

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ЛАЗАРЄВ ВІКТОР ВІКТОРОВИЧ

УДК 342.71(477)

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

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право;
муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2014

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано на кафедрі загальноправових дисциплін навчально-наукового інституту права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ, МВС України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
СЕРЬОГІН Віталій Олександрович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ,
начальник кафедри конституційного
та міжнародного права факультету підготовки
фахівців для підрозділів боротьби
з кіберзлочинністю та торгівлею людьми.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
ЛЮБЧЕНКО Павло Миколайович,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
професор кафедри державного будівництва;

кандидат юридичних наук, доцент
БОНЯК Валентина Олексіївна,
Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ,
начальник кафедри теорії та історії
держави і права.

Захист відбудеться «03» жовтня 2014 року о 09.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.700.02 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. 50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. 50-річчя СРСР, 27.

Автореферат розісланий «01» вересня 2014 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

М.Ю. Бурдін

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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 унеможливають 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. Лютюк, 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 напрямами 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 Президенті 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.

Структура і обсяг роботи. Згідно із метою і задачами дослідження дисертація складається зі вступу, двох розділів, що об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (235 найменувань) та додатку. Загальний обсяг дисертації складає 199 сторінок, з яких основного тексту – 173 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються ступінь її наукової розробленості, мета і задачі роботи, її методологічна основа, предмет і об'єкт дослідження, зв'язок роботи з науковими програмами і планами, практичне значення отриманих результатів та їх апробація, основні положення, що виносяться на захист.

Розділ 1 «Процедури з питань громадянства: історико-теоретичні аспекти» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Громадянство як конституційно-правова категорія: поняття, ознаки, принципи»* робиться спроба всебічно розглянути цей політико-правовий феномен, виокремити його суттєві риси та надати його державно-правову характеристику.

У результаті узагальнення висловлених у сучасній конституційно-правовій науці визначень громадянства виокремлено чотири основні підходи до його розуміння: 1) як приналежності особи до держави; 2) як правового зв'язку особи з державою; 3) як політико-правового зв'язку особи з державою; 4) як особливого правового стану.

Стверджується, 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. Відзначається, що право на громадянство є невід'ємним правом особи, котре визнається як національним, так і міжнародним правом.

Громадянство України ґрунтується на принципах: єдиного громадянства; попередження виникнення випадків без громадянства; 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; можливості вільного виходу з громадянства; гарантованості захисту державою своїх громадян за кордоном, неприпустимості видачі громадянина іноземній державі. Відзначається, що 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

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 однією з важливих ознак громадянства є також процесуальний характер його набуття і припинення. Адже 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 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 в ухваленні державно-владних рішень.

У підрозділі 1.2 «Вирішення питань, пов'язаних із громадянством, як різновид юридичного процесу» з позицій сучасної теорії юридичного процесу робиться спроба з'ясувати юридичну природу порядку вирішення питань, пов'язаних із громадянством, розкриваються особливості процедур з питань громадянства, здійснюється їх класифікація, виокремлюються окремі види проваджень тощо.

Встановлено, що порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, є різновидом юридичного процесу. Як такий він характеризується наступними ознаками: 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, 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, відрізняється за: а) системою органів, що беруть участь у розв'язанні даних питань; б) спеціальним законодавчим забезпеченням даної діяльності; в) характером рішень, що приймаються; г) видом правових актів, що приймаються при закінченні процедури.

Особа-заявник і компетентні органи виступають при цьому як учасники політико-правових відносин: фізична особа (заявник) – як реальний або потенційний елемент суверенної політичної спільноти (народу), а компетентні органи влади – як структурні елементи політичної організації цієї спільноти. Акти-документи, що приймаються в результаті розгляду питань щодо громадянства, мають правоустановчий, а не правоохоронний характер, оскільки тягнуть за собою зміну конституційно-правового статусу особи. Вирішення питань, пов'язаних із громадянством, належить до категорії законодавчих конституційно-правових процедур, оскільки перелік органів, що беруть у вирішенні цих питань, а також їхню компетенцію в даній сфері визначено Законом «Про громадянство України», а зміст і строки всіх його стадій – підзаконними актами.

Зроблено висновок, 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.

Аналіз чинного Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень дав змогу за змістом та юридичними наслідками усі процедури щодо вирішення питань громадянства України розподілити 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.

Зокрема, процедура щодо встановлення та оформлення належності до громадянства України (залежно від місця проживання особи) охоплює два види проваджень: 1) щодо встановлення та оформлення належності до громадянства України особою, яка проживає на території України; 2) 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) щодо вирішення питання про припинення громадянства України внаслідок виходу з громадянства України; 2) щодо вирішення питання про припинення громадянства України внаслідок втрати громадянства України; 3) щодо вирішення питання про припинення громадянства України за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

У підрозділі 1.3 «Еволюція процедур із питань громадянства у вітчизняній та зарубіжній політико-правовій практиці» робиться спроба всебічно розглянути основні етапи формування й розвитку

процедур із питань громадянства, з'ясувати певні закономірності та особливі риси, притаманні кожному з таких етапів.

Характер політико-правових відносин між особою та державою змінювався разом зі зміною типу й форми держави, а також засад правового статусу особи. У загальному процесі еволюції громадянства (підданства) виокремлено наступні 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, тощо); 2) інформатизацією.

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, коли здобувачам громадянства необхідно проходити декілька етапів для позитивного результату. В умовах подальшої глобалізації та посилення міграційних процесів розвинені країни роблять процедури набуття громадянства дедалі жорсткішими. Так, останнім часом до процедури набуття громадянства ряд країн додали іспити на знання національної мови, культури, звичаїв, права.

У підрозділі 1.4 «Нормативно-правова основа процедур із питань громадянства України» здійснено аналіз чинного національного законодавства і міжнародно-правових актів, котрі регламентують порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством України.

Встановлено, що регулювання процедур з питань громадянства не обмежується тими джерелами, які зазначені у ст. 4 чинного Закону України «Про громадянство України». Нині вона значно ширша і включає: 1) Конституцію України; 2) міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 3) Закон України

«Про громадянство України»; 4) інші закони; 5) підзаконні нормативно-правові акти. Констатовано, що регулювання процедур з питань громадянства здійснюється здебільшого підзаконними нормативно-правовими актами. Це зумовлено тим, що в Конституції України і Законі України «Про громадянство України» передбачено здебільшого матеріальні норми щодо громадянства, тоді як підзаконні нормативні акти регулюють саме процедурні його аспекти: порядок подання заяв та інших документів з питань громадянства, порядок провадження і прийняття рішень за заявами і поданнями з питань громадянства, строки провадження, порядок виконання прийнятих рішень тощо.

З метою удосконалення системи законодавства про громадянство пропонується норми підзаконних нормативно-правових актів, що видані для конкретизації і виконання Закону України «Про громадянство України», вивести на рівень законів шляхом кодифікації всіх нормативно-правових актів, які містять як матеріальні, так і процесуальні норми щодо громадянства, розмістивши їх в одному законодавчому акті. Взірцем у даному аспекті може слугувати Кодекс про грецьке громадянство (KEI – закон 3284/2004), в якому досить повно і системно врегульовано як матеріальні, так і процесуальні моменти, пов'язані з громадянством.

Розділ 2 «Порядок розгляду питань, пов'язаних із громадянством України, за чинним законодавством України» теж складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Основні стадії розгляду питань, пов'язаних із громадянством України» здійснено розподіл порядку розгляду питань громадянства України на складові елементи з точки зору їх змісту, черговості, наступництва, тривалості, суб'єктного складу, кінцевого результату, юридичних наслідків.

Стадії розгляду справи визначено як самостійні, пов'язані між собою процесуальними нормами частини процесу, розмежовані одна від одної підсумковим процесуальним рішенням, які характеризуються безпосередніми завданнями, колом учасників провадження у справі, порядком виконання процесуальних дій і характером процесуальних відносин. Усі вони тісно пов'язані між собою спільною метою та єдністю принципів. Водночас кожна окрема стадія відрізняється від інших конкретним завданням, 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 акту розпочинається нова стадія. Стадії слідує одна за одною; наступна, як правило, починається лише після того, як закінчено попередню, і спирається на її результат.

Виокремлено наступні стадії 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 акту; 4) виконання рішень і видача відповідних документів; 5) контроль за виконанням рішень у справах про громадянство; 6) оскарження рішення; 7) повторне звернення. Відзначається, що розгляд конкретних справ щодо громадянства далеко не завжди проходить всі сім етапів. На основі цього критерію виділено основні та додаткові етапи розгляду питань, пов'язаних з громадянством. До основних (обов'язкових) віднесено перші п'ять етапів розгляду справи, оскільки вони присутні при розгляді усіх справ стосовно громадянства. Останні два етапи зустрічаються досить рідко, оскільки 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. Звідси випливає, що останні етапи розгляду справи – оскарження і повторне звернення – можна вважати додатковим (факультативними) етапами розгляду справи.

Підрозділ 2.2 «Особливості процедур, пов'язаних із набуттям громадянства України» присвячений з'ясуванню специфічних рис, притаманних тим процедурам, котрі опосередковують встановлення постійного правового зв'язку між фізичною особою та Україною.

Відзначено, що найбільш поширеним способом набуття громадянства є так зване укорінення або набуття громадянства в порядку натуралізації. Набути громадянство України шляхом натуралізації за індивідуальними заявами можуть іноземні громадяни та особи без громадянства, виконавши умови ст. 16 Закону України «Про громадянство України». Ці умови можуть не враховуватися тільки у виняткових випадках – щодо осіб, які мають видатні заслуги перед Українською державою. Рішення щодо цих осіб приймає особисто Президент України.

Відзначено, 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», а для набуття громадянства Греції шляхом натуралізації необхідно довести «інтеграцію до грецького суспільства».

На підставі результатів аналізу підстав набуття громадянства України, серед зазначених у ст. 6 Закону України «Про громадянство України», виокремлено загальну і спеціальну процедуру набуття громадянства. Під загальною процедурою набуття громадянства

пропонується розуміти процедуру з проходженням всіх етапів розгляду справи, за якої остаточне рішення приймає Президент України. Спеціальна ж процедура щодо громадянства передбачає меншу кількість етапів розгляду справи і остаточне рішення приймається не Президентом України, а іншими уповноваженими на це органами.

На прикладі Великобританії, Канади, Росії та США продемонстровано доцільність: 1) створення спеціальної служби перевірки рівня знань національної мови; 2) законодавчого визначення поняття «рівень володіння українською мовою»; 3) розробки переліку питань і завдань для визначення рівня знань мови; 4) визначення порядку перевірки знань мови (тестування); 5) розробки і використання тестових завдань для перевірки знань з історії, основ права і культури України з метою кращої адаптації натуралізованих громадян до повсякденного життя.

Відзначено, що у багатьох провідних країнах світу (зокрема, в 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. Запропоновано 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.

Важливою умовою набуття громадянства України є наявність законних джерел існування. Проте, наводячи вичерпний перелік законних джерел існування, законодавець не вказує, які саме документи можуть це підтвердити. З метою удосконалення відповідних процедур запропоновано в Законі «Про громадянство України» та в Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України і виконання прийнятих рішень речення «документ про наявність законних джерел існування» доповнити словами: «(довідка про доходи; довідка із сільської (селищної) ради про заняття сільськогосподарською діяльністю; довідка про відкриття рахунку в банку)».

Підрозділ 2.3 «Особливості процедур, пов'язаних із припиненням громадянства України» присвячено дослідженню специфічних рис, притаманних тим процедурам, котрі опосередковують розірвання постійного правового зв'язку між фізичною особою та Україною.

У ст. 17 Закону «Про громадянство України» надається вичерпний перелік підстав припинення громадянства України. Незалежно від місця проживання особи, яка має бажання вийти з громадянства України (чи на території України, чи поза її межами), процедура виходу з громадянства здійснюється у загальному порядку з проходженням всіх стадій розгляду справи. Натомість, закордонний досвід регулювання

припинення громадянства знає чимало протилежних прикладів. Наведено аргументи на користь запровадження спрощеного порядку припинення громадянства України особами, які постійно проживають за кордоном.

Здійснено доктринальне розмежування понять «вихід з громадянства» і «втрата громадянства». Стверджується, що втрата громадянства – це фактичне припинення постійного правового зв'язку з державою, що виявилось у певних діях фізичної особи. Натомість 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.

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 8 місяців з дня їх надходження. Стверджується, що такий «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 пропонується становити на рівні від 3 до 6 місяців.

У підрозділі 2.4 «Система органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, їх компетенція та організація роботи» здійснено аналіз наявної інституційної складової механізму реалізації процедур з питань громадянства України, а також її порівняння із зарубіжними аналогами. Стверджується, що вітчизняна система органів, котрі беруть участь у вирішенні питань громадянства, склалася історично і є традиційною для незалежної України; вона загалом 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 повної ліквідації названої Комісії.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні 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*:

1. 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. Конституційно-правовий характер цієї діяльності 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. Відмінною 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 право установчий характер, оскільки тягнуть за собою встановлення чи зміну конституційно-правового статусу особи.

2. Система чинного законодавства про громадянство України, у т. ч. й щодо процедурних питань, включає: 1) Конституцію України; 2) міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 3) Закон України «Про громадянство України»; 4) інші закони 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.

3. 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 державно-владних рішень.

4. За своїм змістом та юридичними наслідками усі процедури щодо вирішення питань громадянства України поділяються на чотири види: 1) процедура щодо встановлення та оформлення належності до громадянства України; 2) процедура перевірки належності до громадянства України особою, яка перебуває за кордоном; 3) процедура щодо набуття громадянства України; 4) процедура щодо припинення громадянства України. Кожен із названих видів процедур з питань громадянства, крім другого, охоплює декілька видів проваджень.

5. 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).

6. 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. Натомість процедура виходу з громадянства здійснюється тільки у загальному порядку, з проходженням усіх стадій розгляду справи, незалежно від місця проживання особи, яка має бажання вийти з громадянства України та інших обставин.

7. Із метою приведення процедур з питань набуття громадянства України до сучасних вимог пропонується:

- створити службу перевірки рівня знань національної мови або чітко визначити, хто має займатися цим питанням; на законодавчому рівні надати визначення рівня володіння українською мовою, розробити перелік питань і завдань для визначення рівня знань мови, визначити порядок перевірки знань мови;

- 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;

- запровадити урочисту церемонію прийняття до громадянства, а також церемонію припинення громадянства України;

- запровадити спрощений порядок виходу з громадянства для тих громадян України, котрі постійно проживають за кордоном;

- передбачити можливість відмови у виході з громадянства України, 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;

– на законодавчому рівні закріпили перелік документів, які підтверджують факт набуття громадянством України іноземного громадянина: 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;

– 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;

– оптимізувати систему органів, які задіяні у вирішенні питань громадянства України, шляхом ліквідації Комісії при Президентові України з питань громадянства і передачі її повноважень Спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань громадянства.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Лазарєв В. В. Основні етапи становлення і розвитку інституту громадянства / В. В. Лазарєв // *Право і Безпека*. – 2009. – № 1. – С. 113–117.

2. Лазарєв В. В. Система законодавства про громадянство України / В. В. Лазарєв // *Право і Безпека*. – 2010. – № 2 (34). – С. 11–15.

3. Лазарєв В. В. Порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, як різновид юридичного процесу / В. В. Лазарєв // *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. – 2010. – № 2 (49). – С. 111–120.

4. Лазарєв В. В. Перевірка рівня знань мови як елемент процедури набуття громадянства України / В. В. Лазарєв // *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. – 2010. – № 934. – С. 247–249.

5. Лазарєв В. В. Наявність законних джерел існування як підстава набуття громадянства України / В. В. Лазарєв // *Форум права*. – 2011. – № 4. – С. 443–446.

6. Лазарєв В. В. Система государственных органов, участвующих в решении вопросов, касающихся гражданства Украины / В. В. Лазарєв // *Закон и жизнь*. – 2013. – № 9/2 (261). – С. 246–249.

7. Лазарєв В. В. Розвиток інституту громадянства: історичний аспект / В. В. Лазарєв // *Держава і право: проблеми становлення і розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., (м. Суми, 16–17 трав. 2009 р.)* / Сумська філія ХНУВС. – Суми : Фабрика друку, 2009. – С. 32–34.

8. Лазарєв В. В. Тестування як елемент процедури з питань громадянства у зарубіжних країнах / В. В. Лазарєв // *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : матеріали наук.-практ. конф., (м. Харків, 23 трав. 2009 р.)*. – Х. : ХНУВС, 2009. – С. 260–262.

9. Лазарєв В. В. Проблеми оптимізації системи органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України / В. В. Лазарєв // *Від*

громадянського суспільства – до правової держави : тези V Міжнар. наук. конф. студентів та молодих вчених (м. Харків, 26–27 лют. 2010 р.). – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2010. – С. 183–184.

10. Лазарєв В. В. Щодо визначення основних етапів розгляду питань, пов'язаних з громадянством України / В. В. Лазарєв // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 5 черв. 2010 р.). – Х. : ХНУВС, 2010. – С. 207–209.

11. Лазарєв В. В. Порядок рішення вопросов, связанных с гражданством, как разновидность правоприменительной деятельности / В. В. Лазарев // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для органов внутренних дел Республики Беларусь : тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Минск, 30 июн. 2010 г.). – Минск : Акад. МВД, 2010. – С. 45.

12. Лазарєв В. В. Загальний і спрощений порядок набуття громадянства України / В. В. Лазарєв // Стан та перспективи розвитку правової культури в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. (25 лют. 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=941.

13. Лазарєв В. В. Проблеми вдосконалення принципу неможливості позбавлення громадянства громадянина України / В. В. Лазарєв // Актуальні проблеми функціонування держави та тенденції захисту прав і свобод людини : матеріали наук.-практ. Інтернет-конф. (4 жовт. 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=62%3A2011-09-29-17-23-56&catid=14%3A-2&Itemid=10&lang=ru.

14. Лазарєв В. В. Проблеми вдосконалення порядку виходу з громадянства України / В. В. Лазарєв // Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові підходи дослідження : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 23 жовт. 2012 р.). – Х. : ХНУВС, 2012. – С. 110–112.

15. Лазарєв В. В. Щодо визначення системи принципів процедур з питань громадянства України / В. В. Лазарєв // Національні та міжнародні механізми захисту прав людини : матеріали II міжнар. наук.-практ. конф., (м. Харків, 26 жовт. 2013 р.). – Х. : ХНУВС, 2013. – С. 170–173.

АНОТАЦІЇ

Лазарєв В. В. Процедури з питань громадянства України: конституційно-правовий аспект. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2014.

У дисертації досліджено юридичну природу і зміст процедур з питань громадянства України, а також з'ясовано шляхи удосконалення чинного конституційного законодавства України у даній сфері.

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. Здійснено класифікацію процедур і проваджень щодо вирішення питань громадянства України; виокремлено їх стадії. Виокремлено основні принципи, на основі яких здійснюються процедури з питань громадянства України

Сформульовано пропозиції щодо змін та доповнень до чинного конституційного законодавства України в аспекті удосконалення процедур з питань громадянства. Запропоновано інституційно-функціональні зміни, спрямовані на оптимізацію системи органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України.

Ключові слова: громадянство, юридичний процес, стадії юридичного процесу, процедури з питань громадянства, конституційно-правовий процес, органи з питань громадянства України.

Лазарев В. В. Процедуры по вопросам гражданства Украины: конституционно-правовой аспект. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2014.

В диссертации исследованы юридическая природа и содержание процедур по вопросам гражданства Украины, а также выяснены пути совершенствования действующего конституционного законодательства Украины в данной сфере.

Обосновано, что одним из атрибутивных признаков гражданства является процессуальный характер его приобретения и прекращения. Доказано, что порядок решения вопросов, связанных с гражданством, является разновидностью конституционно-правового процесса, а именно конституционной правоприменительной (правоустанавливающей)

деятельностью.

Осуществлена классификация процедур и производств по решению вопросов гражданства Украины; выделены их стадии. Раскрыты особенности отдельных процедур по вопросам гражданства Украины и системы органов, участвующих в решении этих вопросов. Выделены основные принципы, на основе которых осуществляются процедуры по вопросам гражданства Украины

Сформулированы предложения относительно изменений и дополнений в действующее конституционное законодательство Украины в аспекте совершенствования процедур по вопросам гражданства. Предложены институционально-функциональные изменения, направленные на оптимизацию системы органов, участвующих в решении вопросов гражданства Украины.

Ключевые слова: гражданство, юридический процесс, стадии юридического процесса, процедуры по вопросам гражданства, конституционно-правовой процесс, органы по вопросам гражданства Украины.

Lazarev V. V. Procedures in matters of Ukrainian citizenship: constitutional-legal aspect. – *Manuscript.*

Thesis for a candidate's degree of the by the speciality 12.00.02 – constitutional law, municipal law. – Kharkiv National University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2014.

The thesis is devoted to the study of the procedures concerning Ukrainian citizenship legal nature and content, and also clarified ways to improve existing constitutional legislation of Ukraine in this sphere.

It is proved that one of the attribute of citizenship is a procedural nature of its acquisition and termination. We prove that the procedure for dealing with issues related to citizenship, is a kind of constitutional-legal process, namely constitutional enforcement (right-establish) activities. The classification of procedures and facilities in matters of Ukrainian citizenship is made, their steps are highlighted. The basic principles of the procedures in matters of Ukrainian citizenship are pointed out.

It would make proposals for amendments to the current constitutional legislation of Ukraine in the aspect of improving procedures for citizenship. A functional-institutional changes aimed at optimizing organ systems involved in matters of citizenship of Ukraine are formulated.

Keywords: citizenship, legal process, stages of legal process, procedures in matters of citizenship, constitutional-legal process, authorities on issues of Ukrainian citizenship.