне громадянство відповідно до абзацу першого п. 2 частини другої ст. 9 Закону, не подав документ про припинення цього громадянства, виданий уповноваженим органом відповідної держави, до уповноваженого органу України протягом двох років з моменту прийняття його до громадянства України, а незалежні від особи причини неотримання документа про припинення іноземного громадянства не існують; інформація органу внутрішніх справ України про те, що іноземець, який подав декларацію про відмову від іноземного громадянства, не повернув паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави; інформація про те, що на момент прийняття до громадянства України існували підстави, за наявності яких особа не приймається до громадянства України; інформація про інші неправдиві відомості та фальшиві документи, що були подані на підтвердження виконання умов прийняття до громадянства України).

Однією з підстав для оформлення втрати громадянства України є невиконання особою, яка прийнята до громадянства України відповідно до ст. 9 Закону, зобов'язання припинити іноземне громадянство протягом 2 років з моменту набуття громадянства України (уважається, що особа подала свідомо неправдиві відомості). При цьому подання про втрату громадянства України такою особою може бути внесено за умови, якщо з моменту прийняття особи до

громадянства України вже минуло 2 роки.

У цьому разі до матеріалів справи також додаються ксерокопії довідки про реєстрацію особи громадянином України та копію зобов'язання припинити іноземне громадянство, яке подавала особа.

Якщо втрата громадянства України оформлюється у зв'язку з тим, що особа, яка була прийнята до громадянства України і подала декларацію про відмову від іноземного громадянства, не повернула паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави, до матеріалів справи додається документальне підтвердження того, що громадянин України після подачі декларації про відмову від іноземного громадянства не повернув національний паспорт до уповноважених органів іноземної держави і скористався ним (виїхав по ньому за межі України, використав під час укладення будь-яких договорів, відкриття банківських рахунків тощо), або отримав інший паспортний документ іноземної держави.

У разі, якщо втрата громадянства України оформлюється на підставі того, що на момент прийняття особи до громадянства України існували підстави, за наявності яких особа не приймається до громадянства України, до матеріалів справи додається документальне підтвердження того, що до прийняття до громадянства України особа вчинила злочин проти людства чи здійснювала геноцид, була засуджена в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину і цю судимість не було погашено або знято, або вчинила на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином.

У разі оформлення втрати громадянства України у зв'язку з тим, що особа під час прийняття до громадянства України подала неправдиві відомості та фальшиві документи, або приховала будь-який суттєвий факт, за наявності якого особа не може бути прийнята до громадянства України, додається документальне підтвердження цього.

Оформлення втрати громадянства України на підставі п. 2 ч. 1 ст. 19 Закону здійснюється незалежно від того, чи стане громадянин України особою

без громадянства, чи ні. Це не розповсюджується на особу, стосовно якої втрата громадянства України оформлюється у зв'язку з невиконанням нею поданого зобов'язання припинити іноземне громадянство. Провадження за поданням про втрату громадянства України в цьому разі припиняється, якщо особа надає документ про припинення нею іноземного громадянства;

- документ, який підтверджує, що громадянин України добровільно вступив на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є загальним військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою. У разі внесення на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства подання про втрату громадянства України у зв'язку з добровільним вступом на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є загальним військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою (п. 3 частини першої ст. 19 Закону), до матеріалів справи додається документ, який підтверджує, що громадянин України добровільно вступив на військову службу іншої держави. Таким документом може бути повідомлення військового комісаріату, ксерокопія військового квитка, посвідчення військовослужбовця, витяг з послужного списку, документ про укладення контракту тощо. При цьому втрата громадянства України може бути оформлена за умови, якщо військова служба, на яку вступив громадянин України, відповідно до законодавства іноземної держави не є загальним військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону оформлення втрати громадянства України у зв'язку з добровільним набуттям громадянином України іноземного громадянства або у зв'язку з добровільним вступом на військову службу іншої держави не здійснюється, якщо внаслідок цього громадянин України стане особою без громадянства. З урахуванням цього, до матеріалів справи обов'язково має бути долучений документ про належність особи до іноземного громадянства (копія паспортного документа, довідка про набуття громадянства іноземної держави тощо);

- документ, який підтверджує, що громадянин України внаслідок втрати громадянства України не стане особою без громадянства. Такий документ не вимагається в тому випадку, коли оформлення документів про припинення громадянства України внаслідок втрати здійснюється відповідно до положень пункту 2 частини першої ст. 19 Закону.

Вимога надати вказаний документ є важливою гарантією недопущення випадків апатризму. Україна, ратифікувавши міжнародні угоди щодо скорочення випадків безгромадянства, у своїй діяльності намагається уникнути створення таких випадків. Тому й до переліку документів, що необхідні для припинення громадянства з волі держави, було включено пункт про наявність документа, який підтверджує, що громадянин України внаслідок втрати громадянства України не стане особою без громадянства.

Згідно з вимогами п. 104 чинного Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень [135], про виявлення підстави для втрати громадянства України особою, яка проживає на території України, управління, відділ (сектор) міграційної служби в районі, районі у місті, місті обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення за місцем проживання особи повідомляє головне управління (управління) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, області, містах Києві та Севастополі.

Головне управління (управління) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, області, містах Києві та Севастополі перевіряє наявність підстави для втрати громадянства України.

У разі необхідності головне управління (управління) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, області, містах Києві та Севастополі може звернутися до органів Служби безпеки України для перевірки у межах їх компетенції наявності підстави для втрати громадянства України. Про результати перевірки органи Служби безпеки України повідомляють головне управління (управління) міграційної служби в Автономній Республіці Крим,

області, містах Києві та Севастополі не пізніш як у двомісячний строк з дня одержання звернення.

У разі підтвердження наявності підстави для втрати громадянства України головне управління (управління) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, області, містах Києві та Севастополі готує подання про втрату особою громадянства України та надсилає його разом із документами, передбаченими підпунктами "б" і "в" статті 87 названого Порядку, до Державної міграційної служби України.

Державна міграційна служба України розглядає подання про втрату громадянства України та подані разом із ним документи.

У разі підтвердження наявності підстави для втрати громадянства України Державна міграційна служба України затверджує подання про втрату громадянства України та надсилає його разом із поданими документами до Комісії при Президентові України з питань громадянства.

Згідно з вимогами п. 105 чинного Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень загальний строк розгляду органами міграційної служби заяв і подань з питань припинення громадянства, рішення за якими приймає Президент України, не повинен перевищувати восьми місяців з дня їх надходження. На наш погляд, такий величезний «люфт» у строках прийняття остаточних рішень з питань припинення громадянства є недостатньо виправданим і надає простір для зловживань з боку посадових осіб органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та його територіальних підрозділів. З огляду на зарубіжну практику та вітчизняний досвід у даній сфері, загальний строк розгляду заяв і подань з питань припинення громадянства України має становити від трьох до шести місяців.

Останнім у переліку підстав припинення громадянства є пункт: за підставами, передбаченими міжнародними договорами України. В юридичній літературі ми можемо знайти, що як і за набуття громадянства України, до них можна віднести такі підстави, як оптація або трансферт [97, с. 133].

Оптація – це добровільний вибір особою громадянства шляхом подання індивідуальних заяв, коли оптант буде жити на території держави, якій передається територія її проживання. Якщо оптант бажає зберегти громадянство держави, яка передає територію, то він має переселитися у країну свого громадянства у встановлені угодою строки зі збереженням своїх майнових прав і компенсацією за нерухомість, що залишається. Право закріпити громадянство по оптації оголошується державою. Як правило, це пов'язано з передачею території під юрисдикцію іншої держави, масовою міграцією населення, іншими обставинами, через що велика кількість людей потрапляють у юридично невизначений стан. У таких випадках відповідні держави за взаємною угодою можуть встановити строк, протягом якого особи зі спірним правовим статусом вправі обрати громадянство однієї зі сторін. Оптація може оголошуватись і для апатридів, якщо держава проводить кампанію щодо їх масової натуралізації. Апатридам пропонується вибір: зберегти свій правовий статус або стати громадянином.

Трансферт – автоматична зміна громадянства, коли разом з переходом території автоматично змінюється громадянство, незалежно від згоди або незгоди населення території, що переходить [113, с. 207; 177, с.108–109].

Розглянувши зазначене питання, можемо стверджувати, що припинення громадянства України можливе за наявності чітко визначених законодавством підстав: 1) вихід з громадянства України за власним бажанням; 2) втрата громадянства України; 3) за підставами, що передбачені міжнародними угодами.

При виході з громадянства України за перших двох умов законодавством чітко передбачено перелік документів, які необхідно подати до державних органів. Також на законодавчому рівні визначено, хто ці документи має подавати.

Проте аналіз вітчизняного законодавства і практичного досвіду вирішення зазначеного питання дозволяє говорити, що вітчизняний досвід у сфері припинення громадянства України має певні хиби. Тому для покращання процедур припинення громадянства України пропонуємо:

1. З урахуванням сучасних громадсько-політичних і соціально-економічних реалій України повернутися до того обмеження на вихід із громадянства України, котре передбачалося попередніми законами «Про громадянство України», а саме: передбачити, що у виході з громадянства України може бути відмовлено, якщо особа, яка порушила клопотання про вихід, має невиконані зобов'язання перед державою або майнові зобов'язання, з якими пов'язані інтереси юридичних чи фізичних осіб на території України.

2. У Законі України «Про громадянство України» передбачити, що загальний строк розгляду заяв і подань з питань припинення громадянства України шляхом виходу з громадянства чи його втрати становить від трьох до шести місяців.

3. У разі запровадження урочистої церемонії прийняття до громадянства України доцільно увести також певну церемонію його припинення. Звісно, вона має бути більш скромною, ніж церемонія натуралізації, проте вона має бути, аби підкреслити жаль з приводу того, що постійний правовий зв'язок між особою й Українською державою припинив своє існування.

2.4. Система органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, їх компетенція та організація роботи

Розвиток міжнародних відносин істотно вплинув на світові міграційні процеси, які характеризуються як один із факторів внутрішньодержавного та міжнародного напруження, позначаються на соціально-економічній і політичній сферах життя як світової спільноти загалом, так і окремих країн. Наразі міжнародна міграція становить значну проблему, передусім для високорозвинених країн світу, які зіткнулися з проблемами напливу великої кількості іноземців та осіб без громадянства й змушені проводити жорстку, але зважену державну міграційну політику. Україна в цьому плані не є винятком, оскільки відсутність візового режиму, відносно нескладний порядок перетинання державного кордону, відносна економічна та політична

стабільність нашої держави робить її привабливою з погляду як кінцевого пункту перебування іноземців та осіб без громадянства, так і можливості використання її вигідного географічного положення як «країни транзиту» до західноєвропейських держав [112, с. 105]. Кінцевою метою перебування іноземців, що потрапили на територію України, у ряді випадків є саме отримання громадянства. Реалізація правовідносин громадянства безпосередньо пов'язана з їх документальним оформленням і виникненням адміністративно-правової сфери правовідносин громадянства.

Оскільки право на громадянство і пов'язані з ним інтереси як окремої особи, так і держави реалізуються у відповідних організаційних формах, то механізм реалізації правовідносин громадянства пов'язаний з діяльністю системи визначених законом державних органів, що відають питаннями громадянства [77, с. 301].

Питання громадянства досить складні. За Законом України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. № 215/2001 до органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства, належать: Президент України, Комісія при Президентові України з питань громадянства, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та підпорядковані йому органи, Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України [165, с. 157]. На практиці, крім названих органів, до вирішення питань громадянства (хоч це і не передбачено Законом) іноді долучаються суди, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України.

Як бачимо, структуру органів, що вирішують питання громадянства України, очолює Президент України як глава держави. Такий підхід виглядає цілком закономірним з огляду на те, що вирішення питань громадянства, передусім прийняття до громадянства та припинення громадянства є актом, що здійснюється від імені всієї держави, а Президент України за посадою представляє державу у внутрішньо - та зовнішньополітичних відносинах.

Для виконання функцій у сфері громадянства Президенту України надано

наступні повноваження: 1) приймає рішення і видає укази відповідно до Конституції України і Законом України «Про громадянство України» про прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України; 2) визначає порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень; 3) затверджує Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства.

Отже, рішення про прийняття особи до громадянства України або припинення особою громадянства України приймає Президент України шляхом видання указів Президента України [148, с. 31]. Таким чином, на Президента України покладено достатньо відповідальний обов'язок – приймати рішення з приводу прийняття або припинення громадянства у інтересах країни.

Але для попереднього розгляду питань громадянства України, віднесених до відання глави держави, створюється спеціальна комісія. За своїм статусом Комісія з питань громадянства є допоміжним органом при Президентові України, яка працює за його дорученням. Вона утворюється у складі голови, заступника голови, відповідального секретаря і членів Комісії. Заступник голови Комісії за посадою – керівник Управління з питань громадянства Адміністрації Президента України; відповідальний секретар Комісії – завідувач сектором по забезпеченню діяльності Комісії з питань громадянства даного управління. Персональний склад Комісії затверджує Президент України. До складу Комісії входять не більше тринадцяти осіб [91, с. 87-88].

Звернімося до ст. 23 Закону України «Про громадянство України». У цій статті визначаються повноваження Комісії: 1) розглядає заяви про прийняття до громадянства України, вихід з громадянства України та подання про втрату громадянства України і вносить пропозиції Президентові України про задоволення цих заяв і подань; 2) повертає документи про прийняття до громадянства України чи про вихід з громадянства України уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань громадянства або Міністерству закордонних справ України для їх оформлення відповідно до вимог чинного законодавства України; 3) контролює виконання рішень, прийнятих

Президентом України з питань громадянства.

Водночас Положенням про Комісію при Президенті України з питань громадянства, затвердженим Указом Президента від 27 березня 2001 р., [192] визначено основні завдання Комісії:

- розгляд заяв про прийняття до громадянства України, про вихід із громадянства України, подань про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України, внесення пропозицій Президенті України з цих питань;
- здійснення контролю за виконанням рішень з питань громадянства, прийнятих Президентом України;
- участь у підготовці проектів законів, інших нормативно-правових актів про громадянство, внесення відповідних пропозицій Президенті України;
- вивчення й узагальнення практики виконання законодавства України про громадянство, внесення пропозицій Президенті України щодо його вдосконалення та поліпшення діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з реалізацією законодавства про громадянство;
- вивчення й узагальнення міжнародно-правових актів з питань громадянства, законодавства про громадянство інших держав та практики його реалізації.

Пункт 4 Положення визначає, що Комісія для виконання покладених на неї завдань має право:

- повертати заяви разом із доданими до них документами про прийняття до громадянства України, про вихід з громадянства України, подання про втрату громадянства України, документи про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України, Міністерству внутрішніх справ України або Міністерству закордонних справ України для оформлення їх відповідно до вимог законодавства України;
- одержувати в установленому порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади інформацію, необхідну для розгляду заяв про прийняття до громадянства України і про вихід із громадянства України, подань

про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України;

- звертатися у межах своєї компетенції до центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо проведення ними перевірки підстав, наявності або відсутності яких є необхідними для прийняття до громадянства України або припинення громадянства України, та виконання умов прийняття до громадянства України або виходу з громадянства України;

- надавати рекомендації і роз'яснення щодо порядку застосування законодавства України з питань громадянства;

- утворювати в разі потреби тимчасові експертні та робочі групи, залучати в установленому порядку до участі в їх роботі посадових осіб центральних та місцевих органів виконавчої влади, працівників установ та організацій, провідних учених і спеціалістів;

- заслуховувати на своїх засіданнях керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, установ і організацій з питань, що належать до її компетенції;

- користуватися в установленому порядку інформаційними банками даних центральних та місцевих органів виконавчої влади;

- організовувати проведення конференцій, симпозіумів, семінарів, нарад тощо з питань громадянства.

Організаційна форма роботи Комісії – засідання, що проводяться в міру необхідності, але не рідше за один раз на два місяці. Засідання Комісії правомочні, якщо на них присутня більшість її членів. Головує на засіданнях голова Комісії, а у разі його відсутності – його заступник. На засідання Комісії можуть бути запрошені представники органів державної влади і органів місцевого самоврядування, установ, організацій, провідних вчених і фахівців, а також особи, що подали заяву про прийняття до громадянства України або про вихід з нього [177, с. 128].

Попереднє опрацювання та підготовка на розгляд Комісії матеріалів з питань громадянства України здійснюється Управлінням з питань громадянства

Адміністрації Президента України. Про результати опрацювання та підготовки зазначених матеріалів доповідає на засіданнях Комісії її відповідальний секретар [148, с. 33].

Рішення Комісії ухвалюються більшістю голосів її членів. У разі рівного розподілу голосів членів Комісії голос головуючого на засіданні – вирішальний. Рішення Комісії оформляються протоколами, які підписують всі члени Комісії, які брали участь у засіданні. Член Комісії, не згодний з ухваленим рішенням, може викласти у письмовій формі свою особливу думку, яка додається до протоколу. Рішення Комісії разом з підготовленими на його основі проектами указів Президента України про ухвалення в громадянство України або про припинення громадянства представляється на розгляд Президента. Проекти указів Президента України про прийняття до громадянства України або про припинення громадянства України візують Голова Комісії, Голова Адміністрації Президента України, його заступник з правових питань і керівник Управління з питань громадянства Адміністрації Президента України. Організаційне й інше забезпечення діяльності Комісії здійснюються Управлінням з питань громадянства Адміністрації Президента України [177, с. 128].

Компетенції та повноваженням комісії також присвячено кілька норм Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень. Там, зокрема, зазначено, що попереднє опрацювання та підготовку матеріалів з питань громадянства України на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства здійснює Управління з питань громадянства Адміністрації Президента України.

Комісія перевіряє:

- відповідність оформлення поданих документів вимогам законодавства України;
- підтвердження документами виконання умов прийняття особи до громадянства України та виходу особи з громадянства України, а також наявності підстав для втрати особою громадянства України;
- відсутність підстав, за наявності яких прийняття особи до громадянства

України або припинення особою громадянства України не допускається.

За результатами розгляду Комісія вносить Президентіві України пропозиції щодо задоволення заяв і подань з питань прийняття до громадянства України або припинення громадянства України.

Якщо під час розгляду Комісією буде встановлено, що подані заявником документи не оформлені відповідно до вимог законодавства України, зазначені документи повертаються до міграційної служби або Міністерства закордонних справ України.

Достатньо цікавим питанням щодо роботи Комісії є потреба запрошення на засідання Комісії осіб, які бажають змінити громадянство. Зараз Комісія працює лише з документами, що надаються особами, які бажають змінити громадянство. Виклик осіб на засідання Комісії, на нашу думку, є недоцільним. По-перше, через значну кількість осіб, які бажають змінити громадянство, у роботі Комісії може виникнути величезна черга. По-друге, документи, які подано на розгляд Комісії, вже розглядалися і досліджувалися працівниками спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства або МЗС. Тож особи, які бажають змінити громадянство, безпосередньо спілкувалися з посадовими особами цих органів і вивчалися ними на першому етапі розгляду питання стосовно зміни громадянства.

Ще одним органом, який бере участь у розгляді питань, пов'язаних з громадянством, відповідно до ст. 24 Закону України «Про громадянство України» є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства. Термін «спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства» з'явився в законодавстві 2001 р. як вияв прагнення законодавця реформувати систему органів, задіяних у вирішенні питань громадянства. Проте відповідно до Указу Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»» від 27.03.2001 р. виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства було покладено на Міністерство внутрішніх справ України, у складі якого діяв департамент у справах

громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб [158, с. 125].

Такий стан справ був своєрідним рудиментом радянської системи, це не відповідало практиці провідних країн західної демократії, де відповідні функції виконують міністерства з питань імміграції та натуралізації чи інші спеціально створені органи, які можуть входити до складу міністерства внутрішніх справ, але в жодному разі не міністерства внутрішніх справ безпосередньо. Для прикладу візьмемо США чи Канаду. У цих країнах для розв'язання питань громадянства створено спеціальні служби імміграції і натуралізації, на які покладено обов'язок повністю вирішувати питання стосовно громадянства осіб.

Тому в 2010 році було зроблено новий крок у здійсненні адміністративної реформи в Україні. Згідно з Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [196] виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства покладено на Державну міграційну службу України (далі – ДМС).

Для більш повного розуміння зазначеного питання слід вказати державні органи, що виконували функції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства з моменту появи цього терміна і до сьогодні. Так, було створено Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб на базі департаменту громадянства, паспортної та імміграційної служби Постановою Кабінету Міністрів України [141]. Наступним кроком був Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405/2011 [191], яким затверджено Положення про Державну міграційну службу України, згідно з яким ДМС України є органом виконавчої влади і створена для реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у т. ч. протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. А 30.05.2012 р. Указом Президента України № 367/2012 [194] внесено зміни до Указу Президента України від 27 березня 2001 р. № 215 «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»»,

згідно з яким виконання функцій у сфері громадянства покладено на ДМС України.

Таким чином, сьогодні основні завдання спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства покладено саме на Державну міграційну службу. Безпосередньо ж питаннями громадянства займаються територіальні підрозділи у справах громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб, які входять до складу Державної міграційної служби.

Очевидно, що вирішуючи окреслені питання, необхідно зважати на досвід міграційної політики інших країн, адже ефективність будь-якої діяльності завжди проявляється у порівнянні. Так, на специфіку інституту державного регулювання міграційних процесів у США істотно вплинули відомі події вересня 2001 р., які змусили владу країни переглянути деякі питання забезпечення національної безпеки. Зокрема, 1 березня 2003 р. Служба імміграції та натуралізації була реформована в Бюро громадянства та імміграційних служб, яке стало частиною Міністерства внутрішньої безпеки. Також до складу вказаного Міністерства належать Управління імміграційного і митного забезпечення, яке відповідає за запобігання нелегальній міграції та працевлаштуванню, використанню нелегалами підроблених документів, а також за депортацію таких осіб. Викладене дає підстави говорити про підвищення рівня централізації у здійсненні міграційної політики США, посилення ролі правоохоронних органів у питаннях міграційного контролю та безпеки. Наразі міграційна служба наділена досить широкими повноваженнями стосовно контролю за перебуванням іноземців, вирішення питань щодо надання віз, громадянства, імміграційного статусу, боротьби з нелегальною міграцією та ін. [112, с. 106].

Опрацьовуючи питання стосовно державних органів, які беруть участь у процедурах зміни громадянства, окрім США, коротко проаналізуємо й досвід європейських країн у цій галузі. Слід зауважити, що в більшості європейських країн міграційні органи створені у складі Міністерства внутрішніх справ. Зокрема, у Німеччині з набранням чинності новим законом про імміграцію 1

січня 2005 р. створено Федеральне відомство міграції та біженців, яке виконує покладені на нього функції у складі Міністерства внутрішніх справ. Проте, наприклад, у Франції єдиної централізованої служби міграції немає, а питання міграції належать до компетенції Міністерства соціальних справ, праці й солідарності, Міністерства внутрішніх справ, у складі якого діє Центральне управління прикордонної поліції, що здійснює контроль міграційних потоків та боротьбу з нелегальною міграцією. Міністерство закордонних справ опікується проблемами французьких громадян за кордоном та розробленням державної політики щодо імміграції, зокрема у сфері візового режиму та пересування іноземних громадян на території Франції. Управління з цивільних справ та друку, яке входить до складу Міністерства юстиції, поділяє відповідальність з питань громадянства з іншими міністерствами.

Здійснення державної міграційної політики в Данії покладено на Міністерство у справах біженців, імміграції та інтеграції, що було створено Королівським декретом від 27 листопада 2001 р. До його функцій віднесено розроблення імміграційної політики й політики інтеграції, а також загальне визначення правил та процедур, що належать до сфери дії імміграційного законодавства, координація міжнародного співробітництва щодо імміграції та допомоги біженцям, збирання й аналіз статистичної інформації, координація міграційної та інтеграційної політики з іншими міністерствами та відомствами. Організаційна структура міністерства включає три департаменти: адміністративний департамент, департамент інтеграції та департамент імміграції. Завданнями департаменту імміграції є розроблення імміграційної політики та політики інтеграції, розгляд заяв та звернень щодо видачі віз і дозволів на перебування та працевлаштування. У підпорядкуванні Міністерства у справах біженців, імміграції та інтеграції перебуває Датська імміграційна служба, на яку покладено завдання реалізації закону про іноземців. Імміграційна служба є відповідальною за першочерговий розгляд усіх випадків перебування іноземців у Данії. Головою Датської імміграційної служби є директор, який приймає всі виконавчі рішення спільно з Радою директорів, що складається з

голів чотирьох департаментів імміграційної служби. Варто зауважити, що за відносно невеликої кількості апарату служби (близько 360 осіб) діяльність її досить ефективна завдяки гнучкості управлінської структури та чіткості завдань, покладених на кожний структурний підрозділ [112, с. 107-108].

Під впливом європейської практики створення міграційних органів уряд нашої держави постановою від 18 червня 2008 р. «Про деякі питання державного управління у сфері міграційної політики» намагався тимчасово покласти на Міністерство внутрішніх справ України виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців, та з координації діяльності центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної міграційної політики до законодавчого визначення впродовж одного року питання, пов'язаного з утворенням відповідного центрального органу виконавчої влади. До речі, в основу цього рішення було покладено досвід Польщі, яка не має безпосередньо міграційної служби, а органом, відповідальним за розроблення, нагляд і координацію національної міграційної політики, є Міністерство внутрішніх справ і адміністрації, яке здійснює нагляд за органами, відповідальними за контроль законності в'їзду, проживання та виїзду іноземців з країни, – за Управлінням у справах іноземців і Прикордонною охороною та поліцією. Проте зазначені заходи не вирішували питань, які були окреслені нами раніше, до того ж не відповідали засадам державної міграційної політики, тому чинність цієї постанови рішенням Президента України було скасовано [112, с. 108].

Таким є досвід закордонних країн у галузі регулювання питань громадянства. Розглянувши закордонну практику, повернемося до вітчизняної системи державних органів у галузі громадянства. Оскільки законодавством України серед органів, що вирішують питання стосовно громадянства, передбачено і спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства, то слід розглянути його діяльність.

Закон «Про громадянство України» закріплює повноваження спеціально

уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства і підлеглих йому органів. Вони здійснюють наступні повноваження: 1) приймають заяви разом з необхідними документами про прийняття до громадянства України і про вихід з громадянства України, перевіряють правильність їх оформлення, відсутність підстав, за наявності яких особа не приймається до громадянства України, а також підстав, за наявності яких не допускається вихід з громадянства України, і разом зі своїм висновком направляють на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 2) готують подання про втрату особами громадянства України і разом з необхідними документами направляють їх на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 3) приймають рішення про оформлення набуття громадянства України особами з підстав, передбаченим п. 1, 2, 4-10 ст. 6 Закону; 4) відмінюють ухвалені ними рішення про оформлення набуття громадянства України у випадках, передбачених ст. 21 Закону; 5) виконують рішення Президента України з питань громадянства; 6) видають особам, які набули громадянство України, паспорти громадянина України, свідоцтва про приналежність до громадянства України (для осіб у віці до 16 років), тимчасові посвідчення громадянина України, проїзні документи дитини, довідки про припинення громадянства України; 7) вилучають у осіб, громадянство України яких припинено, паспорти громадянина України, свідоцтва про приналежність до громадянства України, тимчасові посвідчення громадянина України, паспорти громадянина України для виїзду за кордон, проїзні документи дитини; 8) ведуть облік осіб, які набули громадянство України, і осіб, які припинили громадянство України [177, с. 128].

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства один разів на півріччя інформує Комісію при Президентові України з питань громадянства про виконання рішень Президента України з питань громадянства [200, с. 147].

Також слід зазначити, що порядком провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень визначено, що

міграційна служба перевіряє: відповідність оформлення поданих документів вимогам законодавства України; підтвердження документами виконання умов прийняття до громадянства України або виходу з громадянства України; відсутність підстав, за наявності яких прийняття до громадянства України або вихід з громадянства України не допускається [148, с. 34].

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства і підлеглі йому органи здійснюють повноваження, передбачені ст. 24 Закону України «Про громадянство України» відносно осіб, які проживають на території України. Стосовно осіб, які проживають за кордоном – повноваження, передбачені щодо спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства, здійснюються Міністерством закордонних справ України, дипломатичними представництвами і консульськими установами України.

Аналізуючи чинне законодавство України стосовно громадянства, зокрема співставляючи статті 24 і 25 Закону України «Про громадянство України», ми прийшли до висновку: повноваження спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства і Міністерства закордонних справ України, дипломатичних представництв і консульських установ України з вирішення питань стосовно громадянства однакові. До того ж, діяльність Комісії при Президентові України з питань громадянства дублює діяльність спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства. Наявна проблема може бути розв'язана або шляхом внесення відповідних коректив (виключення повноважень, які дублюються), або шляхом передачі повноважень цієї комісії спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань громадянства.

Вихід із ситуації, що склалася, вбачається у продовженні адміністративної реформи, створенні окремого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та імміграції й позбавленні МВС України як правоохоронного органу невласливих йому функцій. МВС України, на нашу думку, до питань громадянства не має причетності. Звернення до досвіду західних країн, у тому

числі США, Канади та держав Євросоюзу, переконує в тому, що у цих країнах для вирішення питань громадянства створено спеціально уповноважені органи з питань імміграції й натуралізації, на які покладено обов'язки щодо перевірки, тестування, підготовки документів для надання громадянства країни особам. Досвід названих країн може бути ефективно використаний і в Україні, тим більш з огляду на євроінтеграційні прагнення нашої держави.

Спеціальний орган з питань громадянства та імміграції повинен мати розгалужену систему своїх органів на місцях, з урахуванням адміністративно-територіального поділу та чисельності жителів. Водночас мають бути вирішені питання кадрового забезпечення, проходження служби та матеріально-технічного забезпечення у новостворених органах.

Стосовно осіб, які постійно проживають за кордоном, повноваження, передбачені для спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства, сьогодні виконують Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва і консульські установи України. На наш погляд, це міністерство має зберегти відповідні повноваження й після реформи, оскільки створення за кордоном територіальних підрозділів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства було б як організаційно, так і юридично невиправданим. Інша річ, що організаційні зв'язки між двома названими центральними органами виконавчої влади мають бути переглянуті з урахуванням вище згаданих змін.

Підсумовуючи, варто зауважити, що реформування системи органів державної влади, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, має здійснюватися комплексно, на чіткій концептуальній основі, з урахуванням позитивного досвіду провідних зарубіжних країн та власних політико-правових традицій. Це актуалізує проблему наукового осмислення й концептуалізації існуючих у світі процедур з питань громадянства (підданства) та відповідної інституційної структури. Такий підхід дозволить уникнути помилок у виборі основних напрямків і змісту майбутніх реформ, гармонізувати реформу у сфері громадянства з іншими реформами, що відбуваються в нашій країні.

Висновки до розділу 2

1. Проведення у справах про громадянство України складається з семи стадій: 1) підготовка необхідних документів і подача заяви (подання); 2) розгляд документів і підготовка висновку за ними; 3) ухвалення рішення і видання правозастосовного акта (указу); 4) виконання рішень і видача відповідних документів; 5) контроль за виконанням рішень у справах про громадянство; 6) оскарження рішення; 7) повторне звернення. Перші п'ять із них є основними (обов'язковими), а дві останні – додатковими (факультативними).

2. Процедури з питань громадянства України можна умовно поділити на загальні і спеціальні, що визначається кількісним складом учасників, кількістю подачі необхідних документів.

3. Серед процедур набуття громадянства України виокремлюється звичайний і спрощений порядок. Спрощений порядок вирішення питань про набуття громадянства України можна умовно поділити на: спрощену натуралізацію; відновлення громадянства; набуття громадянства дітьми і недієздатними особами; набуття громадянства за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

На відміну від прийняття громадянства України в загальному порядку і спрощеної натуралізації, де розгляд заяв і ухвалення рішення приймається Президентом України протягом річного терміну, при розв'язанні питання про прийняття до громадянства України у спрощеному порядку при «відновленні громадянства» і «зміні громадянства дітей і недієздатних» рішення ухвалює начальник міграційної служби в Автономній Республіці Крим, місті Києві, областях, місті Севастополі або його заступник, а також керівник дипломатичного представництва чи консульської установи України або його заступник, що знаходяться за межами України, в строк до 6 місяців з дня подачі заяви і всіх необхідних документів.

4. Із метою приведення процедур з питань набуття громадянства України до сучасних реалій пропонується: а) створити службу перевірки рівня знань

національної мови або чітко визначити, хто повинен займатися цим питанням, з долученням до цього процесу відповідних спеціалістів; б) на законодавчому рівні дати визначення рівня володіння українською мовою, розробити перелік питань і завдань для визначення рівня знань мови, встановити порядок перевірки знань мови; в) розробити й використовувати під час прийняття до громадянства тестові завдання для перевірки знань з історії, основ права і культури України з метою кращої адаптації натуралізованих громадян до повсякденного життя.

5. Доцільно запровадити урочисту церемонію прийняття до громадянства України: це сприяло б підвищенню почуття патріотизму, надало б процедури набуття українського громадянства належної урочистості, засвідчувало б її значущість і непересічність у житті людини.

6. На відміну від процедури набуття громадянства України, де виокремлюються загальний і спрощений порядок, процедура виходу з громадянства здійснюється тільки у загальному порядку, з проходженням всіх стадій розгляду справи, незалежно від місця проживання особи, яка має бажання вийти з громадянства України (на території України чи поза її межами), та інших обставин. Однак для тих громадян України, котрі постійно проживають за кордоном, вбачається доцільним запровадження спрощеного порядку виходу з громадянства.

5. З урахуванням сучасних громадсько-політичних і соціально-економічних реалій України варто повернутися до того обмеження на вихід із громадянства України, котре передбачалося попередніми редакціями Закону «Про громадянство України», а саме: передбачити, що у виході з громадянства України може бути відмовлено, якщо особа, яка порушила клопотання про вихід, має невиконані зобов'язання перед державою або майнові зобов'язання, з якими пов'язані інтереси юридичних чи фізичних осіб на території України.

6. Під втратою громадянства у вітчизняній політико-правовій практиці розуміється припинення громадянства з волі держави. Необхідним елементом процедури втрати громадянства є надання державними органами документа, який підтверджує набуття громадянином України іноземного громадянства.

Проте на законодавчому рівні перелік документів, які підтверджують набуття іноземного громадянства, не закріплено. Тому варто на законодавчому рівні закріпити перелік документів, які підтверджують факт набуття громадянином України іноземного громадянства: відповідне офіційне повідомлення чи довідка, видана компетентними органами іноземної держави із зазначенням дати та підстав набуття особою громадянства цієї держави, ксерокопія паспорта громадянина іноземної держави.

7. Чинне законодавство з питань припинення громадянства України є недостатньо конкретним у темпоральному плані, що містить потенційну загрозу волюнтаристських та корупційних проявів. Тому в Законі України «Про громадянство України» доцільно передбачити, що загальний строк розгляду заяв і подань з питань припинення громадянства України шляхом виходу з громадянства чи його втрати становить від трьох до шести місяців.

8. У разі запровадження урочистої церемонії прийняття до громадянства України необхідно запровадити також певну церемонію його припинення. Звісно, вона має бути більш скромною, ніж церемонія натуралізації, проте вона має бути, аби підкреслити жаль з приводу того, що постійний правовий зв'язок між особою й Українською державою припинив своє існування.

9. Наявна система органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства, склалася історично і є традиційною для незалежної України; вона відповідає існуючій в Україні формі держави та багатьом зарубіжним аналогам. Проте діяльність Комісії при Президенті України з питань громадянства значною дублює діяльність спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства, тому слід внести відповідні корективи шляхом виключення повноважень, які дублюються, або передачі повноважень цієї комісії спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань громадянства.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає у з'ясуванні юридичної природи і змісту процедур з питань громадянства України, а також визначенні шляхів удосконалення чинного конституційного законодавства України у даній сфері. Головні науково-теоретичні, методологічні та практичні результати дослідження викладені у наступних *висновках*:

Громадянство – це особливий конституційно-правовий стан особи, тобто її стійкий правовий зв'язок з державою, що має паритетний характер і виявляється у взаємних правах та обов'язках сторін. Право на громадянство є невід'ємним правом особи, що визнається як національним, так і міжнародним правом. Громадянство породжує спеціальний політико-правовий статус особи, її здатність бути повноправним учасником політичного життя країни.

Як соціальне та державно-правове явище громадянство реалізується у встановленні правового стану основної частини населення держави. У цьому сенсі громадянство являє собою юридичну форму суспільного зв'язку великої групи населення в державі. Постійний правовий зв'язок особи з державою виникає й існує лише на основі належності особи до правової спільності людей, але не поза цією правовою спільністю і не раніше неї. Громадянство визначає коло осіб, які перебувають під постійною юрисдикцією держави, незалежно від місця перебування. Це коло становить не одна особа і не група осіб, а основна частина населення держави, що утворює народ, націю.

Підвищення мобільності населення, зростання транскордонного співробітництва в усіх сферах суспільного життя, посилення процесів інтернаціоналізації та глобалізації закономірно призводить до зростання кількості питань, пов'язаних з громадянством, які вимушені вирішувати компетентні державні органи. Відповідно актуалізуються проблеми оптимізації та інтенсифікації процедур розгляду питань громадянства, якомога повнішого забезпечення права на громадянство як одного з конституційних прав людини.

Сучасний порядок розгляду питань, пов'язаних з громадянством, є

результатом тривалого історичного розвитку правової доктрини, законодавства і правозастосочої практики. В еволюції громадянства (підданства) вирізняються шість основних етапів:

- 1) «царські люди» у державах Стародавнього Сходу (східних деспотіях);
- 2) полісне громадянство в античних (полісних) державах;
- 3) станове підданство і громадянство у феодальних (вотчинних) державах;
- 4) юридично рівне громадянство в капіталістичних (національних) державах;
- 5) класове ідеологізоване громадянство в соціалістичних державах;
- 6) новітнє громадянство в умовах глобалізованого, інформаційного суспільства.

Кожному з названих етапів розвитку громадянства (підданства) притаманні відповідні процедури його набуття і припинення, проте юридизація громадянства, з появою спеціалізованих юрисдикційних органів і формально-юридичним закріпленням у вигляді відповідних документів (паспортів), розпочалася тільки в епоху капіталізму і триває досі. Сучасний етап розвитку процедур з питань громадянства характеризується двома найважливішими ознаками: 1) інтернаціоналізацією (появою міжнародно-правових стандартів у сфері громадянства, появою громадянства міждержавних утворень, наприклад громадянства ЄС, тощо); 2) інформатизацією.

Процесуальний характер набуття і припинення громадянства як одна з основних ознак громадянства яскраво виражений в сучасному конституційному (державному) праві. Законодавство усіх сучасних держав передбачає, що відносини громадянства встановлюються й припиняються за особливою процедурою, в чіткому юридичному порядку, що має певні часові (темпоральні) й просторові (територіальні) межі, а повноваження щодо вирішення питань, пов'язаних із громадянством, віднесено до компетенції відповідних органів державної влади.

Порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, є різновидом юридичного процесу, і як такий має наступні ознаки: є різновидом соціального процесу; має юридичну природу; регламентується процесуальними нормами

національних і міжнародних актів; являє собою діяльність уповноважених органів держави, чітко закріплену на законодавчому рівні; складається із сукупності процесуальних дій; має на меті прийняття конкретизованих індивідуальних актів; результат фіксується в офіційних документах. Від інших різновидів юридичного процесу порядок вирішення питань, пов'язаних з громадянством, можна відрізнити завдяки системі органів, що беруть участь у розв'язанні даних питань; спеціальному законодавчому забезпеченню даної діяльності; характеру рішень, що приймаються, а також виду правових актів, що приймаються при закінченні процедури. За правовою формою діяльності процедури з питань громадянства є різновидом правозастосовчих процедур.

Вирішення питань громадянства — це конституційно-правова, правоустановча, процесуальна діяльність спеціально уповноважених на те органів державної влади, результатом якої є прийняття індивідуальних правових актів про набуття або припинення громадянства відповідної держави. Ця діяльність має конституційно-правовий (політико-правовий) характер, що виявляється передусім у змісті тих чи інших процедур, а також у юридично значущому результаті — встановленні або зміні політико-правового статусу особи, його постійного політико-правового зв'язку з державою. Це дає підстави говорити про порядок розгляду питань громадянства саме як про конституційно-правове, а не адміністративно-правове або цивільно-правове явище. Відмітною рисою цієї діяльності є також особливий склад її суб'єктів. Особа-заявник і компетентні органи виступають як учасники політико-правових відносин: фізична особа (заявник) — як реальний або потенційний елемент суверенної політичної спільності (народу), а компетентні органи влади — як структурні елементи політичної організації цієї спільності. Нарешті, акти-документи, що приймаються в результаті розгляду питань стосовно громадянства, мають правоустановчий, а не правоохоронний характер, оскільки тягнуть за собою встановлення чи зміну конституційно-правового статусу особи.

Система чинного законодавства про громадянство України, у т.ч. й щодо процедурних питань, включає: 1) Конституцію України; 2) Закон України «Про

громадянство України»; 3) інші закони України; 4) міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 5) підзаконні нормативно-правові акти. При цьому регулювання процедур з питань громадянства здійснюється здебільшого підзаконними нормативно-правовими актами, що спричиняє труднощі у пошуку нормативного матеріалу і диспропорції між матеріальними і процесуальними нормами. Тому подальший розвиток законодавства про громадянство, в т.ч. у процесуальному плані, потребує кодифікації всіх нормативно-правових актів, що стосуються даних питань, шляхом їх розміщення в єдиному законодавчому акті.

Вирішення питань, пов'язаних із громадянством України, ґрунтується на принципах демократизму, верховенства права, законності, державної мови процесу, юридичної рівності, правової охорони інтересів суспільства, об'єктивності, інтенсивності (доцільності строків) перебігу розгляду справи, самостійності компетентних органів в ухваленні правових рішень.

За своїм змістом та юридичними наслідками усі процедури щодо вирішення питань громадянства України поділяються на чотири види:

- процедура щодо встановлення та оформлення належності до громадянства України;
- процедура перевірки належності до громадянства України особою, яка перебуває за кордоном;
- процедура щодо набуття громадянства України;
- процедура щодо припинення громадянства України.

Кожен із названих видів процедур з питань громадянства, крім другого, охоплює декілька видів проваджень.

Зокрема, процедура щодо встановлення та оформлення належності до громадянства України (залежно від місця проживання особи) охоплює два види проваджень:

- провадження щодо встановлення та оформлення належності до громадянства України особою, яка проживає на території України;
- провадження щодо встановлення та оформлення належності до

громадянства України особою, яка проживає за кордоном.

У свою чергу, процедура щодо набуття громадянства України (залежно від передбачених Законом підстав набуття громадянства України) включає в себе десять видів проваджень:

1) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України за народженням;

2) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України за територіальним походженням;

3) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України внаслідок прийняття до громадянства;

4) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України внаслідок поновлення у громадянстві;

5) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України внаслідок усиновлення;

6) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя;

7) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки;

8) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини;

9) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства;

10) провадження щодо вирішення питання про набуття громадянства України за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами

України.

Нарешті, процедура щодо припинення громадянства України (залежно від передбачених Законом підстав припинення громадянства України) включає в себе три види проваджень:

1) провадження щодо вирішення питання про припинення громадянства України внаслідок виходу з громадянства України;

2) провадження щодо вирішення питання про припинення громадянства України внаслідок втрати громадянства України;

3) провадження щодо вирішення питання про припинення громадянства України за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Кожне з проваджень щодо розгляду питань, пов'язаних із громадянством, складається із семи етапів: 1) підготовка необхідних документів і подача заяви (подання); 2) розгляд документів і підготовка висновку за ними; 3) ухвалення рішення і видання правозастосовчого акту; 4) виконання рішень і видача відповідних документів; 5) контроль за виконанням рішень у справах про громадянство; 6) оскарження рішення; 7) повторне звернення. Перші п'ять етапів є основними (обов'язковими), тоді як два останні – додатковими (факультативними).

Процедури з питань громадянства України можна умовно поділити на загальні і спеціальні, що визначається кількісним складом учасників, кількістю подачі необхідних документів.

Серед процедур набуття громадянства України виокремлюється звичайний і спрощений порядок. Спрощений порядок вирішення питань про набуття громадянства України можна умовно поділити на: спрощену натуралізацію; відновлення громадянства; набуття громадянства дітьми і недієздатними особами; набуття громадянства за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України. На відміну від прийняття громадянства України в загальному порядку і спрощеної натуралізації, де розгляд заяв і ухвалення рішення приймається Президентом України протягом річного терміну, при розв'язанні питання про прийняття до громадянства України у

спрощеному порядку при «відновленні громадянства» і «зміні громадянства дітей і недієздатних» ухвалюються начальник міграційної служби в Автономній Республіці Крим, місті Києві, областях, місті Севастополі або його заступником, а також керівник дипломатичного представництва чи консульської установи України або його заступник, що знаходяться за межами України в строк до 6 місяців з дня подачі заяви і всіх необхідних документів.

Із метою приведення процедур з питань набуття громадянства України до сучасних реалій пропонується: а) створити службу перевірки рівня знань національної мови або чітко визначити, хто повинен займатися цим питанням з долученням до цього процесу відповідних спеціалістів; б) на законодавчому рівні надати визначення рівня володіння українською мовою, розробити перелік питань і завдань для визначення рівня знань мови, визначити порядок перевірки знань мови; в) розробити і використовувати під час прийняття до громадянства тестові завдання для перевірки знань з історії, основ права і культури України з метою кращої адаптації натуралізованих громадян до повсякденного життя. Крім того, за зразком зарубіжних держав в Україні доцільно запровадити урочисту церемонію прийняття до громадянства: це сприяло б підвищенню почуття патріотизму, надало б процедурі набуття громадянства України належної урочистості, засвідчувало б її значущість і непересічність у житті людини.

На відміну від процедури набуття громадянства України, де виокремлюються загальний і спрощений порядок, процедура виходу з громадянства здійснюється тільки у загальному порядку, з проходженням всіх стадій розгляду справи, незалежно від місця проживання особи, яка має бажання вийти з громадянства України (на території України чи поза її межами), та інших обставин. Проте, з урахуванням зарубіжного досвіду, вбачається доцільним запровадження спрощеного порядку виходу з громадянства для тих громадян України, котрі постійно проживають за кордоном.

З урахуванням сучасних громадсько-політичних і соціально-економічних реалій України доцільно повернутися до того обмеження на вихід із

громадянства України, котре передбачалося попередніми законами «Про громадянство України», а саме: передбачити, що у виході з громадянства України може бути відмовлено, якщо особа, яка порушила клопотання про вихід, має невиконані зобов'язання перед державою або майнові зобов'язання, з якими пов'язані інтереси юридичних чи фізичних осіб на території України.

Під втратою громадянства у вітчизняній політико-правовій практиці розуміється припинення громадянства з волі держави. Необхідним елементом процедури втрати громадянства є надання державними органами документу, який підтверджує набуття громадянином України іноземного громадянства. Проте на законодавчому рівні перелік документів, які підтверджують набуття іноземного громадянства, не закріплено. Тому варто на законодавчому рівні закріпити перелік документів, які підтверджують факт набуття громадянином України іноземного громадянства: відповідне офіційне повідомлення чи довідка, видана компетентними органами іноземної держави із зазначенням дати та підстав набуття особою громадянства цієї держави, ксерокопія паспорта громадянина іноземної держави.

Чинне законодавство з питань припинення громадянства України є недостатньо конкретним у темпоральному плані, що містить потенційну загрозу волюнтаристських та корупційних проявів. Тому в Законі України «Про громадянство України» доцільно передбачити, що загальний строк розгляду заяв і подань з питань припинення громадянства України шляхом виходу з громадянства чи його втрати становить від трьох до шести місяців.

У разі запровадження урочистої церемонії прийняття до громадянства України доцільно запровадити також певну церемонію його припинення. Можливо, вона має бути більш скромною, ніж церемонія натуралізації, проте вона має бути, аби підкреслити жаль з приводу того, що постійний правовий зв'язок між особою й Українською державою припинив своє існування.

На сьогодні, система суб'єктів, які задіяні у вирішенні питань, що стосуються громадянства України включає в себе Президента України, Комісію при Президенті України з питань громадянства, спеціально уповноважений

орган виконавчої влади з питань громадянства і підпорядковані йому органи, Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва, консульські установи. Наявна система органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства, склалася історично і є традиційною для незалежної України; вона відповідає існуючій в Україні формі держави та багатьом зарубіжним аналогам. Проте діяльність Комісії при Президентові України з питань громадянства значною дублює діяльність Спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства, що потребує внесення відповідних коректив шляхом виключення повноважень, які дублюються, або передачі повноважень цієї комісії Спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань громадянства.

Реформування системи органів державної влади, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, має здійснюватися комплексно, на чіткій концептуальній основі, з урахуванням позитивного досвіду провідних зарубіжних країн та власних політико-правових традицій. Це, у свою чергу, ставить на порядок денний проблему наукового осмислення й концептуалізації існуючих у світі процедур з питань громадянства (підданства) та відповідної інституційної структури. Такий підхід дозволить уникнути помилок у виборі основних напрямків і змісту майбутніх реформ, гармонізувати реформу у сфері громадянства з іншими реформами, що відбуваються в нашій країні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авакьян С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция / С. А. Авакьян. – С.-Пб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 643 с.
2. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
3. Адміністративне право України : словник-довідник / укл. : В. К. Шкарупа, Ю. А. Ведерніков, В. П. Підчибій. – Дніпропетровськ : Юрид. акад. МВС України, 2001. – 196 с.
4. Адміністративне право : навч. посіб. / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. – К. : Правова єдність, 2008. – 536 с.
5. Баландин В. Н. О видах юридического процесса / В. Н. Баландин, А. А. Павлушина // Известия вузов. Правоведение. – 2002. – № 4. – С. 22-33.
6. Бараніченко О. В. Подвійне громадянство в Україні : проблеми та перспективи / О. В. Бараніченко // Вісник університету «Україна». – 2010. – № 1. – С. 37-41.
7. Бедрій Б. Р. Громадянство України : конституційно-правові основи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Б. Р. Бедрій ; Львівський нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 2004. – 187 с.
8. Бисага Ю. М. Конституційно-процесуальне право : підручник / Ю. М. Бисага, В. В. Гомонай, В. І. Чечерський. – Ужгород : Ліра, 2011. – 360 с.
9. Бочаров Д. О. Правозастосовча діяльність : поняття, функції та форми : проблемні лекції / Д. О. Бочаров. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2006. – 73 с.
10. Бочаров Д. О. Поняття «правозастосовна діяльність»: операціональний аспект / Д. О. Бочаров // Право України. – 2008. – № 3. – С. 117.
11. Были объявлены основные изменения к Закону «О

гражданстве Канады» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://labour-centre.com/lang/ru/news-press/news/>.

12. Были объявлены основные изменения к Закону «О гражданстве Канады» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://labour-centre.com/lang/ru/news-press/news/id/614/>.

13. В закон «О гражданстве Грузии» вносятся изменения – СМИ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://newsgeorgia/society/20140129/216322656.html>.

14. Васильев Л. С. История Востока : в 2 т. Т.1 : учебник / Л. С. Васильев. – [3-е изд., испр. и доп.] – М. : Высш. школа, 2003. – 512 с.

15. Васильев С. В. Хозяйственное судопроизводство Украины : учеб. пособ. / С. В. Васильев. – Х. : Эспада, 2002. – 368 с.

16. Васильев С. В. Гражданский процесс : курс лекций / С. В. Васильев. – Х. : Эспада, 2010. – 688 с.

17. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.

18. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.

19. Ветютнев Ю. Ю. Аксиология правовой формы : монография / Ю. Ю. Ветютнев. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 200 с.

20. Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_048

21. Віденська конвенція про консульські зносини від 24 квітня 1963 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_047

22. Вікіпедія – вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Процес>.

23. Ворона Д. М. Законодавче регулювання міграційних процесів в Україні / Д. М. Ворона // Європейські перспективи. – 2011. – № 1. – Ч. 2. –

С. 51-57.

24. Всемирная история. Соединенные Штаты Америки [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.world-history.ru/countries_about/2208.html.

25. Всемирная история: Закат Римской империи. Раннее средневековье / А. Н. Бадак, И. Е. Войнич, Н. М. Волчек и др. – Мн. : Харвест ; М. : АСТ, 1999. – 1048 с.

26. Гавриленко О. А. Античні держави Північного Причорномор'я : біля витоків вітчизняного права (кінець VII ст. до н.е. – перша половина VI ст. н.е.). : монографія / О. А. Гавриленко. – Х. : Парус, 2006. – 352 с.

27. Гайова О. В. Закони у системі джерел права України / О. В. Гайова // Науковий вісник ЛДУВС. – 2010. – Вип. 3. – С. 50-56.

28. Галанза П. Н. Государство и право Древнего Рима / П. Н. Галанза. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1963. – 357 с.

29. Гессен В. М. Подданство, его установления и прекращение / В. М. Гессен. – СПб. : Правда, 1909. – 448 с.

30. Гетьман Є. А. Кодифікація законодавства України : поняття, особливості, види : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Є. А. Гетьман ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 20 с.

31. Головистикова А. Н. Права человека : учебник / А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцина. – М. : Эксмо, 2008. – 448 с.

32. Головки В. М. Концепція громадянства Іммануїла Валлерстайна / В. М. Головки, О. А. Фісун [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_55/Gileya55/P22_doc.pdf.

33. Гончаров И. А. Основания прекращения гражданства России и зарубежных государств / И. А. Гончаров // Право и жизнь. – 2006. – № 100 (10). – С. 174-188.

34. Гончаров И. А. Основные этапы развития законодательства о

гражданстве в России / И. А. Гончаров // Современное право. – 2006. – № 7. – С. 36-40.

35. Городяненко В. Г. Соціологія : підручник / В. Г. Городяненко. – К. : Академія, 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ebk.net.ua/Book/sociology/gorodyanenko_sotsiologiya/part2/2403.htm.

36. Городяненко В. Г. Соціологія : посіб. / В. Г. Городяненко. – К. : Академія, 1999. – 384 с.

37. Горшенев В. М. Теория юридического процесса / В. М. Горшенев. – Х. : Вища школа, 1985 – 192 с.

38. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144.

39. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06.11.1991 р. № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

40. Градовский А. Д. Начала русского государственного права : в 2 т. / А. Д. Градовский. – М. : Зерцало, 2006. – Т. 1 : О государственном устройстве. – 470 с.

41. Градовский А. Начала русского государственного права : в 3 т. / А. Градовский. – СПб. : Типогр. М. Стасюлевича, 1875. – Т. 1. – 436 с.

42. Гражданство Испании (nacionalidad española) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.espanarusa.com/article.sdf/ru/articles/143136>.

43. Гусарев С. Д. Теорія держави і права : навч. посіб. / С. Д. Гусарев, А. Ю. Олійник, О. Л. Слісаренко. – К. : Правова єдність, 2008. – 270 с.

44. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка / В. И. Даль. – М. : Рус. яз., 1982. – Т. III. – 555 с.

45. Даниленко О. В. Порядок набуття іноземцями українського громадянства в УСРР та виходу з нього у 1920-х роках / О. В. Даниленко

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvmdu/Ist/2011_3_31/danylenko.pdf.

46. Дарнопих О. Г. Магдебурзьке право як елемент становлення місцевого самоврядування в українських містах / О. Г. Дарнопих // Вісник ХНУВС. – 2006. – № 35. – С. 102–107.

47. Декларация независимости Соединенных Штатов Америки от 4 июля 1776 г. // Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права. Т. 2 / под ред. К. И. Батыра и Е. В. Поликарповой. – М. : Юристъ, 2007. – С. 53-56.

48. Декларація прав людини і громадянина, прийнята Національною Асамблеєю 26 серпня 1789 р. // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 69-70.

49. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

50. Дживелегов А. К. Средневековые города в Западной Европе / А. К. Дживелегов. – М. : Книжная находка, 2002. – 304 с.

51. Дрозд О. Ю. Стадії провадження у справах про адміністративні проступки / О. Ю. Дрозд // Держава та регіони. Серія : Право. – 2012. – № 1. – С. 32-36.

52. Європейська конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 р., ратифікована із застереженням та заявою Законом України від 20.09.2006 р. № 163-V // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 13. – С. 359.

53. Євсєєв О. П. Процедури в конституційному праві України : монографія / О. П. Євсєєв. – Х. : ФІНН, 2010. – 184 с.

54. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.

55. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред.

М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.

56. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

57. О гражданстве Кыргызской Республики : Закон Кыргызской Республики от 21.05.2007 г. № 70 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?Rgn=16892.

58. О гражданстве Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 01.08.2002 г. №136-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lawbelarus.com/repub/sub12/texc2848.htm>.

59. О гражданстве Республики Узбекистан : Закон Республики Узбекистан от 02.07.1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?Rgn=775.

60. О гражданстве Туркменистана : Закон Туркменистана от 30.09.1992 г. №740-XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?Rgn=5230.

61. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.08.2011 р. № 3671-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – Ст. 146.

62. Про громадянство України : Закон України в ред. від 16.04.1997 р. № 210/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 23. – Ст. 169.

63. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – Ст. 342.

64. Про громадянство України : Закон України від 08.10.1991 р. № 1636-XII 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 50. – Ст. 701.

65. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI //

Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 51. – Ст. 716.

66. Про імміграцію : Закон України від 7.06.2001 р. № 2491-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 41. – Ст. 197.

67. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 35. – Ст. 2317.

68. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 03.05.1994 р. № 3857-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 101.

69. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19-20. – Ст.179.

70. Про правонаступництво України : Закон України від 12.09.1991 р. № 1543-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.

71. Звіт Комісії при Президентові з питань громадянства України за 2007 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/8883.html>.

72. Звіт Комісії при Президентові з питань громадянства України за 2008 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/12805.html>.

73. Иваныш С. В. Кодификация нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации / С. В. Иваныш // Закон и право. – 2010. – № 12. – С. 38-39.

74. Исмаилов Р. Понятие гражданства / Р. Исмаилов // Юридический вестник. – 1999. – № 4. – С. 81-84.

75. Іщенко В. В. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері оподаткування : сучасні доктринальні підходи / В. В. Іщенко // Вісник Академії адвокатури України. – 2011. – № 2 (21). – С. 229- 231.

76. Катрич В. М. Історія рабовласницької держави та права Стародавньої Греції / В. М. Катрич. – К. : Вид-во Київськ. ун-ту, 1969. – 80 с.
77. Кикоть В. Я. Российское гражданство : учеб. пособ. / В. Я. Кикоть. – [3-е изд., перераб. и доп.] – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 351 с.
78. Коваленко Є. Г. Кримінальний процес України : підручник / Є. Г. Коваленко, В. Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 712 с.
79. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф. Ф. Кокошкин. – М. : Зерцало, 2004. – 312 с.
80. Колесницкий Н. Ф. Феодальное государство (VI – XV вв.) : пособие для учителей / Н. Ф. Колесницкий. – М. : Просвещение, 1967. – 271 с.
81. Колобова К. М. Возникновение и развитие Афинского государства. Лекции по истории Древней Греции (X – VI вв. до н.э.) / К. М. Колобова. – Ленинград : Изд-во Ленинградского университета, 1958. – 364 с.
82. Колобова К. М. Древняя Спарта (X – VI вв. до н.э.) / К. М. Колобова. – Ленинград : Изд-во Ленинградского университета, 1957. – 34 с.
83. Коломієць О. А. Інститут подвійного громадянства (біпатризму) у міжнародному праві : проблеми і перспективи / О. А. Коломієць // Наукові праці МАУП. – № 1(24). – 2010. – С. 296-301.
84. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
85. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник / С. А. Комаров. – [4-е изд., перераб. и доп.] – М. : Юрайт, 1998. – 416 с.
86. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

87. Конвенція про громадянство заміжньої жінки від 29 січня 1957 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_158 .

88. Конвенція про скорочення безгромадянства від 30 серпня 1961 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_240.

89. Конституционное право : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Новый Юрист, 1998. – 544 с.

90. Конституційне право України – опорний конспект лекцій [Електронний ресурс] . – Режим доступу : <http://apelyasia.org.ua/node/3664>.

91. Конституційне право України : підручник / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.

92. Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 2003. – 733 с.

93. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

94. Костуренко Т. В. Закон про громадянство Центральної Ради від 4 березня 1918 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=273%3A150512-15&catid=41%3A1-0512&Itemid=45&lang=ru.

95. Котенко В. М. Особливості реалізації процесуальних прав і законних інтересів сторін в адміністративному процесі на стадії підготовчого провадження / В. М. Котенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2010_48/48/21.pdf.

96. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – К. : Атіка, 2007. – 568 с.

97. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко – К. : Атіка, 2008. – 592 с.

98. Крестовская Н. Н. Теория государства и права : Элементарный

курс / Н. Н. Крестовская, Л. Г. Матвеева. – Х. : Одиссей, 2007. – 384 с.

99. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

100. Кримінально-процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.

101. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 208 с.

102. Кутафин О. Е. Избранные труды : в 7 т. Т.3. Российское гражданство : монография / О. Е. Кутафин. – М. : Проспект, 2011. – 592 с.

103. Ладигін С. Конституційно-правове регулювання інституту громадянства та проблема подвійного громадянства в Україні / С. Ладигін, О. Нестеренко // Юридична Україна. – № 4 (76). – 2009. – С. 25-29.

104. Левченко И. П. Российское гражданство : учеб. пособ. / И. П. Левченко, А. С. Прудников, В. Н. Калинин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 352 с.

105. Лиска І. Умови і порядок набуття закордонними українцями громадянства України / І. Лиска // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – № 4 (67). – С. 39-47.

106. Лола В. Проблеми формування громадянина України / В. Лола // Людина і політика. – 2003. – № 4. – С. 40-50.

107. Луцишин Г. І. Подвійне громадянство : «розмивання» політичної нації чи євроінтеграція? / Г. І. Луцишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/slv/2012_14/st48.pdf.

108. Майданник О. О. Про інститут громадянства / О. О. Майданник // Право України. – 1999. – № 2. – С. 70-75.

109. Макарчук В. С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн : навч. посіб. / В. С. Макарчук. – К. : Атіка, 2001. – 592 с.

110. Марчук В. М. Нариси з теорії права : навч. посіб. / В. М. Марчук, Л. В. Ніколаєва. – К. : Істина, 2004. – 304 с.

111. Мещеряков А. В. Институт гражданства : Возникновение, содержание, типы [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=127021>.

112. Микитенко Є. В. МВС України як суб'єкт здійснення державної міграційної політики / Є. В. Микитенко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2011. – № 3 (46). – С. 104-109.

113. Міжнародне право : словник-довідник / С. М. Перепьолкін, Т. Л. Сироїд, Л. А. Філяніна ; за заг. ред. Т. Л. Сироїд. – Х. : Юрайт, 2014. – 408 с.

114. Мороз В. Зовнішня міграція населення як джерело збільшення якісної складової трудового потенціалу країни / В. Мороз // Ефективність державного управління : зб. наук. праць / Львівськ. регіонал. ін.-т держ. управл. Нац. акад. держ. управл. при Президентові України. – Львів, 2010. – № 22. – С. 268-274.

115. Назаренко О. А. Співвідношення міжнародних договорів і законів України / О. А. Назаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pre/2009/Nazarenko.pdf.

116. Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС : наказ Державної міграційної служби України від 11.03.2013 р. № 48 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dmsu.gov.ua/images/files/nakaz-DMS-48.pdf>.

117. Про затвердження персонального складу Координаційної ради щодо провадження Плану інституційних реформ в сфері міграційної політики : наказ Державної міграційної служби України № 143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dmsu.gov.ua/normatyvna-baza/nakazy-dms-ukrainy/607-nakaz-143-pro-zatverdzhennia-personalnogo-skladu-koordynatsiinoi-rady-shchodo-rovadzhennia-planu-instytutsiinykh->

reform-v-sferi-mihratsiinoi-polityky.

118. Про затвердження Примірної структури територіальних органів Державної міграційної служби : наказ Державної міграційної служби України № 26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dmsu.gov.ua/normatyvna-baza/nakazy-dms-ukrainy/602-nakaz-26-pro-zatverdzhennia-prymirnoi-struktury-terytorialnykh-orhaniv-derzhavnoi-mihratsiinoi-sluzhby>.

119. Про затвердження персонального складу тимчасової Міжвідомчої комісії з питань формування та реалізації державної політики в міграційній сфері : наказ Державної міграційної служби України № 142 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dmsu.gov.ua/normatyvna-baza/nakazy-dms-ukrainy/606-nakaz-142-pro-zatverdzhennia-personalnoho-skladu-tymchasovoi-mizhvidomchoi-komisii-z-pytan-formuvannia-ta-realizatsii-derzhavnoi-polityky-v-mihratsiinii-sferi>.

120. Про затвердження зразків документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України та скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, та журналів обліку : наказ МВС України від 16.08.2012 р. № 715 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 72. – Ст. 2907.

121. Про затвердження зразків документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України : наказ МВС України від 15.09.2006 р. № 185 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 45. – Ст. 3029.

122. Про затвердження зразків документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України,

припинення громадянства України та скасування рішень про оформлення набуття громадянства України : наказ МВС України від 20.07.2006 р. № 716 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 33. – Ст. 2401.

123. Про затвердження Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України : наказ МВС України від 13.04.2012 р. № 320 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 54. – Ст. 2178.

124. Про затвердження форм заяви-анкети для оформлення тимчасового посвідчення громадянина України та журналу їх обліку : наказ МВС України від 25.12.2003 р. № 1598/260 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 4. – Ч. 2. – Ст. 186.

125. Нехай Э. А. Становление и развитие института гражданства (конституционный аспект на примере России и стран ближнего зарубежья) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Э. А. Нехай. – М., 1998. – 188 с.

126. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Сов. энцикл., 1972. – 846 с.

127. Опорний конспект з курсу «Теорія держави і права» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ebk.net.ua/Book/Konspekt/TDIP/045.htm>.

128. Опришко В. Загальнотеоретичні та практичні проблеми систематизації законодавства України / В. Опришко // Право України. – 1999. – № 12. – С. 25-30.

129. Офіційна відповідь Державної Міграційної Служби України № 6-1923/2-13 від 04.03.2013 р.

130. Палько В. І. Знання української мови – підстава для набуття громадянства України / В. І. Палько // Південноукраїнський правничий часопис. – 2008. – № 2. – С. 148-151.

131. Перепелюк В. Г. Конституційні процедури. Державно-процесуальне право : навч. посіб. / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2004. – 350 с.

132. Письменицький А. А. Теорія держави і прав : навч. посіб. /

А. А. Письменицький, Д. В. Слинько, А. С. Спаський. – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2010. – 244 с.

133. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Наукова думка ; Прецедент, 2006. – 344 с.

134. Польское гражданство для иностранцев [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

http://www.forummigracyjne.org/files/272/ulotka_obywatelstwo_ros.pdf.

135. Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень, затв. Указом Президента України від 27.03.2001 р. № 215/2001 (в редакції Указу Президента України від 27.06.2006 р. № 588/2006, з наступними змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/215/2001/>.

136. Деякі питання виконання Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2013 р. № 185 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 25. – С. 340. – Ст. 841.

137. Про затвердження зразка бланка посвідчення особи моряка : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2013 р. № 102 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 12. – С. 79. – Ст. 461.

138. Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2002 р. № 1983 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 52. – С. 132. – Ст. 2400.

139. Про затвердження Правил оформлення і видачі свідоцтва про належність до громадянства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2004 р. № 491 // Офіційний вісник України. – 2004. –

№ 15. – Ст. 1053.

140. Про створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 327 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 11. – Ст. 752.

141. Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.06.2002 р. № 844 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 25. – С. 26. – Ст. 1210.

142. Претенденты на получение канадского гражданства столкнулись с длительными задержками, реформы продолжаются [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://labour-centre.com/lang/ru/news-press/news/id/547/>.

143. Об организации государственного тестирования по русскому языку как иностранному иностранных граждан и лиц без гражданства для приема в гражданство Российской Федерации : Приказ Министерства образования Российской Федерации от 20.06.2003 г. № [Электронный ресурс].

Режим

доступа:

<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102096817&intelsearch=%EE+%E3%F0%E0%E6%E4%E0%ED%F1%F2%E2%E5>.

144. Процедура получения гражданства Греции путем натурализации (ст. 5 след. Закона 3284/2004 с изменениями согласно Закону 3838/2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.advokati.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=78&lang=ru.

145. Процедура получения гражданства : обзор существующей практики в разных странах [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://kmkspb.ru/content/view/75/92/>.

146. Российское гражданство [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravoznavec.com.ua/books/224/17038/24/>.

147. Российское гражданство : учеб. пособ. / под. ред. В. Я. Кикотя. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 351 с.
148. Рубач Л. Громадянство : набуття і припинення : брошура / Л. Рубач, М. Мілорава, В. Коцюба. – К. : Видавець Фурса С. Я., 2009. – 68 с.
149. Рябинина Е. Меняются правила получения канадского гражданства [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.russiantoronto.com/immigration/imm14020701.asp>.
150. Сборник нормативно-правовых актов новых государств Восточной Европы и Центральной Азии по вопросам гражданства. – К. : УВКБ ООН, 2005. – 600 с.
151. Серьогін В. О. Конституційне право України : навч. посіб. / В. О. Серьогін. – Х. : ХНУВС, 2010. – 368 с.
152. Сестон В. Римское гражданство / В. Сестон. – М. : Наука, 1970. – 12 с.
153. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2005. – 840 с.
154. Скірський І. В. Теорія держави і права / І. В. Скірський. – Вінниця : Видавництво, 2006. – 292 с.
155. Слинько Д. В. Співвідношення понять «режим», «провадження» та «процедура» в юридичному процесі / Д. В. Слинько // Вісник Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. № 1028. Серія : ПРАВО. – 2012. – № 12. – С. 16-19.
156. Смирнова Е. С. О правовом положении иностранцев в Древнем мире / Е. С. Смирнова // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2004. – № 5. – С. 228-230.
157. Смородин Н. М. История развития гражданства / Н. М. Смородин, В. Н. Калинин // Вестник Московского ун-та МВД России. – 2004. – № 4. – С. 145-149.
158. Совгиря О. В. Конституційне право України : навч. посіб. /

О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 632 с.

159. Совершенствование процесса получения гражданства Канады [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://labour-centre.com/lang/ru/news-press/news/id/539/>.

160. Становление и развитие раннеклассовых обществ (город и государство) / под ред. Г. Л. Курбатова, Э. Д. Фролова, И. Я. Фроянова. – Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1986. – 336 с.

161. Суржинський М. І. До питання про природу громадянства як суб'єктивного права / М. І. Суржинський // Держава і право. – 2012. – Вип. 55. – С. 171-177.

162. Суржинський М. І. Принципи громадянства : поняття, теоретичні проблеми систематизації та класифікації / М. І. Суржинський // Альманах права. – 2012. – № 3. – С. 443-447.

163. Суржинський М. І. Конституційно-правове регулювання громадянства України / М. І. Суржинський // Держава і право. – 2007. – № 3 (№ 37) – С. 189–195.

164. Суржинський М. І. Правові аспекти громадянства Європейського Союзу / М. І. Суржинський // Держава і право. – № 29. – С. 228-233.

165. Суржинський М. І. Система державних органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства пострадянських країн : порівняльний аналіз / М. І. Суржинський // Держава і право. – Вип. 48. – С. 156-162.

166. Таликін Є. А. Стадія в структурі господарської процесуальної форми / Є. А. Таликін // Актуальні проблеми права : теорія і практика. – 2012. – № 25. – С. 513-524.

167. Теліпко В. Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України : навч. посіб. / В. Е. Теліпко. – К. : Центр уч. літ., 2009. – 586 с.

168. Теория государства и права: учебник / под ред. Р. А.

Ромашова. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2005. – 630 с.

169. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

170. Теорія держави і права : навч. посіб. / за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2004 – 368 с.

171. Теорія держави і права : навч. посіб. / за заг. ред. І. М. Погрібного. – Х. : ХНУВС, 2010. – 274 с.

172. Теорія держави і права : підручник / за заг. ред. С. Л. Лисенкова. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 448 с.

173. Теорія держави та права : навч. посіб. / упоряд. Л. М. Шестопалова. – К. : Прецедент, 2006. – 197 с.

174. Тертышников В. И. Основы гражданского судопроизводства Украины / В. И. Тертышников. – Х. : Изд. СПД ФЛ Вапнярчук Н. Н., 2006. – 256 с.

175. Тест на гражданство Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.russian-test.com/tests/test_for_citizenship.

176. Тлумачний словник з теорії держави і права / авт.-упоряд. К. Г. Волинка. – К. : Магістр – XXI ст., 2006. – 112 с.

177. Тодыка Ю. Н. Гражданство Украины : конституционно-правовой аспект : учеб. пособ. / Ю. Н. Тодыка. – Х. : Факт, 2002. – 254 с.

178. Тодыка Ю. Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине : монография / Ю. Н. Тодыка, О. Ю. Тодыка. – К. : Ін Юре, 2004. – 368 с.

179. Толкачова І. Значення принципів громадянства України для реалізації прав та свобод людини і громадянина / І. Толкачова // Право України. – 2010. – № 12. – С. 266-271.

180. Толкачова І. А. Підстави набуття громадянства в Україні і країнах СНД / І. А. Толкачова // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 101-105.

181. Угода між Україною і Киргизькою Республікою про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають у Киргизькій Республіці, та громадянами киргизької республіки, які постійно проживають в Україні, і запобігання випадків безгромадянства та подвійного громадянства від 28.01.2003 р. (ратифікована Законом від 20.11.2003 р. № 1319-IV) // Офіційний вісник України. – 2006. – № 37. – Ст. 2561.

182. Угода між Україною і Республікою Білорусь про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці Білорусь, і громадянами Республіки Білорусь, які постійно проживають в Україні від 12.03.1999 р. (ратифікована Законом від 21.10.1999 р. № 1186-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/112_510.

183. Угода між Україною і Республікою Казахстан про спрощений порядок набуття і припинення громадянства громадянами України, які постійно проживають у Республіці Казахстан, та громадянами Республіки Казахстан, які постійно проживають в Україні, і запобігання випадків безгромадянства та подвійного громадянства від 19.05.2000 р. (ратифікована Законом від 14.09.2000 р. № 1940-III) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/398_100.

184. Угода між Україною і Республікою Таджикистан про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці Таджикистан, і громадянами Республіки Таджикистан, які постійно проживають в Україні від 06.07.2001 р. (ратифікована Законом від 11.07.2002 р. № 115-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Ч. 2. – Ст. 796.

185. Угода між Україною та Грузією про спрощений порядок набуття та припинення громадянства громадянами Грузії, які постійно проживають в Україні, та громадянами України, які постійно проживають в Грузії, та попередження випадків безгромадянства та подвійного

громадянства від 01.07.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/268_081.

186. Угода між Україною та Грузією про спрощений порядок набуття та припинення громадянства громадянами Грузії, які постійно проживають в Україні, та громадянами України, які постійно проживають в Грузії, та попередження випадків безгромадянства та подвійного громадянства від 06.03.2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 38. – Ст. 722.

187. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Кыргызской Республики, Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Кыргызской Республики : Указ Президента Кыргызской Республики от 25.10.2007 г. УП №473 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=19525.

188. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь, и образовании при Президенте Республики Беларусь Комиссии по вопросам гражданства : Указ Президента Республики Беларусь от 17 ноября 1994 г. №209 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lawbelarus.com/repub/sub28/texf4588.htm>.

189. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Узбекистан : Указ Президента Республики Узбекистан от 20 ноября 1992 г. №УП-500 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=6332.

190. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102078527&intelsearch=%EE+%E3%F0%E0%E6%E4%E0%ED%F1%F2%E2%E5>.

191. Питання Державної міграційної служби України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 147. – Ст. 1239.

192. Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» : Указ Президента України від 27.03.2001 р. № 215/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 13. – Ст. 533.

193. Питання організації виконання Закону України «Про імміграцію» : Указ Президента України від 07.08.2001 р. № 596/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 1465.

194. Про внесення змін до Указу Президента України від 27 березня 2001 року № 215 : Указ Президента України // Офіційний вісник України. – 2012. – № 42. – С. 23. – Ст. 1601.

195. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України від 30.05.2011 р. № 622/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 42. – С. 30. – Ст. 1714.

196. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 094. – Ст. 3334.

197. О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 03.05.2002 г. № 62-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102076066&intelsearch=%EE+%E3%F0%E0%E6%E4%E0%ED%F1%F2%E2%E5>.

198. Федчишин М. Громадянство України. Законодавче регулювання / М. Федчишин // Віче. – 2001. – № 8. – С. 145-150.

199. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 536 с.

200. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. – [3-є вид., перероб. та доп.] – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.

201. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права : учеб.

пособие / сост. В. Н. Садилов ; под ред. З. М. Черниловского. – М. : Гардарики, 1998. – 767 с.

202. Царский указ 1700 г. // Систематический свод законов Российской империи. – Т. VI. – СПб., 1890. – С. 45.

203. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова. – Х. : Право, 2002. – 432 с.

204. Церемония получения американского гражданства [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://world.lib.ru/h/hellwig_t/procedurapoluchenija_amerikanskogograzhdanstwa.shtml.

205. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

206. Цивільний процес : навч. посіб. / за ред. В. А. Кройтора. – Х. : Вид-во ХНУВС, 2009. – 278 с.

207. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-41, 42. – Ст. 492.

208. Чалий П. Ф. Элемент державності – інститут громадянства / П. Ф. Чалий // Політика і час. – 2001. – № 1. – С. 38-46.

209. Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права : учебник / З. М. Черниловский. – М. : Юрист, 1996. – 576 с.

210. Чичерин Б. Н. Общее государственное право / Б. Н. Чичерин. – М. : Зерцало, 2006. – 536 с.

211. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підруч. / Шаповал В. М. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 480 с.

212. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підруч. / В. М. Шаповал. – К. : АртЕК ; Вища школа, 1997. – 264 с.

213. Шемчук О. О. Система правового статусу особи : теоретичні і

методологічні проблеми аналізу / О. О. Шемчук, О. С. Новіков // Наукові праці МАУП. – 2011. – № 1 (28). – С. 151-155.

214. Шилова О. В. Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению законодательства Российской Федерации о гражданстве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / О. В. Шилова. – М., 2006. – 203 с.

215. Ширіна С. А. Особливості та проблеми судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з безпекою дорожнього руху / С. А. Ширіна // Вісник Запорізького нац. ун-ту. – 2011. – № 4. – С. 165-170.

216. Шкляр С. В. Окремі проблеми конкуренційного процесу / С. В. Шкляр // Вісник Академії адвокатури України. – № 1(20). – 2011. – С. 50- 56.

217. Шкумбатюк К. Уникнення та скорочення безгромадянства як фактор соціальної стабільності у державі / К. Шкумбатюк // Ефективність державного управління. – 2010. – Вип. 25. – С. 117-123.

218. Штефан М. Й. Цивільний процес : підручник / М. Й. Штефан. – [2-ге вид., перероб. та доп.] – К. : Ін Юре, 2001. – 696 с.

219. Шулятицький С. І. Окремі недоліки правового регулювання інституту подвійного громадянства в Україні / С. І. Шулятицький // Часопис Івано-Франк. ун-ту права ім. Короля Данила Галицького. – 2011. – № 3. – С. 153-158.

220. Шульга А. М. Поняття «людина», «особистість», «індивід», «громадянин» як елементи професійної правосвідомості юриста / А. М. Шульга [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2012_56/56/10.pdf.

221. Электронное правительство : госуслуги [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gosuslugi.ru/pgu/>.

222. Юридична енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://student-lib.net/law_encyclopedia_ua.php?

letter=%FE&word_id=9281.

223. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А – Г. – 672 с.

224. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1999. – Т. 2 : Д – Й. – 744 с.

225. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5 : П – С. – 736 с.

226. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 6 : Т – Я. – 768 с.

227. Юридичний словник / за ред. Б. М. Бабія, В. М. Корецького, В. В. Цветкова. – К. : Наукова думка, 1974. – 847 с.

228. Яковюк І. В. Громадянство ЄС: поняття і співвідношення з національним громадянством / І. В. Яковюк // Проблеми законності. – 2010. – № 107. – С. 13-22.

229. Янковський С. А. Міжнародно-правові аспекти інституту громадянства у контексті європейської правової традиції / С. А. Янковський // Форум права. – 2001. – № 3 – С. 909-914 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11jcaept.pdf>.

230. Янковський С. А. Правова сутність інституту громадянства ЄС / С. А. Янковський // Право і безпека. – 2011. – № 4 (41). – С. 43-49.

231. IMMIGRATION AND NATIONALITY ACT [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.f6da51a2342135be7e9d7a10e0dc91a0/?vgnextoid=fa7e539dc4bed010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&vgnnextchannel=fa7e539dc4bed010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&C_H=act.

232. Immigration and nationality Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.f6da51a2342135be7e9d7a>

10e0dc91a0/?vgnextoid=fa7e539dc4bed010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&
vgnextchannel=fa7e539dc4bed010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&CH=act.

233. Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 [Электронный
ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/section/1>.

234. Shearer I. Nationality and Statelessness / I. Shearer, B. Opeskin //
Foundations of International Migration Law / ed. by B. Opeskin, R. Perruchoud,
J. Redpath-Cross. – Cambridge : Cambridge University Press, 2012. – P. 93-
122.

235. The Naturalization Test [Электронный ресурс]. – Режим доступа
: <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=dd7ffe9dd4aa3210VgnVCM1000000b92ca60aRCRD&vgnextchannel=d7ffe9dd4aa3210VgnVCM1000000b92ca60aRCRD>.

