

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

ЧИРИК ОЛЕНА ЮРІЇВНА

УДК 342.9:314.15

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАБУТТЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2015

Дисертацією є рукописом.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України

Науковий керівник : доктор юридичних наук, професор
Настюк Василь Якович, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Синявська Олена Юхимівна, Харківський національний університет внутрішніх справ, начальник навчально-наукового інституту заочного та дистанційного навчання

кандидат юридичних наук

Георгієвський Юрій Валентинович, Головне територіальне управління юстиції у Харківській області, начальник управління

Захист відбудеться “18” грудня 2015 року о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024,

м. Харків, вул. Пушкінська, 77

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024,

м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розіслано “12” листопада 2015 р.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

В. Ю. Шепітько

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Важливою умовою розвитку української держави є зміцнення її правових основ, формування якісно нової правової системи захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в усіх сферах суспільних відносин, у тому числі при набутті громадянства України. Спеціально уповноваженими органами державної влади, які професійно і на постійній основі забезпечують законність і правопорядок у сфері громадянства, є органи міграційної служби України. При цьому широкий спектр повноважень міграційних органів і процедурна складність їх здійснення вимагають з'ясування адекватних адміністративно-правових засад, які визначали б їх сутність та місце при вирішенні питань реалізації конституційного права людини на громадянство України.

Проте нормативно-правове регулювання інституту громадянства України наразі залишається досить неоднозначним, фрагментарним і неузгодженим, а процес його формування носить здебільшого безсистемний і непослідовний характер, стосуючись переважно лише окремих аспектів його організації, без урахування потреб правоохоронної практики і досвіду зарубіжних країн. Так, на сьогодні все ще остаточно не отримали належного законодавчого регламентування процедурні аспекти діяльності органів міграційної служби, питання профілактики правопорушень та застосування заходів державного примусу, а також механізм позасудового оскарження.

Наведені недоліки адміністративно-правового забезпечення інституту громадянства мають наслідком негативну тенденцію щодо збільшення звернень про порушення прав зацікавлених осіб в розглядуваній сфері. Зокрема, у 2014 р. Головним управлінням Державної міграційної служби в Харківській області було розглянуто 34 скарги щодо порушень законодавства при набутті громадянства, лише за 9 місяців 2015 р. тим же органом із тих же питань розглянуто більше 200 звернень.

Загальні аспекти адміністративно-правових засад набуття громадянства в Україні досліджувалися у працях таких вітчизняних вчених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.М. Гаращук, Ю.В. Георгієвський, І.П. Голосніченко, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломoeць, В.К. Колпаков, О.Д. Крупчан, А.Т. Комзюк, С.О. Кузніченко, Н.П. Матюхіна, В.Я. Настюк, С.В. Петков, О.С. Проневич, О.П. Рябченко, О.Ю.Синявська, А.О.Селіванов, А.А. Стародубцев, Х.П. Ярмакі та ін.

Разом із тим аналіз існуючих наукових досліджень з проблем організації діяльності міграційних органів свідчить про відсутність єдиного комплексного підходу до розуміння правової природи, сутності, місця і значення адміністративно-правових засад у діяльності саме цих органів. Переважна більшість існуючих на цей момент праць стосується лише окремих аспектів інституту громадянства

або правозахисної діяльності, залишаючи поза полем наукового пошуку саме адміністративно-правовий механізм його забезпечення.

Наведене підтверджує актуальність теми дисертації, її важливе теоретичне і практичне значення для подальшого розвитку організаційних засад набуття громадянства України, оновлення та реформування законодавства про набуття громадянства відповідно до вимог сучасного українського державотворення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Основні напрями дисертації є складовою наукових планів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого і відповідають цільовій комплексним програмам «Права людини та проблеми організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства» (номер державної реєстрації № 0106U002285), «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (номер державної реєстрації № 0111U000966). Тема затверджена на засіданні вченої ради Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого від 02 липня 2003 р., протокол № 12.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає в тому, щоб шляхом вивчення чинного законодавства, аналізу пріоритетних напрямів його реалізації компетентними суб'єктами, визначити адміністративно-правові засади набуття громадянства України та сформулювати шляхи їх оновлення і оптимізації.

Для досягнення поставленої мети основна увага була приділена вирішенню таких завдань:

- обґрунтувати, що провадження у справах про набуття громадянства України є одним із інститутів адміністративного права;
- сформулювати поняття «адміністративно-правові засади набуття громадянства України»;
- з'ясувати особливості ознак адміністративно-правового статусу суб'єктів, що оформлюють набуття громадянства України;
- запропонувати напрями систематизації законодавства про набуття громадянства України з метою забезпечення оптимізації ефективності адміністративно-правових засад набуття громадянства;
- визначити етапи становлення і розвитку адміністративно-правового статусу органів міграційної служби України щодо набуття громадянства України;
- навести класифікацію організаційної побудови органів міграційної служби України, визначити шляхи оптимізації їх структури;
- встановити соціальну роль і функції органів Державної міграційної служби України, визначивши їх правовий статус, повноваження, порядок взаємодії між собою та з іншими органами виконавчої влади, правоохоронними органами;

- розкрити співвідношення та відмінності законодавчого регулювання набуття громадянства в Україні та в інших країнах і на цій основі опрацювати пропозиції щодо можливості використання їх досвіду в законотворчій діяльності Української держави.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі надання адміністративних послуг по оформленню набуття громадянства України.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади набуття громадянства України.

Методи дослідження. Під час виконання роботи проведення дослідження застосовувалися такі методи наукового пізнання: діалектичний, за допомогою якого вдалося, по-перше, дослідити сутність, зміст і роль суб'єктів, що оформлюють набуття громадянства України (підрозділ 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4), а, по-друге, з'ясувати зміст поняття «адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів, що оформлюють набуття громадянства України» (підрозділи 1.1); формально-логічний – як універсальний спосіб аргументування (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4); історико-правовий, що дозволив встановити діалектичні зв'язки між суб'єктами набуття громадянства України (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4). Також у дисертації дано формально-юридичний аналіз норм чинного адміністративного законодавства з питань набуття громадянства України, сформульовані пропозиції щодо оновлення адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів, що оформлюють громадянство України, завдяки тому ж таки методу аналізу (підрозділи 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4). Статистичний метод дав змогу дослідити, проаналізувати та узагальнити інформацію, яка становить предмет дослідження (підрозділ 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4). Вимоги формальної логіки стосовно послідовності, несуперечності та обґрунтованості були враховані при формулюванні висновків і пропозицій відповідно до мети даного дисертаційного дослідження.

Теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження стали фундаментальні знання науки адміністративного права, теорії управління, загальної теорії держави і права, конституційного права, філософії, що сформульовані у працях як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців, енциклопедична юридична література.

Нормативно-правову основу роботи становлять: Конституція України, закони України та інші нормативно-правові акти органів законодавчої, виконавчої та судової влади, ратифіковані Україною міжнародно-правові документи, що регулюють відносини у сфері набуття громадянства, а також статистичні дані. Емпіричну базу дослідження становлять проаналізовані й узагальнені матеріали близько 700 справ з приводу оформлення набуття громадянства України, що перебували в провадженні відділу громадянства Управління паспортної роботи, громадянства та реєстрації фізичних осіб Головного управління Державної міграційної служби в Харківській області з 2011-2015 рр. Вивчення цих матеріалів і дозволило сформулювати пропозиції щодо вдосконалення

законодавства з питань набуття громадянства України та підвищення ефективності практики його застосування.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексною працею, яку присвячено теоретичним та практичним проблемам реалізації адміністративно-правових засад щодо набуття громадянства України. За результатами проведеного дослідження сформульовано і обґрунтовано нові теоретичні положення, висновки та пропозиції, які виносяться на захист.

Уперше:

- визначено два основних етапа становлення й розвитку адміністративно-правових засад набуття громадянства в Україні. Перший етап початок 90-х років – початок 2000 –х років. Другий етап кінець 2000 –х років – по теперішній час. Перший етап відзначається розширенням системи адміністративного законодавства і права за рахунок виникнення нових правових інститутів, одним з яких є інститут набуття громадянства України. Другий етап характеризується також збільшенням загальнотеоретичних розробок у цій сфері, дослідженням багатьох правових інститутів щодо набуття громадянства України в умовах подальшого забезпечення конституційних прав і свобод громадян щодо громадянства України.

- надано авторське поняття провадження у справах про набуття громадянства України як встановлений нормами адміністративного права порядок діяльності спеціально уповноважених органів;

- сформульовано пропозиції щодо закріплення на законодавчому рівні нормотворчої функції суб'єктів, які розглядають справи про набуття громадянства України, у тому числі відомчої нормотворчості, унаслідок чого створюються передумови для більш ефективного врегулювання їх діяльності;

- обґрунтовано доцільність запровадження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері набуття громадянства України та запропоновано відповідні зміни до Закону України «Про громадянство України» та Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також прийняття відомчої Інструкції про розгляд справ про набуття громадянства України.

Удосконалено:

- визначення понять «адміністративно-правові засади набуття громадянства України», «суб'єкти розгляду справ про набуття громадянства України», «стадії адміністративних процедур набуття громадянства України»;

- дефініцію поняття «інститут правового режиму набуття громадянства України» за рахунок розмежування повноважень суб'єктів, які надають адміністративні послуги з даних питань.

Набули подальшого розвитку:

- характеристика механізму правового регулювання діяльності органів міграційної служби України щодо набуття громадянства як сукупності зовнішніх та внутрішніх нормативно-правових актів, якими визначаються завдання, принципи, права та обов'язки суб'єктів відповідних правовідносин;

- підходи до з'ясування форм взаємодії органів міграційної служби України між собою та з іншими суб'єктами як такої, що заснована на законодавчих та підзаконних нормативних актах діяльності, узгодженої за цілями, часом і місцем функціонування, в інтересах забезпечення та захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у сфері набуття громадянства України, а також запобігання відповідним правопорушенням;

- характеристика специфіки пізнавальної діяльності посадових осіб органів міграційної служби України в процесі розгляду справ із питань набуття громадянства України;

- обґрунтування шляхів оптимізації законодавчого унормування процедур із питань надання громадянства України відповідно до вимог міжнародних норм і стандартів;

- розуміння поняття «міграційний нагляд», а саме доведено тезу про те, що при оформленні набуття громадянства органи міграційної служби України виконують функції контрольно-наглядової діяльності.

Практичне значення одержаних результатів зумовлено науковою новизною та можливістю використання окремих висновків у правотворчій, правозастосовній, практичній та науковій діяльності, а саме:

- у науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку положень науки адміністративного права і державного управління як підґрунтя для проведення спеціалізованих досліджень окремих адміністративно-правових засад набуття громадянства України та реформування діяльності компетентних органів;

- у правотворчому процесі – при вдосконаленні положень чинного законодавства, що регламентує адміністративно-правові засади набуття громадянства України, у процесі розроблення та внесення змін і пропозицій до законопроекту «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Науково-практичний коментар /за ред. М.В. Буроменського. – Х: Яшма, 2005. – С. 64-69);

- у навчальному процесі – під час викладання навчальних курсів із адміністративного права у вищих та інших навчальних закладах, а також для підвищення кваліфікації співробітників Державної міграційної служби України, при підготовці підручників, навчальних посібників та методичних рекомендацій;

- у правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності діяльності суб'єктів, які надають статус громадянина України.

Особистий внесок здобувача. Наукові положення, розробки, висновки й рекомендації, які

винесено на захист, одержано здобувачем самостійно. У науково-практичному коментарі Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» автором дисертації висвітлено результати дослідження, що стосуються набуття громадянства України.

Апробація результатів дослідження. Дисертація виконана й обговорена на кафедрі адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Основні ідеї, положення та висновки, узагальнені та сформульовані в дисертації, оприлюднені на наукових й науково-практичних семінарах та конференціях: «Досудове розслідування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення» (м. Харків, 19 жовтня 2010 р.), «Проблеми охорони громадського порядку» (м. Харків, 19 червня 2014 р.), «Недержавний сектор безпеки: сучасний досвід та проблеми порівняльно-правового регулювання» (м. Харків, 2014р.).

Публікації. Основні результати дисертації знайшли відображення у дев'яти публікаціях, з яких п'ять наукових публікацій у фахових виданнях та тези трьох доповідей на науково-практичних конференціях, а також науково-практичний коментар.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, двох розділів, що містять 8 підрозділів, висновків (після кожного розділу і наприкінці дисертації) та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертаційного дослідження – 211 сторінок, із них основного тексту – 186 сторінок, список використаних джерел складається зі 241 найменування і має обсяг 15 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано вибір та актуальність теми дисертації, розкрито її зв'язок з науковими програмами і планами, ступінь наукової розробки, визначено об'єкт і предмет, мету і завдання дослідження, його наукову новизну, сформульовано теоретичні і загальнометодологічні основи роботи, окреслено теоретичне і практичне значення основних положень, що виносяться на захист, наведено інформацію щодо апробації отриманих результатів та їх публікації в наукових виданнях.

Розділ 1. Сутність інституту набуття громадянства України та його адміністративно-правове забезпечення складається з чотирьох підрозділів, в яких досліджено концептуальні підходи до з'ясування адміністративно-правових засад набуття громадянства, визначено систему та повноваження суб'єктів, які надають громадянство України.

У підрозділі 1.1. «*Громадянство України як комплексний юридичний інститут, що має адміністративно-правові засади регулювання*» констатовано, що законодавство про громадянство України становлять нормативно-правові акти різних галузей права, вони існують не ізольовано, а перебувають у певній підпорядкованості, утворюють систему. При цьому система законодавства

про громадянство України не обмежується Конституцією України, Законом України «Про громадянство України» та міжнародними договорами України. До цієї системи належать джерела адміністративного права. Авторкою класифіковано адміністративно-правові акти з питань громадянства таким чином: Конституція України; міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України; закони та інші акти, що мають силу закону (наприклад, закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про закордонних українців», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про Національну поліцію», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»); постанови Верховної Ради України; укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; нормативні накази центральних органів виконавчої влади та інші. Сформульовано авторське визначення поняття «громадянство» як комплексного юридичного інституту, що має адміністративно-правові засади регулювання, а саме: це сукупність норм різних галузей права, які врегульовують однорідні суспільні відносини з питань громадянства і мають адміністративно-правові засади регулювання. До його складу входять такі субінститути: 1) належність до громадянства; 2) набуття громадянства; 3) припинення громадянства.

Підрозділ 1.2. «Адміністративно-правові аспекти реалізації принципів щодо набуття громадянства України» присвячено загальній характеристиці принципів адміністративного права, які запропоновано класифікувати (поділ) на загальні і спеціальні. До загальних належать принципи: а) єдиного громадянства; б) попередження виникнення випадків безгромадянства; у) неможливості позбавлення громадянина України громадянства України; г) визнання права громадянина України на зміну громадянства; д) неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем або особою без громадянства унаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) і автоматичного припинення громадянства України іншого члена із подружжя; е) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України; ж) збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України. Спеціальними є: а) дотримання компетенції провадження у справах про набуття громадянства України; б) охорона інтересів особистості при набутті громадянства України й держави; в) публічність (офіційність) провадження про набуття громадянства України; г) об'єктивна (матеріальна) істина; д) гласність у провадженні у справах про набуття громадянства України; е) рівність перед законом; є) здійснення провадження про набуття громадянства України національною мовою; ж) відповідальність посадових осіб за неналежне провадження у зазначених справах. Проаналізовано адміністративно-правову характеристику кожного із названих принципів.

У підрозділі 1.3. «*Правова характеристика та призначення процесу набуття громадянства України*» акцентовано увагу на сутності та авторському визначенні набуття громадянства України. Наголошено, що це – міжгалузевий правовий інститут, сукупність відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою адміністративно-правових норм, норм права різних галузей права (конституційного, адміністративного, цивільного, міжнародного, теорії держави і права), діяльність якого спрямована на регулювання суспільних відносин щодо набуття фізичними особами громадянства України. Цей правовий інститут має такі властивості: 1) його зміст носить текстовий вираз у вигляді групи понять, термінів, які створені законодавцем у межах саме даного інституту і є наслідком його розвитку; 2) норми інституту права набувають своєрідного офіційного способу закріплення у законодавстві – в окремому нормативно-правовому акті (наприклад, у Законі України «Про громадянство України»). Головне призначення набуття громадянства як інституту права полягає в тому, щоб у межах своєї групи однорідних суспільних відносин забезпечити суцільне, відносно закінчене регулювання набуття громадянства. Констатовано, що набуття громадянства як інститут права можна охарактеризувати наступним чином: за сферою поширення (або за складом) – міжгалузевий інститут; за функціональною роллю – регулятивно-охоронний; за субординацією у правовому регулюванні – процесуальний.

У підрозділі 1.4. «*Порядок оформлення набуття громадянства України як вид адміністративного провадження*» зроблено висновок, що у широкому розумінні порядок оформлення набуття громадянства України – це встановлений законом порядок розгляду і вирішення спеціально уповноваженими органами адміністративних справ із питань набуття громадянства. У вузькому розумінні цей інститут слід розглядати як адміністративне провадження у справах про порядок оформлення набуття громадянства України. Досліджено питання щодо ознак такого виду адміністративного провадження, доведено, що до основних треба віднести наступне: пов'язане з виконавчо-розпорядчою діяльністю спеціально-уповноважених органів; здійснюється тільки уповноваженими на те суб'єктами; законодавче регламентування компетенції суб'єктів та принципи їх діяльності; наявність чіткої процедури щодо проведення операцій з приписами норм права; закріплення у відповідних процесуальних документах певних юридичних фактів; використання різноманітних методів, засобів юридичної техніки, досягнень науково-технічного прогресу; ґрунтується на нормах не тільки адміністративного права; специфічна мета і завдання провадження. Визначено систему суб'єктів, які здійснюють оформлення набуття громадянства України, учасників провадження та їх повноваження. Наведено класифікація видів проваджень із набуття громадянства України: набуття громадянства України за народженням; за територіальним походженням; набуття дітьми громадянства України внаслідок усиновлення; набуття громадянства України внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування; набуття громадянства України особою, визнаною судом недієздатною, внаслідок встановлення над нею

опіки громадянина України; набуття громадянства дитиною у зв'язку з перебуванням у громадянстві України її батьків чи одного з них; набуття громадянства України внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства та ін.

Розділ 2 «Адміністративні провадження у справах про набуття громадянства України» складається з чотирьох підрозділів, в яких надано характеристику видів адміністративних проваджень у справах про набуття громадянства України.

У підрозділі 2.1. «Підстави та процедури набуття громадянства України за народженням та територіальним походженням» здійснено аналіз процедур в адміністративних провадженнях у справах за заявами і поданнями з питань набуття громадянства України за народженням та територіальним походженням. Вони регламентуються Порядком провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України, однак цей порядок єдиний для великої кількості окремих адміністративних проваджень щодо набуття громадянства України. Зазначено, що провадження у справах про набуття громадянства України за народженням (або територіальним походженням) складаються з чотирьох стадій: порушення провадження у справах про набуття громадянства України за народженням (або територіальним походженням); розгляд провадження у справах про набуття громадянства України за народженням (або територіальним походженням) та прийняття рішення; оскарження прийнятого рішення провадження у справах про набуття громадянства України за народженням (або територіальним походженням); виконання прийнятого рішення. Крім того, кожен вид адміністративного провадження у справах про набуття громадянства України має специфічні процедури набуття громадянства України, етапи, дії.

Підрозділ 2.2. «Умови та особливості набуття громадянства України шляхом натуралізації» присвячено вивченню двох основних способів набуття громадянства: філіяція та натуралізація. Зазначено, що перший спосіб є первинним і передбачає, що особа отримує громадянство за народженням. Таким чином отримує громадянство переважна більшість осіб: діти, один із батьків яких на час народження цих дітей має громадянство цієї держави, за винятком будь-яких випадків, що можуть бути передбачені в її внутрішньодержавному праві для дітей, які народилися за межами держави; діти, народжені на її території, які інакше стали б особами без громадянства, а також знайдені на її території немовлята, які інакше стали б особами без громадянства. Щодо набуття громадянства за народженням наголошено, що держави використовують або принцип ґрунту, або принцип крові. Звернуто увагу на той факт, що в Україні використовується змішана система, яка поєднує два вищезазвані принципи. Що ж до натуралізації (укорінення), то це вторинний (похідний) спосіб набуття громадянства в Україні, який належить до вольових, оскільки, як правило, потребує виконання певних формальностей з боку такої особи.

У підрозділі 2.3. «Спрощений порядок набуття громадянства України» визначено, що Європейською конвенцією про громадянство кожній особі гарантується право на громадянство.

Підкреслено, що право на громадянство не передбачає безумовного прийняття будь-якої особи до громадянства України, рівно як і обов'язок такого прийому. Кожна країна встановлює для цього певні правила і процедури, не є виключенням і Україна. Статтею 6 Закону «Про громадянство України» визначено 10 підстав набуття громадянства України. Розглядаючи умови набуття громадянства України і аналізуючи процедурні питання зміни громадянства у кожному конкретному випадку, підтверджено виокремлення загального і спрощеного порядку набуття громадянства України. До загального можна віднести передбачене п. 3 ст. 6 Закону України «Про громадянство України» «прийняття до громадянства», який передбачає доволі складну і тривалу в часі процедуру проходження. Інші ж підстави набуття громадянства за порядком оформлення можна віднести до різновидів спрощеного.

Констатовано, що суттю набуття громадянства України в спрощеному порядку є те, що воно не пов'язано з вимогами і складними процедурами, що мають місце при прийомі до громадянства у загальному порядку, і більш коротке за часом вирішення питання. Спрощений порядок набуття громадянства поширюється на іноземних громадян і осіб без громадянства, які досягли 18 років і є дієздатними, мають право звернутися із заявою про прийняття до громадянства України без дотримання умови п'ятирічного строку проживання на території України, необхідного при прийомі до громадянства в загальному порядку. Детально проаналізовано кожен випадок натуралізації відносно певного кола осіб. В Україні це стосується п'яти категорій: а) подружжя; б) осіб, які отримали притулок; в) осіб, які мають видатні заслуги перед Україною; г) осіб, прийняття яких до громадянства України складає державний інтерес для України; д) дітей. Наведений спосіб набуття громадянства передбачає остаточне вирішення питання Президентом, але кількість документів, що подаються, визначається в кожному конкретному випадку.

У підрозділі 2.4. «Шляхи удосконалення адміністративного законодавства щодо розгляду проваджень у справах про набуття громадянства України» зазначено, що основними напрямками вдосконалення цього законодавства є: усунення прогалин в адміністративно-правовому регламентуванні; створення нових норм, якими буде закріплюватися й регулюватися набуття громадянства, що, однак, не повинні порушувати цілісності і призначення законодавства про набуття громадянства; систематизація законодавства щодо розгляду проваджень у справах про набуття громадянства України за такою системою, яка була б науково обґрунтованою і зручною для практичного застосування; впровадження норм міжнародного законодавства про набуття особами громадянства. У результаті дисертаційного дослідження автором запропоновано: 1) доповнити Закон України «Про громадянство України» розділом «Порядок провадження у справах із питань оформлення набуття громадянства України»; 2) викласти ч. 1 ст. 4 Закону України «Про громадянство України» в такій редакції: «Питання набуття громадянства України регулюються Конституцією України, міжнародними договорами України, цим Законом, іншими нормативно-

правовими актами».3) доповнити Закон України «Про громадянство України» шляхом внесення змін, які стосуються: а) громадянства депортованих осіб та їх нащадків, які повернулися в Україну на постійне проживання; б) зобов'язання громадянина України повідомляти про факт набуття або перебування у громадянстві (підданстві) іншої держави (держав); в) відповідальності не тільки посадових і службових осіб, а й інших фізичних осіб за порушення законодавства про громадянство. Автором обґрунтовано доцільність укладення двосторонніх міжнародних договорів між Україною та іншими державами, спрямованих на запобігання випадкам множинного громадянства та усунення вже існуючого множинного громадянства, або про спрощений порядок зміни громадянства.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності адміністративно-правових засад набуття громадянства України та шляхів їх оновлення й оптимізації.

Основний науково-методичний здобуток полягає у наступних положеннях.

1. Доведено, що набуття громадянства України – міжгалузевий правовий інститут, сукупність норм права різних галузей права (конституційного, адміністративного, теорії держави і права та інших галузей права), за допомогою яких регулюються суспільні відносини щодо набуття фізичними особами громадянства України. Цьому правовому інституту притаманні такі особливості: його зміст має властиві лише йому поняття, терміни, конструкції, які були створені законодавцем саме для такого інституту; його норми офіційно закріплені в Законі України «Про громадянство України»; процесуальний; регулятивно-охоронний інститут.

2. Аргументується авторське бачення сутності систематизації законодавства про набуття громадянства України як впорядкування та вдосконалення нормативно-правових актів, приведення їх до певної внутрішньої узгодженості шляхом створення єдиних нормативних актів та їх збірників, з метою забезпечення ефективного правового регулювання. Існують такі види систематизації: облік, кодифікація, інкорпорація і консолідація. Як вбачається, основними напрямками систематизації законодавства про набуття громадянства України, повинні бути: *облік* нормативно-правових актів - це збирання, фіксування в логічній послідовності та зберігання нормативно-правових актів, підтримання їх у відповідному контрольному (актуальному) стані з урахуванням усіх змін та доповнень за допомогою інформаційних систем; *інкорпорація* — це підготовка і видання збірників чинних нормативно-правових актів неправотворчими (правотворчими) органами держави або іншими організаціями чи особами; *консолідація* — вид систематизації в процесі якого кілька актів об'єднуються в новому документі. Кожний етап цієї

діяльності повинен завершуватися підготовкою окремих складників майбутнього *кодифікованого нормативно-правового акта*, яким має бути Міграційний кодекс України.

3. Процедура провадження справ за заявами і поданнями з питань громадянства регламентується Порядком провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України, однак він єдиний для великої кількості адміністративних проваджень щодо набуття громадянства України. Провадження про набуття громадянства є не юрисдикційним, тому що йдеться про справи позитивного характеру, де немає спору чи правового конфлікту. До специфіки провадження про набуття громадянства України слід віднести те, що воно: реалізується в межах владної діяльності органів виконавчої влади та посадових осіб; його призначення – вирішення питання, що має позитивний характер (не містить конфліктної складової); не застосовується адміністративний примус; ініціюється виключно уповноваженою особою. Авторське визначення провадження про набуття громадянства України – встановлений законодавством порядок офіційного визнання людини (фізичної особи) громадянином України.

4. Наголошено, що особливості адміністративно-правового регулювання набуття громадянства України полягає в тому, що поряд із законами, воно встановлюється підзаконними нормативно-правовими актами різних рівнів. Систему законодавчих та інших нормативно-правових актів, що містять загальнообов'язкові правила щодо набуття громадянства України, складають: Конституція України; Закони України; постанови Верховної Ради України; Укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти органів міграційної служби України та інших органів виконавчої влади; акти місцевих державних адміністрацій; акти органів місцевого самоврядування. Своєрідність норм щодо набуття громадянства зумовлює їх класифікацію, що дозволяє всебічно виявити сутність і цільову спрямованість приписів, їх взаємозв'язок з іншими актами, а також відокремити одні правила від інших.

5. Доведено, що систематизацію норм, які регулюють відносини, які виникають при наданні громадянства України, доцільно здійснювати за окремими причинами надання громадянства, поетапно, розв'язуючи нагальні проблеми суспільства. Однак із часом розроблення та прийняття Міграційного кодексу України внесе якісні зміни в правове регулювання діяльності і у сфері надання громадянства України. Кодекс дозволить упорядкувати єдину цілісну систему цих адміністративних норм, що забезпечить дієвий правовий вплив на суб'єктів міграційних процесів, визначить їх правову поведінку в різних ситуаціях.

6. Авторкою визначається система суб'єктів, уповноважених регулювати питання надання громадянства України: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та підпорядковані йому органи – Державна міграційна служба України, Міністерство закордонних

справ України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, дипломатичні представництва та консульські установи, прокуратура, суди, органи місцевого самоврядування, міжнародні організації, національні общини, діаспори тощо.

7. Здійснено аналіз повноважень органів, діяльність яких стосується оформлення набуття громадянства України, дає можливість зробити висновки про те, що набуття громадянства України здійснюється значною кількістю органів, однак їх правове становище і компетенція щодо оформлення набуття громадянства не завжди чітко визначені. На наш погляд, ці повноваження доцільно максимально передати органам міграційної служби України. Доречною виглядає класифікація, запропонована дисертанткою, виходячи з повноважень вищезазначених суб'єктів щодо оформлення набуття громадянства України та їх ролі в міграційних процесах: керуючі, допоміжні.

8. Відповідно до конкретних історично-правових умов існують два основних етапа становлення й розвитку адміністративно-правових засад набуття громадянства в Україні: перший етап – початок 90-х років – початок 2000-х років, другий – кінець 2000-х років – по теперішній час. Перший етап відзначається розширенням системи адміністративного законодавства і права за рахунок виникнення нових правових інститутів, одним з яких є інститут набуття громадянства України. Реформування адміністративного права в Україні на сучасному етапі зумовлене як інтенсивним розвитком суспільних адміністративно-правових відносин в Україні, так і необхідністю приведення української адміністративно-правової нормативної бази у відповідність до європейських і світових стандартів. Другий етап характеризується також збільшенням загальнотеоретичних розробок у цій сфері, дослідженням багатьох правових інститутів щодо набуття громадянства України в умовах подальшого забезпечення конституційних прав і свобод громадян щодо громадянства України.

9. Наголошено, що одним з основних напрямів реформування сучасного адміністративного права України є розроблення положень подальшого розвитку законодавства у сфері набуття громадянства України й наукових засад кодифікації останнього. Кодифіковані акти, які становлять основу законодавства про набуття громадянства, разом із міжнародними нормами повинні містити повну, логічно і юридично виважену систему процесуальних норм, які мають забезпечити реалізацію норм матеріального права, саме систему, бо тільки в єдиному вигляді узгоджені між собою процесуальні норми є тим важелем, який дає можливість якісно реалізовувати норми матеріального права. З огляду на сказане авторкою запропоновано проект Інструкції про порядок набуття та припинення громадянства України. Що ж до наукових засад набуття громадянства України, то існують вагомі аргументи на користь положення про те, що сучасний інститут є достатньо сформованим, цілісним й водночас динамічним, виступає невід'ємною частиною

юридичної доктрини. Наука адміністративного права України нині покликана також програмувати правильний і послідовний розвиток законодавства України щодо набуття громадянства України, що являє собою правове підґрунтя еволюції суспільства.

10. Доведено, що визначальним для вдосконалення правового регулювання відносин щодо набуття громадянства України є розвиток законодавства і, спираючись на нього, прийняття Основних засад набуття громадянства України, яким належить стати комплексним кодифікованим законодавчим актом і замінити численні нормативно-правові акти, що регламентують відносини щодо набуття громадянства України. У них мають бути об'єднані як чинні закони, так і створені або вдосконалені ті правові норми, що стосуються цієї сфери. Іншим варіантом може бути внутрішньогалузеве кодифікування законодавства щодо набуття громадянства України, тобто кодифікація останнього за його інститутами. За браком загальногалузевого кодифікованого акта можливим і доцільним якраз і є підготовка і прийняття так званого пакету законів – окремих нормативних актів за його інститутами. При цьому однією з умов кодифікування законодавства є наявність системного підходу до його формування, саме створення узгодженої системи нормативних актів, що кореспондують один одному, й установлення пріоритетності відповідного нормативного акта при його застосуванні. Для проведення кодифікації такого законодавства в державі мають бути створені певні умови, як-от: (а) стабільність законодавства, у першу чергу законів; (б) внутрішня його єдність; (в) відповідність у цілому системі адміністративного права системі адміністративного законодавства; (г) наявність системного підходу до формування останнього та ін.

11. Обґрунтовано, що принципи міжнародного права з питань набуття громадянства має своє відображення у цілій низці міжнародно-правових документів, а норми цих актів є основними щодо українського внутрішньодержавного законодавства. Це означає, що наша держава, яка приймає на себе обов'язки, що витікають з міжнародного права та міжнародних угод, має вжити всіх необхідних внутрішніх заходів, таких як внесення змін та доповнень у чинне законодавство України з питань набуття громадянства, які сприяють виконанню взятих державою зобов'язань по дотриманню міграційного правопорядку. Розроблено нову главу КУпАП «Правопорушення в міграційній сфері», в якій передбачено відповідальність за порушення порядку та строків розгляду звернень громадян щодо надання громадянства України; ненадання або неналежне надання послуг у сфері набуття громадянства та ін. Протоколи про такі правопорушення можуть складати співробітники органів міграційної служби, внутрішніх справ, Служби безпеки України.

12. З'ясовано, що принципи провадження про набуття громадянства України закріплено переважно в Законі України «Про громадянство України». Однак сформулювати їх повний перелік можна лише за умов звернення до положень вітчизняного законодавства та міжнародних стандартів. До загальних належать принципи: єдиного громадянства; неможливості автоматичного

набуття громадянства України іноземцем або особою без громадянства унаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком). Спеціальними є: дотримання компетенції провадження у справах про набуття громадянства України; охорона інтересів особистості при набутті громадянства України й держави; публічність (офіційність) провадження про набуття громадянства України; об'єктивна (матеріальна) істина та інші.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Чирик О.Ю. Процесуальне оформлення адміністративних правопорушень, учинених під час перебування іноземців на території України / О.Ю. Чирик // Проблеми законності. – Вип. 57. – 2002. – С. 100–104.
2. Чирик О.Ю. Поняття і зміст адміністративно-правового статусу іноземних громадян в Україні / О.Ю. Чирик // Проблеми законності. – Вип. 79. – 2006. – С. 156–161.
3. Чирик О.Ю. Административно-правовые аспекты института гражданства Украины / О.Ю. Чирик // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2013. – № 10 (88). – С. 75–79.
4. Чирик О.Ю. Набуття та припинення громадянства України: адміністративно-правовий аспект // Юрист України : наук.-практ. журн. – Харків: Право, 2014. – № 3 (28). – С. 42–46.
5. Чирик О.Ю. Повноваження органів міграційної служби України в сфері набуття громадянства України // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, Серія «Право». – 2014. – Вип. 1137. – С. 269–271.
6. Чирик О.Ю. Нелегальна міграція: адміністративні та кримінально-правові аспекти / О.Ю. Чирик // Досудове розслідування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: матеріали постійно діючого науково-практичного семінару, 19 жовтня 2010 р. – Вип. 2 – Харків: ТОВ «Оберіг», 2010. – С. 320–324.
7. Чирик О.Ю. Міграційна діяльність при охороні громадської безпеки / О.Ю. Чирик // Проблеми охорони громадського порядку. Збірник наукових праць за матеріалами регіонального круглого столу (19 червня 2014 р., м. Харків). – Харків: «Планета-прінт», 2014. – С. 102–104.
8. Чирик О.Ю. Загрози набуття та припинення громадянства України / О.Ю. Чирик // Недержавний сектор безпеки: сучасний досвід та проблеми порівняльно-правового регулювання. Тези доповідей учасників II Міжнародної науково-практичної конференції. – Харків: «Планета-прінт», 2014. – С. 84-86.
9. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Науково-практичний коментар /за ред. М.В. Буроменського. – Харків: Яшма, 2005. – С. 64–69.

АНОТАЦІЯ

Чирик О.Ю. Адміністративно-правові засади набуття громадянства України. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Міністерство освіти і науки України – Харків, 2015.

Дисертаційне дослідження присвячене розгляду теоретичних та практичних питань щодо визначення адміністративно-правових засад набуття громадянства України. Розглянуто систему та повноваження суб'єктів надання громадянства України. Проаналізовано комплекс наукової літератури щодо адміністративно-правового статусу органів міграційної служби. Досліджено концептуальні підходи до визначення поняття «адміністративно-правові засади набуття громадянства України». Сформульовано пропозиції щодо оптимізації структури та оновлення адміністративно-правових засад набуття громадянства України.

Ключові слова: адміністративно-правові засади; адміністративно-правовий статус; органи міграційної служби; суб'єкти, що надають статус громадянина України; суб'єкти набуття громадянства України; адміністративне законодавство щодо набуття громадянства України.

АННОТАЦИЯ

Чирик А.Ю. Административно-правовые основы приобретения гражданства Украины. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право; финансовое право; информационное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого. Министерство образования и науки Украины. – Харьков, 2015.

Диссертационное исследование посвящено рассмотрению теоретических и практических вопросов, касающихся определения административно-правовых основ приобретения гражданства Украины. Рассмотрены система и полномочия субъектов предоставления гражданства Украины. Проанализирован комплекс научной литературы относительно административно-правового статуса органов миграционной службы. Исследованы концептуальные подходы к определению понятия «административно-правовые основы получения гражданства Украины». Сформулированы предложения по оптимизации структуры и обновлению административно-правовых основ получения гражданства Украины.

Названы этапы эволюции законодательства о получении гражданства в Украине, раскрыто генезис понятий «административно-правовые основы получения гражданства Украины», «оформление получения гражданства Украины», «миграционная деятельность», «процедуры оформления гражданства», «процесс рассмотрения дел о получении гражданства» и предлагаются авторские дефиниции указанных правовых категорий.

Значительное внимание уделяется выяснению системы, функций и принципов получения гражданства Украины. Определяются их содержание и классификация. Приводятся аргументы в пользу того, что наиболее эффективным в теоретическом плане для украинской системы правового обеспечения функционирования процедур получения гражданства является принятие Инструкции об оформлении принятия гражданства Украины. В этой связи очерчены концептуальные подходы к развитию законодательства в этой сфере, вносятся конкретные предложения по его совершенствованию. Представлен проект Инструкции об оформлении принятия гражданства Украины, в котором развиваются идеи, высказанные учеными ранее.

Уточняются система, задачи, функции и полномочия субъектов оформления получения гражданства Украины, направления их взаимодействия и пути повышения эффективности законодательства и практики его применения.

Аргументируются положения относительно в национальную модель внедрения международных стандартов. Осуществлен сравнительный анализ законодательного регулирования приобретения гражданства в Украине и в других странах, на основании чего сделаны предложения, касающиеся возможности использования зарубежного опыта в законотворческой деятельности Украинского государства.

На основании достижений юридической науки, норм действующего законодательства, осуществлена систематизация административного законодательства, предоставления гражданства Украины.

Определены этапы становления и развития административной деятельности органов миграционной службы Украины относительно приобретения гражданства Украины, предоставлено авторское определение понятия «процедуры приобретения гражданства Украины», «административно-правовые основы приобретения гражданства Украины», «субъекты рассмотрения дел о получении гражданства Украины», «стадии административных процедур приобретения гражданства Украины»

Сформулированы предложения по закреплению на законодательном уровне нормотворческой функции субъектов, рассматривающих дела о получении гражданства Украины, в том числе ведомственного нормотворчества, в результате чего создаются предпосылки для более эффективного урегулирования их деятельности.

Обоснована целесообразность введения административной ответственности за правонарушения в сфере приобретения гражданства Украины и предложено соответствующее изменение в Закон Украины «О гражданстве Украины» и Кодекса Украины об административных правонарушениях, а также принятие ведомственной Инструкции о рассмотрении дел о получении гражданства Украины.

Усовершенствовано понятие института правового режима приобретения гражданства Украины и разграничения в этой связи полномочий субъектов, которые предоставляют административные услуги по данным вопросам.

Получили дальнейшее развитие характеристика механизма правового регулирования деятельности органов миграционной службы Украины относительно приобретения гражданства как совокупности внешних и внутренних нормативно-правовых актов, которыми определяются задачи, принципа, права и обязанности субъектов соответствующих правоотношений, анализ форм взаимодействия органов миграционной службы Украины между собой и с другими субъектами.

Ключевые слова: административно-правовые основы; административно-правовой статус; органы миграционной службы; субъекты, предоставляющие статус гражданина Украины; субъекты приобретения гражданства Украины; административное законодательство о приобретении гражданства Украины.

S U M M A R Y

Ciric O. Administrative and legal principles of citizenship of Ukraine. – The manuscript.

Thesis for the degree of legal specialty 12.00.07 - administrative law and procedure; finance; information law. - National Law University Yaroslav the Wise. Ministry of Education and Science of Ukraine - Kharkov, 2015. The dissertation is devoted to consideration of theoretical and practical issues concerning the definition of administrative and legal framework citizenship of Ukraine. The system entities and authorities to provide citizenship of Ukraine. The analysis of the scientific literature on administrative and legal status of the migration service. Studied conceptual approaches to the definition of administrative and legal framework citizenship of Ukraine. Suggestions to optimize the structure and upgrade administrative and legal framework citizenship of Ukraine.

Keywords: administrative and legal framework; administrative and legal status; migration authorities; entities that provide the status of citizen of Ukraine; subjects citizenship of Ukraine; administrative legislation on the citizenship of Ukraine.

Відповідальний за випуск
д-р.юрид.наук, проф. Коваленко Л.П.

Підписано до друку 05.11.2015 р. Формат 60x90/16 Папір офсетний.
Віддруковано на ризографі. Умовн. Друк. арк. 0,7. Облік.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 4399

Друкарня
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
61024, Харків, вул. Пушкінська, 77