

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

**ФЕНИЧ ЯНА ВОЛОДИМИРІВНА**

**УДК 342.71**

**ДИСЕРТАЦІЯ**  
**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА**  
**ГРОМАДЯНСТВО В УКРАЇНІ**

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

Подається на здобуття наукового ступеня *кандидата юридичних наук*

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ Я.В. Фенич

Науковий керівник – **Лазур Ярослав Володимирович**,  
доктор юридичних наук, професор

Ужгород – 2019

## АНОТАЦІЯ

*Феніч Я.В.* Адміністративно-правове забезпечення права на громадянство в Україні.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», Міністерство освіти і науки України. Ужгород, 2019.

У дисертації проведено аналіз адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. Враховуючи надзвичайно високу актуальність порушеного питання та вимог сучасного стану суспільства, автором присвячено увагу основам розуміння поняття громадянства як правової категорії. Охарактеризовано численні доктринальні підходи щодо розуміння дефініцій цього поняття як у внутрішньодержавному, так і у міжнародному праві у працях багатьох вітчизняних та зарубіжних авторів, внаслідок чого визначено громадянство як суб'єктивне право особи. Досліджено еволюцію поняття права на громадянство як в доктринальному, так і в законодавчому (національному та міжнародному) його вживанні, зроблено детальний аналіз змісту права на громадянство та його порівняльний аналіз зі змістом суб'єктивного права людини. Встановлено та охарактеризовано ряд правочинів, що становлять зміст суб'єктивного права на громадянство. Подано власне доктринальне визначення права на громадянство та запропоновано розглядати право на громадянство як наукову категорію, що характеризує правовий статус громадянства.

Зазначено, що право на громадянство означає рівний доступ особи до громадянств будь-якої держави, а вже умови набуття правового статусу громадянства є межами здійснення цього права. Тому умотивовано, що друге громадянство потрібно розглядати як право особи на громадянство, а правовий статус множинного громадянства як межі здійснення права на друге громадянство. Зроблено висновок, що межі здійснення такого права кожна держава самотійно визначає в своєму законодавстві задля поширення чи навпаки уникнення правового статусу множинного громадянства.

Досліджено, що *вперше* було проголошено право на отримання громадянства, умови набуття громадянства закріплювалися на найвищому законодавчому рівні, а також встановлено необхідний строк проживання на території держави як умова прийняття до її громадянства, узагальнено, що порядок прийняття до громадянства та його позбавлення, яке здійснювалося державними органами, був єдиним по всій країні, вперше урегульовано процедуру натуралізації та умови її виконання Законі «Про натуралізацію» від 29 червня 1867 р. у пореволюційній Франції.

Дисертантом зацентовано на надзвичайно вагомому впливі адміністративно-правового забезпечення права на громадянство на суверенітет держави за допомогою аналізу таких правових понять: суверенітет держави, суверенітет народу, правова система, національна безпека тощо. Встановлено, що недосконале адміністративно-правове забезпечення права на громадянство громадянина України як одичної складової народу України може призвести до втрати народу, як основної ознаки державності, безальтернативного носія суверенітету та джерела влади. Підтверджена важливість даного твердження і приналежністю права на громадянство відразу до 4,5 та 6 ступенів Основоположних європейських цінностей, на яких ґрунтується сучасне демократичне європейське суспільства.

Охарактеризовано перелік вимог до органів публічної влади, що визначають обсяг суб'єктивного права на громадянство та визначено межі здійснення такого права. Обґрунтовано, що межі втручання в право на громадянство з боку держави повинні визначатися за допомогою «трискладового тесту», тобто, юридичної конструкції, що є засобом для перевірки наявності необхідних умов для обмеження прав, передбачених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Враховано, що право на громадянство прямо не передбачено Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, але доведено, що в практиці Європейського суду з прав людини воно розглядається в контексті статей 8 та 14 Конвенції. Отже, встановлено, що будь-які обмеження права на громадянство мають бути законними, з легітимною

метою та необхідними в демократичному суспільстві для досягнення легітимної мети.

Розмежовано співвідношення понять адміністративно-правового забезпечення права на громадянство та адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство. Виведено власне доктринальне поняття адміністративно-правового забезпечення права на громадянство та охарактеризовано його ознаки. Сформульовано поняття адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство та визначено його складові.

Окреслено основні напрями реформування нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство. Автором запропоновано внести зміни до законодавства України, зокрема до Конституції України та Закону України «Про громадянство», в тому числі задля виконання взятих на себе в 2013р. під час ратифікації Конвенції ООН «Про скорочення без громадянства» міжнародних зобов'язань по скороченню кількості випадків без громадянства, що, в свою чергу, позитивно відобразиться на адміністративно-правовому механізмі забезпечення права на громадянство в Україні. Обґрунтовано, що вдосконалення законодавства про громадянство повинно здійснюватись, спираючись на аксіому: врегульовувати всі питання з громадянства необхідно, з одного боку, виходячи з концепції прав людини та адміністративно-правового механізму забезпечення даного права, а з іншого боку, враховуючи колективні інтереси та суверенітет держави.

Охарактеризовано інституційну систему адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство. Зауважено, що реформування системи органів державної влади, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, має здійснюватися комплексно, на чіткій концептуальній основі, з урахуванням позитивного досвіду провідних зарубіжних країн та власних політико-правових традицій. Тоді впровадження запропонованих нововведень певною мірою заповнить виявлені прогалини в адміністративно-

правовому забезпеченні права на громадянство, що необхідно Україні на шляху інтеграції до Європейського Співтовариства.

Доведено необхідність створення Міністерства міграційної політики, що буде головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів».

Зазначено, що адміністративна практика на сьогодні не сприяє спрощеному доступу до процедури отримання громадянства, що призводить до порушення права людини на громадянство. У дисертаційному дослідженні подано декілька шляхів вирішення зазначеної проблеми. Наголошено на важливості прийняття Адміністративно-процедурного кодексу. Встановлено, що нормативна система адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в Україні наразі залишається досить неоднозначною та неузгодженою, а процес її формування носить здебільшого безсистемний і непослідовний характер, стосується переважно лише окремих аспектів її організації, без урахування потреб практики у сфері оскарження рішень, дій, чи бездіяльності державних органів із питань громадянства і досвіду зарубіжних країн. Встановлено, що матеріальні норми щодо законодавчого забезпечення права на громадянство за ієрархією знаходяться на вищому рівні, аніж процесуальні, натомість, процесуальних норм є більша кількість, іноді навіть суперечливих між собою. Тому обґрунтована необхідність внесення певних процесуальних норм адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство на найвищому законодавчому рівні.

Запропоновано віднести процедуру набуття громадянства внаслідок натуралізації до особливого виду адміністративного провадження. Обґрунтовано, що таке адміністративне провадження повинно бути основою адміністративно-процедурного права, предметом якого буде діяльність органів публічної адміністрації з метою прийняття рішень щодо конкретної справи про

встановлення, зміну чи скасування прав та обов'язків особи, що звернулася. Запропоновано внести зміни до Закону України «Про громадянство» в частині регулювання норм процедурного характеру з відсиланням до загальних процесуальних кодексів, зокрема до майбутнього Адміністративно-процедурного, в частині регулювання процедурних аспектів діяльності центрального органу виконавчої влади з питань громадянства, та до чинного Кодексу про адміністративні правопорушення в частині профілактики правопорушень у сфері адміністративно-правового забезпечення права на громадянство, механізмів позасудового оскарження рішень, дій, чи бездіяльності органів державної влади з питань громадянства та до Кодексу адміністративного судочинства в частині оскарження рішень, дій чи бездіяльності в судовому порядку.

Встановлено відсутність серед загроз національним інтересам нашої держави, передбачених Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України», спрямованої на реалізацію до 2020 р.» факту наявності множинного громадянства у громадянина України. Тому обґрунтовано, що обмеження права на друге громадянство може відбуватися лише в законний спосіб шляхом спочатку внесення змін до вищезгаданого нормативно-правового акту, а вже потім, за наслідками такого законодавчого обґрунтування може бути проведено диспут про внесення відповідних змін до Закону України «Про громадянство» в частині припинення громадянства України. У всіх інших випадках внесення до останнього законодавчого акту відповідних положень суперечитиме концепції права на громадянство, адміністративно-правовому механізму його забезпечення та й взагалі вважається несумісним з усталеними уявленнями про правову демократичну державу, в якій людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

**Ключові слова:** право на громадянство, адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правовий механізм забезпечення, нормативна

система адміністративно-правового механізму, інституційна система адміністративно-правового механізму, множинне громадянство, право на друге громадянство, адміністративне провадження, адміністративні процедури з набуття громадянства, адміністративні процедури з припинення громадянства, державний суверенітет, народний суверенітет, національна безпека, Міністерство Міграційної політики тощо.

## SUMMARY

Fenysh Yana. Administrative-legal ensuring of the right to citizenship.

Thesis for a Candidate degree in Law, speciality 12.00.07 «Administrative Law and Process; finance law; information law». State Higher Educational Institution «Uzhgorod National University», Ministry of Education and Science of Ukraine. Uzhgorod, 2019.

This dissertation thesis investigates the administrative-legal ensuring of the right to citizenship. Considering to the extremely high relevance of this issue and the requirements of the present society, the author had focused on the principles of understanding the concept of citizenship as a legal category. The numerous doctrinal approaches to understanding the definitions of this concept in both internal and international law in the writings of many domestic and foreign authors were analyzed and as a result of which citizenship has been defined as the subjective right of a person. The scientific study explores the evolution of the concept of the right to citizenship in both doctrinal and legislative (national and international) use. The detailed analysis of the content of the right to citizenship and its comparative analysis with the content of subjective human rights have been made. A number of competence constituting the content of the subjective right to citizenship were defined. A self-doctrinal definition of the right to citizenship has been deduced and it is proposed to consider the right to citizenship as a scientific category that characterizes the legal status of citizenship.

The attention is drawn to the right to citizenship that means the equal access to the citizenship of any state and only the conditions for acquiring the legal status of

citizenship are the limits of the realization of this right. Therefore was substantiated that the second citizenship should be regarded as the right of the person to the citizenship and in return the legal status of dual citizenship as the limits of the realization of the right to the second citizenship. Consequently such limits are determined by the each state independently in its legislation for the sake of spreading or on the contrary avoiding the legal status of the dual citizenship.

With the adoption of the Law «On Naturalization» dated June, 29, 1867 in the post-revolutionary France were connected for the first time regulating such things as the proclaimed the right to obtain citizenship, the conditions for acquisition of citizenship, the necessary period of the residence on the territory of the state as a condition for the adoption to the citizenship of that state and the naturalization procedure. Since that time the procedures for admitting to citizenship and lose of citizenship which were carried out by the state uthorities were the only one throughout the country.

The author's attention was dedicated on the enormous impact of the administrative-legal ensuring of the right to citizenship on the sovereignty of the state through the analysis of the following legal concepts: state sovereignty, national sovereignty, legal system, national security, etc. It is established that imperfect administrative-legal ensuring of the right to citizenship of a citizen of Ukraine as a single component of the Ukrainian people could lead to the loss of the people as the main feature of statehood, the only carrier of the sovereignty and the only source of power. The importance of this claim it is confirmed also by the belonging of the right to citizenship to the 4<sup>th</sup>, 5<sup>th</sup> and the 6<sup>th</sup> degrees of Fundamental European Values from which the foundation of a modern democratic European society is growing.

It is determined the list of requirements to the public authorities which form the content of the subjective right to citizenship and the limits of realization of such a right. It is substantiated that the limits of the interference in the right to citizenship by the state should be determined by means of the «three-component test» that is a legal structure and a legal remedy to verify the availability of the necessary conditions for limiting the rights provided by the Convention for the Protection of Human Rights and

Fundamental Freedoms of 1950 It was taken into account that the right to citizenship is not expressly provided by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms but it was proved that this right is considering in the context of articles 8 and 14 of the Convention. Consequently it has been established that any limiting the right to citizenship must be legal with the legitimate goal and necessary in the democratic society in order to achieve a legitimate goal.

It is delimited the concepts of administrative-legal ensuring of the right to citizenship and the administrative-legal mechanism for ensuring of the right to citizenship. A self-doctrinal definition of the administrative-legal ensuring of the right to citizenship has been deduced and its features have been characterized. The concept of the administrative-legal mechanism for ensuring of the right to citizenship is formulated and its components are defined.

It is outlined the main directions of the reform of the normative system of the administrative-legal mechanism for ensuring of the right to citizenship. It is proposed to amend the legislation of Ukraine in particular to the Constitution of Ukraine and to the Law of Ukraine «On Citizenship» including for the fulfillment the international commitments made in the course of ratification of the UN Convention on the Reduction of Statelessness in 2013 in order to reduce the number of stateless persons which in turn will make a positive influence to the administrative-legal mechanism for ensuring of the right to citizenship in Ukraine. It is substantiated that the improvement of the legislation on citizenship should be carried out on the axiom: it is necessary to settle all issues of citizenship on the one hand based on the concept of human rights and the administrative-legal mechanism for the ensuring of this right and on the other hand taking into account the collective interests and the state sovereignty.

It is defined the institutional system of the administrative-legal mechanism for ensuring of the right to citizenship. It is emphasized on the necessity of continuing administrative reform and the creation of a separate central state executive authority on naturalization issues which powers would include exclusively the carry out proceedings on the applications for the acquisition of citizenship. It is noted that the reform of the system of state authorities in citizenship issues should be carried out in a

complex clear conceptual framework taking into account the positive experience of the leading foreign countries and its own political and legal traditions. Then the implementation of the proposed innovations to some extent will fill the identified gaps in the administrative-legal ensuring of the right to citizenship and will help Ukraine to integrate into the European Community.

It is established the necessity of creating the Ministry of Migration Policy which will be the main body in the system of central authorities of the executive power which will provides the formation and implementation of the state policy in the field of migration (immigration and emigration), including counteraction to illegal (illegal) migration, citizenship, registration of individuals, refugees and other categories of migrants defined by law.

It is noted that administrative practice today does not facilitate to simplified the access to the procedure for obtaining citizenship which entails a violation of the right to citizenship. This is why in this dissertation study are presented the several ways of solving this problem. It is emphasized the importance of adopting the Administrative Procedure Code. It is established that the normative system of the administrative-legal mechanism for ensuring of the right to citizenship in Ukraine is currently rather ambiguous and inconsistent and the process of its formation is mostly unsystematic and inconsistent with reference mainly to the only certain aspects of its organization without taking into account the needs of practice in the area of challenging decisions actions or inactivity of the state authorities on citizenship issues and the experience of foreign countries. It is established that the material rules of law that relate to the normative ensuring of the right to citizenship are stands higher in the hierarchy than the procedural ones. Instead procedural rules of law that relate to the normative ensuring of the right to citizenship are more numerous and sometimes even contradictory. Therefore it is justified the necessity of the introducing the certain procedural rules of the administrative-legal mechanism for ensuring of the right to citizenship to the highest legislative level. It is proposed to consider the procedure of acquiring citizenship as a result of naturalization as a special type of administrative proceedings. It is substantiated that such an administrative proceeding should be the

basis of administrative-procedural law the subject of which will be the activity of the public administration authorities in order to decide on a specific case on the establishment, modification or cancellation of the rights and obligations of the addressee person. It is proposed to amend the Law of Ukraine «On Citizenship» with regard to the regulation of procedural rules in the way of the reference to the general procedural codes in particular to the future adopted Administrative-Procedural Code in terms of regulating the procedural aspects of the activities of the central executive authorities on issues of citizenship and to the current Code on Administrative Offenses in terms of the prevention of offenses in the area of administrative-legal ensuring of the right to citizenship and of the mechanisms for extrajudicial appealing of the state executive authorities' decisions, actions or inactions and to the Code of Administrative Justice in terms of appealing against such decisions, actions or inactions in court.

It is defined the absence of the fact of having dual citizenship by the citizens of Ukraine as a danger to the national interests of our state among the dangers provided for by the Decree of the President of Ukraine «On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated May 6, 2015» On the Strategy of National Security of Ukraine « aimed at the implementation by 2020». Therefore it is substantiated that the restriction of the right to a second citizenship can occur only in a legal way by initially amending the aforementioned normative legal act and only after the consequences of such a legislative substantiation it is possible to discuss the appropriate amendments to the Law of Ukraine «On citizenship» in terms of the termination of Ukrainian citizenship. In all other cases the insertion of the relevant amendments into the last legislative act would contradict for the concept of the right to citizenship, the administrative-legal mechanism for ensuring of the right to citizenship and in generally is considered incompatible with the perceptions of a legal democratic state in which the person, his life and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized as the highest social value.

**Key words:** the right to citizenship, administrative-legal ensuring, administrative-legal mechanism of ensuring, the normative system of the administrative-legal mechanism, the institutional system of the administrative-legal

mechanism, multiple citizenship, the right to a second citizenship, administrative proceedings, administrative procedures for acquiring citizenship, administrative procedures for termination of citizenship, state sovereignty, national sovereignty, national security, Ministry of Migration Policy, etc.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Статті у фахових вітчизняних та зарубіжних наукових виданнях:*

1. Фенич Я.В. До питання теоретико-правових засад поняття «громадянства». *Науковий вісник Херсонського державного університету: Збірник наукових праць. Серія «Юридичні науки». Випуск 2. Т. 3. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 14 – 18.*

2. Фенич Я.В. Право на громадянство України як суб'єктивне право особи. *Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць. Випуск 6. Т. 1. К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 53 – 60.*

3. Фенич Я.В. Адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство в умовах інтеграції України до європейської спільноти. *Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць. Випуск 1. Т. 2. К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2018. С. 84 – 89.*

4. Фенич Я.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення права на громадянство та відмежування його від суміжних понять. *Науковий вісник публічного та приватного права: Збірник наукових праць. Випуск 6. К.: Науково-дослідний інститут публічного права, 2018. С. 134 – 138.*

5. Фенич Я.В. Припинення громадянства в контексті адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. *Науковий вісник публічного та приватного права: Збірник наукових праць. Випуск 1. К.: Науково-дослідний інститут публічного права, 2019. С. 101 – 105.*

6. Yana Fenych. The limits of the state interference in the right to citizenship. *Visegrad journal on human rights. 1 (Volume 2). 2019. P.133 – 137.*

*Публікації, що засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Фенич Я.В. Міжнародні стандарти у законодавстві України про громадянство. *Закарпатські правові читання. Том III. Матеріали VI*

Міжнародної науково-практичної конференції молодих учених та студентів (25 – 27 квітня 2014 р., м. Ужгород). Ужгород, 2014. С. 282 – 286.

8. Фенич Я.В. Набуття громадянства: вітчизняне та міжнародно-правове регулювання. *Збірник наукових статей студентів-магістрів*. Серія: Магістри. Вип. 2. Ужгород, 2014. С. 110 – 114.

9. Фенич Я.В. Теоретичні засади розуміння інституту подвійного громадянства. *Закарпатські правові читання: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції* (21 – 23 квітня 2016 р., м. Ужгород). Т. 2. 2016. С. 194 – 197.

10. Yana Fenych. The European standards of acquisition of the citizenship (for Ukraine). *Via Scientiae Iuris: Proceedings of the International Conference of PhD Students in Law* (Miskolc, 2 – 4 July). Miskolc: Gazdász Elasztik Kft., 2015. P. 201 – 204

11. Фенич Я.В. Нормативне регулювання інституту подвійного громадянства в Чеській Республіці: досвід для України. *Закарпатські правові читання: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції* (19 – 21 квітня 2018 р., м. Ужгород). 2018. С. 130 – 135.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	16-27
<b>РОЗДІЛ 1. ГЕНЕЗА НАУКОВОЇ ДУМКИ ТА ДОКТРИНАЛЬНИХ ПІДХОДІВ ДО ПОНЯТТЯ ПРАВА НА ГРОМАДЯНСТВО У СВІТІ</b> .....	
1.1. Доктринальні підходи до концепції розуміння права на громадянство в аспекті його змісту, обсягу та обмежень.....	28-49
1.2. Еволюція розвитку права на громадянство.....	50-70
<i>Висновки до Розділу 1</i> .....	71-74
<b>РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ГРОМАДЯНСТВО: УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД</b> .....	
2.1. Адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство в Україні.....	75-103
2.2. Адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство в зарубіжних країнах.....	103 – 127
<i>Висновки до розділу 2</i> .....	128 – 131
<b>РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ГРОМАДЯНСТВО В УКРАЇНІ</b>	
3.1. Вдосконалення нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство та гармонізація її з стандартами ЄС.....	132-167
3.2. Вдосконалення інституційної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство...	167-189
<i>Висновки до Розділу 3</i> .....	190-193
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	194-198
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	199-213

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Питання про забезпечення права на громадянство є надзвичайно гострим у світовій спільноті, оскільки реалізація права на громадянство означає самоідентифікацію та приналежність до певної держави. Необхідність поглибленої розробки взаємовідносин особи і держави випливає із проголошення України у ст. 1 Конституції України демократичною, правовою державою та визнання у ст. 3 людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки в Україні найвищою соціальною цінністю, та формування нової концепції «особа – держава – суспільство». Проблематика розвитку прав і свобод громадян у контексті взаємовідносин людини й держави є надзвичайно важливою для розуміння сучасної системи забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління та адміністрування, до відання якої й відносяться питання з набуття, зміни та припинення громадянства. В умовах розвинутої демократії політична складова громадянства стає не тільки яскраво вираженою і забезпеченою правом, але й справляє вирішальний вплив на владу, адже дослідження питань громадянства одночасно пов'язане з правами і свободами людини і громадянина, а також суверенітетом держави. Громадянство ж є саме тією ланкою, яка забезпечує конкретне втілення вищезгаданої концепції на рівні особи, без якої і поза якою і громадянське суспільство, і держава втрачають свою сутнісну визначеність і онтологічний взаємозв'язок між собою. Саме тому громадянство у всьому світі розглядається як одне із основоположних прав людини, завдяки якому будь-який громадянин стає повноцінним членом суспільства. Тому все більшої актуальності набуває сучасна ефективна система адміністративно-правового забезпечення права на громадянство та його механізму, що, в свою чергу, є запорукою існування сучасної держави, адже просто декларування будь-якого поняття навіть на найвищому законодавчому рівні не означає його дієвості.

Комплексний інститут громадянства відіграє надзвичайно важливу роль у взаємовідносинах особи та держави, а також є достатньо дослідженим явищем у розділі його конституційно-правового регулювання. Протеу

контексті європейської інтеграції України та реформування законодавства у відповідності до цих процесів, дедалі більш загостреної уваги набувають випадки подвійного, чи множинного громадянства, що виникають внаслідок неоднозначного регулювання процедури набуття чи припинення громадянства України. Оскільки конституційне право не може вичерпно регламентувати механізм вирішення таких питань, то безперечно більшість процедурних питань регламентується нормами адміністративного права, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері організації і здійснення виконавчої влади. Відповідно до Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень Державна міграційна служба України, Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва, консульські установи України оформляють набуття та припинення громадянства України. Саме на органи міграційної служби, діяльність яких регулюється нормами адміністративного права покладено здійснення всіх процедурних аспектів адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. Таким чином, адміністративне право, виходячи з норм конституційного права, визначає сутнісний зміст механізму вирішення питань забезпечення права на громадянство.

Оскільки забезпечення прав і свобод людини є надзвичайно складною та гострою проблемою сьогодення, то сучасна юридична наука приділяє їй багато уваги та розглядається через різноманітні розгалужені елементи, проте все ж поза увагою науковців залишаються питання системи такого забезпечення, вивчення якого дасть змогу більш ґрунтовно дослідити процес адміністративно-правового забезпечення прав людини та створити дієві адміністративно-правові механізми забезпечення цих прав. Власне громадянство як право особи з наявним адміністративно-правовим механізмом забезпечення спеціально уповноваженими на це органами державної влади є ще зовсім не дослідженим інститутом. Відсутність такого комплексного підходу створює передумови для проведення додаткових наукових досліджень в цьому напрямку, адже для сучасної держави вкрай фундаментальне значення має

унормування громадянства, що відбивається не тільки на правових засадах відносин особи та держави, як показник забезпечення прав людини, але й на стан забезпечення належного рівня безпеки самої держави. Нормативно-правове регулювання забезпечення права на громадянство України наразі залишається досить неоднозначним, фрагментарним і неузгодженим, а процес його формування носить здебільшого безсистемний і непослідовний характер, стосується 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, здійснення чого є необхідним для удосконалення адміністративно-правового забезпечення права на громадянство.

**Стан дослідження проблеми.** Незважаючи на достатньо високий рівень наукової розробленості теми, деякі аспекти функціонування адміністративних процедур у сфері забезпечення права на громадянство все ж таки залишилися поза увагою дослідників. Зокрема, деякі питання стали предметом безпосереднього розгляду у відповідних роботах О.Ю. Чирик, О.І. Трегуба, А.І. Толкачова, Р.Б. Бедрія, В.В. Лазарева, М.І. Суржинського, І.О. Гончарова, В.Б. Авер'янова, О.О. Майданник, М.М. Смородіна, а загальнотеоретична категорія «громадянство», а також концепція прав людини відображена у працях С.П. Брітченка, М.В. Савчина, Л. Д. Воеводіна, С. П. Добрянського, В. В. Лемака, Є. А. Лукашевої, О. З. Панкевича, О. В. Петришина, С. П. Погребняка, П. М. Рабіновича, Ю. М. Тодики, М. І. Суржинського, С. В. Черніченка, О. Н. Ярмиша, С. В. Шевчука та ін. Загальнотеоретичні питання адміністративно-правового забезпечення у тій чи іншій мірі вивчали такі фахівці, як В.Б. Авер'янов, І.Л. Бородін, М.А. Бояринцева, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.В. Негодченко, О.І. Остапенко, В.П. Столбовий, Ю.В. Вишневська, В.В. Кириченко, М.П. Міняйло, С.І. Москаленко, Г.С. Римарчук, С.В. Стороженко, І.Я. Хитра тощо; а загальні положення щодо адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини і

громадянина були досліджені в працях таких вчених-адміністративістів, як – А.А.Романов, Ю.П.Битяк, О.Ф. Андрійко, О.М.Дручек, О.П.Костюшко, Р.Зуєв, П.Г.Назаренко, В.М. Гаращук, Я.В.Лазур, О.М.Бандурко, А.Ю.Олійник, О.П.Рябченко, А.О.Селіванов, Ю.В. Георгієвський, І.П. Голосніченко, Р.А.Калюжний, О.Д. Крупчан, А.Т. Комзюк, С.О. Кузніченко, Н.П. Матюхіна, В.Я. Настюк, С.В. Петков, О.С. Проневич, О.Ю.Синявська, А.О.Селіванов, А.А. Стародубцев, Х.П. Ярмакі та ін. Проте переважна більшість існуючих на цей момент праць стосується виключно адміністративно-правових засад регулювання набуття чи припинення громадянства, а ніяк не висвітлення цих питань через призму адміністративно-правового забезпечення права на громадянство.

Тому вищевикладене свідчить про необхідність і доцільність дослідження інституту адміністративно-правового забезпечення права на громадянство в Україні як важливої наукової проблеми адміністративного права, котра потребує вирішення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» в межах наукової теми «Удосконалення правового забезпечення публічного адміністрування в контексті євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0118U004531).

**Мета та основні завдання дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних положень та практичного досвіду функціонування інституту громадянства здійснити науково-правову оцінку сучасного стану та перспектив розвитку адміністративно-правового забезпечення права на громадянство та сформулювати ряд пропозицій та рекомендацій щодо його досконалого і головне ефективного функціонування.

Для досягнення зазначеної мети поставлені і послідовно вирішуються в даному дисертаційному дослідженні такі основні *завдання*:

- з'ясувати поняття права на громадянство з теоретичного визначення правових дефініцій понять «права людини», «громадянство» та «множинне громадянство», визначити його зміст та обсяги;
- проаналізувати еволюцію становлення та розвитку права на громадянство та його адміністративно-правового забезпечення;
- дати визначення поняттю адміністративно-правового забезпечення права на громадянство та адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство;
- визначити елементи системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство та охарактеризувати їх;
- дослідити адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство при набутті громадянства України та при його припиненні;
- запропонувати шляхи вдосконалення законодавства України про громадянство;
- дослідити адміністративно-правове забезпечення права на громадянство в Чеській Республіці та Республіці Польща та виокремити позитивний досвід для України;
- проаналізувати повноваження державних органів із питань громадянства у сфері забезпечення права на громадянство та запропонувати своє бачення системи інституційного забезпечення права на громадянство.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері адміністративно-правового забезпечення права на громадянство в Україні.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правове забезпечення права на громадянство.

*Методи дисертаційного дослідження.* Методологічною основою даної дисертації є внутрішньо узгоджена сукупність методів та прийомів наукового пізнання, використання яких обумовлено системним підходом. Підгрунтя методології дисертаційного дослідження становлять міждисциплінарний та

комплексний підходи, які полягають у застосуванні загальнонаукових та спеціально наукових методів, зумовлених специфікою теми дисертації та поставленими задачами. Діалектичний матеріалізм, як метод наукового пізнання, використовувався для виявлення тенденцій у розвитку права на громадянство та адміністративно-правового забезпечення цього права. Системний метод застосовувався при розробці гносеологічних, понятійних і методологічних проблем визначення обсягу права на громадянство при набутті та припиненні громадянства України. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійно-категоріальний апарат досліджуваної проблематики (підрозділи 1.2., 2.1.). Герменевтичний метод використовувався під час тлумачення нормативно-правових актів внутрішньодержавного та міжнародного права (підрозділи 1.2., 2.1., 3.1.). Історичний метод широко використовувався при з'ясуванні передумов виникнення громадянства, запровадження такого правового інституту з відповідним адміністративно-правовим механізмом забезпечення права на громадянство та генези його розвитку (підрозділи 1.1., 1.2.). Формально-юридичний метод використано для характеристики системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство (підрозділи 2.1., 3.1., 3.2.). Порівняльно-правовий метод застосовувався для аналізу зарубіжного досвіду функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство (підрозділ 2.2.). Системно-структурний метод став у нагоді при дослідженні елементів нормативної та інституційної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство (підрозділ 2.1., 2.2.). Визначення перспектив удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство базувалося на методі правового прогнозування (підрозділи 3.1., 3.2.). Та, насамкінець, за допомогою методу узагальнення розкрито проблему адміністративно-правового забезпечення права на громадянство.

Теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження є наукові праці вчених-адміністративістів в галузі адміністративного права і процесу, теорії та історії держави і права, прав людини, конституційного права, міжнародного

публічного права, а також наукові праці вчених-істориків, політологів, філософів та ін.

Нормативно-правову основу роботи становлять наступні нормативно-правові акти: Конституція України, Загальна Декларація прав людини ООН, Європейська конвенція про громадянство, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейська конвенція про видачу правопорушників, Європейська конвенція про передачу засуджених осіб, Конвенція про скорочення безгромадянства, Гаазька конвенція з питань громадянства, Конвенція про статус апатридів, Конвенція про громадянство заміжньої жінки, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства України, Закони України: «Про громадянство», «Про державну службу», «Про національну безпеку», «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про національні меншини», «Про Конституційний суд України», «Про національну безпеку» та інші закони України. Підзаконні нормативно-правові акти, зокрема, такі як: Указ Президента України «Про питання Державної міграційної служби України», Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», Указ Президента України «Про питання Комісії при Президентові України з питань громадянства»; Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України», Наказ Міністерства закордонних справ «Про затвердження зразків документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України» та інші. Акти законодавства зарубіжних країн, зокрема, так і як, Конституція Чеської Республіки, Закон Чеської Республіки «Про громадянство», Конституція Республіки Польща, Закон Республіки

Польща «Про громадянство», Конституція Російської Федерації, Конституція Словацької Республіки тощо.

Емпіричну базу дослідження становлять оприлюднені матеріали вітчизняної, міжнародної та зарубіжної юридичної практики, зокрема, і судової практики з питань адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство, а також щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в частині дотриманні права на громадянство в 2017 р.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших монографічних досліджень в Україні громадянства як права особи та його адміністративно-правового забезпечення. У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто автором, які мають вагоме теоретичне та практичне значення, а саме:

***уперше:***

➤ сформульовано визначення поняття права на громадянство як особливого суб'єктивного права особи, що становить комплекс вимог особи до держави, в особі органів публічної влади, їх посадових чи службових осіб у адміністративно-правовому забезпеченні їх доступу до громадянства. Проаналізовано поняття, зміст, обсяг та обмеження права на громадянство через призму заходів адміністративно-правового забезпечення права на громадянство внаслідок чого запропоновано встановлювати межі втручання держави в реалізацію права на громадянство через на підставі трискладового тесту;

➤ запропоновано авторську дефініцію поняття адміністративно-правового забезпечення права на громадянство, під яким розуміється діяльність держави, в особі уповноважених на це органів державної влади з питань громадянства за допомогою адміністративно-правових заходів та засобів, урегульованих правовими нормами, спрямована на юридичне закріплення, охорону, реалізацію прав людини при проходженні адміністративних процедур

з отримання, зміни, припинення, чи встановлення факту громадянства; та охарактеризовано його ознаки;

➤ проведено періодизацію в становленні адміністративно-правового забезпечення права на громадянство з урахуванням, з одного боку, змісту інституту громадянства, а з іншого, розвитку публічного управління у сфері забезпечення прав людини;

➤ розмежовано поняття адміністративно-правового забезпечення права на громадянство та адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство на основі функціонального підходу щодо їх змісту;

➤ визначено, що адміністративно-правове забезпечення права на громадянство безпосередньо впливає на суверенітет держави, зокрема через такі поняття як народний суверенітет і народ та правова система держави;

➤ розмежовано поняття подвійного громадянства (множинного) та другого громадянства з урахуванням динаміки правового статусу громадянства;

➤ запропоновано зміни до законодавства України з метою вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство, зокрема щодо доповнення змісту ст. 25 Конституції України положенням «Кожна людина має невід'ємне право на громадянство»;

➤ запропоновано створити Міністерство міграційної політики як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовуватиметься і координуватиметься Кабінетом Міністрів України, і який буде головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної міграційної політики.

***удосконалено:***

➤ адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство державних службовців, зокрема в частині подолання його неоднозначного регулювання шляхом внесення змін до Конституції України та в частині добровільного набуття державними службовцями громадянства Російської Федерації шляхом внесення змін до частини 1 ст. 19 Закону України «Про громадянство»;

➤ нормативне регулювання питань адміністративно-правового забезпечення права на громадянство закордонних українців та інших категорій осіб, які звертаються до уповноважених органів з приводу порушення їх права на громадянство;

➤ питання інституційної складової адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство шляхом зосередження комплексу міграційних функцій, зокрема і щодо формування державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів в єдиному центральному органі виконавчої влади.

***набули подальшого розвитку:***

➤ концепція розуміння громадянства як суб'єктивного права особи з наявним комплексом правомочностей;

➤ положення про вплив адміністративно-правового забезпечення права на громадянство на стан національної безпеки України, зокрема через встановлення відсутності серед загроз національним інтересам України, передбачених Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України», спрямованої на реалізацію до 2020 р.» факту наявності множинного громадянства у громадянина України;

➤ ідеї щодо перспектив вдосконалення нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство з урахуванням пропозицій щодо імплементації міжнародних актів та людиноцентристського підходу у сфері діяльності органів публічного управління в частині забезпечення прав людини;

➤ положення щодо узгодження повноважень між Державною міграційною службою, Міністерством закордонних справ України, дипломатичними представництвами і консульськими установами України та

Комісії при Президентіві України з питань громадянства з вирішення питань стосовно громадянства в частині уникнення їх дублювання.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що викладені в дисертаційному дослідженні положення можуть бути використані у:

- науково-дослідницькій сфері – як основа для подальшого дослідження теоретичних та практичних проблем адміністративно-правового забезпечення права на громадянство;

- правотворчій сфері – як теоретичний матеріал у процесі розроблення проектів нормативно-правових актів, вдосконалення законодавства України з питань громадянства з метою систематизації правових положень у сфері адміністративно-правового забезпечення права на громадянство;

- правозастосовній сфері – для вдосконалення діяльності системи державних органів, уповноважених на вирішення питань громадянства у сфері забезпечення права на громадянство;

- навчальному процесі – в юридичних та інших вищих закладах освіти під час викладання лекційного матеріалу та проведенні практичних занять із дисципліни «Адміністративне право України», при розробці навчальної літератури з адміністративного права та конституційного права, при написанні монографій, науково-практичних посібників, підручників тощо.

- інформаційно-аналітичній сфері – для поширення знань про адміністративно-правове забезпечення права на громадянство серед науковців, працівників державних органів та інших осіб.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційна робота є самостійним науковим дослідженням автора. Всі положення, що стосуються висновків, рекомендацій та пропозицій, зокрема, й ті, що становлять наукову новизну, автором одержані та сформульовані особисто. Ідеї та розробки, які належать співавтору чи співавторам в даній дисертаційній роботі не використовувались.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертаційному дослідженні, були апробовані на засіданнях кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права

юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет», а також на науково-практичних конференціях: Всеукраїнська науково-практична конференція студентів-аспірантів «Правова система, громадянське суспільство та держава» (м. Ужгород, Україна, 14 – 15 березня 2013р.); Міжнародна науково-практична конференція «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Харків, Україна, 8 – 9 червня 2013 р.); Міжнародна науково-практична конференція аспірантів з права (м. Мішкольц, Угорщина, 2 – 4 липня, 2015 р.); VIII Міжнародна науково-практична конференція «Закарпатські правові читання» (м. Ужгород, Україна, 21 – 23 квітня 2016 р.); X Міжнародна науково-практична конференція «Закарпатські правові читання» (м. Ужгород, Україна, 19 – 21 квітня 2018 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертаційного дослідження викладені в шести наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, в тому числі одна у фаховому зарубіжному науковому виданні, а також у семи тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг роботи.** Дисертація складається із вступу, трьох розділів, поділених на шість підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить – 213 сторінок. Список використаних джерел налічує – 200 найменувань, що містяться на 14 сторінках.

## РОЗДІЛ 1. ГЕНЕЗА НАУКОВОЇ ДУМКИ ТА ДОКТРИНАЛЬНИХ ПІДХОДІВ ДО ПОНЯТТЯ «ПРАВА НА ГРОМАДЯНСТВО» У СВІТІ

### 1.1. Доктринальні підходи до концепції розуміння права на громадянство в аспекті його змісту, обсягу та обмежень

Права людини в сучасному світі – це не просто актуальна тема, це проблема. Людство, що пройшло через дві світові війни, безлічі локальних конфліктів, пережило жорстокі диктатури, дійшло висновку, що не може бути миру і злагоди на Землі, не може бути організованого життя без поваги до людини, її прав, свобод і потреб. Проте незважаючи на надзвичайну важливість даного питання, до сього часу учені-юристи та юристи-практики не можуть дійти єдності у визначенні терміна «право людини». Права людини – це складне філософське, багатогранне правове поняття, в підходах до розуміння якого немає єдності та наукові погляди на яке перебувають в розвитку. Наразі майже усі дослідники прав та свобод людини і громадянина єдині тільки в тому, що вони мають природний характер, тобто надані індивіду від народження: держава ж повинна визнавати невід’ємність цих прав від людини і закріплювати їх нормативно з метою більшої забезпеченості та реалізації останніх учасниками суспільних відносин. Про це писали свого часу і Г. Гроцій, Ф. Бекон, Т. Гоббс, Д. Локк, Ш. Монтеск’є, Д. Юм, К. Гельвецій, Д. Медисон, Т. Джеферсон, Т. Лейн, Е. Кабе, С. Сімон та багато інших мислителів минулих століть. «Права людини, – відмічає С.С. Алексєєв, – з давніх часів традиційно розуміються в суголубо «особистісному» значенні – як статус чи природні, невід’ємні права і свободи особистості, індивіда» [1, с. 642].

Сучасне визначення прав людини найбільш влучно подає, на нашу думку, професор-конституціоналіст М.В. Савчин: «Права людини – це вимога суб’єкта до органу публічної влади, чи іншої інституції, наділеною аналогічними функціями і повноваженнями, забезпечити захист вільного вибору варіанта

поведінки щодо його доступу до матеріальних і духовних благ з метою задоволення певних потреб та інтересів» [2].

Згідно з положенням ст. 22 Конституції України права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією не є вичерпними [3]. Тобто, на нашу думку, її основоположники розуміли, що в майбутньому каталог прав людини буде потребувати розширення і вдосконалення відповідно до суспільних змін та розвитку людства. Адже права людини це не статичне поняття, а динамічне, що перебуває у постійному розвитку, тим самим відображаючи динаміку суспільних відносин і зростання правосвідомості громадян.

Відтак Конституція нашої держави базується на концепції П.М. Рабіновича, який визначає права людини як «певні можливості, котрі необхідні для її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку людства і мають бути загальними та рівними для всіх людей» [4, с.5]. Автор акцентує увагу на необхідній відповідності каталогу прав людини певному етапу розвитку людства. Хочемо зауважити, що власне право на громадянство можна широко тлумачити – не тільки як один із термінів, що характеризує положення індивіда в політичній системі, але і як один із ключових, базових елементів культури, який відображає сучасний досягнутий рівень розвитку людства. Дослідники зазначають, що «сучасна громадянська культура включає в себе також різні ролі, які приймає на себе суб'єкт дії (роль активного громадянина, або ж роль підданого» [5, с.43 – 44]. Мати право на громадянство, а, як наслідок, бути громадянином пов'язане з найбільш високим ступенем розвитку в ієрархічних будовах сучасних загальнокультурних ціннісних, а то й моральних уявлень. Буття громадянином означає те, що безпосередньо культура включає громадянство в перелік чеснот сучасної людини, передбачає природність поняття права на громадянство, оскільки воно формує сучасну культуру.

Саме тому вбачається за доцільне безпосередньо внести до системи прав та свобод людини і громадянина право на громадянство, що, в свою чергу, засвідчить новий етап розвитку суспільства та допоможе уникнути

правових суперечок щодо природи розуміння громадянства. Більше того, вже давно існує прецедент прямого нормативного закріплення такого права в Загальній декларації прав людини 1948 р., ст. 15 якої зазначає: «Кожна людина має право на громадянство»[6] та Конституціях ряду європейських країн, зокрема Польської та Чеської Республік.

Якщо враховувати систему захисту прав людини ООН та європейську систему захисту прав людини, то термін «права людини» вживається тільки в контексті відносин людини (з одного боку) і влади (з іншого боку). Тому доречним, хоча й надмірно широким, вважаємо розуміння прав людини як системи цінностей, норм і механізмів, спрямованих на захист гідності людини в її відносинах із державою. Таке визначення в теорії прав людини нерозривно пов'язано з поняттям громадянства. Свідченням чого є те, що утвердження прав людини в тодішньому їх розумінні у Стародавній Греції стали закономірним наслідком полісної форми демократії і були пов'язані переважно з поняттям громадянства, яке передбачало рівність усіх членів полісу в користуванні правами і свободами, насамперед політичними.

Поряд із правами людини, надважливим поняттям у сучасному правовому просторі є Основоположні європейські цінності. Їх розуміють як такі європейські цінності, на яких ґрунтується сучасне демократичне європейське суспільство. Отже, право на громадянство опосередковано впливає з 4 (правова держава), 5 (демократія) та 6 (права людини як найбільший успіх людського розвитку) ступенів основних європейських цінностей.

Наступним важливим питанням у розумінні права на громадянство є власне правове поняття громадянства. Незважаючи на наявність багатьох наукових публікацій, які стосуються питання громадянства сьогодні розуміння такої вкрай складної категорії потребує чіткого визначення: чи є громадянство правовим статусом особи, або ж правовідношенням між особою і державою, або ж суб'єктивним правом особи. На нашу думку, термін громадянство є багатозначним залежно від контексту, в якому він вживається, але своє

дисертаційне дослідження спрямовуємо на вивчення громадянства як права особи.

Отже, у вітчизняній юридичній науці є багато визначень до поняття громадянства, але існує думка, що всі вони не є достатньо повними, тобто є невичерпними, а іноді й навіть суперечливими. Понятійний апарат громадянства характеризується різноманітними науковими поглядами та підходами відомих радянських, вітчизняних та зарубіжних дослідників у галузі права, думки яких є суперечливими і не зводяться до створення єдиної концепції розуміння громадянства. На нашу думку, це пов'язано з таким причинами:

1. Відсутність єдиного загальноприйнятого терміна, що означає громадянство в світі. Зважаючи навіть на те, що Європейська конвенція про громадянство дала таке визначення громадянства як правового зв'язку між особою та державою без зазначення етнічного походження особи [7]. Проте аналізуючи й інше положення Європейської конвенції про громадянство, згідно з яким кожна держава визначає у своєму законодавстві, хто є її громадянами, означає знову ж таки те, що існує поділ розуміння поняття громадянства на міжнародно-правове та внутрішньодержавне. Визначення громадянства за внутрішньодержавним правом міститься в Законі України «Про громадянство», ст. 1 якого формулює громадянство як правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках [8].

2. Надзвичайна різноманітність думок юристів-науковців з питання змісту поняття громадянства, які розглядають його як правовий статус особи, як правовідношення між особою та державою одностороннього чи двостороннього характеру, як належність до держави та як суб'єктивне право особи. Проте якщо заглиблюватись в теорію сучасної юридичної науки, то суб'єктивне право власне можна розглядати як правомочність особи, а можна як правовідносини (якщо розглядати правомочність як кореспондуючий обов'язок іншої сторони) [9, с. 213].

Проте вчений-юрист Ю.М. Тодика вважає, що громадянство слід розглядати у комплексі як: 1. суттєву характеристику основ правового статусу

особи; 2. як суб'єктивне право особи на громадянство; 3. як правовий інститут конституційного права [10, с. 301].

Отже, одна група вчених розглядає громадянство як правовий статус особи. До прикладу, на думку В.Ф. Погорілка, громадянство є тією необхідною підставою, яка надає особі, що має статус громадянина, можливість повною мірою долучитися до політичного, економічного, правового та культурного життя суспільства й держави. Обсяг тих прав і свобод, якими особа може користуватися в окремій державі, а також обсяг обов'язків, що покладені на неї цією державою, знаходяться у прямій залежності від наявності чи відсутності в особи статусу громадянина даної країни [11, с.114]. Схожою є думка А.А. Винокурова. Він вважає, що громадянство, будучи найважливішою юридичною передумовою правового становища особи в суспільстві, являє собою правовий зв'язок особи зі своєю державою і зумовлює взаємні права та обов'язки громадян і держави [12, с. 11]. На думку О. Майданик громадянство України – це певне правове становище особи, обумовлене її належністю до нашої держави, наслідком якого є виникнення взаємних прав та обов'язків громадян і держави [13, с. 72].

Друга група сформованих підходів у юридичній науці до громадянства представлена його розумінням як правового зв'язку між особою та державою. Зокрема, Ю.М. Тодика визначає громадянство як постійний правовий зв'язок між фізичною особою і Українською державою, що проявляється у їх взаємних правах та обов'язках. Більше того, вчений розглядає громадянство в трьох аспектах: як суттєву характеристику основ правового статусу особи; як суб'єктивне право особи на громадянство і як правовий інститут конституційного права [14, с. 239 – 242]. С.В. Черниченко вважає, що громадянство – це особливий (стійкий) правовий зв'язок фізичної особи з державою (приналежність до держави), що виражається в сукупності його прав і обов'язків щодо даної держави і в підпорядкуванні її суверенній владі [15, с. 160]. Категорично не погоджуємось з думкою вченого, оскільки, у такому визначенні громадянство являє собою односторонній зв'язок, активною стороною якого є держава, що має

права та обов'язки щодо громадян, а громадяни виступають як пасивна сторона, що є недопустимим з точки зору сучасної концепції правової держави.

Д. Л. Златопольський вказує на те, що «громадянство є стійким правовим зв'язком особи з державою, що визначає її правове становище не тільки всередині держави, а й поза нею, в міжнародному спілкуванні» [16, с.22]. У Юридичному енциклопедичному словнику громадянство визначається також як «стійкий правовий зв'язок особи з конкретною державою» [17, с. 64]. На думку В. С. Шевцова, громадянство – це такий правовий зв'язок особи з державою, який, обумовлюючи постійне, повне і стійке поширення на цю особу юрисдикції, є тією самою необхідною передумовою для можливого застосування до особи законів цієї держави [18, с. 21]. І. Лукашук дає визначення громадянства як правового зв'язку особи з державою, де визначальними є взаємні права та обов'язки, не беручи до уваги часовий чинник набуття громадянства, а також характер даного зв'язку [19, с. 14].

В. І. Кузнецов подає розгорнуте визначення громадянства, враховуючи зазначені вище фактори: «громадянство – це стійкий правовий зв'язок фізичної особи з певною державою, який виражається в наявності встановлених законом взаємних прав і обов'язків фізичної особи і держави щодо їх ставлення одне до одного» [20, с. 187 – 188]. У даному визначенні чітко окреслені критерії ставлення до громадян та їх відмінності від осіб, що тимчасово знаходяться на території держави і перебувають з даною державою в правовому зв'язку, який має інший характер. Є. О. Кутафін дає таке визначення громадянства: «Це приналежність особи до народу держави, що породжує правовий зв'язок особи з державою і виражається в сукупності взаємних прав і обов'язків» [21, с. 83].

Треба зазначити, що у радянський період, а інколи й нині громадянство визначалось і визначається не тільки як правовий, а й як політико-правовий та навіть політичний зв'язок людини з державою [22, с. 64].

Так, Ю. А. Петров вказує, що «громадянство – це не тільки правовий, а й політичний зв'язок, що виявляється в тому, що на особу поширюються і правові, і інші соціальні інститути, через які здійснюється політична влада» [23, с. 116]. Г.

I. Тункін зауважує, що «під громадянством розуміється політико-правовий зв'язок особи з державою, який характеризується стійкістю, наявністю прав та обов'язків щодо держави, а також прав та обов'язків держави щодо особи». [24, с. 22]. Ю.А. Атаніязова вважає, що «громадянство являє собою особливий стійкий і безперервний політико-правовий зв'язок (приналежність) людини з державою, що юридично виражається в нормативному закріпленні підстав вступу, набуття і втрати громадянства, за наявності яких дана особа отримує можливість користуватися всіма встановленими законом правами і свободами, а також набувати зобов'язань, що становлять правовий статус громадянина даної держави» [25, с. 8]. Не погоджуємось з думками таких вчених, оскільки якщо ж все-таки виходити з визначення громадянства як політико-правового зв'язку людини з державою, доведеться визнати, що коли людина знаходиться в політичній опозиції до держави, не поділяє політики її керівництва, а отже, втрачає політичний зв'язок з нею, це може бути підставою для того, щоб не вважати таку людину громадянином даної держави, або для позбавлення її права на громадянство. Зрозуміло, це суперечить положенням міжнародного права, українського законодавства та самій ідеї прав людини. Але повністю відкидати із визначення громадянства таку його ознаку як належність громадянина до держави, як зауважує П.О. Великоречанін, не слід, оскільки така ознака все ж притаманна громадянству, хоч і не розкриває повністю його сутності [26, с. 108]. Це є зовнішня ознака, властивість, що першою впадає в очі.

Я. Ондржей та М. Поточний визначають громадянство як постійний юридичний зв'язок між особою та конкретною державою, зміст якого полягає у взаємних правах і обов'язках відповідно до національного законодавства цієї держави [27, с. 51].

Особливою є думка М. І. Суржинського, який стверджує, що громадянство не можна розглядати ні як правовий зв'язок між особою і державою, який існує поза взаємними правами і обов'язками даної особи і держави, ні як механічну сукупність цих прав і обов'язків. Громадянство – двосторонній правовий зв'язок між особою і державою, де обидва суб'єкти мають взаємні права і обов'язки, які

становлять зміст громадянства будь-якої держави. Звідси випливає, що зміст громадянства, з одного боку, становлять взаємні права і обов'язки, з іншого – держави щодо особи. При цьому вони виникають та існують у зв'язку із поширенням суверенної влади на дану особу незалежно від її місця перебування – у межах даної держави чи поза її межами [28, с. 15].

Третя група вчених визначає громадянство як правовідношення між державою та людиною. О.І. Чупріс зазначає, що громадянство – це особливе суспільне відношення між державою і людиною, при якому держава визнає її приналежність до своїх громадян (співвітчизників), наділяє правовим статусом громадянина, що тягне за собою встановлення між ними політико-правових зв'язків, які обумовлюють їх постійний, триваючий і стійкий характер [29, с. 44]. На думку Р.Б. Бедрія громадянство України – це комплексне, стійке правовідношення за участю особи та української держави, змістом якого є взаємні права та обов'язки сторін [30, с. 10].

У праці чеських юристів проф. В. Черні та проф. М. Валашка чеське громадянство визначено наступним чином: «Громадянство – це особисті правовідносини певної особи до певної держави не беручи до уваги фактичні відносини, що виникають на основі місця проживання як для резидента, так і для нерезидента цієї держави» [31, с. 15]. Визначаючи поняття громадянства, можна покладатися й на висновок Конституційного Суду Чеської Республіки № 207/1994, в якому йдеться наступне: «З загальної точки зору, можна констатувати громадянство як часові, без обмежень, правові відносини між людиною та державою, що, як правило, базуються на недоторканності волі фізичної особи, та полягають в їх взаємних правах та обов'язках, зокрема, в праві фізичної особи бути захищеним державою на її території та за її межами, праві законного проживання на її території та в праві брати участь в управлінні державними справами» [32, с. 9 – 11].

Четверта група вчених-юристів визначає громадянство як належність до певної держави. А. Турубінер віддає перевагу державі у вирішенні питань, пов'язаних з громадянством. Він вважає, що громадянство – це належність особи

до певної держави. Така приналежність тягла за собою розповсюдження на дану особу всіх законів, що регулюють становище громадян цієї держави. Влада держави поширюється на іноземців лише тоді, коли вони проживають на її території. На громадян державна влада поширюється і тоді, коли вони перебувають за кордоном. Громадяни, які перебувають за кордоном, користуються дипломатичним захистом своєї держави.[33, с. 121]. На думку А. Х. Махненка, «громадянство являє собою юридичну приналежність фізичної особи до певної держави. Ця приналежність означає поширення на громадян, що знаходяться як на території відповідної держави, так і за її межами, законодавства даної держави» [34, с. 171].

Саме з громадянством пов'язані найсуттєвіші наслідки для обох сторін розглядуваних правовідносин – обсяг їх прав, обов'язків та взаємної відповідальності. У зв'язку з цим М. І. Суржинський зазначав, що визнання громадянства як належності особи до держави виявляється в поширенні на відповідну особу законів держави, які гарантують їй певні права та накладають на неї певні обов'язки, або в поширенні на особу відповідної влади держави [28, с. 12].

Водночасу сучасній юридичній літературі більшість авторів відмовились і від терміна «належність до держави», оскільки, на їх думку, таке визначення громадянства вказує на примат держави над людиною, поглинання особи державою. Новий підхід до громадянства пов'язаний з визнанням пріоритету загальнолюдських цінностей. Держава і особа повинні розглядатись як рівноправні суб'єкти правовідношення громадянства [30, с. 9]. Через це можемо дійти висновку, що суверенітет держави виявляється в самостійному визначенні за допомогою правових норм кола своїх громадян. Але, звісно, якщо у визначенні громадянства обмежуватися лише ознакою державної належності, то як слушно зазначає В. Я. Бойцов, ми не відтворимо активної ролі громадян в управлінні державними справами, у здійсненні державної влади [35, с. 22].

Згідно із Законом України «Про громадянство України» громадянство України – правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій

вияв у їх взаємних правах та обов'язках» [8]. Таким чином у законі про громадянство України також замінено формулу «громадянство – належність до держави», яка була в попередній редакції закону. До речі така ж тенденція прослідковується і в законах про громадянство інших колишніх республік Союзу РСР, тепер незалежних держав. В преамбулах або в перших статтях законів про громадянство Росії, Азербайджану, Казахстану, Киргизії, Таджикистану, Узбекистану у визначеннях громадянства також вжито термін – «зв'язок особи з державою». Але в нашому законодавстві все ще громадянство зводиться до сукупності прав і обов'язків, які є в цьому розумінні громадянства не правовим наслідком, а змістом громадянства. На наше переконання, визначення громадянства через конструкцію правового зв'язку, що виявляється у взаємних правах і обов'язках, зводить громадянство до правового статусу особи, а це зумовлює заперечення статусу громадянства як передумови володіння правовим статусом громадянина і його реалізації, та права на громадянство як суб'єктивного права особи, що йде в розріз із нашими твердженнями. Оскільки, звертаючись до положень Загальної декларації прав людини (ст. 15), закріплених у законодавстві України, право на громадянство є невід'ємним правом кожної людини. На підтвердження цього свідчать ст. 24 і 25 Конституції України, преамбули Закону, згідно з якими не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками політичних чи інших переконань; громадянин України не може бути позбавлений громадянства або права змінити громадянство [3]. Тому таке визначення поняття громадянства, на нашу думку, є досить неповним та не достатньо обґрунтованим.

На окрему увагу заслуговує думка О.О. Миронова, який аналізуючи процес становлення інституту російського громадянства на прикладі Конституції 1918 р., вперше дійшов висновку, що є підстави розглядати громадянство як суб'єктивне право особи. З юридичної точки зору, громадянство виступає, з одного боку, як явище «об'єктивного права», а з іншого, – «суб'єктивного права». Спочатку громадянство являє собою комплексний інститут права та законодавства, з чим ми погоджуємось, а потім мова йде про громадянство, що

опосередковується правами особистості з приводу громадянства (його придбання, відновлення, зміна, втрата). Автор виступає за визнання громадянства як своєрідного суб'єктивного права, зміст якого складається з ряду правочинів. Із них найбільш характерними, квінтесенцією права на громадянство, є: правомочність громадянина перебувати, проживати на території держави; користуватися захистом прав і законних інтересів з боку держави як на її території, так і поза нею; мати весь комплекс політичних прав, передбачених Конституцією; заміщати будь-які державні посади, вільно залишати і повертатися на територію своєї держави [36, с. 69]. Остання обставина не дає підстав характеризувати громадянство і як правоздатність. Адже правоздатність – це індивідуальна здатність особи, що виникає з моменту народження, мати юридичні права і нести юридичні обов'язки. Громадянство як об'єктивний фактор є двостороннім зв'язком фізичної особи та держави, де кожна сторона має відповідні права та обов'язки. Кожен суб'єкт у цьому зв'язку володіє тільки йому притаманним властивістю: людина – правоздатністю, а держава, в особі уповноважених органів, – компетенцією. У правоздатності концентруються права і обов'язки, якими може володіти суб'єкт, а компетенція держави чітко регламентована в конституції та інших нормативно-правових актах даної держави. Про це свідчить і практика Вищого адміністративного суду Чеської Республіки, згідно з якою громадянство є суб'єктивним правом особи [37, с. 213 – 214].

Адже розуміння громадянства як правовідносин та як правового статусу ґрунтується здебільшого на римській традиції, що вже не є актуальною для сьогодення. При визначенні громадянства як правовідносин увага акцентується на тому, що хтось отримує статус, з яким додаються спеціальні права (*status civitatis*). Дана концепція базується на гіпотетичній угоді між громадянином та державою (теорія соціального контракту). Відповідно до цієї концепції громадянства найважливішим є взаємні права та обов'язки у громадянстві. У концепції громадянства як правового статусу, громадянин набуває права та обов'язки на підставі громадянського стану, що є одним з елементів юридичної

особи. Характерним принципом цієї концепції є принцип єдиного виняткового громадянства, множинність громадянських відносин у межах однієї держави та широкі дискреційні повноваження щодо надання громадянства. Що ж до концепції громадянства як суб'єктивного права особи, на її важливості автор неодноразово наголошував та знайшов всі підстави вважати його таким. Ця концепція виражає постійну приналежність людини до держави, яка не може бути довільно змінена. Право на громадянство та його адміністративно-правове забезпечення закладено в сучасних конституційних документах. Найважливішою ознакою громадянства як суб'єктивного права особи є неможливість бути позбавленим громадянства проти волі [36, с. 66 – 68]. Погоджуємось з думкою вченого, адже право на громадянство дійсно передбачено Конституціями, наприклад, Чеської Республіки та Республіки Польща.

Такої думки дотримувався і вчений І. Фарбера, який вже півстоліття тому визначає громадянство як особливе суб'єктивне право, що складається щонайменше з чотирьох правомочностей:

- 1) кожен має право на громадянство;
- 2) громадянство є право індивіда на захист його прав з боку держави;
- 3) громадянство є право перебувати на території своєї держави;
- 4) громадянство означає право на рівність перед законом [38, с. 54 – 55].

Для більш точної характеристики громадянства як суб'єктивного права особи варто звернутись до теорії держави і права для визначення власне поняття «суб'єктивне право». Отже, це вид і міра можливої (або дозволеної) поведінки суб'єкта права, встановлена юридичними нормами для задоволення інтересів правомочної особи і забезпечувана державою. Зміст суб'єктивного права виражається через такі правомочності [39, с. 232 – 233]:

- 1) правомочність на власні позитивні дії (праводіяння), або право позитивної поведінки правомочного суб'єкта, Наприклад, право мати громадянство, що включає в себе і право набути громадянство, право змінити громадянство та право виходу з громадянства.

2) правомочність на чужі дії (правовимагання). Наприклад, право бути прийнятим до громадянства, звичайно, виконавши для цього всі необхідні умови, передбачені законом.

3) правомочність домагання (праводомагання), або право звертатися за підтримкою і захистом держави у разі порушення суб'єктивного права. Це право приводить у дію апарат держави – примус, якщо інша сторона не виконує своїх обов'язків. Наприклад, право не бути позбавленим громадянства, право не бути вигнаним за межі України та право не бути виданим іншій державі.

4) правомочність на користування соціальними благами (правокористування) на основі певного суб'єктивного права. Наприклад, право на піклування та захист від своєї держави під час перебування за її межами.

Вважаємо за доцільне проаналізувати зміст права на громадянство. Для цього розглянемо положення ст. 25 Конституції України, де право на громадянство включає в себе:

- 1) право мати громадянство України;
- 2) право не бути позбавленим громадянства;
- 3) право змінити громадянство;
- 4) право не бути вигнаним за межі України;
- 5) право не бути виданим іншій державі;
- 6) право на піклування та захист від своєї держави під час перебування за її межами [3].

Крім того, доповнює зміст поняття права на громадянство і ст. 33 Конституції України, згідно з якою право на громадянство включає в себе ще й – право не бути позбавленим права в будь-який час повернутися в Україну [3].

Розглянемо кожну із цих правомочностей окремо. Відповідно до ст. 2 Закону «Про громадянство України» громадянами України є: [8].

1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на території України;

2) особи, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1981 р.) постійно проживали в Україні,

незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак і які не є громадянами інших держав;

3) особи, які народилися або постійно проживали на території України, а також їх нащадки (діти, онуки), якщо вони на 13 листопада 1991 р. проживали за межами України, не перебувають у громадянстві інших держав і до 31 грудня 1999 р. подали у встановленому Законом України «Про громадянство України» порядку заяву про визначення своєї належності до громадянства України;

4) особи, які набули громадянство України відповідно до зазначеного Закону.

Якщо ж міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у цьому Законі, у тому числі щодо визнання певних осіб громадянами України, застосовуються правила міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

До цього права належать також положення про підстави набуття громадянства України, всі питання щодо натуралізації щодо іноземців та осіб без громадянства, умови спрощеного отримання громадянства України та врегулювання питань обмеження щодо прийняття до громадянства України.

Право не бути позбавленим громадянства гарантується, зокрема, такими положеннями Закону:

а) одруження громадянина або громадянки України з особою, яка перебуває в іноземному громадянстві, або з особою без громадянства, а також розірвання такого шлюбу не змінюють їх громадянства;

б) зміна громадянства одним із подружжя не призводить до зміни громадянства другого з подружжя;

в) проживання або тимчасове перебування громадянина України за межами держави не припиняє його громадянства України.

Вихід із громадянства України здійснюється тільки за клопотанням особи. За громадянином України не визнається належність до іноземного громадянства до прийняття рішення про втрату громадянства України. Створено дієві

механізми запобігання виникненню безгромадянства та зловживанню правом на громадянство.

Право змінити громадянство передбачено ст. 19 Закону, відповідно до якої особа може вийти з громадянства України, якщо це не призведе до статусу особи без громадянства. Це положення відповідає загальновизнаному принципу міжнародного права щодо скорочення без громадянства.

Відповідно до ст. 9 Закону «Про громадянство України» громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Інша поведінка держави вважається неприпустимою». Це положення коротко відтворює зобов'язання, прийняті на себе Україною у зв'язку з ратифікацією 17 липня 1997 р. і 6 січня 1998 р. Протоколу № 4 до Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини від 4 листопада 1950 р. [40].і Європейської конвенції про видачу правопорушників від 13 грудня 1957 р [41].та приєднанням 22 вересня 1995 р. до Європейської конвенції про передачу засуджених осіб від 21 березня 1983 р [42].Відповідно до ст. 3 зазначеного Протоколу жодна людина не може бути вислана з території держави, громадянином якої вона є, шляхом застосування індивідуальних або колективних заходів, а також не може бути позбавлена права в'їзду на територію держави, громадянином якої вона є. У ст. 1 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» зазначено, що громадянин України ні за яких підстав не може бути обмежений у праві на в'їзд в Україну.

Ст. 6 Конвенції про видачу правопорушників прямо передбачено, що договірні сторони має право відмовити у видачі своїх громадян. При цьому громадянство визначається під час ухвалення рішення стосовно видачі правопорушника. Якщо сторона, яка була запитана, не видає свого громадянина, вона на прохання сторони, яка запитувала, передає справу до своїх компетентних органів, для того щоб у разі необхідності можна було здійснити її розгляд. З цією метою надсилаються документи, інформація та речові докази, які стосуються правопорушення. Сторона, яка запитувала, інформується про результати розгляду її запиту [41].

У ст. ж 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської конвенції про видачу правопорушників, 1957 р. Додаткового протоколу 1975 р. та Другого додаткового протоколу 1978 р. до Конвенції» від 16 січня 1998 р. прямо зазначено: «Україна не буде видавати іншій державі громадян України. Для цілей цієї Конвенції громадянином України вважається будь-яка особа, котра відповідно до законів України на час прийняття рішення про Видачу є громадянином України». Відповідно до ст. 3 Конвенції про передачу засуджених осіб, до якої Україна також приєдналася: особу, засуджену на території однієї сторони, може бути передано на територію іншої сторони, у відповідності до положень цієї Конвенції, для відбування призначеного їй покарання, але тільки за умови, якщо така особа є громадянином держави виконання вироку [42].

Цікавою видається позиція вченого-юриста Н.В. Вітрука, який відзначив, що «перераховані правомочності, по суті, представляють собою юридичні наслідки, які настають для особи при володінні нею громадянством певної держави, за винятком, може бути, першої правомочності. Наведена вище формула означає підміну понять: громадянство як право є право на громадянство» [43, с. 111]. Певна логіка наведених думок прослідковується, але, вважаємо, потребує доопрацювання у понятті «правомочність володіти всім комплексом прав, свобод і обов'язків». Вона представляє собою своєрідне «право на права», що виходить за рамки розуміння природи суб'єктивного права та приводить до основної мети написання нашого наукового дослідження.

Отже, суб'єктивне право на громадянство – це особливе суб'єктивне право особи, що становить комплекс вимог особи до держави, в особі органів публічної влади, їх посадових чи службових осіб у адміністративно-правовому забезпеченні їх доступу до громадянства. В останньому випадку, термін громадянство буде вживатися як правовий статус. Тому пропонуємо розглядати право на громадянство як наукову категорію, котра характеризує правовий статус громадянства.

Для повного аналізу громадянства як суб'єктивного права особи необхідним є встановлення обсягу цього права та його обмеження. Адже

основним правом особи є вимоги домагатися від держави захисту її матеріальних і духовних інтересів та цінностей, а, в свою чергу, у держави виникає позитивний обов'язок забезпечити належний захист прав людини та негативний обов'язок утримуватися від вчинення дій, якими обмежуються основні права і свободи. Водночас адміністративно-правове забезпечення права на громадянство потребує більше позитивних обов'язків держави.

Обсяг суб'єктивного права на громадянство визначає такі вимоги до органів публічної влади:

1.Неприпустимість зловживань.Указ про прийняття до громадянства видається на основі закону і на його виконання. Таке обґрунтоване рішення у письмовому вигляді має бути складено зрозуміло з роз'ясненням можливостей його оскарження.

2.Неприпустимість надмірних обмежень у реалізації цього права. Держава не повинна накладати на особу надмірних обмежень, які б посягали на сутність змісту основного права і перевищували межі необхідності, що впливають з публічного інтересу.

3.Неприпустимість надмірного формалізму.Встановлення формальних вимог до заяви про набуття громадянства, заяви про встановлення факту громадянства, форма оплати державного мита тощо, не може служити перепорою для реалізації відповідної процедури.

4.Права людини і баланс інтересів. Це питання вирішується за допомогою принципу пропорційності, який збалансовує права людини, їх інтереси та можливості держави.З іншого боку, наступним аспектом реалізації права на громадянство, як і будь-якого іншого суб'єктивного права, є межі здійснення цього права, адже право на громадянство не є абсолютним правом людини, і передбачає межі втручання з боку держави. Вважаємо, що в будь-якій правовій державі ці межі втручання в реалізацію права на громадянство та обмеження його повинні визначатися за допомогою «трискладового тесту». Адже ця юридична конструкція є засобом для перевірки наявності необхідних умов для обмеження прав, передбачених Конвенцією про захист і основоположних свобод

1950 р. І хоча, незважаючи на те, що право на громадянство прямо не передбачено Конвенцією, воно розглядається в контексті ст. 8 та 14 Конвенції. Таким чином, будь-які обмеження права на громадянство мають бути:

1. законними – доступними, чіткими, передбачуваними (Полторацький, Назаренко, Алієв проти України; Серков проти України);

2. з легітимною метою – захист прав і свобод інших осіб, охорона публічного порядку, запобігання розголошенню конфіденційної інформації (Сірик проти України);

3. необхідними в демократичному суспільстві для досягнення легітимної мети – це означає: по-перше – причини, що виправдовують втручання є відповідними та достатніми, по-друге – для такого втручання є «нагальна суспільна потреба», по-третє – втручання пропорційне заходам, що вживаються для досягнення мети (Кривіцька та Кривіцький проти України, Швидка проти України) [44, с. 47].

Отже, в правовій державі, де заборона надмірного державного втручання в права та свободи особи розглядається як аксіоматична вимога: держава має право обмежувати право особи лише тоді, коли це дійсно необхідно, і лише в такому обсязі, в якому її заходи будуть співрозмірними до переслідуваної мети. Іншими словами, так діє принцип пропорційності. Забезпечення балансу між правом особи та втручанням з боку держави не може посягати на сутнісний зміст прав та свобод людини. Це підтверджується тезою вченого, згідно з якою, у широкому розумінні принцип пропорційності визначає легітимність втручання публічної влади у приватну автономію особи на основі закону, якщо існує нагальна необхідність такого втручання у демократичному суспільстві за допомогою адекватних засобів, що відповідають законній меті [45, с. 116].

Наприклад, таке законне обмеження права на громадянство осіб міститься в ст. 9 Закону України «Про громадянство», відповідно до якої до громадянства України не приймається особа, яка: 1) вчинила злочин проти людства чи здійснювала геноцид; 2) засуджена в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості) з

урахуванням рівня загрози для національної безпеки держави; 3) вчинила на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином. Або іншим прикладом є положення ст. 19 Закону України «Про державну службу», відповідно до якого на державну службу не може вступити особа, яка має громадянство іншої держави [46], де фактично обмежується право на громадянство особи, що бажає вступити на державну службу. У вимогах щодо прийняття до громадянства такого положення не міститься, тільки передбачено, що особа, яка набула громадянство України і подала декларацію про відмову від іноземного громадянства, зобов'язується повернути паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави. Вимога про взяття зобов'язання повернути паспорт іноземної держави не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні. Тому хочемо зауважити, що не визначеність в питанні ставлення до поняття громадянства, наслідок чого і відсутність поняття обмежень даного суб'єктивного права особи породжує колізії і в не менш важливій сфері – сфері множинного громадянства. Феноменмножинного громадянства є важливою й водночас цікавою темою для дослідження, оскільки це питання гостро стоїть як перед світовою спільнотою, так і перед українським народом, а враховуючи зростання інтересу до європейської інтеграції нашої держави, то актуальність питання тільки зростає.

Як відомо, ставлення до подвійного громадянства – це суть державно-правової політики держави у сфері громадянства. Воно залежить від особливостей політики, культури, демографічної, етнографічної ситуації, географічного положення та інших чинників [47, с. 10]. Подвійне громадянство в міжнародному праві має назву «біпатризм» (від лат. *bi...*, від *bis* – двічі та грец. *Πατρίς (patris)* – батьківщина). У буквальному розумінні йдеться про те, що особи перебувають одночасно в громадянстві двох і більше держав [48, с. 604 – 605]. Біпатризм, як зазначають вчені-юристи, (подвійне громадянство) – належність особи одночасно до двох і більше держав. До таких осіб застосовується також термін «особи з множинним громадянством» [10, с.

99]. Подвійне громадянство – це правовий статус особи, при якому вона одночасно володіє громадянством більш ніж однієї держави [49, с. 484]. Вважаємо, що джерело подвійного громадянства криється, як правило, у внутрішньому законодавстві кожної з двох держав, тому подвійне громадянство виникає, якщо в законодавстві держави не міститься повного набору обмежень, що перешкоджають його виникненню. Адже право на громадянство особа має в повному змісті та обов'язі в межах встановлених державою обмежень.

Термін «подвійне громадянство» став звичним у зарубіжній та вітчизняній правовій літературі, де подвійне громадянство ототожнюють із множинним громадянством. Подвійне громадянство (біпатризм) або множинне громадянство є таким правовим статусом особи, за якого вона одночасно володіє громадянством більше ніж однієї держави. Термін «подвійне громадянство» вживають законодавці різних держав, у тому числі і в Україні. Існують випадки, коли особа має більше ніж два громадянства. Тоді подвійне громадянство є окремим випадком множинного громадянства. Термін «множинне громадянство» є ширшим за своїм значенням і відображає сучасні підходи до розгляду цього питання. Цей висновок підтверджує п. 8 ст. 2 Європейської конвенції про громадянство від 1997 р., у якому поняття «множинне громадянство» визначено як наявність в однієї особи одночасно громадянства двох чи більше держав [50, с. 101]. Водночас у вітчизняній правовій літературі йдеться «...про більш логічне застосування щодо України терміна подвійне громадянство» [51, с. 104]. По-перше, у законодавстві України, як зазначає П. Ф. Чалий, ужито термін «подвійне громадянство», що пов'язано з процесом розвитку інституту громадянства в країнах, які є колишніми республіками СРСР [52, с. 39]. По-друге, саме цей термін найчастіше використовують в українській юридичній літературі [53, с. 29], [54, с. 239]. На противагу чого, вживання терміна «подвійне громадянство» як узагальнювального у вітчизняній юридичній науці може спричинити неусвідомлене звуження поля правового дослідження, а отже, однобічний і спрощений розгляд питань множинного громадянства – вважає М. І. Суржинський [55, с. 53]. На нашу думку, це питання не потребує детальнішого

дослідження, оскільки зрозумілим являється співвідношення понять ширшого та вузкого за своїм змістом, яким є множинне та подвійне громадянство відповідно.

Важливим, із правової точки зору, є розуміння співвідношення таких понять, як «подвійне громадянство» та «друге громадянство». З юридичної точки зору, це два різних поняття. При наявності громадянств, громадянин двох держав може вибрати, у збройних силах якої країни йому служити. Тобто, щоб мати подвійне громадянство, потрібно, щоб дві країни, громадянином яких особа хоче бути, мали у своєму законодавстві норми, які б давали можливість існувати подвійному громадянству. Наявність двох паспортів у своїй кишені не завжди наділяє особу всіма можливими правами, які можуть виникнути. Наявність двох паспортів – це ще не гарантія безпроблемного перебування в будь-якій третій країні. Тобто, подвійне громадянство можна визначити, як правове становище особи, яке свідчить про те, що вона є громадянином двох або більше держав відповідно до їхніх законів. Причому ці держави мають визнавати дану особу не тільки як свого громадянина, а й як громадянина інших держав. А друге громадянство, вважаємо за доречне, розглядати як право на громадянство, в площині права на друге громадянство. Саме ця обставина і розмежовує поняття «подвійне громадянство» та «друге громадянство». Друге громадянство не дає особі в жодній із держав свого громадянства правовий статус біпатрида. Подвійне ж громадянство таким правовим статусом власне і є. На підтвердження чого наводимо наступну думку: подвійне громадянство визначається таким правовим статусом особи, за яким вона одночасно перебуває у громадянстві двох і більше держав. Оскільки змістом громадянства є сукупність прав та обов'язків особи стосовно держави, то поняття подвійного громадянства слід визначити як стійкий фактичний правовий зв'язок особи з двома державами, що проявляється у взаємних правах та обов'язках особи по відношенню до кожної з вказаних держав [56, с. 213].

Отже, громадянство як стійкий правовий зв'язок держави та громадянина є, з одного боку, невід'ємним правом людини, а з іншого – необхідним атрибутом

державного суверенітету. Вважаємо, що саме право на громадянство яке створює умови для реалізації взаємних прав і обов'язків між державою і особою, є джерелом постійного правового зв'язку між державою і особою. Тобто спочатку виникає право на громадянство, а потім вже громадянство як правовий зв'язок, як правовідносини та громадянство як правовий статус особи. Тому право на громадянство означає рівний доступ особи до громадянств будь-якої держави, а вже умови набуття правового статусу громадянства є межами здійснення цього права. Тому друге громадянство потрібно розглядати як право особи, а правовий статус множинного громадянства як межі здійснення права на друге громадянство. Тому межі здійснення такого права кожна держава визначає в своєму законодавстві задля поширення чи навпаки уникнення правового статусу множинного громадянства.

## **1.2. Еволюція розвитку права на громадянство**

У контексті дослідження адміністративно-правового забезпечення права на громадянство проаналізуємо еволюцію розвитку, становлення та нормативного закріплення власне права на громадянство. Застосування історико-правового методу дозволяє вирізнити закономірності у формуванні та розвитку права на громадянство серед інших прав людини та зрозуміти, як це правостало основою ідеологічної системи, яка впливає на сучасну правову реальність адміністративно-правового забезпечення права на громадянство у сфері публічного адміністрування з процедур надання, припинення та зміни громадянства, виокремити закономірності вказаного процесу.

Витоки явища, яке згодом правовій спільноті і не тільки стали називати правами людини, беруть свій початок із найдавніших часів людської історії. Ідеї про цінність і недоторканність людського життя, про рівність людей перед вищими силами містяться ще у стародавніх міфах і віруваннях [57, с. 22]. Згодом, в античні часи, такі погляди поширилися у Стародавніх Греції та Римі. Оскільки історично дуже складно точно визначити, коли була чітко сформульована

концепція прав людини, нашу позицію обґрунтовуємо думкою, найбільш розповсюдженою серед правників, що, у власному розумінні, права людини базуються на демократичній традиції Стародавньої Греції. Зокрема, у Греції права людини стали закономірним наслідком полісної форми демократії і були пов'язані переважно з поняттям громадянства, яке передбачало рівність усіх членів полісу в користуванні правами і свободами. Тобто підставою для існування прав людини в тодішньому їх розумінні було громадянство як правовий статус, що є парадоксальним та прямо протилежним сучасному розумінню концепції права на громадянство та правового статусу громадянства. Підтвердженням такої гіпотези є й розуміння природного права в греко-римській та середньовічній періоди, що включало в себе в основному обов'язки, а не права людини і виключало центральну ідею прав людини – ідею свободи й рівності. Оскільки ми розділяємо концепцію розуміння прав людини через призму її вимог до органів влади, то можемо припустити, що концепція прав людини через призму її обов'язків, є ні що іншим як елемент її правового статусу. Перехід від природного права як обов'язків до природного права відбувався в період від XIII ст. до Вестфальського миру 1648 р. Віхами такого переходу є Велика хартія вольностей (1215р.), вчення Х. Аквінського (1224/25— 1274 рр.) й Г. Іронія (1583 – 1645 рр.).

Розуміння прав людини як вимог, які можуть бути висунуті кожною людиною до уряду, бере свій початок із доктрини природних прав, що з'явилась внаслідок взаємодії двох концептуальних структур Середньовіччя – християнства й феодалізму. Зауважимо, що хоча систематизатор римського права Гай (Gaius) у праці «Інституції» ототожнив природне право та право народів на тій основі, що обидва містять універсальні принципи права, які відображають вимоги розуму й об'єктивної справедливості, про вимоги, які можуть пред'являти люди до органів публічної адміністрації не йшлося. Перша теорія природних прав сформувалась, починаючи з права на власність та права на матеріальні об'єкти (францисканці, Вільям Оккам). Так, саме Оккаму (1285 – 1349 рр.) належать тези, що уряд створюється в результаті договору між людьми,

які є вільними від природи, та що цю природну свободу можна обстоювати від тиранічного уряду. Люди народжуються вільними і не підвладними нікому за людським правом [58, с. 73]. А отже, індивіди мають право чинити опір несправедливій владі, тобто владі, яка здійснюється в порушення природного права. Річард Так вважає засновником теорії природних прав Джіна де Герсона, канцлера Паризького університету в кінці XIV — на початку XVст., який стверджував, що люди мають право робити що бажають і, таким чином, мають природне право на свободу [59, с. 25 – 29].

Отже, передісторія прав людини починається від давніх часів, тому зрозумілим є факт, що будь-яка думка про характер взаємовідносин людей та людини і держави в первісному світі є, більшою мірою, гіпотезою, оскільки базується лише на припущеннях, так як складно судити про такі речі аналізуючи в цілому неписемну епоху. З цією епохою пов'язується і виникнення громадянства, яке згідно з багатьма джерелами вперше з'явилося у добу виникнення античних рабовласницьких держав (Афіни, Спарта, Рим) [60, с. 146]. Цей процес, звичайно, був достатньо тривалим, оскільки таке вагоме явище за жодних обставин не могло виникнути миттєво. Цікавим є те, що Стародавній Греції відома і регламентація питань множинного громадянства.

У процесі дослідження виникнення права на громадянство, ми дійшли висновку, що історично множинне громадянство виникло майже одночасно з появою власне громадянства. Свідченням цього є переписка македонського царя Філіпа V з містом Лариса: «Цар пише, що йому доповіли, що «ваше місто через війну потребує багатьох жителів», тому він передбачає дарувати право громадянства фессалійцям, які проживають в місті – «це буде корисно і мені і місту і земля буде краще оброблятися» [61, с. 31]. Цей допис пропонуємо розглядати також в якості підтвердження концепції громадянства як права, адже, людина мала право на право громадянства, яке їй дарував цар. Це ще раз підтверджує унікальність походження особливого суб'єктивного права на громадянство.

Наскільки дозволяє зробити достатні висновки сучасний рівень історичних досліджень античної культури, цей процес мав відбуватись у давньогрецьких полісах ближче до самого кінця періоду давньогрецької архаїки. У будь-якому випадку саме такого роду припущення стосовно термінів виникнення уявлень про право на громадянство, можна вважати на сьогодні найбільш вірогідним. Уявлення про право на громадянство дуже суттєво відрізняло найбільш важливі особливості полісної суспільної системи цивілізації Стародавньої Греції від найважливіших особливостей усієї деспотичної суспільної системи цивілізацій Стародавнього Сходу. Адже на сьогодні питання суспільно-державного ладу в країнах Стародавнього Сходу не тільки добре досліджено істориками, але й становить собою загальновідомий факт. На підставі якого вважаємо, що навіть у найбільш розвинутих цивілізаціях Стародавнього Сходу не існувало, та й не могло існувати жодних уявлень про право на громадянство, оскільки не існувало і соціального інституту громадянства як такого, а могло бути тільки підданство, що пояснюється демаркаційною лінією між цивілізаціями у площині відносин індивідуума із владою, а також з її уособленням – державним устроєм. Відносини, у які вступає громадянин і підданий із державою, різняться своїми засадами, демонструючи, таким чином, весь механізм відносин у цивілізації загалом. Такий стан речей може виглядати досить дивним, зважаючи на відомі у наш час величезні, без перебільшення досягнення цих цивілізацій, що характеризуються високим рівнем суспільного багатства та розвитку духовної культури. Проте доводиться визнавати, заради історичної справедливості, також і те, що розвиток цивілізацій Стародавнього Сходу був досить однобічним. Розвиток такого роду стародавніх цивілізацій зовсім не торкався, зокрема, деяких дуже важливих сфер як суспільного життя, так і культури, які, проте, почали розвиватись у Стародавній Греції архаїчного періоду. І якраз це були саме ті сфери суспільного життя і культури, які найбільше визначали уявлення про громадянство так, де воно змогло виникнути. Отже, цілковита відсутність уявлень про громадянство в цивілізаціях Стародавнього Сходу за уважного погляду на їх цивілізаційні особливості ніяк не можна вважати безпричинною.

Вона була спричинена всім розвитком їх суспільного життя та всієї їх духовної культури. Іноді в літературі, яку в наш час звичайно називають альтернативною історією, ставлять цікаве для цієї теми питання: що було б, якби під час греко-перських воєн перемогли не стародавні греки, а стародавні іранці? Найчастіше, відповідаючи на це або на подібні до цього питання, говорять про те, що в тогочасному Середземномор'ї тільки в Стародавній Греції в той час були поняття свободи і права на громадянство [62, с. 45]. Таким чином, на нашу думку, греко-перські війни були не лише протистоянням політичним, але й цивілізаційним, що мали вагомий вплив на розвиток уявлення про одне з основних прав людини – право на громадянство. Вітчизняні науковці також завжди сприймали їх саме так [63, с. 95].

Відмінним від класичної доби Стародавньої Греції уявлення про право на громадянство виникло та розвивалось в період еллінізму, коли після завоювань Олександра Македонського й утворення елліністичних монархій давньогрецька культура, так би мовити, вийшла за межі Стародавньої Греції. Це пов'язано з поширенням уявлення про космополітизм – тобто уявлення про людину як громадянина Всесвіту, яке виникло вперше ще в період давньогрецької класики в середовищі кініків. Відомо, зокрема, що Діоген Сінопський замість того, щоб відповідати на питання, громадянином якого полісу він є, говорив, що він є громадянином Всесвіту [64, с. 237]. Отже, йшлося про реалізацію права на громадянство без будь-яких обмежень, в першу чергу, територіальних. Цей факт ще раз підтверджує ставлення до громадянства як до основного права людини, а не як правового статусу. Фактично, маючи громадянство Стародавньої Греції, особа вважала себе космополітом, тобто таким, що має право на громадянство й інших державних утворень. На нашу думку, це є свідченням абсолютного права на громадянство, що включає в себе і право на друге громадянство.

Право на громадянство в Стародавній Греції виникало в людини з моменту її народження від двох батьків – громадян міста-держави. Проте важливо відзначити, що в Стародавній Греції до громадянства допускалися не всі. Свідченням чого є недопущення до громадянства Стародавньої Греції

чужоземців (або як їх ще називали метиків). Вони не ставали громадянами Греції за жодних обставин, навіть якщо там проживали вже декілька поколінь їхніх предків. Причиною тому, на нашу думку, була відсутність чіткої форми процедури законної натуралізації, тому отримати громадянство можна була лише через недогляд чи тимчасові попускання, що знову ж таки суперечить концепції прав людини через призму правового механізму їх забезпечення. Тим часом, на сьогоднішніце не означало б, що особа не може податися до іншої держави і реалізувати своє право на громадянство там. Але досліджуючи зазначену епоху, і зважаючи на вищенаведену характеристику, ставлення до громадянства в країнах Стародавнього Сходу, людині реалізувати це право не було де. Тому можемо зробити висновок, що право на громадянство, як це не парадоксально звучить для сучасного його розуміння, було не у всіх.

Такі обмеження в доступі до громадянства і в реалізації правомочностей права на громадянство могли залежати і від державно устрою. Прикладом чого є визначення громадянина за Аристотелем: «громадянином є той, хто може бути суддею і посадовою особою» [65, с. 67]. Він схильний пов'язувати громадянство з певним державним устроєм, оскільки громадяни хоч і різні, проте їхнім завданням є збереження утвореного ними об'єднання: «Коли держава – певне об'єднання (громадян) при чому політичне, але в ньому відбувається зміна державного устрою, відмінного від попереднього, тоді й державу не можна вважати тією самою» [65, с. 69]. Тобто якщо при демократії до громадянства допускалися навіть ремісники, то при аристократії ця категорія населення не могла користуватися громадянськими правами, а отже, не могла і реалізувати своє право на такі права, іншими словами, право на громадянство. Оскільки, пише він: «виконуючи обов'язки вони не виявлятимуть громадянських чеснот (вміння керувати і підкорятися)» [65, с. 69].

Розглянемо детальніше забезпечення права на громадянство через реалізацію правомочності мати громадянство в розділі процедури його набуття в античних країнах з метою подальшого аналізу адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. З порядком отримання громадянства в

Стародавній Греції можна визначити дві абсолютно протилежні процедури його набуття. До таких відмінних між собою полісів належить Спарта і Афіни.

Щодо Спарти, то громадянином Спарти могла бути тільки людина, яка відповідає чотирьом вимогам держави, що висувалися до майбутнього громадянина: 1) походження від батьків-громадян; 2) наявність клера (земельного наділу) з ілотами (рабами); 3) проходження школи спартанського військового навчання; 4) повне підпорядкування законам спартанської держави та представникам державної влади. Також можна додати, що у встановлений законом термін батьки приносили новонароджених дітей на огляд старійшини. Дитина, фізично неповноцінна, скидалася у прірву, а фізично здорові діти поверталися батькам [66, с. 172]. Отже, можна зробити висновок про додаткову п'яту вимогу, що пред'являлися для вступу до громадянства Спарти – це вимога бути фізично здоровим. Щодо процедурних вимог для отримання громадянства Спарти, то такими можна вважати проходження школи спартанського навчання, оскільки лише після закінчення школи можна було реалізувати своє право на громадянство, а за безпосереднього проходження навчання потрібно було пройти певні випробування. По-перше, при переході з однієї вікової групи до іншої влаштовувались випробування сили і доблесті хлопчиків. А рішення про надання громадянства за результатами таких випробувань приймали чинні на той час органи державної влади. На підтвердження чого наводимо опис таких випробувань Павсанія, який пише, що у встановлений час у місцевості платанів проходили показові битви спартанської молоді, яка була розділена на два загони. На цих випробуваннях були присутні члени герусії з царями на чолі, і ефори, і старійшини, а також пересічні члени спартанської общини [67, с. 25]. Наступним етапом було випробування на святі Артеміди Орфії. У ці дні перед вівтарем богині відбувалося бичування юнаків зеленими вербовими лозами. Бичування було суворим і молодий спартіат повинен був його витримати не випустивши жодного стону [67, с. 26]. Третій етап – це участь у приптіях. На цей час юнаки покидали межі міста. Здобуваючи їжу власними руками, вони ховалися вдень, і виходили із засідки лише вночі [67, с. 26]. Отже, процедура з отримання

громадянства в Стародавній Спарті включала перевірку фізичних сил, витривалості, бойового духу, сміливості, вміння виживати в суворих умовах тогочасного світу та войовничих традиціях полісу. На нашу думку, такий підхід до забезпечення права на громадянство вже тоді був обумовлений впливом на стан забезпечення національної безпеки держави. Це хоч і звучить дуже дивно на сьогоднішній день, проте це досить логічно вписувалось у спартанський суспільно-державний лад та зумовлювалось способом життя, де хворі діти вважалися нікому не потрібними, оскільки лише фізично здорові могли воювати за свою територію та гідно представляти рідну державу в інтересах її безпеки.

В Афінах того часу існувала своя процедура набуття громадянства. «Громадянськими правами користуються особи, обоє з батьків яких є громадянами. Вони вносяться до списків демотів після досягнення вісімнадцятирічного віку. Кожного разу, коли проводиться їх запис демоти вирішують голосуванням під присягою стосовно їх: по-перше, чи знаходять, що вони досягли покладеного законом віку (у разі негативного рішення, молоді люди знову вступають у розряд неповнолітніх); по-друге, чи вільний кожен із них окремо і чи законно народжений. Потім якщо його кандидатуру відхилять, визнавши не вільним, він має право апелювати до суду. Демоти обирають як обвинувачів п'ятьох зі свого середовища, і, якщо буде визнано, що він не має права бути записаним, держава продає його в рабство, якщо ж він виграє справу, демоти зобов'язані його вписати» [68, с. 34]. Таким чином, лише повноправні громадяни могли вирішити шляхом голосування, кому можна надати такий статус. Підтвердженням правового статусу громадянства особи, як наслідок реалізації права на громадянство, в Афінах був відповідний запис у книзі, який робили демоти.

Отже, слід зауважити, що ідея реалізації права на громадянство як участі в політичному житті грецьких міст-держав мала більш особистісний, раціональний характер, ніж правовий. Греки, однак, вважали своє громадянство не особистим володінням, а чимось подібним до спільного володіння, як, скажімо, спільне життя членів родини [69, с. 36 – 37]. Тим більше греки негативно

ставились до активної участі громадян у політичному житті спільноти, з чим деякі науковці і пов'язують занепад грецьких міст-держав. Адже саме знецінення громадянської участі могло стати основним імперативом деінституціоналізації міст-держав. Поняття «громадянин» та право на громадянство, в першу чергу, в сучасному їх розумінні, як людини, якій законом гарантовані певні права, та вимог задля забезпечення права на ці права, краще б все-таки зрозуміли не греки, а римляни, бо латинське слово *ius* означає володіння особистим правом. Адже значною мірою подібне до давньогрецьких полісів уявлення про громадянство поступово складалось також і в дуже подібних до полісів самостійних общинах Стародавньої Італії. А в той час, коли Стародавній Рим почав по-справжньому виділятися серед інших давньоіталійських общин, уявлення про громадянство в ньому значно ускладнилось порівняно з таким уявленням у Стародавній Греції. Звісно, мова тут в першу чергу йде стосовно поступової трансформації римського уявлення про громадянство від громадянства окремого міста Рима до громадянина спочатку Римської республіки, а потім і Римської імперії як загально середземноморської держави.

Отже, розглянемо наступний історичний етап розвитку держави і права після Стародавньої Греції – Стародавній Рим. Історія Стародавнього Риму розпочинається з VII або початку VI ст. до н.е. Вважаємо, що термін «громадянство» набув поширення за часів Стародавнього Риму. Римське громадянство — це юридичний статус жителів римської держави, що означає можливість користування всією повнотою юридичних прав, що надаються римським законодавством [70, с. 324]. Уявлення про громадянство та зміст, який вкладали в це поняття в різний час, трансформувалися, доповнюючись змістами з інших сфер. Поняття змінювалось разом із іншими уявленнями, із тим типом свідомості, який був у часи виникнення полісної системи, еллінізму чи в період Стародавнього Риму, – очевидно, що світогляд у названі періоди не був однаковим, відповідно, і його наповнення не могло бути тотожним. Тому логічно, що ранній, республіканський період в історії Стародавнього Риму наклав відбиток на принципи інституціоналізації імперії, що увиразнювало й ідею

громадянства (підданства). Якщо у Греції своє право на громадянство могли реалізовувати, за Арістотелем, лише гідні та рівні, і, відповідно, статус громадянства був обмежений невеликою, ретельно дібраною групою, то в Стародавньому Римі ці принципи дещо змінилися. «Ідеал вільного громадянства зазнав змін за обставин, коли перебування на державних посадах і виконання політичних функцій стало відігравати мізерну роль у суспільстві, хоча й сам ідеал не зник безслідно, а вижив, увібравши в себе ідею юридичного статусу і кодексу прав, згідно з якими приватна особа могла звернутися до держав із вимогою надати їй захист». «Civis Romanus sum!» – «Я римський громадянин!» – гордо говорив римлянин[71, с. 347], який у процесі реалізації свого права на громадянство став носієм невід’ємних громадянських прав та усвідомлював, що за ним стоїть могутня імперія. При цьому особа повністю підкорялася владі держави, розцінюючи статус громадянства як привілей, отримуючи натомість заступництво цієї держави. Тому напрашується висновок, що громадянство розглядалося більше як привілей, а не як статус, а право на громадянство як право на привілеї захисту від держави. Ситуація дещо змінилася з приходом християнства на території римських володінь. Основна особливість християнського підходу полягала в ідеї, не сумісній з римськими поняттями про чесноти абсолютної відданості державі. Ідея, що людина є громадянином двох держав, яку вперше проголосили ще стоїки, в християнській інтерпретації набула інших рис – під більшою державою тепер розумілися не просто вселюдська спільнота, а духовна сфера, істинне Царство Боже. Нагадаємо, що стоїки розглядали всіх людей як громадян єдиної світової держави (космополісу), а конкретну особу — як громадянина всесвіту. Така собі ідея «роздвоєного підданства», яке асоціюється з теперішнім феноменом множинного громадянства.

Вдале дослідження юридичного аспекту так званого «чужого» у римському праві провів В.М.Вовк у статті «Чужий (іноземець) – від *rechtlos* до римського громадянина». Громадянином може вважатися лише той, хто входить до складу політичногоспівтовариства римлян. І саме тому проблема чужого у

праві «повністю ховається углухому куті відмінності, яка відділяє громадянина від людини... Між людиною і громадянином – рубець: чужинець». Оце й то «рубець» і уможлиблював у правовому полі Риму не-зовсім-людей, з юридичної точки зору, які по суті були тими, хто не мав римського громадянства [72, с. 147]. Отже, для набуття громадянства особою необхідно було дотриматись певних вимог. Так, громадянином вважався чоловік, народжений від повноправних батька і матері. З досягненням повноліття римський юнак приводився батьком на форум (проща у Римі, де відбувався суд і багато інших офіційних дій) і записувався у відповідну трибу. З цього моменту громадянин ставав політично повноправним [73, с. 81]. Тобто правом на громадянство людина користувалася з народження, а вже статус громадянства – тільки після запису у трибу. За деякими відомостями від будь-якого, хто вступає до числа громадян, юнака вимагалось знання законів напам'ять. Вважалося, що він без цього не може виконувати обов'язки громадянина, особливо суддівські [73, с. 95]. Тобто при отриманні громадянських прав юнак повинен був скласти перед громадою іспит зі знання законів, це було обов'язковим елементом процедури отримання громадянства. Тобто громада перевіряє чи гідна молода людина стати повноправним громадянином і вступити в їх ряди. І знову ж, як і Стародавній Греції, простежується елемент підтвердження громадянства – запис у відповідну книгу. Після цього він набував право участі в народних зборах, право бути обраним на посаду в державному і судовому апаратах, право служби у війську (і, відповідно, участі у розподілі військової здобичі) [74, с. 58].

В Стародавньому Римі легітимними були такі способи натуралізації чужинця – одержання римського громадянства у одній із доступних форм (усиновлення римським громадянином, дарування римського громадянства, зарахування до курії тощо). Зовсім неважливими була расово-етнічна приналежність чи релігійна орієнтація. Адже державна посада у Римі – ценелише набуття конкретною особою нової соціальної ідентичності, а насамперед сукупність ритуальних і церемоніальних елементів та процедур, які можуть бути застосовані лише щодо римського громадянина, а деякі титулярні

посади (наприклад, понтифік) вимагали ще і відповідного походження: народження у шлюбі із чоловічою владою, тобто від батьків патриціїв. «Посада – це не просто щось технічне, вона має ще й моральний і/або релігійний характер».[75, с. 92]. Атому спочатку магістратами усіх рівнів могли бути лише римські громадяни.

Цікавим є той факт, що й практика позбавлення громадянства також зародилася в Стародавньому Римі. Це можна сміливо заявляти, спираючись на те, що втрата громадянства у Римі була пов'язана з інститутом рабства. Адже саме за борги громадяни перетворювалися на рабів. На підтвердження цього наводимо текст XII Таблиць: *civis*, що не заплатив своїх боргів, може бути проданий *trans Tiberim* у країну етрусків, втрачаючи відразу і свободу, і громадянство. Позбавляли громадянства і за скоєння злочину. Також втрата громадянства наставала внаслідок заслання чи вигнання. [74, с. 58]. Отже, в цьому прослідковується вже відмінність між інститутами громадянства в Стародавній Греції та Стародавньому Римі. Проте, хочемо знову ж таки зауважити, що позбавлення громадянства не є позбавленням права на громадянство. А виникнення такої практики є тільки наслідком недосконалого механізму забезпечення права на громадянство, в першу чергу, пов'язано з відсутністю інституційних та нормативних елементів такого забезпечення. За винятком, законних обмежень правомочності не бути позбавленим громадянства. Однак, у цьому разі це логічно пов'язано з ранньою епохою розвитку людства.

Проаналізувавши правовий статус громадян у Римі через призму їх відмінностей з не громадянами, або – переїзниками, простежується певний парадокс, зважаючи на постійні постулати римських юристів про те, що усі люди народжуються вільними і рівними. Так воно є насправді, але надалі з урахуванням держави як початку відліку соціальної значимості кожного індивіда, виявляються повноцінні громадянилюди і менш вартісні негромадяни, попри те, що визнавалися суб'єктами права, але не суб'єктами права на громадянство. Класична антична традиція пов'язала громадянську ідею з ідеєю

служіння державі, ідеєю визнання цивільної громади найвищою суспільною вартістю. Саме такою була ментальна парадигма того часу. Середньовічна Європа на інше змінює набір парадигм та ієрархію цінностей [76, с. 18].

Отже, зміни у розумінні права на громадянство згодом відбулись із занепадом рабовласницького ладу і формуванням феодального суспільства, яке взагалі не знало такого поняття. Замість поняття громадянств середні віки з'являється термін «підданство», який характеризує особисту залежність кріпака від феодала. Вперше термін «підданство» зустрічається в жалуваній грамоті Богдану Хмельницькому і всьому Запорізькому війську від 27 березня 1654 р. У Москву цей термін прийшов вірогідніше всього з Польщі. Про це свідчить переписка між ними кінця XVI – початку XVII ст. У листах, що надходили з боку Польщі, йдеться про підданих короля і підданих великого князя Русі. Натомість в листах з Російської імперії цар і великий князь висловлюються про «своїх людей і людей польського короля». Але з плином деякого часу термін підданство все-таки признається і в Росії [77, с. 12 – 15]. Отже, термін цей прийшов з Європи, де на той час, він вже був поширений. Але поняття «громадянство» не зникає зовсім, воно існує і розвивається також поряд із підданством. Не зважаючи на офіційне визнання терміна «підданство», правові відносини пов'язані з цим інститутом розвинуті в XVI – XVII ст. не були. Виходячи з такого стану речей, можна констатувати про відсутність будь-якої законодавчої регламентації в цій сфері. Це змінюється, коли економічно зміцнілі середньовічні містарозпочинають боротьбу з феодалами за право самоуправління, наслідком якої стало здобуття жителями міст певного обсягу прав. Формується муніципальне громадянство, яке було засноване не на договорах чи землеволодінні, а на статуті та змозі брати участь у міському самоуправлінні. Тоді поняття «городянин» ототожнювалося з поняттям «громадянин» як синонімом вільної людини, яка наділена визначальною свободою, а право на громадянство, на нашу думку, – з поняттям права на муніципальне громадянство.

Отже, для реалізації права на громадянство тодішньому його розумінні достатньо було вступити до однієї з міських корпорацій, гільдій, цехів тощо, з дотриманням всіх відповідних формальностей [78, с. 134 – 135]. Стосовно цехів, то слід зазначити, що недостатньо бути зарахованим до цеху, а необхідно стати саме майстром. Щоб зробитися таким претенденти витримували два іспити: один усний, на якому кандидат доводив теоретичне знайомство з ремеслом, інший – практичний, що полягав у виготовленні зразкового твору, шедевра [78, с. 212]. Таким чином, питаннями забезпечення права на громадянство займалися самі ж громадяни, які вирішували шляхом голосування, чи гідний кандидат після складання своєрідного екзамену стати повноправним громадянином з ними на рівні. Не можна не звернути увагу й на правила вступу до гільдій, наприклад до купецької. Правила прийому членів до гільдії часто змінювалися і залежали від становища гільдії та її матеріального потенціалу. Тобто поки така установа була молодою і існувала потреба залучення якомога більше членів для свого існування, а обмежувати доступ на вступ до свого середовища не було жодного сенсу. Проте все змінювалось, коли гільдія завойовувала своє становище на ринку, тоді правила прийому до неї ставали жорсткішими. Наприклад, якщо спочатку відчуження гільдійських прав було дуже звичайною річчю, то пізніше воно починало обмежуватись. Або якщо спочатку в гільдії допускалися і ремісники, в яких ще не було своїх гільдій, то потім їх вже не приймали. Із достовірних джерел нам відомо одне: сини гільдійських могли вступати в гільдії при менших внесках, ніж сторонні, але туди допускалися і купці з інших міст, іноді навіть сусідні з містом поміщики і навіть монастирі, щоб забезпечити собі право торгівлі і користування гільдійськими привілеями. Однак, звичайно, основний контингент членів гільдії набирался з місцевих городян, виключно з повноправних, утримувачів по міському праву [78, с. 184].

Таким чином, у середні віки у Європі, як і в Стародавній Греції, громадянство починає прив'язуватись до міст та ставати родовим. Також необхідно зазначити, що в середні віки зародився початок майнового цензу при вступі до громадянства, оскільки реалізація свого права на громадянство почала

супроводжуватись певними матеріальними внесками, зокрема грошовими. Отже, громадянами ставали тільки заможні люди. Щодо реалізації права на громадянство, а саме самої процедури набуття громадянства, то вона залишається такою самою як і в добу античності: громадяни збираються і проводять іспити для здобувачів громадянства, вирішуючи, чи відповідає майбутній громадянин усім встановленим вимогам. У даний історичний період громадяни утворюють тільки привілейований клас. Тому існування понять «громадянин» чи «громадянство» само по собі не є доказом функціонування в стародавніх республіках державно-правового інституту громадянства. У цих державах питання громадянства не піддавалися правовій регламентації, не існувало в цей час і правовідносин із приводу громадянства, отже, напрошується висновок, що був відсутній власне і сам інститут громадянства, а отже, й не йшлося про право на громадянство.

Прошло чимало часу поки наприкінці XVIII – на початку XIX ст. громадянство стало предметом правового регулювання, адже сучасне поняття громадянства історично пов'язане з Великою французькою революцією XVIII ст., оскільки саме ця подія вважається головним переломним моментом в історії західної демократії як епоха переходу від віку абсолютизму і аристократії до віку демократії і участі широких верств населення в житті країни [79, с. 184]. С.В. Черниченко зазначає з цього приводу: «У той час громадянство республіканської Франції означало володіння такими правами, якими ні один підданий сусідніх монархічних держав не міг володіти. Надалі, після повсюдного утвердження буржуазного ладу, відмінність між громадянством і підданством майже втратило своє значення, так як ряд монархічних держав відмовився від терміна «підданство» (наприклад, Бельгія, Данія)». В інших же країнах, наприклад у Великобританії, використовуються обидва терміни. «Англійська Закон про громадянство 1948 ставить знак рівності між британським підданим (British subject) і громадянином Співдружності (citizen of the Commonwealth)». Грунтуючись на вищенаведених міркуваннях, С.В. Черниченко узагальнює: «Звичайно, законодавство держав з республіканською формою

правління не знає терміна» підданство «, але проте твердження, що громадянство означає приналежність до держави з республіканською формою правління, а підданство – приналежність до держави з монархічною формою правління, буде помилковим [15, с. 118]. На нашу думку, можна лише говорити, що підданство означає приналежність до деяких монархічних держав і є застарілим синонімом громадянства. В.М. Гессен у роботі «Підданство, його встановлення і припинення» вважав, що бути громадянином – значить мати права і нести обов'язки по відношенню до держави. Громадянство – це показник не тільки форми правління, а й політичного режиму держави, оскільки воно відображає перехід від абсолютної монархії і супутнього їй тоталітарного режиму до буржуазно-демократичного режиму, до громадянського суспільства. Поняття «громадянин» і «громадянське суспільство» взаємопов'язані. Згідно з класичними уявленнями громадянин – це «вільні люди у вільній державі – республіці, самі вирішальні свої справи і керуючі собою. Підданий – це істота, яка не належить собі, а підпорядковується волі іншої людини – монарха, не звичайної людини, а бога або напівбога, що стоїть над усіма. Боротьба за свободу в історії була часто і боротьбою проти королів, імператорів, царів за республіканське правління, яке вважалось по-справжньому демократичним» [80, с. 196 – 197]. У XVII ст. поняття «громадянство» розвивається також у працях Г.Гроція, Т.Гоббса, Дж.Локка, Б.Спінози. У XVIII ст. це поняття набуло подальшого розвитку у творчості Ш.Л.Монтеск'є, Ж.Ж.Руссо та ін [81, с. 5 – 6].

Франція раніше за інші держави Європи ступила на раціональний шлях розбудови громадянства. В основу реалізації права на громадянство в частині його набуття було покладено походження. За французьким законодавством кожна особа, народжена від підданих Франції, хоча б і в іншій державі, наслідує стан своїх батьків. Діти іноземців, що народилися у Франції не вважаються французькими підданими. Їм надається право просити для себе прав французького громадянина по досягненню повноліття і за умови проживання у Франції. Йдеться про ототожнення громадянства з правами французького громадянина., які виникають внаслідок реалізації свого права на права. Але потім

французьке законодавство визнає і протилежне. Так, воно дозволяє французам, які проживають за кордоном і не бажають вертатися у Францію, приймати підданство іноземної держави. Крім походження права, французького підданства набуваються шляхом шлюбу. Нарешті, до способів набуття французького громадянства слід віднести натуралізацію. На підставі закону про натуралізацію від 29 червня 1867 р. іноземець, що досяг 21 року і отримав право проживання у Франції відповідно до ст. 13 Цивільного кодексу, або пробув у Франції з дозволу уряду 3 роки, може бути допущеним до користування всіма правами французького підданого. Водночас уряд може і не задовольнити клопотання іноземця. Разом із тим, уряд може і скоротити строк проживання (до одного року), якщо іноземець здійснив будь-які важливі послуги Франції – політичні, наукові або промислові, витратив великі капітали на заснування будь-якого корисного підприємства у Франції [82, с. 202 – 203]. Отже, починаючи з пореволюційної Франції, ми вперше зустрічаємось з такими правовими явищами: вперше проголошується право на отримання громадянства; умови набуття громадянства закріплюються на найвищому законодавчому рівні; встановлений необхідний строк проживання на території держави як умова прийняття до її громадянства; порядок прийняття до громадянства та його позбавлення, що здійснюється державними органами є єдиним по всій країні. Також вперше, що є надзвичайно важливо, ми зустрічаємось з процедурою натуралізації та умовами її виконання. Проте власне нормативного закріплення права на громадянство на даному етапі так і не відбулось.

У цей час в інших країнах почався процес прийняття законів про громадянство, які передбачають різні умови для натуралізації. Щоправда, в кожній країні існували свої певні особливості цього розвитку залежно від історичних особливостей [66, с. 176]. В Англії, наприклад, іноземці, які не перебували в підданстві англійської королеви могли просити статс-секретаря внутрішніх справ про посвідчення у натуралізації. Прохання це мало бути поданим після закінчення строку попереднього проживання, що визначалося як законом так і циркулярами міністра внутрішніх справ. Іноземець, що клопотав

про натуралізацію, зобов'язаний повідомити всі відомості про себе, які може від нього вимагати статс-секретар. Міністр внутрішніх справ має право відмовити у клопотанні, навіть без пояснення мотивів. Таке рішення в даному разі є безапеляційним. Проте якщо особа отримала підтвердження натуралізації, то вона набуває всі права природного англійського підданого, але за умови, щоб ця особа відмовилася від попереднього підданства [82, с. 203 – 204]. Хочемо звернути увагу, що вперше прослідковується чітке правило про заборону множинного громадянства. Проте ще раз наголошуємо, що це жодним чином не стосується права на друге громадянство, адже фактично це не обов'язково має бути держава з таким обмеженням.

З цього приводу варто проаналізувати монографію львівського дослідника О. Заяця, присвячену розвитку інституту міського громадянства Львова за тривалий проміжок часу. Як відомо, у XIV–XVIII ст. це було найбільше міське поселення на українських землях, де проживало етнічно строкате та неоднорідне за територіальним і становим походженням населення. «Справжніми», тобто повноправними, мешканцями вважалися лише міщани, наділені громадянськими правами. Прийняття до міського права («*jus civile*») як необхідна процедура отримання міського громадянства становила початок легітимної діяльності тієї чи іншої особи в місті, наділяла її певними правами в межах місцевої юрисдикції, зокрема дозволяла користуватися вольностями та пільгами, наданими громаді згідно з королівськими привілеями. Ретельна задокументованість і збереженість міських книг Львова дає змогу вивчати різноманітні аспекти його історії. Основними джерелами для автора дослідження стали чистові, протокольні та рахункові записи про надання міського громадянства у Львові впродовж XIV–XVIII ст., які в комплексі з рештою складових документального масиву уможливили висвітлення широкого кола проблем, пов'язаних із правом на громадянство.

У підрозділі «Вимоги до набуття львівського громадянства» докладно перераховано критерії, яким необхідно було відповідати аби отримати такий статус. Перший із них – досягнення повноліття або 24-х років. Друга необхідна

вимога – бути християнином західного чи східного обряду. Міські урядники ставили перешкоди перед юдеями та протестантами, які згадуються в реєстрах прийняття до міського права лише після зміни віросповідання. Інші два види вимог – законнонародженість (народження у шлюбі) та добродесність («добра слава»). Від охочих стати львівськими міщанами могли вимагати також свідоцтва про вихід із громадянства попереднього місця проживання, адже подвійне громадянство суворо заборонялося. Особи, які приймали міське право, зобов'язувалися сплатити певну суму або подарувати зброю міському арсеналу. Наступним кроком було складання присяги на вірність місту. Її виголошували навколішки перед Святим Розп'яттям, піднявши догори два пальці правої руки. Про закріплене право на громадянство не йшлося знову.

Міського громадянства у Львові можна було позбутися добровільно. Цю процедуру описано у третьому підрозділі («Втрата міського громадянства»). Подібна ситуація виникала, наприклад, при переїзді на постійне місце проживання в інший населений пункт, на що була потрібна згода міської ради. Міщани просили в райців «лист про добру поведінку», який надавався після «складення міського права». У випадку соціальної деградації особи магістрат застосовував акт позбавлення громадянства. Підсумовуючи, автор доходить висновку, що досить складні вимоги та процедура набуття громадянства мали на меті відібрати до міської громади людей із «доброю славою» та фінансово забезпечених [83, с. 204 – 208].

Варто звернути уваги на обмеження у реалізації права на громадянство: йдеться про громадянство окремих національних громад, яких у місті було три: католицька (польська), українська, вірменська. Представники єврейського населення не допускалися до міського громадянства. Якщо загальноміські привілеї стосувалися польської громади в повному обсязі, то громадянські права української та вірменської спільнот були суттєво обмеженими. Крім повного, яке належало міщанам-католикам, і обмеженого (українці та вірмени) громадянства, існував ще й поділ його на купецьке й ремісниче. Останній ставав дедалі виразнішим у XVII ст., коли від ремісників вимагали менших внесків при

прийнятті громадянства, оскільки вважалося, що вони важче заробляють на життя. Відмінність між ремісничим і купецьким громадянством була настільки великою, що особа, яка хотіла покинути ремесло та зайнятися торгівлею, мала наново переприсягати і приймати громадянство. Ще один тип львівського громадянства походив із просторового поділу міста: залежно від місця проживання громадянство поділялося на міське й передміське. Передміщан уважали «громадянами другого сорту». Отже, хочемо резюмувати, що міське громадянство Львова не було монолітним і залежало від етноконфесійної належності, роду занять та місця проживання.

Отже, спочатку в суверенній державі громадянство не приводило до обов'язкового права брати участь у політиці. Т. Маршалл виділив три типи прав, пов'язаних із розвитком поняття права на громадянство:

1. Цивільні права. Вони завойовувалися тривалий час. Цивільні права означають свободу кожної людини жити, де він хоче, свободу слова та віросповідання, право володіти власністю і рівні права перед законом.

2. Політичні права. Включають право брати участь у виборах і бути обраним на державні посади. У більшості країн це право отримали чоловіки лише на початку ХХ століття. Жінкам довелося завойовувати це право довше. Політичні права зазвичай були наслідком реалізації права на громадянство.

3. Соціальні права. Це права індивіда на соціальне забезпечення за хвороби, соціальний захист у разі безробіття, а також встановлений мінімум заробітної плати. Соціальні права гарантують людині державою певний рівень добробуту.

Звичайно, теорія громадянства Маршала не могла підкреслити поняття соціальної боротьби, як визначального компонента, що визначає поняття громадянство, тому зрозумілим є й те, що ця теорія не вирізняє активної та пасивної форми громадянства, що логічно виникають у процесі взаємовідносин між суб'єктом та державою. Брайан Тернер є одним з перших хто повторно переглянув теорію громадянства Маршала та визначив громадянство як

комплекс правових, економічних та культурних взаємовідносин, що роблять людину повноцінним членом суспільства [84, с. 307].

Визначення Тернера дає змогу проаналізувати яким чином окремі особи та групи осіб мали різні можливості, стаючи компетентними членами суспільства. З цієї точки зору, визначення громадянства, почуття приналежності та солідарності нерозривно пов'язані з проблемами нерівного розподілу суспільства. Адже громадянство як членство в державі лише відносить певну особу до певної нації, чиє існування визнається у межах міжнародного закону. Таке визначення членства слугує, разом із територіальною демаркацією кордонів держави, цілям соціальної делімітації держави [85, с. 167].

У 1930 р. відбулась знакова подія у сфері питань громадянства – було прийнято Гаазьку конвенцію, що регулює деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство, в якій закладено ідею, що «кожна особа повинна мати громадянство, причому лише одне громадянство» [86]. Незважаючи на неоднозначність такого формулювання, так як тут радше йдеться про обов'язок мати громадянство, а не право на нього, ця Конвенція в силу змісту її положень і запропонованих заходів із обмеження безгромадянства дає підстави вважати її одним із перших важливих кроків, спрямованих на забезпечення права людини на громадянство в міжнародному праві.

Останнім кроком в еволюції утвердження громадянства як права людини стала Загальна декларація прав людини 1948 р., ст. 15 якої проголошує, що кожна людина має право на громадянство, і ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство [6]. Тут вже простежується нормативне закріплення саме права на громадянство, а не обов'язку. Коментуючи це положення, М. Беннуна зазначає, що в цьому випадку праву особи на громадянство кореспондує обов'язок держави не позбавляти її наявного громадянства безпідставно та права змінити громадянство, але аж ніяк не обов'язок держави надавати особі своє громадянство [87, с. 120].

У період Великих буржуазних революцій, окрім формування поняття громадянства в сучасному його розумінні, відбулося й усвідомлення уявлення про

державу як про носія суверенної влади, яка визнає та бере на себе захист прав та свобод людини, як прав природніх [88, с. 38]. Саме тому, ми хочемо наголосити на паралельності цих процесів, що є важливим фактором, що доводить природне походження права на громадянство з необхідним механізмом його забезпечення і унеможливорює будь-яке його ототожнення з позитивним правом.

### ***Висновки до Розділу 1***

У межах дослідження проблематики адміністративно-правового забезпечення права на громадянство в Україні ми проаналізували доктринальні підходи до концепції розуміння права на громадянство в аспекті його змісту, обсягу та обмежень, а також виокремили етапи в еволюції розвитку права на громадянство, внаслідок чого можемо зробити наступні висновки:

1. Громадянство – це невід'ємне право особи. Ст. 15 Загальної декларації прав людини 1948 р. прямо зазначає: «Кожна людина має право на громадянство». Тому ми вбачаємо за доцільне безпосередньо внести до каталогу прав та свобод людини і громадянина, закріплених у Конституції України – право на громадянство, що допоможе уникнути правових суперечок щодо природи розуміння громадянства в Україні.

2. На нашу думку, право на громадянство – це особливе суб'єктивне право особи, що становить комплекс вимог особи до держави, в особі органів публічної влади, їх посадових чи службових осіб у адміністративно-правовому забезпеченні їх доступу до громадянства. В останньому випадку термін «громадянство» вживатиметься як правовий статус. Тому пропонуємо розглядати право на громадянство як наукову категорію, що характеризує правовий статус громадянства.

3. Право на громадянство не є абсолютним правом, тому існують законні межі втручання держави в реалізацію цього права. Вважаємо за доцільне їх визначати за допомогою трискладового тесту. При цьому враховано, що право на громадянство не передбачено Конвенцією про захист прав та основоположних свобод, проте враховуючи практику Європейського Суду з прав людини, аргументовано доводимо, що право на громадянство розглядається в контексті

ст. 8 та 14 Конвенції. Таким чином, будь-які обмеження права на громадянство мають бути законними, з легітимною метою та необхідними в демократичному суспільстві для досягнення легітимної мети. Зроблено висновок, що в правовій державі, де заборона надмірного державного втручання в права та свободи особи розглядається як аксіоматична вимога: держава має право обмежувати право особи лише тоді, коли це дійсно необхідно, і лише в такому обсязі, в якому її заходи будуть співрозмірними до переслідуваної мети.

4. Право на громадянство означає рівний доступ особи до громадянств будь-якої держави, а вже умови набуття правового статусу громадянства є межами здійснення цього права. Тому друге громадянство потрібно розглядати як право особи на друге громадянство, а вже правовий статус множинного громадянства як результат здійснення права на друге громадянство. Тому межі здійснення такого права кожна держава визначає в своєму законодавстві задля поширення чи навпаки уникнення правового статусу множинного громадянства.

5. Право на громадянство та власне громадянство як правовий статус, та, навіть, множинне громадянство, зародилися в Стародавній Греції. Проте, вважаємо, що спочатку громадянство розцінювалось як привілей, отримуючи натомість заступництво держави, а не як право. В Стародавній Греції можна визначити дві абсолютно протилежні процедури набуття громадянства, які існували в силу звичаєвого права. До таких відмінних між собою полісів можна віднести Спарту і Афіни, які об'єднувала тільки відсутність чіткої форми процедури законної натуралізації. Щодо основних етапів розвитку саме процедури набуття громадянства, що розвивалося паралельно з власне правом на громадянство, варто зазначити що порядок надання громадянства має лише два різновиди: питання стосовно прийняття до громадянства вирішувала громада; питання стосовно прийняття до громадянства вирішують державні органи.

6. Практика позбавлення громадянства вперше простежується в Стародавньому Римі. Процедура надання і позбавлення громадянства носила адміністративно-правовий характер, адже прерогатива надання і позбавлення громадянства належала до державного апарату, крім того, до певної

уповноваженої особи в керівництві країни. А за правління Юлія Цезаря поширеною практикою стало надання права римського громадянства населенню провінцій шляхом видання указів. В Стародавньому Римі не допускалися до державних посад особи, які не пройшли процедуру натуралізації.

7. Першою державою, що конкретизувала нормативно-правове регулювання процедури набуття громадянства, була Франція на підставі закону про натуралізацію від 29 червня 1867 р. На законодавчому рівні було визначено умови набуття громадянства, встановлений необхідний строк проживання на території держави як умови прийняття до її громадянства, порядок прийняття до громадянства та його позбавлення, що здійснюється державними органами є єдиним по всій країні. У документі представлено процедуру натуралізації та умови її виконання задля забезпечення права на громадянство.

8. Поняття громадянства та права на громадянство в сучасному їх розумінні виникли після Великих буржуазних революцій та раніше за інші держави Європи ступила на раціональний шлях розбудови громадянства – Франція. В основу реалізації права на громадянство в частині його набуття, було покладено, насамперед, походження. За французьким законодавством кожна особа, народжена від підданих Франції, хоча б і в іншій державі, стає нащадком батьків. Вперше нормативно закріплюється реалізація права на громадянство: «діти іноземців, що народилися у Франції не вважаються французькими підданими. Їм надається право просити для себе прав французького громадянина по досягненню повноліття і за умови проживання у Франції». Йдеться про ототожнення громадянства з правами французького громадянина, які виникають внаслідок реалізації свого права на права.

9. Вперше нормативне закріплення права на громадянство відбулося з прийняттям Гаазької конвенції, що регулює питання, пов'язані з колізією законів про громадянство в 1930 р., в якій закладено ідею, що «кожна особа повинна мати громадянство, причому лише одне громадянство». Вважаємо, що незважаючи на неоднозначність такого формулювання, так як тут радше йдеться про обов'язок мати громадянство, а не право на нього, ця Конвенція в силу змісту

її положень і запропонованих заходів із обмеження безгромадянства дає підстави вважати її одним із перших важливих кроків, спрямованих на забезпечення права людини на громадянство. І останнім кроком в еволюції утвердження громадянства як права людини стала Загальна декларація прав людини 1948 р., ст. 15 якої проголошує, що кожна людина має право на громадянство, і ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство.

## РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ГРОМАДЯНСТВО: УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

### 2.1. Адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство в Україні

Інститут громадянства пов'язаний не тільки з реалізацією державного суверенітету, а й з обов'язком держави забезпечувати права людини в Україні [89, с. 127]. Забезпечення прав людини стверджується й наявними гарантіями, які можна поділити на організаційні та правові [90, с. 223]. Найвищою гарантією права на громадянство України в правову полі є, хоч і не пряме, але його закріплення в Конституції України. Це впливає з положення у ст. 25, згідно з яким громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство [3].

Внаслідок цього у межах дослідження теми адміністративно-правового забезпечення права на громадянство, у першу чергу, доцільно проаналізувати поняття «адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство» та розмежувати його з іншими суміжними поняттями; власне систему адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в Україні та прикладі декількох країн. Особливу увагу варт приділити стану адміністративно-правового забезпечення права на громадянство при прийнятті рішень органами державної влади, уповноважених на вирішення питань громадянства в процесі набуття та припинення громадянства України, задля чого охарактеризуємо засади нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в Україні та інституційну складову адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в Україні. На нашу думку, надалі це матиме важливе практичне значення для реформування законодавства України з питань забезпечення права

на громадянство, а також для вдосконалення практичної діяльності суб'єктів, що вирішують питання громадянства.

Під час дослідження проблематики поняття адміністративно-правового забезпечення права на громадянство логічним вбачається спочатку проаналізувати поняття «забезпечення» в адміністративно-правовому розумінні. Поняття «забезпечення» має досить широке значення і трактується як створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чогось; захист, охорона кого-небудь чи чого-небудь від небезпеки [91, с. 85]. У тлумачному словнику він означає постачання чогось в достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах [92, с. 17]. К.В. Барсуков розглядає поняття «забезпечення» у двох значеннях. По-перше, як діяльність уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій. По-друге, як результат цієї діяльності, що виражається у фактичній реалізації правових приписів, прав і свобод громадян. На його думку, адміністративно-правове забезпечення повинне відбуватися в основних трьох напрямках: нормативно-правовому, науковому та інформаційному [93, с. 7].

Адміністративно-правове забезпечення розглядається як один із видів правового забезпечення, яке, на думку М.В. Цвіка, є цілеспрямованою дією на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [94, с. 432]. Щодо смислу даного поняття в правовому полі, то деякі автори вважають, що правове забезпечення – це цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [95, с. 327]. Правове забезпечення розглядають як здійснюване державою за посередництвом правових норм, приписів та сукупності засобів впорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток [96, с. 215]. А.Ю. Олійник правове забезпечення, визначає як вплив на права і свободи громадян за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [97, с. 160]. І.Б. Тацишин, не даючи визначення безпосередньо поняттю адміністративно-правового забезпечення, зазначає, що під його завданнями потрібно розуміти комплекс заходів органів державної

влади, спрямованих на реалізацію державної політики у певній сфері. Ці завдання умовно можна поділити на такі групи: 1) економічні; 2) нормативно-правові; 3) соціальні; 4) управлінські [98 с.9].

Поєднуючи думки вчених-правників, можемо дійти висновку, що основним суб'єктом у правовому забезпеченні права на громадянство виступає держава, яка впливає на права і свободи громадян за допомогою насамперед норм права, адже вони, в свою чергу, встановлені та санкціоновані саме державою. Незважаючи на значну кількість наведених визначень та наукових думок із приводу сутності та складових адміністративно-правового забезпечення можна зауважити, що теоретично його можна розглядати у широкому та вузькому розуміннях. У широкому – адміністративно-правове забезпечення можна визначити як упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. Щодо вузького розуміння, то визначення змінюватиметься у зв'язку із тим, про які суспільні відносини буде вестися мова.

Відповідно, аналізуючи вищенаведені визначення понять «забезпечення», «правове забезпечення» та «адміністративно-правове забезпечення», пропонуємо власне тлумачення поняття адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. Отже, це діяльність держави, в особі уповноважених на це органів державної влади з питань громадянства за допомогою адміністративно-правових заходів та засобів, урегульованих правовими нормами, спрямована на юридичне закріплення, охорону, реалізацію прав людини при проходженні адміністративних процедур з отримання, зміни, припинення, чи встановлення факту громадянства. Таким чином, основними ознаками, що характеризують адміністративно-правове забезпечення права на громадянство є:

1. Діяльність спеціально уповноважених органів державної влади з питань громадянства;
2. Сукупність організаційно-правових заходів і засобів;
3. Система правових гарантій права людини на громадянство;

4. Урегульованість відносин переважно нормами конституційного та адміністративного права;
5. Відповідні умови закріплення, охорони та реалізації права людини на громадянство;
6. Сфера застосування даного адміністративно-правового забезпечення – адміністративні процедури з питань громадянства.

Серед різноманітності наукових пропозицій, пов'язаних із теоретичним обґрунтуванням процесу адміністративно-правового забезпечення прав та свобод людини можна легко знайти місце категорії «механізм», що доволі часто використовується в юридичній літературі. Проте правильно пов'язати це поняття з розумінням адміністративно-правового забезпечення та визначити межі їх співвідношення. У зв'язку з цим, пропонуємо порівняти зазначені категорії, виокремити загальні та спільні риси, проаналізувати їх основні ознаки та елементи.

А.Олійник. дає універсальне визначення, яке відступає від галузевої приналежності як самого виду механізму, так і виду забезпечення конституційних прав і свобод. Вчений визначає «механізм забезпечення конституційних свобод» як систему умов і засобів реалізації суб'єктивних можливостей щодо їх охорони, захисту і відновлення шляхом застосування компетентними міжнародними форумами та національними державними органами і органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, їх посадовими і службовими особами матеріальних і процесуальних норм міжнародного та національного права [99, с.90]. О.І. Наливайко вважає, що механізм забезпечення прав і свобод людини – це діяльність органів держави і місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян зі створення умов (гарантій) для правомірної та неухильної їх реалізації і захисту [100, с.22]. К.О. Горностаї зазначає, що захист прав і свобод людини та громадянина – це і є механізм забезпечення суб'єктивного права компетентними органами чи самим суб'єктом цього права [101, с. 51]. Отже, на думку вченого, забезпечення своїх конституційних прав та свобод можуть здійснювати і самі їх носії. Що, вважаємо,

є не те щоб неприпустимим, а просто неможливим, оскільки окремі елементи забезпечення прав та свобод людини можуть здійснюватися винятково уповноваженими на те державою компетентними органами. Адже, наприклад, забезпечення права на громадянство під час натуралізації, чи інакше кажучи прийняття до громадянства, покладене винятково на державні органи з питань громадянства, починаючи від територіального підрозділу Державної міграційної служби України за місцем проживання.

Можемо припустити, що механізм забезпечення права на громадянство і механізм адміністративно-правового забезпечення права на громадянство є тотожними поняттями, за винятком судового оскарження порушення права на громадянство. Це твердження аргументується наступними фактами:

1) Забезпечення права на громадянство покладене на органи публічного адміністрування, їх посадових чи службових осіб, а отже, у процесі здійснення ними своїх владних повноважень виникають відносини, врегульовані саме нормами адміністративного права;

2) Взаємовідносини між органами публічного адміністрування, їх посадових чи службових осіб, з одного боку, та людини, з іншого, при забезпеченні її права на громадянство є адміністративно-правовими;

3) Конституція України посідає основне місце серед джерел адміністративного права.

Крім того, слід розмежовувати такі поняття як «механізм адміністративно-правового забезпечення права на громадянство» та «адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство». На нашу думку, це відмежування відбувається залежно від правових засобів, які є сукупністю методів та прийомів, за допомогою яких здійснюється забезпечення права на громадянство. Тобто, чи це є адміністративно-правові, конституційно-правові засоби, чи цивільно-правові, чи інші, й залежить від механізму забезпечення прав та свобод людини.

Отже, адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство – це система взаємопов'язаних адміністративно-правових засобів, що реалізуються органами публічного адміністрування і спрямовані на

регулювання адміністративних правовідносин у сфері адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. А система адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство – це цілісна взаємоузгоджена сукупність принципів та норм права, які регулюють діяльність уповноважених суб'єктів щодо забезпечення права на громадянство. Отже, ми дотримуємось думки, що це взаємоузгоджена сукупність нормативних та інституційних елементів адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство. Таким чином, система адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство містить дві складові підсистеми: нормативну та інституційну.

Нормативна система адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в Україні, в свою чергу, складається з двох частин:

1. Нормативна система адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в Україні за міжнародним правом.

2. Нормативна система адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в Україні за внутрішньодержавним правом.

Проаналізуємо міжнародно-правові документи, де право на громадянство знайшло своє нормативне закріплення та які входять до нормативної системи адміністративно-правового забезпечення права на громадянство.

➤ Преамбула Гаазької конвенції, що регулює деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство 1930 р. Закладено в ній ідею про те, що «кожна особа повинна мати громадянство, причому лише одне громадянство» [86]. Незважаючи на неоднозначність такого визначення, так як тут радше йдеться про обов'язок мати громадянство, а не право на нього, ця Конвенція в силу змісту її положень і запропонованих заходів із обмеження безгромадянства дає підстави вважати її одним із перших важливих кроків, спрямованих на забезпечення права людини на громадянство в міжнародному праві.

➤ Загальна декларація прав людини 1948 р., ст. 15 якої проголошує, що кожна людина має право на громадянство, і ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство [6].

➤ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. теж передбачає право на громадянство (ст. 24), але поширює його лише на дітей («Кожна дитина має право на набуття громадянства») [102].

➤ У ст. 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 р. йдеться про зобов'язання держав-учасниць «заборонити і ліквідувати расову дискримінацію в усіх її формах і забезпечити рівноправність кожної людини перед законом, без розрізнення раси, кольору шкіри, національного або етнічного походження». Серед важливого, це зобов'язання стосується права на громадянство, про що свідчить підпункт iii п. d (інші громадянські права) ст. 5 Конвенції [103].

➤ Американська конвенція з прав людини 1969 р. містить ст. 20, у якій проголошено, що: «1. Кожна людина має право на громадянство. 2. Кожна людина має право на громадянство держави, на території якої народилася, якщо тільки вона не має права на будь-яке інше громадянство. 3. Ніхто не може бути не може бути безпідставно позбавлений свого громадянства або права змінити своє громадянство» [104].

➤ Ст. 9 Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р. зобов'язує держави-учасниці надавати «жінкам рівні з чоловіками права щодо набуття, зміни або збереження громадянства», забезпечувати, «що ні одруження з іноземцем, ні зміна громадянства чоловіка під час шлюбу не тягнуть за собою автоматичної зміни громадянства дружини, не перетворюють її на особу без громадянства і не можуть змусити її прийняти громадянство чоловіка». Пункт 2 цієї статті проголошує, що держави-учасниці «надають жінкам рівні з чоловіками права щодо громадянства їхніх дітей» [105].

➤ Конвенція про права дитини 1989 р., де подібне положення до вищезгаданого закріплюється в більш деталізованому вигляді. Отже, ст. 7 передбачає: «1. Дитина має бути зареєстрована зразу ж після народження і з моменту народження має право на ім'я і набуття громадянства, а також, наскільки це можливо, право знати своїх батьків і право на їх піклування. 2. Держави-учасниці забезпечують здійснення цих прав згідно з їх національним

законодавством та виконання їх зобов'язань за відповідними міжнародними документами у цій галузі, зокрема, у випадку, коли б інакше дитина не мала громадянства» [106].

Незважаючи на вищий рівень деталізації формулювання права на громадянство та практично рекордну кількість учасників Конвенції про права дитини (196), цей документ залишає відкритим питання про те, яка саме держава (держава, на території якої дитина народилася, держава громадянства батьків та/або одного з них тощо) та за допомогою яких механізмів повинна забезпечувати реалізацію права дитини на набуття громадянства з моменту народження.

➤ Рекомендаційний законодавчий акт «Про узгоджені принципи регулювання громадянства», прийнятий 1992 р. Міжпарламентською асамблеєю держав-учасниць СНД, де продекларовано право людини на громадянство та неможливість свавільного позбавлення громадянства державою.

➤ Європейська конвенція про громадянство 1997 р., проголошуючи, що «кожна держава визначає у своєму законодавстві, хто є її громадянами», водночас містить положення, відповідно до якого «це законодавство визнається іншими державами тільки за умови його відповідності чинним міжнародним конвенціям, міжнародному звичаєвому праву та принципам права, які є загально визнаними стосовно громадянства» (стаття 3).

У наступній же статті Конвенції право кожної особи на громадянство зазначено серед принципів, на яких повинні ґрунтуватися «правила кожної держави-учасниці, які стосуються громадянства» [7]. Водночас Європейська конвенція про громадянство містить цікавий механізм забезпечення права на громадянство, який передбачений тим, що держава повинна дозволяти вихід з громадянства за умови, що особа у результаті цього не стане апатридом. Це положення є підтвердженням забезпечення кожній людині права на громадянство.

Натомість Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. не містить права на громадянство в каталозі гарантованих нею прав. Тим

не менше, питання громадянства все ж ставали предметом розгляду у Європейському суді з прав людини, оскільки, як зазначалося вище, наявність громадянства впливає на можливість особи користуватися правами та свободами, зокрема тими, що передбачені Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Так, Європейський суд із прав людини розглядає питання громадянства (передусім, йдеться про відмову в прийнятті до громадянства та рішення про позбавлення громадянства) переважно в контексті статей 8 і 14 Конвенції (право на повагу до приватного і сімейного життя та заборона дискримінації відповідно). На нашу думку, взірцевим у цьому контексті є рішення у справі *Genovese v. Malta*, у якому Суд вказав, що питання громадянства мають значний вплив на «соціальну ідентичність» («social identity») особи, а тому можуть розглядатися в світлі права на повагу до приватного і сімейного життя, передбаченого ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [107, с. 85 – 87].

Поняття «внутрішньодержавного права» знайшло закріплення в Європейській конвенції про громадянство, в ст. 2 якої зазначається, що внутрішньодержавне право означає всі типи положень національної правової системи, включаючи конституцію, закони, нормативні акти, укази, судову практику, звичаєві правила та практику, а також правила, що випливають із міжнародних документів, які мають обов'язкову силу [7]. Проте при розгляді сучасного законодавчого регулювання адміністративного забезпечення права на громадянство варто зазначити, що у вчених немає єдиного підходу до вирішення цього питання. Так, В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко вирізняють такі види джерел :

- 1) Конституція України (розділи I, II тощо);
- 2) Закон України «Про громадянство України»;
- 3) інші нормативно-правові акти України, які видаються відповідно до Конституції і Закону України «Про громадянство України» [108, с. 114].

У свою чергу, В. В. Кравченко виділяє такі джерела регулювання питань громадянства: Конституція України; Закон України «Про громадянство

України»; чинні міжнародні договори України з питань громадянства; підзаконні акти. [109, с. 118]. Аналогічної позиції дотримується й О. Ф. Фрицький, [89, с. 132 – 133]. Л. Рубач, М. Мілорава та В. Коцюба [110, с. 5].

Отже, такими є думки вітчизняних вчених. Водночас законодавцем у ст. 4 Закону України «Про громадянство України» встановлюється три види джерел, що регулюють питання громадянства: Конституція України, Закон України «Про громадянство України», міжнародні договори України [8]. Насамперед, за цим критерієм розглянемо більш детально систему законодавства про громадянство України.

➤ Основним джерелом тут, як і в інших інститутах і галузях права України, є Основний Закон – Конституція України. Так, у Конституції питання щодо громадянства розглядаються у ст. 4, 24, 25, 106. Ст. 4 Конституції України передбачено: «В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом». Забезпечення цієї норми конституції вимагає чіткого правового регулювання набуття і припинення громадянства задля ефективності роботи державних органів, що задіяні у цій сфері й уникнення випадків виникнення безгромадянства. Ч. 1 ст. 25 Конституції України передбачає, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство [3]. Ця норма продиктована як вимогами міжнародного права, тобто згідно з міжнародно-правовими стандартами, так і тим, що українська Конституція гарантує громадянам України збереження громадянства та відповідний захист за будь-яких обставин. Згідно з конституційними положеннями громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами (п.п. 2, 3 ст. 25). Водночас п. 26 ст. 126 Конституції України передбачено, що Президент України приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні [3]. Однак слід зауважити, що хоча у Конституції і містяться загальні норми, які стосуються громадянства, проте ці норми матеріального характеру і передбачають лише загальні принципи

громадянства. Водночас Конституція як єдиний нормативно-правовий акт, що має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй.

➤ Наступне місце за ієрархією в системі законодавства посідають міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, які згідно зі ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України [3].

Законодавство України з питань громадянства встановлює пріоритет дії міжнародних договорів над національним законодавством. Тобто, якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що містяться в Законі України «Про громадянство України», застосовуються правила міжнародного договору. Єдиного кодифікованого акта, який би регулював питання громадянства в міжнародному праві, немає. Серед основних універсальних міжнародних актів, які нині регулюють питання громадянства та які ратифіковані Україною, варто назвати такі: Конвенцію про громадянство заміжньої жінки 1957 р. та деякі ін. Існує також низка регіональних угод у цій сфері. Однією із таких є Європейська конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 р., прийнята в рамках Ради Європи і тепер є основним джерелом для європейських держав, у тому числі й України, оскільки вона була ратифікована Україною у 2006 р. У 2013 р. Україною було ратифіковано Конвенцію про статус апатридів та Конвенцію про скорочення без громадянства.

З позитивної точки зору, для врегулювання права на громадянство осіб, варто зазначити, що окрім міжнародних договорів, в Україні діють і двосторонні договори. Двосторонні договори України – це угоди про спрощений порядок зміни громадянства. На сьогодні чинними є чотири такі угоди: із Республікою Білорусь [111, с. 203 – 204], із Республікою Казахстан [111, с. 188 – 191], із Республікою Таджикистан [111, с. 221 – 224], та з Киргизькою Республікою [111, с. 236 – 238]. Порядок реалізації кожної угоди затверджується спільними наказами Міністерства внутрішніх справ, Міністерства закордонних справ та

Міністерства юстиції України. Проте негативним ще все залишається мала кількість укладених таких двосторонніх договорів.

➤ Щодо безпосереднього регулювання питань громадянства, то воно здійснюється саме Законом України «Про громадянство України» від 18.01.2001 р.

Якщо проаналізувати історію становлення законодавства про громадянство в Україні, то із формуванням суверенної Української держави, першими кроками на шляху становлення інституту громадянства України та забезпечення права на громадянство після проголошення незалежності України був Закон України «Про правонаступництво України», у ст. 9 якого закріплено, що «всі громадяни Союзу РСР, які на момент проголошення незалежності України проживали на території України, є громадянами України», [112]. а також Закон України «Про громадянство України» [8]. Пізніше Указом Президента України було затверджене «Положення про порядок розгляду питань, пов'язаних з громадянством України» від 31 березня 1992 р. Цими нормативними актами вперше було визначено поняття громадянства України, коло осіб, які стали громадянами незалежної Української держави, порядок набуття та припинення громадянства України [113, с. 213].

На сьогодні право на громадянство закріплено в Законі України «Про громадянство» від 18.01.2001 не безпосередньо, а через тлумачення його правових положень, адже відповідно до положень даного Закону, особа має право на набуття громадянства, що йде в розріз з природною теорією невід'ємного права людини на громадянство.

Для аналізу сучасного стану адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство слід проаналізувати чинні процедури з набуття та припинення громадянства України, що передбачені відповідно ст. 6 та 17 Закону України «Про громадянство», основою яких є забезпечення права на громадянство за рішеннями органів публічної адміністрації.

Отже, відповідно до ст. 6 Закону громадянство України набувається: [8].

- 1) за народженням;
- 2) за територіальним походженням;
- 3) внаслідок прийняття до громадянства;
- 4) внаслідок поновлення у громадянстві;
- 5) внаслідок усиновлення;
- 6) внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя;
- 7) внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки;
- 8) у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини;
- 9) внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства;
- 10) за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Згідно зі ст. 17 громадянство України припиняється: [8].

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

➤ Наступною групою нормативних актів, які хоч і не зазначені в ст. 4 Закону України «Про громадянство України», але є найбільш важливими для адміністративного забезпечення права на громадянство в силу суб'єктів їх видання, що здійснюють виконавчо-розпорядчі функції, є підзаконні нормативно-правові акти, під якими розуміють акти, що видаються відповідно до закону, на підставі закону, для конкретизації законодавчих розпоряджень та їх трактування або встановлення первинних норм.

Підзаконні нормативні акти різняться за юридичною силою, яка залежить від становища органів держави, що видають ці акти, їх компетенції, а також їх

характеру і призначення. Крім того, акт нижчого органу держави має відповідати не тільки Конституції та законам України, а й нормативно-правовим актам усіх вищих державних органів. Залежно від юридичної сили нормативно-правових актів, яка визначається місцем правотворчого (правоустановчого) органу в державному апараті, можна визначити таку ієрархічну структуру підзаконних актів у законодавстві про громадянство України: укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, відомчі нормативні акти.

Розглянемо ж, які нормативно-правові акти видаються для виконання положень Закону України «Про громадянство України». Почнемо з характеристики указів Президента України. Серед основних варто зазначити, що для забезпечення реалізації положень Закону України «Про громадянство України» було видано наступні Укази Президента:

- Указ Президента України «Питання Комісії при Президентові України з питань громадянства» від 19 серпня 2010 р. [114]. Цим Указом було затверджено Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства для попереднього розгляду матеріалів з питань громадянства і відповідний відділ у структурі Адміністрації Президента України. Також було затверджено Порядок «Про порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень». Порядок визначає вичерпний перелік документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, а також процесу подання цих документів та провадження за ними, виконання прийнятих рішень з питань громадянства України.

- Указ Президента України «Питання Державної міграційної служби України» від 6 квітня 2011 р., яким було затверджено Положення «Про Державну міграційну службу України» [115].

Постанови Кабінету Міністрів України у галузі громадянства приймаються відповідно до ст. 117 Конституції України. Саме через постанови Кабінет

Міністрів України реалізує свою виконавчо-розпорядчу функцію у сфері забезпечення прав і свобод людини, в тому числі права на громадянство. При цьому Кабінет Міністрів України у межах своєї компетенції може приймати відповідні постанови з власної ініціативи, а також згідно з відповідними законами, указами Президента України, постанов Верховної Ради України. В останньому випадку постанови Кабінету Міністрів України містять правові приписи, що розкривають і конкретизують первинні правові приписи, сприяють їх виконанню. До цієї групи належать, зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного управління в сфері міграції» від 7 липня 2010 р. № 559. До Постанов Кабінету Міністрів у сфері громадянства відносяться зокрема наступні:

- Постанова Кабінету Міністрів від 20 серпня 2014 р. № 360 «Про затвердження положення про Державну міграційну службу»;
- Постанова Кабінету Міністрів від 17 липня 2003 р. № 1111 «Про затвердження правил оформлення і видачі тимчасового посвідчення громадянина України».

Відповідно до законодавства, наступною групою нормативно-правових актів, що регулюють питання громадянства, є відомчі акти. Під відомчим актом розуміють підзаконний нормативний акт (указ, інструкцію, нормативний наказ тощо), який видається у межах компетенції того або іншого органу виконавчої влади, містить вторинні (похідні) норми, які розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх основі, спрямовані на їх виконання. Вони спрямовані на реалізацію законів, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України щодо більш детального регулювання процедур з питань громадянства. Одним із відомчих актів є наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25.12.2003 № 1598/260 «Про затвердження форм заяви-анкети для оформлення тимчасового посвідчення громадянина України та журналу їх обліку».

Отже, матеріальні норми, що стосуються законодавчого забезпечення права на громадянство, за ієрархією знаходяться на вищому рівні, аніж

процесуальні [116, с. 177]. Натомість, на нашу думку, процесуальних норм є велика кількість, іноді навіть суперечливих між собою. Тому, вважаємо за логічне внести певні процесуальні норми адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство, а не тільки закріплення такого права, на найвищий законодавчий рівень, наприклад, шляхом прийняття Адміністративно-процедурного кодексу. Крім того, дане твердження знаходить своє відображення у кримінальному і цивільному праві, які, окрім Цивільного і Кримінального кодексів, містять Кримінально-процесуальний і Цивільно-процесуальний кодекси.

Щодо інституційної основи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство, то вона стосується окреслення системи суб'єктів прийняття відповідних владних рішень по відношенню щодо забезпечення права на громадянство. Забезпечення права на громадянство полягає в діяльності органів державної влади, що приймають рішення з метою зміни рішення, прийнятого в конкретній справі або відкликання прав та обов'язків номінованої особи, чи встановлення щодо конкретного випадку факту наявності чи відсутності в даній особі певного права. У випадку процедури надання громадянства – це спеціальна адміністративна процедура та, власне, адміністративне провадження щодо заявки [117, с. 25]. Оскільки право на громадянство і пов'язані з ним інтереси як окремої особи, так і держави реалізуються у відповідних організаційних формах, то механізм реалізації правовідносин громадянства пов'язаний із діяльністю системи визначених законом державних органів, що відають питаннями громадянства. За Законом України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. № 215/2001 до органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства, належать: Президент України, Комісія при Президентові України з питань громадянства, Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України [118, с. 157]. На практиці, крім названих органів, до вирішення питань громадянства (хоч це і не передбачено Законом) іноді

долучаються суди, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України [110, с. 19].

Питання громадянства досить складні. Адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство в Україні пройшов свою еволюцію розвитку і в контексті його нормативного закріплення, і змін в інституційній його системі безпосередньо щодо порядку подання та процедури розгляду заяв, пов'язаних з фактом набуття громадянства. Хоча один факт залишається все-таки незмінним – натуралізація в Україні належить до компетенції глави держави, і це цілком закономірно, адже вирішення питань громадянства, передусім прийняття до громадянства є актом, що здійснюється від імені всієї держави, а Президент України за посадою представляє державу у внутрішньо- та зовнішньополітичних відносинах.

Для виконання функцій у сфері громадянства Президенту України надано такі повноваження: 1) приймає рішення і видає укази відповідно до Конституції України і Закону України «Про громадянство України» про прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України; 2) визначає порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень; 3) затверджує Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства. Отже, рішення про прийняття особи до громадянства України або припинення особою громадянства України приймає Президент України шляхом видання указів Президента України [110, с. 31].

Таким чином, на Президента України покладено достатньо відповідальний обов'язок – приймати рішення з приводу прийняття або припинення громадянства в інтересах країни. Але для попереднього розгляду питань громадянства України, віднесених до відання глави держави, створюється спеціальна комісія. За своїм статусом Комісія з питань громадянства є допоміжним органом при Президентові України, який працює за його дорученням. Вона утворюється у складі голови, заступника голови, відповідального секретаря і членів Комісії. Заступник голови Комісії за посадою

– керівник Управління з питань громадянства Адміністрації Президента України; відповідальний секретар Комісії – завідувач сектором із забезпечення діяльності Комісії з питань громадянства даного управління. Персональний склад Комісії затверджує Президент України. До складу Комісії входять не більше тринадцяти осіб [119, с. 87 – 88]. Звернімося до ст. 23 Закону України «Про громадянство України». У цій статті визначаються повноваження Комісії:

- 1) розглядає заяви про прийняття до громадянства України, вихід із громадянства України та подання про втрату громадянства України і вносить пропозиції Президентові України про задоволення цих заяв і подань;
- 2) повертає документи про прийняття до громадянства України чи про вихід з громадянства України уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань громадянства або Міністерству закордонних справ України для їх оформлення відповідно до вимог чинного законодавства України;
- 3) контролює виконання рішень, прийнятих Президентом України з питань громадянства [8].

Водночас Положенням про Комісію при Президентові України з питань громадянства, затвердженим Указом Президента від 27 березня 2001 р., визначено основні завдання Комісії: розгляд заяв про прийняття до громадянства України, про вихід із громадянства України подань про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України, внесення пропозицій Президентові України із цих питань; здійснення контролю за виконанням рішень з питань громадянства, прийнятих Президентом України; участь у підготовці проектів законів, інших нормативно-правових актів про громадянство, внесення відповідних пропозицій Президентові України; вивчення й узагальнення практики виконання законодавства України про громадянство, внесення пропозицій Президентові України щодо його вдосконалення та поліпшення діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з реалізацією законодавства про громадянство; вивчення й узагальнення міжнародно-правових актів з питань громадянства, законодавства про громадянство інших держав та практики його реалізації.

Пункт 4 Положення визначає, що Комісія для виконання покладених на неї завдань має право: повертати заяви разом із доданими до них документами про прийняття до громадянства України, про вихід з громадянства України, подання про втрату громадянства України, документи про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України, Міністерству внутрішніх справ України або Міністерству закордонних справ України для оформлення їх відповідно до вимог законодавства України; одержувати в установленому порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади інформацію, необхідну для розгляду заяв про прийняття до громадянства України і про вихід із громадянства України, подань про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України; звертатися в межах своєї компетенції до центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо проведення ними перевірки підстав, наявності або відсутності яких є необхідними для прийняття до громадянства України або припинення громадянства України, та виконання умов прийняття до громадянства України або виходу з громадянства України; надавати рекомендації і роз'яснення щодо порядку застосування законодавства України з питань громадянства; утворювати в разі потреби тимчасові експертні та робочі групи, залучати в установленому порядку до участі в їх роботі посадових осіб центральних та місцевих органів виконавчої влади, працівників установ та організацій, провідних учених і спеціалістів; заслуховувати на своїх засіданнях керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, установ і організацій з питань, що належать до її компетенції; користуватися в установленому порядку інформаційними банками даних центральних та місцевих органів виконавчої влади; організовувати проведення конференцій, симпозіумів, семінарів, нарад тощо з питань громадянства [120].

Організаційна форма роботи Комісії – засідання, що проводяться за потребою, але не рідше одного разу на два місяці. Засідання Комісії правомочні, якщо на них присутня більшість її членів. Головує на засіданнях голова Комісії,

а у разі його відсутності – його заступник. На засідання Комісії можуть бути запрошені представники органів державної влади й органів місцевого самоврядування, установ, організацій, провідних вчених і фахівців, а також особи, що подали заяву про прийняття до громадянства України або про вихід із нього. Попереднє опрацювання та підготовка на розгляд Комісії матеріалів з питань громадянства України здійснюється відповідним структурним підрозділом Адміністрації Президента України [121]. Про результати опрацювання та підготовки зазначених матеріалів доповідає на засіданнях Комісії її відповідальний секретар. Рішення Комісії ухвалюються більшістю голосів її членів. У разі рівного розподілу голосів членів Комісії голос головуючого на засіданні – вирішальний. Рішення Комісії оформляються протоколами, які підписують усі члени Комісії, які брали участь у засіданні. Член Комісії, не згодний з ухваленим рішенням, може викласти у письмовій формі свою особливу думку, яка додається до протоколу. Рішення Комісії разом із підготовленими на його основі проектами указів Президента України про прийняття до громадянства України або про припинення громадянства представляється на розгляд Президента [122, с.113].

Компетенції та повноваженням комісії також присвячено кілька норм Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень. Там, зокрема, зазначено, що попереднє опрацювання та підготовку матеріалів з питань громадянства України на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства здійснює відповідний структурний підрозділ Адміністрації Президента України. За результатами розгляду Комісія вносить Президентові України пропозиції щодо задоволення заяв і подань з питань прийняття до громадянства України або припинення громадянства України. Якщо під час розгляду Комісією буде встановлено, що подані заявником документи не оформлені відповідно до вимог законодавства України, зазначені документи повертаються до міграційної служби або Міністерства закордонних справ України.

Закон «Про громадянство України» закріплює повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, і підлеглих йому органів. Вони здійснюють такі повноваження: 1) приймають заяви разом із необхідними документами про прийняття до громадянства України і про вихід із громадянства України, перевіряють правильність їх оформлення, відсутність підстав, за наявності яких особа не приймається до громадянства України, а також підстав, за наявності яких не допускається вихід із громадянства України, і разом зі своїм висновком направляють на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 2) готують подання про втрату особами громадянства України і разом з необхідними документами направляють їх на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 3) приймають рішення про оформлення набуття громадянства України особами з підстав, передбачених п. 1, 2, 4–10 ст. 6 Закону; 4) відмінюють ухвалені ними рішення про оформлення набуття громадянства України у випадках, передбачених ст. 21 Закону; 5) виконують рішення Президента України з питань громадянства; 6) видають особам, які набули громадянство України, паспорти громадянина України, свідоцтва про приналежність до громадянства України (для осіб віком до 16 років), тимчасові посвідчення громадянина України, проїзні документи дитини, довідки про припинення громадянства України; 7) вилучають в осіб, громадянство України яких припинено, паспорти громадянина України, свідоцтва про приналежність до громадянства України, тимчасові посвідчення громадянина України, паспорти громадянина України для виїзду за кордон, проїзні документи дитини; 8) ведуть облік осіб, які набули громадянство України, й осіб, які припинили громадянство України [8]. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, один раз на півріччя інформує Комісію при Президентові України з питань громадянства про виконання рішень Президента України з питань громадянства. Також слід зазначити, що порядком провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень визначено, що міграційна служба перевіряє:

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

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, і підлеглі йому органи здійснюють повноваження, передбачені ст. 24 Закону України «Про громадянство України» стосовно осіб, які проживають на території України. Стосовно осіб, які проживають за кордоном, повноваження, передбачені щодо центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, здійснюються Міністерством закордонних справ України, дипломатичними представництвами і консульськими установами України [123, с. 35].

Для більш повного розуміння зазначеного питання слід вказати державні органи, що виконували функції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, з моменту появи цього подібного органу і до сьогодні. Так, було створено Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб на базі департаменту громадянства, паспортної та імміграційної служби Постановою Кабінету Міністрів України, що вже втратила чинність, «Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб» від 14.06.2002 р. № 844. Наступним кроком був Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405/2011 «Питання Державної міграційної служби України», який є актуальним і на сьогодні в новій редакції [115], яким затверджено Положення про Державну міграційну службу України, згідно з яким ДМС України є органом виконавчої влади і створена для реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема й протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Більше того вже до того згідно з Указом Президента України «Про оптимізацію системи

центральных органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085 виконання функцій центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, також покладено на Державну міграційну службу України. [124]. А 30 травня 2012 р. Указом Президента України № 367/2012 внесено зміни до Указу Президента України від 27 березня 2001 р. № 215 «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»», згідно з яким виконання функцій у сфері громадянства покладено на ДМС України [126].

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

Хоча й незрозуміло дивним є факт чинності Постанови Кабінету Міністрів від 7 липня 2010 р. «Деякі питання державного управління у сфері міграції», пункт 2 якої постановив: «Ліквідувати Державну міграційну службу» [125]. Такі колізії в законодавстві не слід допускати, оскільки це становить фактичні перепони на шляху забезпечення права на громадянство.

Суттєво змінився орган, наприклад, до якого подаються заяви про набуття громадянства: спочатку це був орган внутрішніх справ за місцем постійного проживання заявників, або дипломатичні представництва чи консульські установи України для осіб, які постійно проживають за кордоном – згідно Указу Президента України від 31 березня 1992 р. № 196 «Про порядок розгляду питань, зв'язаних з громадянством України». А за Указом Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»» № 215/2001 від 27 березня 2001 р., який діє і на сьогодні, з останніми змінами, внесеними від 30 травня 2012 р. згідно з Указом Президента № 367/2012 ці функції перейняли органи міграційної служби [125]. На нашу думку, це виглядає цілком логічним, хоча, з одного боку, застосування правоохоронних функцій у забезпеченні законного імміграційного порядку і є важливою складовою безпеки держави, проте, з іншого боку, питання громадянства все ж таки мають більш особистий

суб'єктивний характер, тому міграційна служба виконує сервісні функції щодо реалізації державної політики у сфері міграції і більше відповідає засадам державної міграційної політики. А на забезпечення охорони порядку працює її узгоджувальна функція з органами внутрішніх справ – внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, згідно з Положенням «Про Державну міграційну Службу України» в поточній редакції від 16.08.2017 р [126].

Проаналізуємо роботу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, діяльність якого передбачена законодавством України серед органів, що вирішують питання щодо громадянства. Закон України «Про громадянство України» закріплює повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, і підпорядкованих йому органів. Вони здійснюють такі повноваження: 1) приймають заяви разом із необхідними документами про прийняття до громадянства України і про вихід із громадянства України, перевіряють правильність їх оформлення, відсутність підстав, за наявності яких особа не приймається до громадянства України, а також підстав, за наявності яких не допускається вихід із громадянства України, і разом зі своїм висновком направляють на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 2) готують подання про втрату особами громадянства України і разом з необхідними документами направляють їх на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 3) приймають рішення про оформлення набуття громадянства України особами з підстав, передбачених п. 1, 2, 4 – 10 ст. 6 Закону; 4) відмінюють ухвалені ними рішення про оформлення набуття громадянства України у випадках, передбачених ст. 21 Закону; 5) виконують рішення Президента України з питань громадянства; 6) видають особам, які набули громадянство України, паспорти громадянина України,

свідоцтва про приналежність до громадянства України (для осіб віком до 16 років), тимчасові посвідчення громадянина України, проїзні документи дитини, довідки про припинення громадянства України; 7) вилучають в осіб, громадянство України яких припинено, паспорти громадянина України, свідоцтва про приналежність до громадянства України, тимчасові посвідчення громадянина України, паспорти громадянина України для виїзду за кордон, проїзні документи дитини; 8) ведуть облік осіб, які набули громадянство України, й осіб, які припинили громадянство України [8].

Також слід зазначити, що порядком провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень визначено, що міграційна служба перевіряє: відповідність оформлення поданих документів вимогам законодавства України; підтвердження документами виконання умов прийняття до громадянства України або виходу з громадянства України; відсутність підстав, за наявності яких прийняття до громадянства України або вихід із громадянства України не допускається. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, і підлеглі йому органи здійснюють повноваження, передбачені ст. 24 Закону України «Про громадянство України» стосовно осіб, які проживають на території України. Відносно осіб, які проживають за кордоном, повноваження, передбачені щодо центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, здійснюються Міністерством закордонних справ України, дипломатичними представництвами і консульськими установами України.

Розглянувши повноваження державних органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства, стає зрозумілим, що одним із недоліків законодавства України, яке регулює питання громадянства є недосконале розмежування повноважень між цими органами. Підтвердженням цього слугує ч.1 п.9 ст.24 Закону України «Про громадянство», серед повноважень спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства (ним наразі виступає Державна міграційна служба) є ведення обліку осіб, які набули громадянства України та припинили громадянство України п.10 ст.25

цього ж Закону, відповідно до якого, аналогічне повноваження покладено і на Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України. Це може стати підґрунтям для виникнення ситуацій, коли обліки двох органів будуть відрізнятися, що, у свою чергу, сприятиме виникненню неконтрольованих випадків подвійного громадянства. Також діяльність Комісії при Президентові України з питань громадянства дублює діяльність центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства. Це питання вже було досліджене В.В. Лазарєвим [123, с. 35], проте так до сьогодні і не відбулося ніяких змін у напрямі подолання колізій у законодавстві.

Під впливом європейської практики створення міграційних органів (яку ми пропонуємо розглянути в підрозділі 2.2.) уряд нашої держави постановою від 18 червня 2008 р. «Про деякі питання державного управління у сфері міграційної політики» намагався тимчасово покласти на Міністерство внутрішніх справ України виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції у межах, визначених законодавством про біженців, та з координації діяльності центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної міграційної політики до законодавчого визначення впродовж одного року питання, пов'язаного з утворенням відповідного центрального органу виконавчої влади. До речі, в основу цього рішення було покладено досвід Польщі, яка не має безпосередньо міграційної служби, а органом, відповідальним за розроблення, нагляд і координацію національної міграційної політики, є Міністерство внутрішніх справ і адміністрації, яке здійснює нагляд за органами, відповідальними за контроль законності в'їзду, проживання та виїзду іноземців з країни, – за Управлінням у справах іноземців і Прикордонною охороною та поліцією. Проте зазначені заходи не вирішували питань, окреслених нами раніше, до того ж не відповідали засадам державної міграційної політики, тому чинність цієї постанови рішенням Президента України було скасовано [127, с. 108].

Протягом довгого періоду незалежності України питаннями громадянства займалося Міністерство внутрішніх справ України, проте з реалізацією адміністративної реформи та переходу України від державоцентристського підходу в розумінні адміністративно-правового забезпечення прав людини до людиноцентристського Кабінет Міністрів Постановою від 20 серпня 2014 р. № 360 затвердив Положення «Про державну міграційну службу» і ці функції перебрала на себе Державна міграційна служба [126]. Крім того, відповідно до Порядку «Про порядок 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 дотепер є чинним у редакції Указу Президента України від 27 червня 2006 р. № 588/2006 слова «управління міністерства внутрішніх справ» та «органи міністерства внутрішніх справ» в контексті питань громадянства було замінено на «управління міграційної служби» та «орган внутрішніх справ». Цим Указом було викладено в новій редакції Положення «Про комісію при Президенті України з питань громадянства» [121].

Відповідно до нього Головне управління міграційної служби України в Автономній Республіці Крим, місті Києві і Севастополі, управління міграційної служби України в областях перевіряє відповідність оформлення документів щодо встановлення належності до громадянства України вимогам законодавства та підтвердження ними наявності фактів, з якими Закон пов'язує належність особи до громадянства України; перевіряє відповідність оформлення документів з питань громадянства вимогам законодавства та підтвердження ними наявності фактів, з якими Закон пов'язує набуття особою громадянства України. Крім того, під час перевірки документів щодо поновлення особи у громадянстві України перевіряє у межах своєї компетенції відсутність передбачених Законом підстав, за наявності яких поновлення у громадянстві України не допускається.

На забезпечення дії цього Указу було затверджено зразки документів, які подаються для встановлення, оформлення та перевірки належності до

громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України згідно з формами, що додаються Наказом Міністерства закордонних справ «Про затвердження зразків документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України» [128].

Насамкінець, на нашу думку, особливо важливу роль у адміністративно-правовому забезпеченні права на громадянство відіграє саме Конституційний Суд України, оскільки відповідно до положень Закону України «Про Конституційний Суд України», а саме ст. 7 до повноважень Суду належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим [129]. А це відповідно забезпечує гарантію виконання і непорушення ст. 4 і 25 Конституції України та недопущення порушення принципів, на яких базується законодавство про громадянство. На підтвердження чого наводимо повноваження Президента України у сфері громадянства. Адже відповідно до ст. 22 Закону України «Про громадянство» серед повноважень Президента України є прийняття рішень і видання указів відповідно до Конституції України та Закону України «Про громадянство» про прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України та затвердження Положення про Комісію при Президенті України з питань громадянства. Закон України «Про громадянство». А ці акти, в свою чергу, можуть бути переглянуті Конституційним Судом України на питання відповідності Конституції. Більше того, саме Конституційний Суд зіграв велику роль в забезпеченні права людини на громадянство в питаннях. Зокрема, законституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України, (конституційності) окремих

положень постанов Кабінету Міністрів України «Питання Державної міграційної служби України» від 17 липня 2009

р., «Деякі питання організації діяльності Державної міграційної служби» від 29 липня 2009 р., «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 29 липня 2009 р., Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання переведення системи реєстраційного обліку фізичних осіб з паперових на електронні носії» від 29 липня 2009 р. було усунуто деякі колізії а законодавстві України з питань адміністративно-правового забезпечення права на громадянство [130].

## **2.2. Адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство в зарубіжних країнах**

У контексті вивчення проблематики дисертаційного дослідження важливого значення набуває порівняльний аспект адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в інших країнах. Вочевидь, вирішуючи окреслені питання, необхідно зважати на досвід міграційної політики інших країн, адже ефективність будь-якої діяльності завжди проявляється у порівнянні.

В США, наприклад, Служба імміграції та натуралізації була реформована в Бюро громадянства та імміграційних служб, яке стало частиною Міністерства внутрішньої безпеки. Також до складу вказаного Міністерства входить Управління імміграційного і митного забезпечення, яке відповідає за запобігання нелегальній міграції та працевлаштуванню, використанню нелегалами підроблених документів, а також за депортацію таких осіб. Викладене дає підстави говорити про підвищення рівня централізації у здійсненні міграційної політики США, посилення ролі правоохоронних органів у питаннях міграційного контролю, громадянства та безпеки. Нині міграційна служба наділена досить широкими повноваженнями щодо контролю за перебуванням

іноземців, вирішення питань щодо надання віз, громадянства, імміграційного статусу, боротьби з нелегальною міграцією та ін. На нашу думку, на специфіку інституту державного регулювання питань громадянства у США істотно вплинули відомі події вересня 2001 р., після чого влада країни переглянула деякі питання забезпечення національної безпеки.

Опрацьовуючи питання стосовно державних органів, які беруть участь у процедурах зміни громадянства, окрім США, коротко проаналізуємо й досвід європейських країн у цій галузі. Слід зауважити, що в більшості європейських країн міграційні органи створені у складі Міністерства внутрішніх справ. Зокрема, у Німеччині з набранням чинності новим законом про імміграцію 1 січня 2005 р. створено Федеральне відомство міграції та біженців, яке виконує покладені на нього функції у складі Міністерства внутрішніх справ. Проте, наприклад, у Франції єдиної централізованої служби міграції немає, а питання міграції належать до компетенції Міністерства соціальних справ, праці й солідарності, Міністерства внутрішніх справ, у складі якого діє Центральне управління прикордонної поліції, що здійснює контроль міграційних потоків та боротьбу з нелегальною міграцією. Міністерство закордонних справ опікується проблемами французьких громадян за кордоном та розробленням державної політики щодо імміграції, зокрема у сфері візового режиму та пересування іноземних громадян на території Франції. Управління з цивільних справ та друку, яке входить до складу Міністерства юстиції, поділяє відповідальність із питань громадянства з іншими міністерствами.

Здійснення державної міграційної політики в Данії покладено на Міністерство у справах біженців, імміграції та інтеграції, що було створено Королівським декретом від 27 листопада 2001 р. До його функцій віднесено розроблення імміграційної політики й політики інтеграції, а також загальне визначення правил та процедур, що належать до сфери дії імміграційного законодавства, координація міжнародного співробітництва щодо імміграції та допомоги біженцям, збирання й аналіз статистичної інформації, координація міграційної та інтеграційної політики з іншими міністерствами та відомствами.

Організаційна структура міністерства включає три департаменти: адміністративний департамент, департамент інтеграції та департамент імміграції. Завданнями департаменту імміграції є розроблення імміграційної політики та політики інтеграції, розгляд заяв та звернень щодо видачі віз і дозволів на перебування та працевлаштування. У підпорядкуванні Міністерства у справах біженців, імміграції та інтеграції перебуває Датська імміграційна служба, на яку покладено завдання реалізації закону про іноземців. Імміграційна служба є відповідальною за першочерговий розгляд усіх випадків перебування іноземців у Данії. Головою Датської імміграційної служби є директор, який приймає всі виконавчі рішення спільно з Радою директорів, що складається з голів чотирьох департаментів імміграційної служби. Варто зауважити, що за відносно невеликої кількості апарату служби (близько 360 осіб) діяльність її досить ефективна завдяки гнучкості управлінської структури та чіткості завдань, покладених на кожний структурний підрозділ [127, с. 107 – 108].

Для порівняльного аналізу пропонуємо проаналізувати більш детально адміністративно-правове забезпечення права на громадянство в двох країнах: Республіці Польща та Чеській Республіці.

Нормативною складовою адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в Республіці Польщає Конституція Республіки Польща 1997 р., частина 1 ст.34 якої передбачає право на громадянство: «Польське громадянство набувається за народженням від батьків, які є польськими громадянами. Інші випадки набуття польського громадянства визначаються законом»; та частина 2 якої передбачає власне забезпечення права на громадянство, адже: «Польський громадянин не може втратити польське громадянство якщо сам від нього не відмовиться» [126, с. 22]. Це положення підтверджується і в ст. 137 Конституції Республіки Польща, згідно з якою «Президент Республіки надає польське громадянство і згоду на відмову від польського громадянства» [131, с. 50]. Що суттєво відрізняється навіть у словесному формулюванні від права Президента припинити громадянство, що закріплено в законодавстві України.

Законодавство Республіки Польща містить два основних принципи отримання польського громадянства: принцип безперервності польського громадянства та принцип гарантування довічності громадянства, починаючи від моменту його отримання, незалежно від змін у законодавстві про громадянство. Це означає, що особи, які отримали польське громадянство на підставі старих правил, змінених або скасованих, якщо не втратили польського громадянства, зберігають його на підставі правил, що діють у момент його одержання. Це правило є одночасно директивою для адміністративно-правового забезпечення права на громадянство відповідних органів державного управління в процесі підтвердження наявності або втрати польського громадянства. Викладений у п.3 Розпорядження принцип винятковості польського громадянства тісно пов'язаний із проблематикою подвійного (множинного) громадянства, він визначає чітку директиву і дозволяє уникнути небажаного ефекту. Проект розпорядження допускає наявність декількох громадянств із збереженням абсолютного пріоритету польського громадянства.

Наступним нормативно-правовим актом у сфері забезпечення права на громадянство в Республіці Польща є Закон Республіки Польща «Про громадянство», що набув чинності 14 лютого 2012 р. Відповідно до нього польський громадянин може мати поряд із польським громадянство іншої держави (до цього Закону Польща мала одне громадянство). Цікавим є положення закону, що воєвода (аналог губернатора в Україні) може визнати громадянином Польщі особу, що перебуває в країні на законних підставах мінімум три роки, має постійний дохід і житло, володіє польською мовою, не вимагаючи відмови від попереднього громадянства. Крім того, одним із найбільш важливих пунктів нового закону є те, що глава держави тепер може надавати громадянство Польщі всім іноземцям незалежно від строку їх проживання в країні, тоді як раніше Президент надавав громадянство лише як виняток. Отже, громадянин Польщі може мати одночасно польське громадянство і громадянство іншої держави, із збереженням таких же прав і обов'язків, як і громадянин Польщі, який має тільки польське громадянство, тобто при

зверненні в органи державної влади не може посилатися на інше громадянство і наступні з нього права та обов'язки. Згідно з цим положеннями іноземці можуть подати заявку на отримання польського громадянства за умови інтегрування в суспільство, наявності житла та засобів існування, поваги до польського права та законодавства та якщо вони не становлять загрози для державної безпеки та оборони, зокрема порядку та безпеки громадськості.

Згідно зі ст. 30 п.1 Закону про польське громадянство, польським громадянином визнається:

п.1: іноземець, що перебуває безперервно на території Республіки Польща (далі РП) мінімум 3 роки на підставі дозволу на проживання, дозволу на довгострокове перебування резидента Європейського Співтовариства або по праву постійного перебування, що має на території Польщі стабільне і регулярне джерело доходу і юридичний статус займаного житлового приміщення;

п.2: іноземець, що перебуває безперервно на території РП мінімум 2 роки на підставі дозволу на проживання, дозволу на довгострокове перебування резидента Європейського Співтовариства або по праву постійного перебування, який протягом 3 років перебуває у шлюбі з громадянином Польщі або не має ніякого громадянства;

п.3: іноземець, що перебуває безперервно на території РП мінімум 2 роки на підставі дозволу на проживання, отриманого у зв'язку з наявністю статусу біженця, визнаного в РП;

п.4: неповнолітній іноземець, один з батьків якого є громадянином Польщі, що перебуває на території РП на підставі дозволу на проживання, дозволу на довгострокове перебування резидента Європейського Співтовариства або по праву постійного перебування, а другий батько якого, що не має польського громадянства, висловлює письмову згоду на визнання дитини громадянином РП;

п.5: неповнолітній іноземець, одному з батьків якого було відновлено польське громадянство, якщо неповнолітній перебуває на території РП на підставі дозволу на проживання, дозволу на довгострокове перебування резидента Європейського Співтовариства або по праву постійного перебування,

а другий батько якого, що не має польського громадянства, висловив письмову згоду на визнання дитини громадянином РП;

п.6: іноземець, що перебуває безперервно і легально на території РП мінімум 10 років, задовольняє наступні умови, перебуває на території РП на підставі дозволу на проживання, дозволу на довгострокове перебування резидента Європейського Співтовариства або по праву постійного перебування, що має на території Польщі стабільне і регулярне джерело доходу і юридичний статус займаного житлового приміщення;

п.7: іноземець, що перебуває безперервно на території РП мінімум 2 роки на підставі дозволу на проживання, який отримав у зв'язку з польським походженням (карта поляка);

Також відповідно до п.2 ст.30 іноземець (за винятком неповнолітніх дітей, один з батьків яких є громадянином Польщі) заявляє про визнання його польським громадянином, повинен надати офіційний документ, що підтверджує володіння польською мовою [132].

Відповідно до законодавства Республіки Польща існують такі чотири способи отримання польського громадянства:

1. Принцип крові / *Ius Sanguinis* – народження від батьків, хоча б один з яких є громадянином Польщі. Дитина отримує за законом польське громадянство, народженням від батьків, хоча б один з яких є громадянином Польщі, незалежно від того, народився він у Польщі чи за її межами. (Ст. 14 п. 1 Закону про польське громадянство). Це відбувається на підставі закону «автоматично». Дитина, народжена в Польщі і відповідає перерахованим у законі умовам, отримує громадянство Республіки Польща без додаткових клопотань з боку батьків. Так, громадянином Польщі може стати неповнолітній, у якого хоча б один з батьків є польським громадянином або ж батьки дитини невідомі (знайда), не мають жодного громадянства (особи без громадянства), або їхнє громадянство невизначене (наприклад, громадяни неіснуючих держав). Але за умови, якщо вони не отримали громадянства жодної іншої країни. Громадянство на підставі закону отримує також дитина тих батьків,

громадянство яких неможливо визначити (наприклад, біженців із тих країн, у яких тривають збройні конфлікти), а також усиновлені діти або діти репатріантів.

2. Принцип території / *Ius Soli* – народжена чи знайдена дитина на території Польщі. Цей принцип застосовується в разі, якщо дитина народилася або її було знайдено на території Польщі, а обидва батьки невідомі або їх громадянство не визначено або вони його не мають (ст. 14 п. 2 та ст. 15 Закону про польське громадянство) [132]. Така дитина за законом отримує польське громадянство.

3. Усиновлення. Дитина, усиновлена особою або особами, які мають польське громадянство, отримує це громадянство в разі, якщо усиновлення відбулося до здобуття дитиною 16 років. У цьому випадку вважається, що неповнолітній іноземець отримав польське громадянство в момент народження. Дитина отримує польське громадянство за законом.

4. Наступний спосіб – це набуття права на громадянство. Польське громадянство можна отримати двома шляхами: шляхом отримання постанови від президента РП, на підставі рішення воєводи про визнання громадянства, та у випадку відновлення чи повернення польського громадянства. Надання громадянства є одним із привілеїв президента. Варто пригадати, що президент надає громадянство, кому хоче, – і не повинен пояснювати свого рішення. Це рішення не оскаржується. Слід зазначити, що визнання права на громадянство здійснює президент Польщі. Президент РП може визнати іноземця польським громадянином на підставі його заяви. Президент не обмежений Конституцією у своїй компетенції та може надати польське громадянство будь-якому іноземцю [133].

Щодо інституційної складової адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство, то важливим є те, що надання польського громадянства віднесено до адміністративно-правових процедур, більше того цей процес регулюється Кодексом адміністративних процедур.

Особи, які проживають на території РП подають заяву про прийняття в польське громадянство на ім'я Президента РП через воєводу, що проживають за кордоном – через консула. Заява подається особисто або надсилається поштою з

офіційно завіреним підписом. Документи складені іноземною мовою необхідно подати разом з офіційним перекладом на польську мову, складеним сертифікованим перекладачем або консулом РП. Зразок заяви про прийняття в польське громадянство встановлений розпорядженням Президента РП від 7 серпня 2012 р. із питання зразка бланка заяви про прийняття в польське громадянство, вимог, що стосуються фотографії, доданої до заяви, і зразка повідомлення про зміст рішення про відмову від польського громадянства (д . р. поз. 927). Особи, які клопочуться про набуття польського громадянства (за винятком неповнолітніх, про яких була мова вище), мають здати екзамен із польської мови і підтвердити це сертифікатом. Відмова в отриманні громадянства шляхом рішення воєводи може бути викликана невиконанням однієї з умов, перелічених вище, або також тоді, коли отримання громадянства іноземцем спричинило б загрозу для національної оборони та безпеки держави чи охорони безпеки і громадського порядку. Заявка на отримання громадянства подається до воєводи. Відповідно до адміністративного кодексу, у випадку відмови можна знову подати заяву й скаргу до воєводського адміністративного суду. Рішення воєводи (I інстанції) може бути оскаржено також в органах II інстанції, яким є Міністр внутрішніх справ. Рішення Міністра внутрішніх справ може бути оскаржене в адміністративному апеляційному суді. Заява подається на бланку, встановленому розпорядженням Міністра внутрішніх справ від 3 серпня 2012 р. (д.р. поз. 916). Визнання польським громадянином відбувається за заявою зацікавленої особи і поширюється на дітей визнаного за згодою другого з батьків, у випадку дітей після 16 років – з дозволу даної дитини. Згідно зі ст.31 закону іноземець може отримати відмову у визнанні польським громадянином у разі не відповідності вищевказаним вимогам, позначеним в ст. 30 п.1 і в разі, якщо отримання ним польського громадянства становить загрозу для безпеки держави та громадського порядку.

Окрім вище перерахованих способів набуття громадянства Республіки Польща, існують й інші адміністративно-правові способи забезпечення права на

громадянство: відновлення в громадянстві Республіки Польща та повернення громадянства Республіки Польща.

Необхідно зазначити, що з 15 травня 2012р. застосовуються нові правила розділу 5 від 2 квітня 2009р. Закону про польське громадянство (д.р. з 2012р., Поз.161) щодо ще однієї адміністративної процедури у сфері забезпечення права на громадянство: процедури відновлення польського громадянства. Отже, правила реалізації, позначені в розпорядженні Міністра внутрішніх справ, виданому в угоді з Міністром закордонних справ від 8 травня 2012р. (д.р. з 2012р., поз.501), внесли в польську юриспруденцію новепоняття – відновлення польського громадянства. Це дозволяє, в разі відповідності вимогам, позначеним в законі про польське громадянство, отримання польського громадянства іноземцями, які в минулому мали польське громадянство і втратили його, до 1 січня 1999р. На підставі правил, викладених у законі від 20 січня 1920р. про громадянство Польської Держави (д.р. № 7, поз.44, з посл. змін.), закону від 8 січня 1951р. про польське громадянство (д.р. № 4, поз.25) і закону від 15 лютого 1962р. про польське громадянство (д.р. від 2000р. № 28, поз.353, з посл. змін.) польське громадянство може бути відновлене за рішенням міністра внутрішніх справ, виданого на підставі заяви зацікавленої особи.

До заяви про відновлення польського громадянства необхідно додати: документи, що засвідчують особу і громадянство; документи, що підтверджують зміну імені та прізвища, у разі їх зміни; наявні документи, що підтверджують втрату громадянства; фотографію заявника. Заяви, підтвердження і необхідні для надання документи, складені іноземною мовою, подаються разом з офіційним перекладом на польську мову, складеним або підтвердженим сертифікованим перекладачем або консулом, крім випадків, обумовлених у міжнародній угоді, підписаній урядом РП. Заява про відновлення польського громадянства подається в Міністерство внутрішніх справ, якщо ж іноземець проживає за кордоном РП, то таку заяву подають через консула, згідно з місцем проживання заявника.

Міністр видає рішення з питання відновлення польського громадянства після проведення роз'яснювальних процедур, регульованих правилами адміністративно-процесуального кодексу і обговорюваного закону про польське громадянство. Кожна справа розглядається в індивідуальному порядку. Дата прийняття остаточного рішення з питання відновлення польського громадянства є датою отримання польського громадянства. Не підлягає відновленню польське громадянство іноземцям, які добровільно вступили протягом 1 вересня 1939 р.– 8 травня 1945 р. до армії держав Осі (Німеччина, Італія і Японія) чи до їхніх союзників, або в цей період були на державних посадах і службах держав Осі чи її союзників. Виключені також і ті, які чинили шкоду Польщі, а особливо її незалежності та суверенності, або брали участь у порушенні прав людини. Не можуть відновити польського громадянства ті діти, один з батьків яких мав польське громадянство, а інший – іноземне, а для дитини було обрано іноземне громадянство.

Наступною процедурою у сфері адміністративно-правового забезпечення права на громадянство в Республіці Польща є право іноземці, які в минулому мали польське громадянство, клопотатись про його повернення, звертаючись до міністра закордонних справ. Іноземці, які проживають за межами Польщі, подають документи за посередництвом відповідного консула згідно з місцем проживання. Громадянство повертається шляхом адміністративного рішення. Подібно, як у категоріях, описаних вище, у цій групі не повертається польське громадянство іноземцеві, якщо це становить загрозу для національної оборони та безпеки держави або охорони безпеки й громадського порядку.

Отже, новелізація закону в Республіці Польща ввела цілий ряд організаційних змін, які стосуються адміністративних процедур, а отже й адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. Наприклад, більшість виконавчих актів, які до цього часу видавав Прем'єр-міністр або Рада міністрів тепер видає координуючий роботу консулів Міністр закордонних справ. МЗС несе відповідальність за обслуговування Ради з питань поляків на сході (апеляційного органу в процедурі надання Карти поляка), а також за

ведення передбачених законом реєстрів Карт поляка. Іноземцю може бути надано громадянство Польщіта польськими воєводами, але з однією умовою: іноземний громадянин повинен раніше отримати спеціальний дозвіл «на постійне перебування» в країні до трьох років. Отже, іноземець повинен мати у Польщі дозвіл на поселення (іншими словами – дозвіл на постійне проживання, *zewolenie na osiedlenie się* – польською) або ж дозвіл на перебування довготермінового резидента ЄС (*zewolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE*). Крім того, отримання польського громадянства передбачає наявність у іноземця постійного доходу, а також підтвердження наявності місця проживання, яким може бути нерухомість в Польщі або ж угода оренди житла. Ще однією умовою отримання громадянства Польщі є знання польської мови шляхом закінчення школи або у Польщі, або школи з польською мовою навчання. Якщо немає такого свідоцтва, у цих випадках іноземці повинні скласти іспит на знання польської мови.

Однак головним нововведенням закону все ж є можливість отримання громадянства Польщі без відмови від попереднього громадянства. У повідомленні МВС Польщі зазначено наступне: «... заявку на отримання польського громадянства можуть подавати іноземці, які в рамках багаторічного перебування в Польщі інтегрувалися в суспільство, знають польську мову і мають джерела змісту». Крім того, претенденти на отримання громадянства Польщі, як відзначають в міністерстві внутрішніх справ, повинні «поважати встановлений польським законодавством порядок і не складати загрози для оборони або безпеки держави».

Отже, у Законі «Про громадянство» Республіки Польща йдеться про чотири шляхи отримання польського громадянства. Перша можливість стосується дітей, чії мати або батько є громадянами Польщі. Друга можливість – коли громадянство надає президент Польщі. Третій шлях (власне на ньому акцентується увага в новому законі про громадянство) – це визнання іноземця громадянином Польщі. Це рішення – адміністративне і його приймає воєвода з огляду на місце проживання іноземця. Четверта можливість отримання

польського громадянства стосується випадків, коли людина втратила це громадянство, а тепер хоче його повернути. Отже, Закон Республіки Польща «Про громадянство» досить чітко та однозначно визначає умови надання польського громадянства адміністративним шляхом.

Що ж до адміністративно-правового забезпечення права на громадянство в Чеській Республіці, то це питання також в даний час є активним та обговорюваним в роботах багатьох авторів. Актуальність цього питання пояснюється здебільшого тим, що відносно нещодавно 1 січня 2014 р. набрав чинності довгоочікуваний Закон Чеської Республіки «Про громадянство» № 186/2013, який вніс нове розуміння до інституту громадянства.

Пропонуємо визначити історичні аспекти розвитку інституту чеського громадянства. Частина населення Чехословацької держави в 1918 р. прийняла чехословацьке громадянство. Тобто кожен хто, станом на 28 жовтня 1918 р., мав право власності на будинок у селі, над яким Чехословацька держава встановила суверенітет, мав право на чехословацьке громадянство незалежно від національної приналежності. Це передбачалось в положеннях мирних договорів, що укладених між державами- правонаступницями (тобто між державами, які виникли на території переможеної Німеччини та Австро-Угорщини). Йшлося про зобов'язання створити умови для громадян Німеччини та колишньої Австро-Угорської імперії у отриманні громадянства держав- правонаступників, якщо вони мали постійне місце проживання на цій території. З отриманням Чехословацького громадянства була пов'язана реалізація права голосу в Палаті депутатів та Сенаті, а також в інших радах та здійснення військового обов'язку. У період протекторату Чехії та Моравії єдиним законним громадянством було громадянство Рейху. Більшість колишніх чехословацьких громадян мали тільки право законного протекторату, який становив собою дискримінацію – в суді, в управлінні майном, у службових повинностях, адже, їх так і не допустили до вермахту (збройних сил). Після Другої світової війни чехословацькі громадяни починають повертати свої законні традиційні громадянські права, передусім, політичні – виборче право, соціальні права (в тому числі і право на мирні

зібрання) та, звичайно, право нести державну службу. Указом президента Чехословацької республіки з 1945 р. ті громадяни, які в період окупації прийняли громадянство Рейху чи угорське громадянство без умисного тиску на них позбавлялися чехословацького громадянства. Це означало, що по відношенню до цих осіб було прийнято рішення про переселення (у випадку з німцями), або виселення на основі взаємної згоди (для угорців). Їх сільськогосподарська власність була конфіскована, а інша власність – націоналізована. Далі в добу комунізму (1948 – 1989) Конституція 1960 р. змінила назву держави на Чехословацьку Соціалістичну Республіку. Надалі вперше з'явилося чеське та словацьке громадянство. Попри те, громадяни обох республік був також і громадянами Чехословацької Соціалістичної Республіки. Або іншими словами, кожен громадянин федерації автоматично визнавав громадянство тієї республіки, в якій він народився.

Створення Чехословацької федерації також вплинуло на інститут громадянства Чеської Республіки та громадянства Словаччини. Ст. 5 Конституційного закону 143/1968 передбачає, що громадянин кожної з двох республік також є громадянином Чехословаччини. «Параграф 1 цього Закону дотримується принципу першості національного громадянства. Чехословацький громадянин став тим, хто набув громадянство Чеської Соціалістичної Республіки або громадянство Словацької Соціалістичної Республіки. Втративши громадянство однієї з республік, чехословацький громадянин втрачав і громадянство новоствореної держави, звичайно, у випадку, якщо він не став громадянином іншої республіки» [31, с. 82]. Це вбачається схожим на ситуацію з функціонуванням інституту Європейського Союзу в сучасному світі. Тобто, якщо особа втрачає громадянство однієї з країн-членів Європейського Союзу, то вона автоматично втрачає і громадянство Європейського Союзу.

Зміни до поняття взаємовідносин громадянства федерації та громадянства республік було внесено конституційним законом № 125/1970, в якому поправка до ст. 5 Конституційного закону № 143/1968, стосувалась Чехословацької федерації. Закон про набуття та втрату громадянства Чехословаччини так ніколи

й не приймався, отже, логічно, що процес набуття та втрати громадянства республіки – суб'єкта федерації регулювалися відповідно до законодавства Чеської Республіки, а саме Законом № 39/1969 Зб. або Закон № 206/1968 Зб., прийнятими Чеською Національною радою. Лише через двадцять років Конституція була приведена у відповідність із законом шляхом поправки до ст. 5 Конституційного закону №143/1968 та прийняттям в 1991 р. Конституційного закону № 23/199, який запровадив Хартію основних прав та свобод [31, с. 83].

Не зважаючи на довгий процес становлення законодавства з цих питань, громадянство республіки таки не мало практичного значення протягом усієї тривалості федерації, чехословацьке громадянство вважалось первинним, тому що багато чехословацьких громадян навіть не знали, що вони є громадянами Чеської Соціалістичної Республіки. «Багато сімей після розпаду Чеської та Словацької Федеративної Республіки виявили, що подружжя, брати і сестри, а в деяких випадках навіть батьки та діти мають різне громадянство» [134, с. 29]. А діти, народжені в шлюбі, де один із подружжя був чеським громадянином, а другий – громадянином Словаччини мали законно подвійне громадянство [135, с. 61]. Отже, простежується законна причина виникнення факту подвійного громадянства внаслідок правонаступництва держав. Це, напевно, свідчить про те, що Чеська Республіка, вертаючись до своєї історії, все-таки прийняла Закон про громадянство і узаконила факт подвійного громадянства. Адже від своєї історії втекти неможливо.

У зв'язку з розпадом Чехословацької Федерації (станом на 31 грудня 1992 р.) з'явилися дві держави-наступниці – Чеська та Словацька Республіки, які були змушені вирішувати досить серйозне питання, а саме: хто є їхніми громадянами. Адже згідно з пунктом 1 ст. 3 Європейської конвенції про громадянство: кожна держава визначає у своєму законодавстві, хто є її громадянами. Як Словаччина, так і Чеська Республіка в односторонньому порядку прийняли власні правила. Проте корисним би було при такій ситуації укласти двосторонні угоди з цього питання для збереження та зміцнення історичних дружніх зв'язків стосовно забезпечення права на громадянство та взагалі прав та свобод людини і

громадянина, чого держави не зробили. Не можна не погодитись, що позитивним в даному випадку є досвід України, яка як правонаступниця УРСР уклала двосторонні договори з іншими державами, що були в складі СРСР, для запобігання виникнення випадків подвійного громадянства. Це, наприклад, – Договір між Україною та Республікою Казахстан про спрощений порядок набуття і припинення громадянства громадянами України, які постійно проживають у Республіці Казахстан та громадянами Республіки Казахстан, які постійно проживають в Україні і запобігання випадків безгромадянства та подвійного громадянства; Договір між Україною та Республікою Узбекистан про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства від 05.12.1996 р., Договір між Україною та Грузією про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства та усунення вже існуючого подвійного громадянства від 28.10.1997 р. тощо. Вважаємо, що підписуючи договори такого роду, сторони бажають надати громадянам іншої держави («іншої сторони» по договору) можливість у спрощеному порядку набути громадянство, а своїм громадянам можливість у спрощеному порядку припинити громадянство, що, в свою чергу, логічно запобігає випадкам подвійного громадянства та безгромадянства.

1999 р. було прийнято спеціальний закон № 193/1999 «Про громадянство» деяких колишніх чехословацьких громадян. Цим законом було дозволено відновлення громадянства чехословацьких емігрантів, які втратили своє громадянство з 25 лютого 1948 р. по 28 березня 1990 р.

Сучасне законодавство про громадянство Чеської Республіки запровадило різні правові положення від конституційних повноважень до виконавчих правил, але регулювання відносин громадянства підпадає під дію законів, що регулюють адміністративні відносини у приватних справах. У 2007 р. був підготовлений проект конституційного акта про громадянство, який, зокрема, повинен був закріпити, що надання громадянства не є юридичною вимогою, що, ймовірно, було спробою подолати практику Вищого адміністративного суду, згідно з якою надання громадянства є суб'єктивним правом особи [37, с. 267 – 268]. Однак цього не відбулось, а Інститут громадянства Чеської Республіки надалі тримає

орієнтир на розцінювання громадянства як суб'єктивного права особи, забезпеченого державою. Врегулювання інституту громадянства в сучасному його розумінні відбулося в 2013 р. із прийняттям Закону Чеської Республіки «Про громадянство» № 186/2013, де «громадянство» продовжує бути міцним зв'язком між індивідом і державою.

У системі законодавства Чеської Республіки у сфері адміністративно-правового забезпечення права на громадянство основне місце посідає Конституція Чеської Республіки, а саме ст. 12, в якій зазначається, що набуття та втрата громадянства Чеської Республіки відбувається відповідно до закону. Ніхто не може проти його волі бути позбавленим громадянства. Нормативна складова правового механізму забезпечення права на громадянство в Чеській Республіці включає, зокрема, внутрішньодержавне законодавство та міжнародне. Адже умови набуття та втрати громадянства, як і зміст цього юридичного інституту регулюється національним законодавством, однак, держави обмежуються визначенням умов для встановлення та припинення громадянства міжнародним правом.

Отже, нормативно-правова система щодо забезпечення права на громадянство в Чеській Республіці має такі компоненти. Основи сучасного національного регулювання питань громадянства в Чеській Республіці закладені на конституційному рівні у ст. 12 пункт 1,2 Конституційного закону №1/1993. З першого абзацу Конституції Чеської Республіки випливає, що сама Конституція розглядає питання громадянства, але детально його не регулює, покладаючи це завдання на закон. Другий абзац підкреслює важливий факт для розуміння права на громадянство як природного права людини, що ніхто не може бути проти своєї волі позбавлений громадянства [136]. Правове регулювання питань громадянства до 31 грудня 2013 р. здійснювалось виключно Законом №40/1993 «Про набуття та втрату громадянства Чеської Республіки», зі змінами та доповненнями Законом №193/1993 «Про громадянство деяких колишніх Чехословацьких держав». Однак 1 січня 2014 р. набув чинності новий закон, а саме Закон № 186/2013 «Про громадянство Чеської Республіки та внесення

поправок до деяких законів». Згодом його положення було доповнено деякими указами міністерств, зокрема, Указом Міністерства внутрішніх справ № 191/2014 «Про зразки документів відповідно до Закону про громадянство Чеської Республіки» та Указом Міністерства освіти, молоді та спорту № 433/2013 «Про підтвердження знання чеської мови та культури для надання громадянства Чеської Республіки» [137]. Обов'язково необхідно зазначити, що Закон № 40/1993 «Про набуття та втрату громадянства Чеської Республіки» деякою мірою залишився чинним.

У контексті нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство вважаємо за доцільне розглянути також принципи забезпечення права на громадянство – принципи права згідно з теорією держави і права безпосередньо впливають на підготовку нормативно-правових актів, їх видання та дотримання правових вимог. Принципи являють собою основоположну ідейну базу тих чи інших правових норм [138, с. 266 – 267]. Виходячи з цього адміністративно-правове забезпечення права на громадянство в Чеській Республіці здійснюється на підставі таких правових принципів:

- Принцип неприпустимості виникнення випадків апатризму;
- Принцип забезпечення рівноправного громадянства батьків та дітей (це проявляється, наприклад, у можливості подання спільної заявки подружжя, яке може включати і дітей, на отримання громадянства);
- Принцип індивідуального набуття та втрати громадянства (громадяни набувають та втрачають громадянство виключно для себе);
- Принцип винятковості громадянства Чеської Республіки (суверенітет держави у визначенні кола своїх громадян, що поважається на міжнародному рівні);
- Принцип рівності громадян Чеської Республіки незалежно від способу набуття громадянства [139, с. 32 – 35].

Вторинні джерела представлені рішеннями міжнародних судових органів та чеських національних судів. Рішення чеських національних судів як правило

не застосовується в чеському законодавстві як обов'язкове джерело права. Як впливає з ст. 95 Конституції Чеської Республіки суддя у прийнятті свого рішення обмежується лише законом і міжнародним договором, який є частиною національної правової системи, що гарантує неупередженість та незалежність судової влади. Звичайно немає ніяких сумнівів в тому, що цим прецедентним правом не було знехтуване в Чеській Республіці тепер та в минулому. Судова практика відіграє важливу роль в правовому середовищі Чеської Республіки. Крім того, Конституційний Суд Чеської Республіки неодноразово заявляв, що основні принципи верховенства права це правова визначеність, яка є об'єднанням принципу передбачуваності права та принципу легітимності очікування. Ці принципи вказують на те, що право повинно бути стійкою системою, за якої люди можуть довіряти і покладатися на однакову рівноправність в однакових справах, зокрема, що суди та інші державні органи не будуть приймати рішення та тлумачити закон інакше або дивно, виконуючи таким чином свою довіру до правопорядку. Принцип верховенства права є іманентним принципом передбачуваності права та заборони на здійснення свободи державними органами [140]. Це надзвичайно актуальний принцип для адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство: «Закон, створений судами, є «відповідним джерелом ... також у континентальній Європі, включаючи Чеську Республіку» [141]. Різниця між англо-американською та континентальною системою, в тій мірі, в якій суддя може перейти в ту чи іншу правову систему, в процедурах його створення, у способах подання та опублікування такого права.

Джерелом права щодо адміністративно-правового забезпечення права на громадянство в Чеській Республіці є також монографії, професійні статті та коментарі до вищезгаданих джерел. Це обґрунтовано такими факторами:

- процес створення доктрини не підпорядкований яким-небудь процесуальним нормам;
- наявність письмової форми вираження;

- санкціонування правової доктрини державою (тобто визнання обов'язковості правової доктрини державою, а також застосування правової доктрини судовими та іншими юрисдикційними органами та вказівка на існування правової доктрини в законодавстві).

Монографії, професійні статті та коментарі до вищезгаданих джерел додатковим джерелом права, покликаним заповнити прогалини у праві.

Не дивлячись на те, що громадянство – це внутрішня справа держави, але за умови, що національне законодавство відповідає міжнародному праву. Отже, питання громадянства врегульовані і міжнародним правом, як договірним, так і загальнозастосовуваним міжнародним правом.

Чеська Республіка також приєдналася до ряду міжнародно-правових актів:

- Загальна декларація прав людини 1948 р. / Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 217 від 10 грудня 1948 р.), згідно з якою кожен має право на громадянство і ніхто не повинен бути свавільно позбавлений громадянства або права на зміну свого громадянства;

- Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р. / Наказ Федерального міністерства закордонних справ № 209/1992 Зб., де у Протоколі № 4 містяться положення, що ніхто не може бути індивідуально чи колективно вигнаний з території держави, громадянином якої він є, і ніхто не може бути позбавлений права на в'їзд на територію держави, громадянином якої він є.

- Конвенція про статус біженців 1951 р. / Наказ Федерального міністерства закордонних справ № 208/1993, який кладе на держави-учасниці зобов'язання – асимілювати якомога більше біженців та нагородити їх державним громадянством, з особливим наголосом на прискорені процедури набуття громадянства та максимального зменшення зборів від вартості цього процесу.

- Конвенція про статус осіб без громадянства 1954 р. / Наказ Міністерства закордонних справ № 108/2004. Згідно з якою особа без громадянства – це особа, яка не має власної держави та не вважає себе громадянином будь-якої з держав. Мета приєднання до цієї угоди – покращити

статус таких осіб. Сторони встановлюють основні зобов'язання, яких повинна дотримуватись особа без громадянства, зокрема дотримуватися законів і правил країни, в якій вони перебувають, виконувати заходи, спрямовані на підтримку громадського порядку, наприклад, поточна гарантія їх прав це, оплачувана робота, соціальні пільги та застосування щодо них адміністративних заходів, включаючи натуралізацію.

- Конвенція про обмеження безпритульності 1961 р. / Наказ Міністерства закордонних справ № 43/2002;
- Конвенція про громадянство одружених жінок 1962 р. / Указ Міністра закордонних справ № 72/1962;
- Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р. / Указ Міністра закордонних справ № 95/1974;
- Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. / Указ Міністра закордонних справ № 120/1976;
- Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок / Наказ Міністерства закордонних справ № 104/1991;
- Конвенція про права дитини 1989 р. / Наказ Міністерства закордонних справ № 104/1991;
- Європейська конвенція про громадянство 1997 р. / Наказ Міністерства закордонних справ № 76/2004.

Громадянство Чеської Республіки може бути набуте за народженням, за походженням, усиновлення, знаходження, надання громадянства (натуралізація) та декларування. Набуття громадянства Чехії за народженням, походженням та усиновлення відбувається за вимогою, щоб громадянство Чеської Республіки мали принаймні один із батьків або усиновлювачів. Набуття громадянства за народженням відбувається без вираження волі дитини або батьків. Набуття громадянства іншими способами пов'язані з проявом волі фізичної особи або існуванням статутного закону.

Однією з фундаментальних змін, що виникла у зв'язку з появою нового закону, є допустимість наявності декількох громадянств у чеських громадян, а

також у іноземців, що подають заяву на отримання чеського громадянства. Отже, з часу вступу в силу нового закону в дію, тобто з 01.01.2014 р., громадяни Чеської Республіки, а також іноземні громадяни мають право на необмежену кількість громадянств, тобто чеський громадянин, що набуває громадянства іншої держави, чеського громадянства не позбавляється, що вступало у колізію із законодавством до 31 грудня 2013 р.

Процедура надання громадянства є особливим видом адміністративного провадження [134,с.86].Таке адміністративне провадження є основою адміністративно-процесуального права, предметом якого є діяльність органів публічної адміністрації з метою прийняття рішень щодо конкретної справи про встановлення, зміну чи скасування прав та обов'язків особи, що звернулася [142,с.34].У межах спеціальної адміністративної процедури компетентний адміністративний орган приймає рішення на основі загальних норм адміністративного судочинства та правових норм, що містяться в спеціальних законах. Спеціальне законодавство передбачає певні відхилення від загального законодавства, як у частині матеріальних, так і процесуальних норм.У такому випадку діє принцип переваги спеціального закону над загальним, а загальні положення, що містяться в Кодексі адміністративного судочинства застосовуються альтернативно. У разі регулювання питань громадянства спеціальним є Закон № 186/2013, в якому законодавець неодноразово відсилає до Кодексу адміністративного судочинства.

Основне завдання органів державної влади, що приймають рішення з питань надання громадянства в адміністративно-правовому забезпеченні права на громадянство є, насамперед, оцінка особи заявника, його заявки, а також стан дотримання ним вимог законодавства про умови надання громадянства.

Кожна держава має право регулювати питання, пов'язані з громадянством у внутрішньодержавному праві, тож не винятком є й правове регулювання діяльності органів, уповноважених на прийняття рішень з питань громадянства. Отже, Закон № 186/2013 встановлює,що таким компетентним органом є Міністерство внутрішніх справ [137].Це впливає також із Розділу 10 Закону №

500/ 2004Адміністративного кодексу [143].Крім того, компетенція Міністерства внутрішніх справ у питаннях громадянства походить із Закону № 2/1969 «Про створення міністерств та інших центральних органів державної влади Чеської Республіки». Цей Закон визначає Міністерство внутрішніх справ як галузь управління внутрішніми справами, до компетенції яких входять і питання громадянства [134, с. 83].

Регіональний орган влади є уповноваженим на прийняття заявки на набуття громадянства Чеської Республіки. Проте за цим положенням криється реальна специфіка управління, що полягає у тому, що запит на отримання громадянства вирішується зовсім іншим органом, ніж тим, куди було її подано. Цим іншим органом і є Міністерство внутрішніх справ, а, отже, регіональне представництво є лише посередником між заявником та міністерством. Регіональний орган влади в період до 30 днів повинен надіслати заявку з прикріпленими до неї документами, що засвідчують думку місцевого та регіонального органу влади [137].Після чого Міністерство внутрішніх справ розглядає заявку по суті, залучаючи при цьому всі необхідні органи. В разі необхідності, наприклад, для з'ясування факту загрози національній безпеці Міністерство внутрішніх справ може звернутися до поліцейських чи розвідувальних служб Чеської Республіки за наданням інформації про вказану особу. У разі сумніву у точності даних, представлених заявником у поданих документах він може звернутися за інформацією до інших органів влади, наприклад, до таких як: територіальні органи влади, самоврядні підрозділи, медичні страхові компанії тощо. Також може вимагатися виписка з Єдиного реєстру штрафів [137].

Після вивчення всіх необхідних даних Міністерство внутрішніх справ вирішує питання про надання, чи ненадання громадянства. Закон встановлено строк розгляду справи, що становить від 90 до 180 днів із моменту отримання заявки.Отже, надання громадянства Чеської Республіки повністю перебуває у віддані Міністерства внутрішніх справ.Тому, в правовому полі зорі деякі науковці акцентують увагу на так званому адміністративному розсуді.

Можливість адміністративного органу реалізувати право на адміністративний розсуд виникає у випадках, коли виникнення, або існування певних умов не відповідають існуючим положенням закону, що робить можливим тільки один правовий наслідок, утворюючи для органів публічної адміністрації правовий простір для обрання рішення [143, с. 15]. Однак, на нашу думку, ця теорія є хибною, так як адміністративний розсуд не може застосовуватись до даного інституту. На підтвердження цього наводимо рішення Верховного суду Чеської Республіки № 6/ 92 від 15 жовтня 1992 р., [144, с. 10 – 12], який постановив, що інститут адміністративного розсуду є встановленим судом, а адміністративні повноваження не можуть діяти довільно, оскільки це суперечить природі публічної адміністрації.

Отже, Міністерство внутрішніх справ Чеської Республіки має право обирати один із двох варіантів, або надати громадянство Чеської Республіки, або прийняти рішення про відмову у наданні громадянства Чеської Республіки. Важливим є те, що в разі відхилення клопотання про надання громадянства Чеської Республіки, заявник має право вжити належних судових заходів для оскарження цього рішення. Закон України «Про громадянство», а саме ст. 26 також передбачає, що рішення з питань громадянства можуть бути оскаржені у встановленому у встановленому законом порядку до суду. В Чеській Республіці, як правило, це може бути використано у випадку, коли це питання в першій інстанції вирішується центральним органом виконавчої влади. У випадку з питань громадянства цим органом є Міністерство внутрішніх справ Чеської Республіки. Положення про правове регулювання такого оскарження міститься в Розділі 152 Закону № 500/2004 (Адміністративно-процесуального кодексу) та відповідно до нього в Указі Міністра внутрішніх справна підставі проекту Апеляційної ради. Загальні положення щодо порядку розгляду апеляції міститься в Розділі 81 цього самого акту. Заява про оскарження рішення Міністерства внутрішніх справ Чеської Республіки щодо відмови у наданні громадянства може бути подана протягом 15 днів зі дня повідомлення про негативне рішення [142, с. 253 – 254]. Проте важливою умовою є те, що Закон про

громадянство передбачає відхилення від Кодексу адміністративного судочинства, а саме відстрочення на 120 днів [137]. Міністр внутрішніх справ Чеської Республіки протягом цього часу може підтвердити, змінити, або скасувати рішення за пропозицією Апеляційної ради. Таку рішення є остаточним і оскарженню не підлягає, крім випадку надзвичайних засобів захисту відповідно до Кодексу про адміністративне судочинство [142, с. 254].

Проте чи є допустимим, що рішення про природне право людини на громадянство приймається за допомогою адміністративних суджень. Питання перегляду остаточного рішення про відхилення клопотання про надання громадянства є надзвичайно важливим, адже йдеться про перегляд рішення центрального органу виконавчої влади. Проте, виходячи з положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема ст. 13, особі гарантується право на ефективний засіб юридичного захисту. Це проявляється в тому, що кожен, чиї права та свободи, визнані в зазначеній Конвенції, було порушено має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинено особами, які здійснювали свої офіційні повноваження [145]. Також у Чеській Республіці існує й правове положення, згідно з яким «той, хто має претензії до рішення органу публічної адміністрації може звернутися для встановлення законності такого рішення до суду, якщо інше не передбачено законом» [146]. Та, звичайно, якщо інше не встановлено в Кодексі адміністративного судочинства. Питання про те, чи підлягає рішення про відмову у наданні громадянства до розгляду в адміністративному судочинстві надалі залишається доволі дискусійним, зокрема й у сфері судової практики судів, що в останній інстанції розглядають адміністративні рішення, видані з питань громадянства. Так, у 1990-х роках, наприклад, у своєму рішенні № 6А 77/97 від 29 грудні 1997 р. Верховний Суд у Празі постановив, що рішення про надання громадянства ніби ненавмисно виключено з компетенції суду [147]. Ситуація змінилася тільки в 2005 р., коли Вищий адміністративний суд у своєму рішенні № 6А 25/2002 – 42 від 23 березня 2005 р. визнав, що особа, яка подає клопотання на отримання громадянства

Чеської Республіки, має право подати позов проти рішення про відмову у наданні їй такого громадянства, якщо вона стверджує, що було порушено її права як учасника адміністративного провадження [148]. До речі, ця думка знайшла своє підтвердження та продовження в наступному рішенні Вищого адміністративного суду № 2, 31/2005 – 78, в якому йшлося про розмежування понять «суб'єктивне право» та «правова вимога».

### ***Висновки до Розділу 2***

Враховуючи аналіз відповідних наукових джерел та нормативно-правової бази відповідно до поставлених завдань, ми дійшли наступних висновків:

1. Адміністративно-правове забезпечення права на громадянство – це діяльність держави в особі уповноважених на це органів державної влади з питань громадянства за допомогою адміністративно-правових заходів та засобів, урегульованих правовими нормами, спрямована на юридичне закріплення, охорону, реалізацію прав людини при проходженні адміністративних процедур з отримання, зміни, припинення, чи встановлення факту громадянства. Основними ознаками, що характеризують адміністративно-правове забезпечення права на громадянство є: 1) діяльність спеціально уповноважених органів державної влади з питань громадянства; 2) сукупність організаційно-правових заходів і засобів; 3) система правових гарантій права людини на громадянство; 4) урегульованість відносин переважно нормами конституційного та адміністративного права; 5) відповідні умови закріплення, охорони та реалізації права людини на громадянство; 6) сфера застосування даного адміністративно-правового забезпечення – адміністративні процедури з питань громадянства.

2. Визначили адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство як систему взаємопов'язаних адміністративно-правових засобів, що реалізуються органами публічного адміністрування і спрямовані на регулювання адміністративних правовідносин у сфері адміністративно-

правового забезпечення права на громадянство. А систему адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство – як взаємоузгоджену сукупність нормативних та інституційних елементів адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство.

3. За предметом регулювання норми права з питань громадянства можна об'єднати у три групи: а) які регулюють порядок набуття громадянства; б) які регулюють порядок припинення громадянства; в) які регулюють порядок розгляду справ із питань громадянства. Нормативно-правове регулювання адміністративно-правового забезпечення права на громадянство в Україні наразі залишається досить неоднозначним, фрагментарним і неузгодженим, а процес його формування носить здебільшого безсистемний і непослідовний характер, що торкається переважно лише окремих аспектів його організації без урахування потреб правоохоронної практики і досвіду зарубіжних країн. Матеріальні норми щодо законодавчого забезпечення права на громадянство за ієрархією знаходяться на вищому рівні, аніж процесуальні. Натомість, процесуальних норм є велика кількість, іноді навіть суперечливих між собою. Тому, вважаємо за логічне внести певні процесуальні норми адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство, а не тільки закріплення такого права, на найвищий законодавчий рівень, наприклад, шляхом прийняття Адміністративно-процедурного кодексу.

4. Визначено, що на сьогодні основні завдання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, покладено саме на Державну міграційну службу. Безпосередньо ж питаннями громадянства займаються територіальні підрозділи у справах громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб, які входять до складу Державної міграційної служби. Встановлено фактичну перепону в адміністративно-правовому забезпеченні права на громадянство, що пов'язана з чинністю Постанови Кабінету Міністрів від 7 липня 2010 р. «Деякі питання державного управління у сфері міграції» пункт 2 якої постановив: «Ліквідувати Державну міграційну службу». Такі колізії в законодавстві не слід допускати, тому в силу нелогічності

її існування, обґрунтована необхідність визнати нечинною Постанову Кабінету Міністрів від 7 липня 2010 р. «Деякі питання державного управління у сфері міграції».

5. Зосереджено увагу на еволюції розвитку та зміні органу, до якого подаються заяви про набуття громадянства: від органів внутрішніх справ за місцем постійного проживання заявників, або дипломатичних представництв чи консульських установ України для осіб, які постійно проживають за кордоном, до органів міграційної служби. На нашу думку, це виглядає цілком логічним, хоча, з одного боку застосування правоохоронних функцій у забезпеченні законного імміграційного порядку і є важливою складовою безпеки держави, проте, з іншого боку, питання громадянства все ж таки носять більш особистий суб'єктивний характер, тому міграційна служба виконує сервісні функції щодо реалізації державної політики у сфері міграції і більше відповідає основам державної міграційної політики сучасної України. А на забезпечення охорони порядку може працювати її узгоджувальна функція з органами внутрішніх справ.

6. Щодо позитивного зарубіжного досвіду, то встановлено, що адміністративно-правове забезпечення права на громадянство є ефективнішим у країнах, де головує у системі центральних органів виконавчої влади з питань громадянства орган, до компетенції якого входить винятково формування державної міграційної політики. Так, ці повноваження у Данії доручено Міністерству у справах біженців, імміграції та інтеграції, у підпорядкуванні якого перебуває Датська імміграційна служба, на яку покладено завдання реалізації закону про іноземців. До функцій Міністерства віднесено розроблення імміграційної політики й політики інтеграції, а також загальне визначення правил та процедур, що належать до сфери дії імміграційного законодавства, координація міжнародного співробітництва щодо імміграції та допомоги біженцям, збирання й аналіз статистичної інформації, координація міграційної та інтеграційної політики з іншими міністерствами та відомствами.

7. Визначено позитивниму сфері адміністративно-правового забезпечення права на громадянство положення частини 2 ст. 34 Конституції Республіки Польща 1997 р., яке передбачає власне забезпечення права на громадянство, адже: «Польський громадянин не може втратити польське громадянство якщо сам від нього не відмовиться». Це положення підтверджується і в ст. 137 Конституції Республіки Польща, згідно з якою «Президент Республіки надає польське громадянство і згоду на відмову від польського громадянства», що суттєво відрізняється від прерогативи Президента України припинити громадянство, що закріплено в законодавстві України. Щодо інституційної складової адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство, то позитивним і бажаним для впровадження в Україні є те, що надання польського громадянства віднесено до адміністративно-правових процедур та врегульовується Кодексом адміністративних процедур.

8. У Чеській Республіці процедура надання громадянства віднесена до особливого виду адміністративного провадження, що аргументовано впровадити і в Україні. Таке адміністративне провадження є основою адміністративно-процесуального права, предметом якого є діяльність органів публічної адміністрації з метою прийняття рішень щодо конкретної справи про встановлення, зміну чи скасування прав та обов'язків особи, яка звернулася до органу. У рамках спеціальної адміністративної процедури з питань громадянства компетентний адміністративний орган приймає рішення на основі загальних норм адміністративного судочинства та правових норм, що містяться в спеціальному Законі № 186/2013, в якому законодавець неодноразово відсилає до Кодексу адміністративного судочинства.

## **РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ГРОМАДЯНСТВО В УКРАЇНІ**

### **3.1. Вдосконалення нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство та гармонізація її з стандартами ЄС**

Враховуючи визначення права на громадянство як особливого суб'єктивного права особи, вважаємо, що все більшої актуальності вимагає аналіз нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в частині вдосконалення чинного законодавства України з питань громадянства в напрямі забезпечення права на громадянство та недопущення його незаконного обмеження. Незважаючи на те, що сучасне законодавство про громадянство можна вважати сформованим, воно, на жаль, не дозволяє забезпечити належний рівень правової захищеності та реалізації конституційних прав та свобод громадян в Україні, беручи до уваги наявність великої кількості прогалин та колізій у законодавстві, що у поєднанні з неоднозначною правозастосовною практикою призводить до непоодиноких випадків порушення прав громадян, та, особливо, осіб без громадянства. Така ситуація чітко свідчить про необхідність реформування діючого законодавства про громадянство з метою приведення його норм у відповідність до загальної концепції захисту прав та свобод людини.

Вдосконалення нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство вбачаємо таким, яке повинно складатися з двох частин: вдосконалення нормативної системи у сфері адміністративно-правового забезпечення права на громадянство; та вдосконалення нормативної системи у сфері адміністративно-правового забезпечення права на друге громадянство.

Так, у першу чергу, щодо забезпечення власне права на громадянство, хочемо зупинитися на деяких особливостях основного нормативно-правового акту у сфері нормативного регулювання адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство – Закону України «Про громадянство України». Згідно з цим нормативно-правовим актом у якості умови прийняття до громадянства України встановлюється вимога «безперервного проживання» на території України протягом останніх п'яти років. Таке положення, на нашу думку, за відсутності вимоги постійного проживання на території України, позитивно сприяє забезпеченню прав на громадянство біженців, а саме в процесі набуття ними громадянства України, що є логічним у розрізі того, що 10 січня 2002 р. Україна приєдналася без застережень до Конвенції про статус біженців 1951 р. [149]. Крім того, для осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, термін безперервного проживання на законних підставах на території України встановлюється на три роки з моменту надання їм статусу біженця в Україні чи притулку в Україні, а для осіб, які в'їхали в Україну особами без громадянства, – на три роки з моменту в'їзду в Україну. Завдяки такому положенню, реалізовується забезпечення права на громадянство й іншої категорії осіб, йдеться про вихідців з України, а також їх нащадків. Адже ці особи, хоч і постійно проживають за межами України, але можуть звертатися з клопотанням про прийняття до громадянства України, якщо вони народилися на території України, чи доведуть, що хоча б один з їхніх батьків, дід чи баба народилися на території України. Тим не менш, незважаючи на це питання законодавчого забезпечення громадянства вирішені ще далеко не достатньо. Недоліком наведеної вище процедури, на нашу думку, є те, що вона поширюється лише на закордонних українців, які є походженням з України, і не поширюється на осіб, яким надано статус закордонного українця за етнічним походженням. Крім того, громадянство за нею можуть набути лише три покоління вихідців з України. Водночас станом на сьогодні логічно за межами України проживає вже чотири покоління українських переселенців. Отже, представники їх четвертого покоління не можуть скористатися спрощеною

процедурою набуття громадянства України, хоча можуть набути статусу закордонного українця відповідно до Закону України «Про закордонних українців», оскільки ідентифікуючим фактором є належність особи, або її предків до української нації [150].

Тим часом, законодавець, враховуючи важливість адміністративного забезпечення права на громадянство, питання його правового регулювання відніс до виключної компетенції Верховної Ради України, яка здійснює ці функції шляхом прийняття відповідних законодавчих актів (п. 2 ст. 92 Конституції України). Більше того, до повноважень Верховної Ради України входить парламентський контроль, який здійснюється для забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах із громадянами. Такий опосередкований парламентський контроль здійснюється через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який відповідно є гарантом стабільного забезпечення прав людини на громадянство, також здійснює свій вплив на гарантування цього права. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Уповноважений здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист кожного на території України, в межах її юрисдикції [151]. Згідно з положеннями ст. 16 цього нормативно-правового акта, громадянин має право на звернення до Уповноваженого із скаргою про фактичне порушення права на громадянство. Крім того, відповідно до ст. 19 Закону Уповноважений бере участь у підготовці доповідей з прав людини, які подаються Україною в міжнародні організації, згідно з чинними міжнародними договорами та зобов'язаннями України [151]. Право на звернення зі скаргою до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо порушення права людини на громадянство є ефективним, проте не до кінця досконалим адміністративно-правовим механізмом забезпечення цього

права, що здійснюється безпосередньо через акти реагування відповідних органів державної влади, уповноважених на вирішення питань громадянства. Цим правом, як показує практика, активно користуються громадяни, іноземці та особи без громадянства, які проживають на території України. На підтвердження цього факту наводимо статистику звернень до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини за останні роки. Отже, якщо протягом 2014 р. звернень, в яких повідомлялося про порушення права на громадянство, було 154, в 2015 – 185, то в 2017 р. кількість таких звернень зросла до 353, серед яких 8 звернень про порушення права дитини на ім'я та громадянство [152].

Аналіз зазначених звернень підтверджує вищенаведену думку, щодо яких осіб адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство працює не зовсім досконало. Це, дійсно, здебільшого особи, право на громадянство яких передбачено ст. 8 Закону України «Про громадянство», зокрема право набуття громадянства за територіальним походженням. Можна виділити декілька категорій таких осіб, права яких у сфері міграції порушуються в Україні. Саме ці категорії фактично формують прошарок латентних осіб без громадянства, що є недопустимим відповідно до міжнародних конвенцій про недопущення факту без громадянства. Перша категорія таких осіб – це колишні громадяни колишнього СРСР, ті, які народилися на території України, але за різних причин не турбувалися питанням отримання будь-яких документів, зокрема і паспорта громадянина України. Наприклад, вони не замінили свої радянські паспорти, і відповідно, не отримали нові паспорти України, тому що не знали всіх вимог законодавства щодо заміни паспортів, та частіше за все не хотіли проходити складні адміністративні процедури тощо. На сьогодні ми маємо велику кількість громадян колишнього СРСР, у яких досі в наявності є тільки радянський паспорт, або взагалі – лише свідоцтво про народження, видане в радянський час. Друга і, мабуть що, найбільша категорія осіб – це також громадяни колишнього СРСР, але які народилися на території інших колишніх республік СРСР та з різних причин переїхали в Україну, в основному, в результаті розпаду СРСР. Проте якщо проблеми першої категорії осіб,

незважаючи на певні складнощі, можуть бути вирішені в рамках чинного законодавства, шляхом удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство, то, на жаль, проблеми другої категорії не можуть бути вирішені без відповідних змін до законодавства про громадянство, які могли б бути прийняті в рамках міжнародного законодавства про уникнення фактів без громадянства.

Пропонуємо, що зазначений недолік ст. 8 Закону України «Про громадянство України» може бути усунений шляхом внесення до неї доповнення, згідно з яким пошириться дія цієї статті на осіб, яким надано статус закордонного українця. Надалі слід зауважити, що доречно було б запровадити зміни, якими передбачити можливість подання клопотання про оформлення громадянства також для повнолітніх осіб, які народилися на території України після 24 серпня 1991 р. й не набули за народженням громадянства України та є особою без громадянства або іноземцем, щодо якого подано зобов'язання припинити іноземне громадянство. Вважаємо, що внесення такого роду змін до нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство сприятиме в якості заходу забезпечення права на громадянство в частині реалізації людиною свого права на громадянство.

Надалі мова піде про вдосконалення нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на друге громадянство. Важливість даної частини підрозділу полягає, в першу чергу, в тому, що на сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано безліч законопроектів із питань громадянства різних за змістом, що узагальнюють іншими словами законопроекти «за» та «проти» множинного громадянства. Більшість із них є такі які, в цілому, пропонують запровадити у правове поле принцип неможливості існування множинного громадянства, встановлення обов'язку громадянина повідомляти відповідні органи державної влади про отримання громадянства іншої держави, введення кримінальної відповідальності за приховування цього факту, обмеження щодо роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування осіб, які, одночасно з громадянством

України, перебувають у громадянстві (підданстві) іншої держави, або ж близькі родичі яких мають такий статус, відповідальність за неповідомлення органи державної влади з питань громадянства України про факт набуття іншого громадянства тощо.

Отже, в українському політикумі немає єдності щодо вирішення проблеми подвійного громадянства й пропонуються діаметрально протилежні підходи до її врегулювання – від обґрунтування доцільності запровадження в Україні множинного громадянства до категоричного заперечення можливості біпатризму.

Свідченням цього є подання кардинально протилежних законопроектів із цього питання. Наприклад, наприкінці лютого 2017 р. у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо подвійного громадянства в Україні (реєстр. № 6139 від 27.02.2017). Законопроектом пропонується визначити правові засади набуття подвійного громадянства, а також забезпечити на законодавчому рівні можливість набуття громадянства іноземної держави без втрати громадянства України. Це, на думку його автора, дозволить без додаткових витрат збільшити надходження податків і зборів до бюджету України та, відповідно, забезпечити його збалансування. Крім того, він вважає, що такі законодавчі зміни сприятимуть перетворенню України на потужну, стабільну та процвітаючу державу, а також підвищать привабливість України для іноземців.

На противагу 13 березня 2017 р. було внесено на розгляд Верховної Ради України інший проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство» (реєстр. № 6175 від 13.03.2017). Законопроект розроблено з метою законодавчого вдосконалення механізму припинення громадянства України у разі добровільного набуття громадянином України громадянства іншої держави та запобігання випадкам подвійного громадянства для осіб, які набувають громадянство України, також передбачаються додаткові підстави для втрати громадянства України, пропонується врегулювати питання скасування рішень

про оформлення набуття громадянства України у разі невиконання зазначених вимог особами, які набули громадянство відповідно до Закону України «Про громадянство України».

Ми визначили, що множинне громадянство в Україні виникло з свідомої діяльності законодавця. Про це, зокрема, свідчать наступні факти: по-перше: Закон України «Про громадянство в Україні» в редакції від 18 січня 2001 р. містить спотворене тлумачення принципу єдиного громадянства, проголошеного Конституцією України. На думку науковців, суть цього принципу полягає в тому, що громадянин України не може одночасно мати громадянство іншої держави [153, с. 99]. Проте закон пояснює його так: єдине громадянство – це громадянство держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Отже, не відкидається можливість існування множинного громадянства. Також було підписано Європейську конвенцію про громадянство, а вже безпосередньо факт підписання конвенції має юридичне значення, бо відповідно до ст. 18 Віденської конвенції про право міжнародних договорів, якщо держава підписала договір з умовою ратифікації, вона зобов'язана утримуватись від дій, які б позбавили договір його об'єкта і мети [154]. В 2006 р. Європейська конвенція про громадянство була ратифікована Україною із застереженням, згідно з яким Україна заявила, що згідно з пунктом 1 ст. 25 Конвенції Україна виключає главу VII «Воєнний обов'язок у випадках множинного громадянства» із сфери застосування Конвенції [155]. Проблема щодо виконання військового обов'язку за наявності подвійного громадянства знімалася. Однак ніяких застережень щодо глави V Множинне громадянство не застосовувалося.

Відповідно до чинного законодавства про громадянство для отримання іноземцем громадянства України достатньо подати зобов'язання припинити

іноземне громадянство протягом 2-х років. Якщо протягом цього строку, з незалежних від нього причин іноземець не зможе отримати документ про припинення іноземного громадянства, то ця особа зобов'язана подати декларацію про відмову від іноземного громадянства. Проте цей документ матиме юридичну силу лише на території нашої держави, бо держава первинного громадянства цієї особи не зобов'язана його визнавати. У таких випадках, як правило, іноземні держави аргументують свою бездіяльність відсутністю двостороннього договору про здійснення тих чи інших юридично значимих дій [156]. Більше того у 2003, 2004 та 2007 рр. були денонсовані за ініціативи України Договори між Україною і Грузією, між Україною та Республікою Узбекистан, між Україною та Республікою Білорусь про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства. Інших таких договорів наша держава не уклала.

Передусім варто проаналізувати інститут позбавлення громадянства щодо розуміння можливості його існування. Європейський суд з прав людини постановив, що позбавлення людини громадянства не є порушенням Європейської конвенції з прав людини. Про це йдеться у рішенні Європейського суду з прав людини у справі №76136/12 «Рамадан проти Мальти» [157]. Справу було відкрито за заявою Лоуая Рамадана, який був позбавлений громадянства Республіки Мальта. Свого часу Рамадан отримав громадянство Мальти для одруження з громадянкою цієї країни, для чого відмовився від громадянства Єгипту. Відтак Рамадан у своєму позові стверджував, що пізніше позбавлення його громадянства Мальти залишило його без громадянства, що є порушенням положень ст. 8 Конвенції. У 1995 р. суд анулював шлюб Рамадана з громадянкою Мальти, оскільки цей шлюб було визнано фіктивним. Заявник не повідомив в місцеві органи влади про причини визнання недійсним його шлюбу і залишався резидентом Мальти, зберігав своє мальтійське громадянство допоки в 2003 р. не одружився з громадянкою РФ. Після того, як місцеві органи влади запросили рішення суду про анулювання попереднього шлюбу Рамадана, їм стало відомо про причини анулювання шлюбу з громадянкою Мальти. Відтак пізніше заявник

був поінформований про позбавлення його громадянства Мальти на підставі того, що його шлюб із громадянкою цієї країни був визнаний фіктивним. Як зазначила суддя ЄСПЛ від України А. Юдківська, суд, «проаналізувавши два аспекти – чи було позбавлення громадянства свавільним та наскільки серйозними були наслідки цього рішення для приватного життя заявника... п'ятьма голосами проти двох не знайшов порушення ст. 8». Таким чином, рішення у цій справі «стало першою справою ЄСПЛ стосовно позбавлення громадянства». «Раніше (подібні справи) були відкинуті конвенційними органами як несумісні *ratione materiae*, оскільки Конвенція не гарантує права на громадянство», – відзначила Юдківська.

На сьогодні на універсальному рівні ряд істотних норм щодо втрати громадянства міститься в Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 р. Конвенція закріпила загальне правило, згідно з яким держава не повинна позбавляти особу громадянства, якщо внаслідок цього вона стає особою без громадянства. Водночас державі надано право робити певні винятки з цього правила, якщо вона зробить відповідне застереження до Конвенції. У такому разі закони держави можуть передбачити право позбавляти громадянства за одним або декількома з таких підстав: – ігноруючи пряму заборону держави, особа надавала чи продовжує надавати послуги іншій державі або отримала чи продовжує отримувати від нього винагороду; – поведінка особи завдає істотної шкоди життєвим інтересам держави; – особа зробила заяву про вірність іншій державі. Позбавлення громадянства в таких випадках може бути оскаржено в судовому порядку. При цьому, як уже йшлося, ст. 15 Загальної декларації прав людини заборонено безпідставне позбавлення особи громадянства або права змінити своє громадянство [6].

Анатогічне положення міститься й у ст. 4 Європейської конвенції про громадянство 1997 р.: «Правила кожної держави-учасниці, які стосуються громадянства, ґрунтуються на таких принципах: а) кожна особа має право на громадянство; б) безгромадянства слід уникати; с) жодна особа не може бути безпідставно позбавлена громадянств [7]. Таким чином, зазначені норми, що

містяться в міжнародно-правових документах не передбачають абсолютної заборони щодо позбавлення громадянства. Вони лише вказують на те, що особа не може бути позбавлена громадянства безпідставно, а це означає, що позбавлення громадянства може здійснюватись за наявності необхідних підстав, чітко визначених нормами національного законодавства. При цьому необхідно враховувати, що у ст. 1 Європейської конвенції про громадянство зазначено, що внутрішньодержавне право держав-учасниць має узгоджуватись з принципами та правилами, що стосуються громадянства фізичних осіб, встановлених цим документом [7].

Отже, норма Закону України «Про громадянство» щодо втрати громадянства не суперечить Конституції й була запозичена свого часу з Європейської конвенції про громадянство, ратифікованої Україною. З точки зору права на громадянство, ця норма також має місце, оскільки право на громадянство не є абсолютним правом людини. Проте, зважаючи на аналіз припинення громадянства України через призму адміністративно-правового забезпечення права на громадянство вважаємо за необхідне проаналізувати співвідношення понять «позбавлення громадянства» і «втрати громадянства». Різниця між цими поняттями пов'язана з тим, що позбавлення розглядається як покарання за злочин, і внаслідок позбавлення в більшості випадків людина стає взагалі апатридом (особою без громадянства). При цьому втрата громадянства розглядається як наслідок саме за порушення законодавства про громадянство і може бути застосована до особи за умови, що втрата громадянства не спричинить випадок безгромадянства особи. Отже, проблема регулювання питань втрати громадянства полягає в певній законодавчій неузгодженості, коли процедура припинення громадянства не є обов'язковою у випадку настання умов ст. 19 та одразу містить ознаки вибірковості рішення. Позбавлення громадянства в Україні, в свою чергу, відповідно до чинного законодавства України, є взагалі неконституційним та забороненим явищем.

Проте в контексті дослідження поставленої проблематики, варто зазначити, що заборона позбавлення громадянства на рівні основного закону

країни існує не в усіх європейських країнах. У Конституції України, як зазначалось вище, до прикладу, така заборона існує, і необхідно зазначити, що має абсолютизований характер, оскільки, в ст. 25 Конституції України зазначається: «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства» [3]. І жодним чином не йдеться про умову «безпідставності». Подібним чином це питання врегульовано в конституціях Білорусі [158, с.87 – 119], Грузії [159]. Федеративної Республіки Німеччини [160]. Російської Федерації. [158, с. 405 – 445]. У частині 2 ст. 34 Конституції Республіки Польща записано, що громадянин Польщі не може втратити громадянство, крім випадків, коли він сам від нього відмовляється [161]. У конституціях Словаччини [158, с. 445 – 485] і Чехії [158, с. 485 – 523] визначено, що ніхто не може бути позбавлений громадянства супроти його волі. У конституціях деяких європейських країн позбавлення громадянства можливе тільки у випадку, якщо особа добровільно набула громадянства іноземної держави або вступила до служби в іноземній державі, якщо ця служба суперечить національним інтересам. У Греції заборона позбавлення громадянства поширюється тільки на громадян, які набули громадянства за походженням [162].

У продовження думки щодо прямої заборони позбавлення громадянства в Конституції України необхідно зазначити, що Закон України серед принципів законодавства України про громадянство також містить принцип неможливості позбавлення громадянина України громадянства України, під яким в правовій доктрині вважається «неможливість безпідставного позбавлення громадянства». Тому дотепер на законному рівні не врегульовано питання множинного громадянства, тобто набуття громадянином України громадянства іншої держави чи держав.

Однак, зауважимо, позбавлення громадянства не є позбавленням права на громадянство. Позбавлення громадянства певної особи, є, на нашу думку, межами втручання держави в право на громадянство, яке здійснюється виключно за наявності необхідних на це підстав.

Отже, оскільки громадянство є визначальним у розв'язанні проблеми співвідношення автономії особи як суб'єкта природних прав людини з колективними інтересами, пропонуємо виділити основні аспекти даної проблеми:

➤ Нормативне регулювання адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в контексті захисту правової системи суверенної держави.

Адже, на нашу думку, громадянство є своєрідним виявом суверенітету держави, оскільки саме держава наділена повноваженнями самостійно вирішувати питання щодо надання особі громадянства та приймати рішення про його припинення. Питання громадянства належать до суверенних прав держави, що розкриває зміст внутрішнього суверенітету держави, як і питання щодо законодавчого регулювання відносин у сфері громадянства.

➤ Нормативне регулювання адміністративно-правового забезпечення права на громадянство як чинник, що впливає на стан забезпечення національної безпеки в Україні.

Якщо конкретизувати, то в правовому полі ширяться думки, що сам факт наявності в громадян України громадянства іноземної держави, чи держав становить загрозу національній безпеці України. Тому ще більшої актуальності набуває нормативне регулювання факту множинного громадянства в Україні та його вплив на адміністративно-правове забезпечення права на громадянство. Це питання вимагає вдосконалення чинного законодавства України в контексті забезпечення права на громадянство в Україні. Попри все важливим під час такого регулювання є факт недопущення перетворення права на вихід із громадянства України, на обов'язок, що є недопустимим під час розглянутого раніше змісту права на громадянство.

- Нормативне регулювання множинного громадянства в контексті адміністративно-правового забезпечення права на громадянство;
- Нормативне регулювання адміністративно-правового забезпечення права на громадянство державних службовців;
- Нормативне регулювання адміністративно-правового забезпечення права на громадянство в Україні та гармонізація його з стандартами ЄС.

Вважаємо за необхідне розглядати вищенаведені аспекти даної проблематики в комплексі з точки зору правових категорій та понять. Тому пропонуємо ознайомитись з правовим поняттям суверенітету, зокрема, з співвідношенням його різновидів: державного суверенітету та суверенітету народу, щоб зрозуміти, важливість правового інституту, якому загрожує гіпотетична небезпека. Отже, в теорії держави та права прийнято розглядати суверенітет держави як політико-правову властивість держави, зміст якої полягає в її праві самостійно вирішувати внутрішні та зовнішні політичні питання без втручання інших держав, організацій, осіб. Така діяльність має ґрунтуватися не тільки на внутрішній законодавчій базі, а й на основі загальноновизнаних міжнародних договорів і принципів добросусідства, що в умовах посилення інтеграційних процесів є надзвичайно актуальним. Дотримання умов міжнародних договорів не означає обмеженості «зовнішньої» незалежності держави, оскільки активна участь держави на міжнародній арені засвідчує самодостатність її як суб'єкта міжнародного права [163, с. 98]. А вже згідно зі ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [3]. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Отже, важливішим з точки зору якісної характеристики демократії та демократичного режиму в державі явищем за суверенітет держави є власне суверенітет народу. Суверенітет народу означає верховенство народу як джерела і носія влади, його право самому вирішувати свою долю, безпосередньо або через представницькі органи брати участь у формуванні напряму політики своєї держави, складу її органів, контролювати діяльність державної влади. На

підтвердження думки наводимо практику Конституційного Суду України, що у своєму рішенні від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) зазначив, що влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Загалом участь громадянина в управлінні державними справами є реалізацією гарантованого Конституцією суб'єктивного права, що виявляється у правомірній публічній діяльності громадянина, метою якої є вплив на прийняття та виконання рішень державного значення, а також контроль за їх реалізацією безпосередньо або через представників в органах усіх гілок державної влади [164].

Отже, у демократичній державі, якою проголошена Україна в ст. 1 Конституції України[3]джерелом і основою співробітництва усіх влад є саме влада народу. Тут суверенітет народу є джерелом державного суверенітету. В свою чергу, суверенітет народу обумовлює існування не менш важливих ознак національної ідентифікації, таких як суверенітет держави, територія, публічна влада, національне законодавство тощо. Форми і способи реалізації суверенітету народу визначено у ст. 1 Конституції України («Україна є суверенна і незалежна»); у ст. 2 («Суверенітет України поширюється на всю її територію»); у ст. 3 («Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави»); у ст. 5 («Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами»). Ю. Тодика підкреслював, оскільки тільки народ висловлює свою суверенну волю, встановлює основні принципи облаштування держави і суспільства, Конституція є єдиним юридичним актом, яка проголошує і захищає суверенітет народу [165, с. 19 – 20]. Отже, конституційний інститут народного суверенітету є однією з важливих гарантій постійного взаємозв'язку між державою, суспільством, кожною людиною і громадянином. Таким правовим зв'язком є і ще один правовий інститут – це

комплексний інститут громадянства України, правовою підставою якого є забезпечення реалізації права на громадянство. Отже, аналогічно праву на громадянство, народний суверенітет також слід розглядати як природне право народу самостійно і в повному обсязі розпоряджатися своєю долею, створювати такий суспільний і конституційний устрій, який відповідає його волі та інтересам. Ці два поняття є взаємозалежними та взаємодоповнюючими. Більше того з принципу народного суверенітету, закріпленого у частині 2 ст. 5 Конституції України випливає, що право на участь в управлінні державними справами мають виключно громадяни нашої держави. Таким чином, громадянство наділяє особу всіма конституційними правами і свободами та забезпечує її право на участь в управлінні державними справами, оскільки саме через інститут громадянства визначаються особи, які є носіями влади в державі. Воно є тим чинником, який визначає правовий взаємозв'язок між людиною та державою, надає державі реальну можливість контролювати склад народу, а також може суттєво впливати на стан стабільності держави.

Обов'язково для детального розуміння поняття народного суверенітету, необхідно з'ясувати зміст поняття «народ». Відразу зазначаємо, що така дефініція не прописана в жодному з нормативно-правових актів як на державному, так і на міжнародному рівнях. Що ж до юридичного аспекту, то у загальній енциклопедичній юридичній літературі це поняття тлумачиться так: з англ. «people», громадяни всіх національностей, що проживають на території даної країни [166, с. 184], населення держави, що утворюють єдину спільність, незалежно від кількості в ній національних спільнот, які в ній існують. В іншому джерелі зазначається, що в конституційному праві під «народом» розуміється населення країни організоване в державу. Народ – суб'єкт конституційного права, основне джерело і носій влади [167, с. 234]. А згідно з Преамбулою Основного Закону України визначено, що «Український народ – це громадяни України всіх національностей» [3].

Таким чином, розмаїтість поглядів на визначення терміна «народ» у юридичній науці свідчить, що єдності в розумінні змісту цієї категорії немає.

Однак пропонуємо виокремити дві умови, що об'єднують всі точки зору на рахунок дефініції даного поняття: 1) народ України – це сукупність осіб, що реалізували своє право на громадянство; 2) народ України – джерело та носій влади в державі.

Отже, на нашу думку, позбавляючи громадянства громадянина України як індивідуального суб'єкта народу України у множинності якого утворюється народ, чи незаконно обмежуючи його право на громадянство, держава не тільки втрачає правовий зв'язок з особою як громадянином, але й натомість позбавляє дану особу правосуб'єктності виступати джерелом влади і певної складової державного суверенітету. Адже в Україні як суверенній і незалежній, демократичній, соціальній та правовій державі згідно з її Основним Законом та іншим нормативно-правовим актам, прийнятим на виконання цього закону не існує альтернативного носія суверенітету та джерела влади, аніж народ.

Окрім цього, зауважмо, що вплив адміністративно-правового забезпечення права на громадянство пов'язаний із суверенітетом держави, тож хочемо припустити, що питання забезпечення права на громадянство має великий вплив на якість і зміст правової системи держави. Оскільки держава та правова система розвиваються та функціонують незалежно одна від одної, вони також перебувають у постійному взаємозв'язку, що проявляється у необхідності забезпечення з боку держави належного функціонування правової системи, а правова система, в свою чергу, відображає правове становище держави. Вважаємо, що ефективне функціонування правової системи у приватних, суспільних та державних відносинах є запорукою успішного розвитку нашої держави. Більше того, найважливішим статичним, можна сказати основоположним, елементом правової системи є саме суб'єкт права, тобто фізичні або юридичні особи, які є учасниками державно-правових чи правових процесів, які мають місце у правовій системі будь-якої правової держави. Без людського фактору не відбудеться прийняття нормативно-правового акту, він не буде звернений до виконання. Саме особа наділена такими правовими категоріями як правова культура, правова свідомість. Людина визначає яку

юридичну техніку використовувати, які юридичні терміни вживати. Тобто всі правові явища і процеси, що відбуваються у суспільстві тим чи іншим чином пов'язані з людиною. Наприклад, проміжною ланкою між системою законодавства і реалізацією норм права є людина, яка, по-перше, «приймає» певні нормативно-правові акти у стінах Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України тощо, по-друге, забезпечує їх реальне втілення в повсякденне життя через дотримання заборон, виконання обов'язків, використання прав, застосування норм права. Саме людина, з'ясовуючи зміст тієї чи іншої норми права, роз'яснює його так, як вона до цього усвідомила його для себе. Отже, згадуючи стародавню приказку про те, що усі дороги ведуть до Риму, так само і всі правові процеси знаходять своє відображення у свідомості людини. І тому людина, усвідомивши мету призначення, зміст певної норми права, зможе правильно, гуманно реалізовувати її у процесі правовідносин, більшість з яких виникають через право на громадянство, суб'єктом яких вона виступає. Саме тому, на нашу думку, перевищення державою меж втручання у право на громадянство призведе до її негативного впливу і на правову систему держави.

Вищенаведені думки є одними з основних аргументів, що свідчить на противагу ідеям вчених-юристів про позбавлення осіб, що набули громадянство іншої держави, громадянства України.

Наступним таким положенням є розвіювання міфу щодо захисту національних інтересів та безпеки держави шляхом позбавлення осіб, які набули громадянство іншої держави, громадянства України. Пропонуємо встановити дефініції даних правових понять.

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку» національні інтереси України – це життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян» [168]. Тобто логічно напрошується запитання, чи справді можемо ми говорити, що наявність у громадян України громадянства певної іноземної держави є безпосередньою загрозою суверенітету України? Що ж таке власне

«національна безпека»? Згідно із цим Законом національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз»[168].

Із нормативного визначення національної безпеки, складовою якого є захищеність державного суверенітету в правовій демократичній державі, можна резюмувати, що навпаки саме позбавлення громадян України громадянства і становитиме загрозу національній безпеці України. Загрози ж національній безпеці, згідно із законодавством України, – це явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України [168]. Зокрема такими загрозами, яких потрібно уникати шляхом позбавлення громадянства України громадян України, які набули громадянство іноземних держав, відповідно до поширеної думки в сьогоденній юридичній доктрині, є: військове вторгнення інших держав на територію України для захисту своїх громадян, сепаратизм та тероризм, допуск до державної таємниці громадян інших держав, наприклад наявність іноземного громадянства в державних службовців та юридичний зв'язок з іншими державами тощо. Розглянемо кожен із цих випадків.

Військове втручання в іншу державу відбувається на основі міжнародного права. Загальними підставами військового вторгнення в міжнародному праві можуть бути як рішення Ради Безпеки відповідно до ст. 42 Статуту ООН, так і використання державою права на самооборону відповідно до ст. 51 Статуту ООН. Згідно з деякими теоріями міжнародного права, самооборона передбачає також вторгнення на територію іншої держави для захисту своїх громадян, іноді, що є дуже важливим, незалежно від того, чи є вони одночасно громадянами країни перебування, чи не є. При цьому таке вторгнення в жодному разі не повинно посягати на територіальну цілісність і політичну незалежність держави — об'єкта вторгнення. Загалом така практика не є поширеною в міжнародних відносинах, і держави порівняно рідко до неї вдаються, а якщо вдаються, то

обмежуються короткочасним застосуванням сили — для евакуації своїх громадян. Зважаючи на це, якщо громадяни України відмовляться від українського громадянства, чи, більше того, будуть позбавлені українського громадянства, то, очевидно, що відсутність українського громадянства не буде перешкодою для військового втручання державою, громадянами якої вони залишаться. Отже, уникнення в такому випадку факту множинного громадянства однозначно не розв'яже проблему загрози національній безпеці.

Однак, зважаючи на існуючі підстави втрати громадянства України, вважаємо за доречне в умовах сучасних подій на Сході України проаналізувати визначення добровільного та примусового набуття громадянства іноземної держави. Адже відповідно до частини четвертої ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянства Російської Федерації не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства України [169]. Зауважимо, що відповідно до ст. 9 «Про прийняття до Російської Федерації нових суб'єктів Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя» здійснювати судочинство в перехідний період були уповноважені судді, призначені на посади до початку окупації та які працювали в українських судах на окупованій території на момент ухвалення цього закону. Їх статус був визначений як «громадяни, які заміщують посади суддів». Умовою допуску до здійснення правосуддя було набуття громадянства Російської Федерації, передача паспорта громадянина України, а також подання російським властям заяви про відмову від громадянства України. Вихід суддів з громадянства України в порядку, передбаченому законодавством України, не відбувся [170]. Проте така відмова від українського громадянства однозначно була добровільною. А відповідно до п. 1 частини першої ст. 19 Закону України «Про громадянство», як вже зазначалось, підставою для втрати громадянства України є добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття. При цьому за

українським законодавством добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто. Тому пропонуємо внести зміни до частини 1 ст. 19 Закону України «Про громадянство» та до існуючого положення додати наступне: «За умови, якщо особа вступила на державну службу в іноземній державі, що автоматично й буде вважатися добровільним набуттям нею громадянства даної держави». Це, на нашу думку, вирішить хоча б дану проблему.

Зазвичай, при переході території однієї держави до іншої питання про громадянство населення набуває міжнародний аспект, а питання громадянства вирішуються державами самостійно і за угодою. Проблемам громадянства при територіальних змінах присвячена гл. VI Європейської конвенції про громадянство. Розглядалося це питання й іншим органом Ради Європи – Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія), якою в 1996 р. було схвалено Декларацію про наслідки правонаступництва держав для громадянства фізичних осіб. Проте оскільки ситуація, що склалася в нашій державі, не підлягає жодного міжнародному правовому регулюванню, то саме органам державної влади України слід врегулювати питання щодо адміністративно-правового забезпечення права на громадянство осіб – громадян України, що тривалий час постійно мешкали на території Криму, розробити та прийняти відповідні зміни до законодавчих та нормативно-правових актів України щодо врегулювання питання визнання фактів, які відбуваються на окупованій території (шлюб, народження, смерть тощо) та засвідчення факту документами, виданими владою на окупованих територіях Кримського півострову, а також вирішити організацією проблеми правонаступництва її членства для держав – учасниць правонаступництва.

Іншим популярним аргументом на користь позбавлення громадянства є необхідність покарання за сепаратизм і тероризм. Таке прагнення, якщо й

витримає тест ст. 25 Конституції України, то позбавлення біпатридів громадянства одночасно позбавить Україну можливості ефективно здійснювати правосуддя над цими особами саме в українських судах. І чи не найважливішим вищенаведеним мотивом позбавлення громадян України громадянства України при належності до громадянства іншої держави як загроза національній безпеці України є допуск до державної таємниці чиновників та інших осіб, які здійснюють законодавчу, виконавчу або судову владу. Множинне громадянство таких осіб несе пряму загрозу національній безпеці на найвищому рівні. На території іншої держави, громадянами якої вони є, ці особи зобов'язані надавати всю інформацію, яка потрібна для здійснення національних інтересів відповідної держави. Крім того, біпатриди, обрані до місцевих органів влади, є тими, хто, власне, й може створити небезпеку сепаратизму. Так виникає колізія, яка несе загрозу Україні.

Це питання набуває все більшої дискусійності серед правників України. Зокрема нещодавно був внесений на розгляд Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо заборони мати громадянство іншої держави особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та врегулювання деяких аспектів порядку зміни громадянства»». Ця думка набуває поширення у правовому полі. З одного боку, державні службовці – це такі ж громадяни України з таким же природним правом на громадянство. З іншого боку, це особи, які реалізують державну політику України. Проте вважаємо недоречним внесення такого законопроекту, оскільки якщо для державних службовців в Україні вже встановлений особливий порядок громадянства, тому що в Україні вже існує адміністративно-правовий механізм реалізації права на громадянство таких категорій осіб, що полягає в двох основних аспектах:

1. Згідно з п. 6 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу» на державну службу не може вступити особа, яка має громадянство іншої держави.

2. Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу» підставою для припинення державної служби у зв'язку з втратою права на державну службу, або його обмеженням є набуття громадянства іншої держави [171].

Тому з вищенаведеного постають дві рівнозначні проблеми в нормативному регулюванні адміністративно-правового забезпечення права на громадянство:

1) здійснення перевірки відсутності у державного службовця, який виявив намір вступити на державну службу в органах державної влади та місцевого самоврядування, громадянства іноземної держави.

Зважаючи на нормативний та доктринальний базис адміністративно-правового механізму здійснення такої перевірки, зазначимо, що перевірка державних службовців на наявність у них іноземного громадянства здійснюється на кожному етапі проходження державної служби із певними особливостями.

Перший етап перевірки здійснюється в момент вступу особи – громадянина України на державну службу в Україні. В першу чергу, особа, яка претендує на участь у конкурсі для зайняття посади державного службовця, повинна самостійно подати серед пакету до конкурсної комісії заяву про відсутність у неї громадянства іноземної держави. У свою чергу, керівник комісії направляє запит для підтвердження правдивості інформації до Державної міграційної служби України та Національного агентства України з питань державної служби. Така перевірка триває від 3 до 5 робочих днів, за результатами якої приймається рішення про допуск або заборону в допуску конкурсантів до проходження наступних етапів конкурсу [172, с. 36].

Другий етап перевірки проводиться безпосередньо під час проходження особою – громадянином України державної служби в Україні. Така перевірка здійснюється один раз на рік керівником державного органу або Національним агентством України з питань державної служби за власною ініціативою, яке веде Єдиний державний реєстр осіб, які мають обмеження щодо проходження державної служби [173, с. 38].

Отже, такі обмеження нормативного характеру вже існують в адміністративно-правовому механізмі забезпечення права на громадянство. Проте цікавим видається факт неоднозначного нормативно-правового регулювання права на громадянство в осіб – державних службовців. Окрім вищенаведених двох пунктів, заходи дисциплінарної відповідальності містяться в Законі України «Про місцеві державні адміністрації», ст. 9 якого передбачено припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій за виявлення факту подвійного громадянства [173]. Натомість таких обмежень не існує ні для народних депутатів України, ні для членів Кабінету Міністрів України, ні для представників судової та правоохоронної системи. Тому пропонуємо внести відповідні зміни до наступних нормативно-правових актів, а саме: Закону України «Про статус народного депутата України», Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Закону України «Про судоустрій та статус суддів», Закону України «Про національну поліцію», Закону України «Про прокуратуру» тощо.

Натомість більш ефективним є інший шлях: за прикладом Румунії, де ч. 3 ст. 16 Конституції Румунії вимагає, що публічні функції і високі посади можуть бути заміщені особами, які мають лише румунське громадянство та постійне проживання в країні. У законах, що торкаються виборних посад, участі в управлінні державними справами, державного апарату, органів місцевого самоврядування, служби в збройних силах, правоохоронних органах, інших спеціальних державних службах тощо, заборонити особам з подвійним (множинним) громадянством займати посади. Внести зміни до Конституції України, згідно з якими такі посади зможуть займати виключно особи, що мають лише громадянство України. Таким чином, це питання буде врегульовано однозначно і не потребуватиме внесення змін до ряду законодавчих актів, а також, з одного боку, посприє забезпечено права на громадянство осіб – державних службовців та, з іншого боку, держава здійснить своє право на законне втручання в реалізацію права на громадянство, що свідчитиме про неможливість його незаконного обмеження будь-якими законодавчими актами в майбутньому.

2) Відповідальність осіб державних – службовців за набуття громадянства іноземної держави.

Поки існує тільки дисциплінарна відповідальність. Так, відповідно до ст. 29 Закону України «Про громадянство України» встановлено, що посадові і службові особи, які порушили цей Закон, несуть відповідальність у порядку, передбаченому законами України[8]. Проте варто зазначити, що таку відповідальність не передбачено ні Кримінальним кодексом, ні Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Отже, такий порядок вступу на державну службу та припинення повноважень державних службовців із підстави набуття громадянства іноземної держави вважається доречним та обумовленим рядом факторів, що, на думку автора, справді становлять загрозу для національних інтересів України. Розглянемо їх:

1. Політичний обов'язок державного службовця. Громадянин України, що несе службу в органах державної влади та місцевого самоврядування, реалізуючи політику держави, обтяжений політичним обов'язком перед нею. Державний службовець зобов'язаний:

1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки;

3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;

4) з повагою ставитися до державних символів України;

5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації;

6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів;

- 7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки;
- 8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;
- 9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;
- 10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;
- 11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності;
- 12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню;
- 13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом.

2.Отримання соціальних виплат з іноземної держави, що суперечитиме Закону України «Про запобігання корупції» в розділі подання декларацій державними службовцями, де такий громадянин не зможе обґрунтувати походження коштів.

3.Пріоритет інтересів. Згідно зі ст. 39 Закону України «Про запобігання корупції» особи, представляючи держави чи територіальну громаду діють виключно в їх інтересах [174].

4. Особа, призначена на посаду державної служби, вперше, публічно складає Присягу державного службовця, згідно зі ст. 36 Закону України «Про державну службу» такого змісту: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки». Проте за наявності в такої особи громадянства іноземної держави вона вже порушила закони України при вступі на державну

службу до органів державної влади чи місцевого самоврядування в Україні, а тим самим порушила й присягу.

Пропонуємо розглянути правове регулювання даного питання. Згідно із Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. [171] державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Отже, в результаті аналізу доктринальної літератури щодо обґрунтування позиції про заборону мати множинне громадянство державним службовцям нами виділено такі аспекти:

1. Перебування громадян України, які віднесені Законом України «Про запобігання корупції» до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у громадянстві інших іноземних держав суперечить принципам національної безпеки України. В свою чергу, принципи національної безпеки України чітко визначені в ст. 3 Закону України «Про національну безпеку» [171]. Основними принципами, що визначають порядок формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони при цьому, є:

1) верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили;

2) дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки;

3) розвиток сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони.

Зважаючи на ці принципи формування державної політики у сфері національної безпеки та оборони, зазначимо, що чіткого причинно-наслідкового зв'язку між наявністю в державних службовців іноземного паспорту та наявності загрози національній безпеці України не простежується. Тому дане обґрунтування не є достатнім. Розглянемо інші фактори загрози національній безпеці України.

2. Принцип доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень. Принцип доброчесності є новітнім для державної служби, його буквальне значення становлять «моральна якість» і «чесність». Однак його змістове навантаження є суттєво ширшим: в узагальненому вигляді це патріотизм, шанобливість, сумлінність, працьовитість, дисциплінованість, гідність, вдячність, милосердя, щирість, відповідальність. Щодо державної служби і державних службовців цей принцип, насамперед, полягає в тому, що основним змістом діяльності державних службовців є служіння суспільним інтересам, інтересам народу. Зазначене дає визначити доброчесність як спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та його відмову від приватних інтересів під час здійснення своїх службових повноважень. Принцип доброчесності знайшов своє відображення у змісті Присяги державного службовця. Саме принцип доброчесності зумовлений необхідністю викорінення зі сфери державної служби як конфлікту інтересів, так і проявів корупції. Обов'язок додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції є одним із основоположних у правовому становищі державного службовця, оскільки саме цей обов'язок передусім визначає доброчесність і правомірність діяльності державного службовця зокрема, авторитетність і престижність державної служби в цілому.

3. Наявність у громадян України, які реалізують державну політику України громадянства іноземної держави, становить загрозу національним інтересам та національній безпеці України. Відповідно до Закону України

національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз, а національні інтереси України – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян. Тому забезпечення права на громадянство безпосередньо впливає на стан національної безпеки та захищеність національних інтересів [168].

4. Наявність у громадян, які здійснюють, встановлені Законом України «Про державну службу» повноваження від імені держави України громадянства іноземної держави, суперечить державному суверенітету України [171]. Оскільки, у даному разі суверенітет держави розглядається через призму суверенітету влади. Окреслене вище поняття державного суверенітету дає можливість узагальнити, що здійснення певних владних функцій нашої держави іноземним громадянином суперечитиме політико-правовій властивості суверенної України самостійно вирішувати внутрішні та зовнішні політичні питання без втручання інших держав, організацій, осіб.

Проте вищенаведені обмеження стосуються винятково державної служби і то йдеться, про припинення повноважень державного службовця в разі виявлення факту множинного громадянства в нього, а ні в жодному разі не про позбавлення його громадянства України.

Щодо законодавчих ініціатив на рахунок введення кримінальної відповідальності за факт приховування громадянства іноземної держави, то М. Суржинський зауважує, що приховування множинного (подвійного) громадянства не є суспільно небезпечним діянням, щоб за нього встановлювати кримінальну відповідальність, з чим ми цілком погоджуємось. Водночас він вважає за необхідне внести відповідні зміни та доповнення до чинного Закону України «Про громадянство України». Дослідник пропонує доповнити Закон положеннями про зобов'язання громадянина України повідомляти про факт

набуття або перебування у громадянстві (підданстві) іншої держави (держав), а також встановити відповідальність не тільки посадових і службових осіб, а й інших фізичних осіб за порушення законодавства про громадянство [175, с. 83]. Проте, на нашу думку, ведення навіть таких змін, є також не цілком доцільним. Слід розмежовувати наявність другого громадянства в пересічного громадянина та в особи, наділеної владними повноваженнями. Адже можливим негативним наслідком запровадження множинного громадянства є загроза можливого опосередкованого втручання у внутрішні справи України з боку іноземних держав [176, с. 47]. Це питання включає в себе проблему наявності громадянства іноземної держави в осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування. Однак, на нашу думку, цей недолік можна усунути, обмеживши право осіб із множинним громадянством обіймати посади в органах державної влади України та органах місцевого самоврядування. Ми вважаємо за необхідне переглянути Закон про громадянство таким чином, щоб не встановлювати однакові правові наслідки для всіх українців, мається на увазі для державних службовців та простих громадян, бо національним інтересам це може зашкодити більше, ніж допомогти, про що ми наголошували вище. Вважаємо, що слід виробити диференційований підхід, адаптований саме до українських реалій. Наприклад, державними службовцями всіх рівнів, суддями, представниками правоохоронних органів та депутатами всіх рівнів не можна стати в разі наявності в них множинного громадянства, а в разі порушення цієї норми до них будуть застосовуватись заходи дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення, а депутатів позбавлено депутатського мандата. Водночас громадяни, які не обіймають таких посад і діяльність яких не несе загрозу національній безпеці, можуть і надалі мати своє забезпечене право на громадянство, навіть якщо воно й множинне.

Насамкінець, оскільки, інтеграція України до Європейського Союзу проголошена пріоритетним напрямом внутрішньої і зовнішньої політики України, однією із умов паритетних відносин з європейською спільнотою є високій рівень адміністративного захисту прав і свобод особи, зокрема

іноземних громадян та осіб без громадянства, які перебувають на території України з різних причин та обставин що, в певній мірі, відбудеться внаслідок вдалого функціонування адміністративно-правового механізму реалізації права на громадянство в Україні. Євроінтеграційні процеси є чинником, що впливають на формування сучасного праворозуміння, зумовлюють інше ставлення до ролі адміністративно-правового механізму у регулюванні забезпечення права на громадянство.

Особливо вищезгадані євроінтеграційні процеси впливають на нормативну складову адміністративного механізму у забезпеченні цього права, що торкається її гармонізації відповідно до європейських стандартів. Щодо українського законодавства та норм міжнародного права, то реалії сьогодення потребують не лише сприйняття міжнародного досвіду, а й глибоко продуманих механізмів того, що перешкоджало асиміляції до міжнародного права вітчизняного законодавства раніше. При аналізі положень законодавства України з нормами міжнародного права П.М. Рабінович уточнює, що гармонізація (гармонізування) – це процес приведення законодавства України у відповідність до правових систем провідних міжнародних організацій Європи [177, с. 255]. Н. Малишева вважає, що «ні у міжнародно-правовій теорії, ні в сучасній правотворчій практиці до останнього часу не приділялося належної уваги теорії гармонізації законодавства, з'ясуванню базових понять та підходів, хоча прикладні аспекти гармонізації законодавства є одними з найбільш актуальних і широко досліджуваних у зарубіжній правовій теорії, особливо в сучасному праві ЄС». [178, с. 56].

Що стосується українського законодавства та норм міжнародного права, то, на нашу думку, реалії сучасності висувають на перший план не лише вимоги сприйняття і коригування міжнародного досвіду, а й глибоко продумані механізми того, що перешкоджало до асиміляції до міжнародного права вітчизняного законодавства. Щоб не допустити різноманітності національного правового масиву, гіперколізійності законодавства гармонізація сприяє усуненню суперечностей у праві і забезпечує необхідне співвідношення

правових актів, які відповідають статусу органів, що прийняли їх, і конституційним основам правової системи.

В юридичній літературі під гармонізацією розуміють «узгодження загальних підходів, концепцій розвитку національних законодавств» [179, с. 75] «створення загальних правових принципів і окремих рішень» [180, с. 184]. «один із основних напрямків і форм проведення узгодженого правового розвитку держави» [181]. Розглядаючи питання гармонізації національного законодавства України з міжнародним правом, В.Ф. Опришко зазначає, що важливою умовою гармонізації є приведення конституцій держав та їх національних правових систем у відповідність до норм і принципів міжнародного права і виділяє гармонізацію законодавства України з правовими системами міжнародних організацій, зокрема ЄС, як один із найважливіших напрямів узгодження законодавства України з міжнародно-правовими актами [182, с. 12]. На думку О. Люхтерхандта, поняття «гармонізація» відображає «узгоджене співіснування і чинність таких норм, як юридичні принципи, комплексні правові інститути, а також окремі юридичні правила і приписи, що походять з різних джерел права» [183, с. 57]. А один із вимірів, в якому постає завдання гармонізації, представлений відносинами «між різними системами правопорядку, що є принципово самостійними та існують незалежно одна від одної, наприклад, між правопорядком міжнародного права або європейського і національним правом України» [183, с. 58]. Здійснюючи гармонізацію законодавства про громадянство, Україна повинна враховувати те, що цей процес має, як правило, односторонній характер, оскільки при цьому не йдеться про взаємні кроки з обох сторін щодо узгодження своїх правових норм, а тільки про зміни в українському законодавстві з метою його гармонізації з нормами міжнародного права [184, с. 205].

Отже, міжнародно-правовий вплив на зміст громадянства проявляється у двох формах: в одних випадках, міжнародні договори закріплюють безпосередні права та обов'язки фізичних осіб, тобто вони адресовані безпосередньо індивідам, в інших випадках, міжнародні договори зобов'язують держави

привести своє законодавство у відповідність з їхніми положеннями. Тому перша форма впливу може бути визначена як безпосереднє регулювання відповідних відносин, а друга – якуніфікація національного законодавства про громадянство, здійснювана за допомогою міжнародних договорів. Погоджуємось з думкою, що вихідним пунктом гармонізації законодавства України про громадянство з європейським правом є уніфікація термінології, яка використовується в цих двох правових системах, що процес адаптації законодавства слід розпочинати саме з юридичної термінології [185, с. 101].

На думку М. Баймуратова та С. Максименко, чіткий понятійно-категоріальний апарат дуже важливий, якщо законодавець ставить за мету уніфікацію, гармонізацію або зближення законодавства, його відповідність європейським стандартам та традиціям. Вироблення сталої системи юридичних понять і термінів є не просто результатом наукового дослідження, а необхідною умовою, одним з пріоритетних напрямів правового реформування. Тільки така система може забезпечити зближення законодавства, його одноманітне тлумачення, а також правильне застосування правових норм [186, с. 133].

Отож, основними напрямками реформування законодавства про громадянство слід визначити приведення його норм у відповідність з міжнародними та європейськими стандартами захисту прав людини, зокрема приведення діючого законодавства у відповідність до міжнародних угод та договорів, що ратифіковані Україною у встановленому законом порядку, а також визначення та усунення внутрішніх протиріч, прогалин та колізій у законодавстві, усунення розрізненості нормативного регулювання шляхом приведення у відповідність один до одного законів України, що встановлюють правовий статус громадян, осіб з подвійним громадянством чи осіб без громадянства, та кодифікацію законодавства про громадянство.

Щодо приведення діючого законодавства України про громадянство у відповідність до європейських та міжнародних стандартів захисту прав людини, Україною ратифіковано цілу низку міжнародних угод, які спрямовано на захист прав та свобод людини. Зокрема, в 1997 р. ратифіковано Європейську конвенцію

про захист прав людини та основних свобод 1950 р., у 2002 р. Україна приєдналася до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців 1951 р. У 2006 р. ратифіковано Європейську конвенцію про громадянство. Європейська конвенція про громадянство визначає принципи та правила, яких держави-учасниці зобов'язуються дотримуватись у питаннях громадянства фізичних осіб, та закладає правову базу для співробітництва між державами з цих питань. Заснована на принципах Конвенції 1961 р., Європейська конвенція 1997 р. забезпечує всебічне правове регулювання питань, які стосуються громадянства [187, с. 6]. Україна підписала Європейську конвенцію про громадянство 1 липня 2003 р. За час, що минув із моменту підписання, національне законодавство про громадянство приведено у відповідність до норм Конвенції. Зокрема, Верховна Рада України 16 червня 2005 р. прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» [188], а від 18.01.2001 р. Закон України «Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство» було розроблено на виконання Указу Президента України Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи». Приєднання України до Конвенції сприяє розвитку правових принципів, які стосуються громадянства, та їхньому запровадженню у національному законодавстві України.

Нашу думку, ситуація щодо множинного громадянства потребує комплексу активних дій:

- по-перше, слід звернутись до Конституційного Суду України з метою формулювання офіційного тлумачення конституційного принципу єдиного громадянства;
- по-друге, визначити у законодавстві України сутність множинного громадянства та меж реалізації права на друге громадянство; процедури підтвердження отримання громадянства іншої країни;
- по-третє, внести зміни до Закону України «Про громадянство» щодо зобов'язання повідомляти про набуття громадянства іншої держави, та передбачити спрощену процедуру зміни громадянства. Вважаємо, що штрафи,

передбачені нещодавніми змінами до вищеназваного закону, не дадуть бажаного ефекту тому що, в Україні відсутній легальний механізм відслідковування набуття громадянами другого громадянства;

- по-четверте, активізувати роботу Міністерства закордонних справ України щодо продовження та поглиблення практики укладання двосторонніх або багатосторонніх міжнародних угод щодо регулювання фактів множинного громадянства.

Отже, на нашу думку, неприпустимими з огляду на природу права на громадянство є дії щодо зміни законодавства про громадянство в напрямі: – заборони множинного громадянства; – припинення громадянства України у разі виявлення в особи-громадянина України громадянства іноземної держави; – встановлення будь-якої відповідальності за порушення обов'язку громадянином України повідомляти про факт набуття громадянства іноземної держави, допоки не буде доведено на законодавчому рівні настання суспільно небезпечних наслідків від вчинення такого діяння та обґрунтована ступінь суспільної шкідливості для адміністративної відповідальності та ступінь суспільної небезпеки для кримінальної.

Натомість припустимим у межах законного втручання держави в право на громадянство є можливість законодавчої регламентації обов'язку громадянина України повідомляти про факт набуття громадянства (підданства) іншої держави, що не суперечитиме адміністративно-правовому забезпеченню права на громадянство та сприятиме діяльності центрального органу виконавчої влади з питань громадянства в частині ведення статистики громадян України, які скористалися своїм правом на друге громадянство. Ми переконані, що у разі відсутності загрози втрати громадянства України українці сприятимуть органам державної влади з питань громадянства в отриманні ними цієї інформації. Необхідно врегулювати питання громадянства державних службовців, таким чином, щоб забезпечити їх право на громадянство.

Саме тому необхідно внести до законодавства України про громадянство наступні зміни:

1) в Законі України «Про громадянство» встановити обов'язок для громадян України повідомляти про факт добровільного набуття громадянства іноземної держави;

2) визнати нечинним пункт 1 частини 1 ст. 19 Закону України «Про громадянство», що передбачає втрату громадянства України на підставі добровільного набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття.

Ще одним напрямом вдосконалення нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство повинно бути укладення міжнародних двосторонніх договорів з державами, що найбільш активно надають громадянство громадянам України. Оскільки природа подвійного громадянства ускладнює вироблення єдиного ставлення до нього різними державами, питання множинного громадянства є актуальним як для світової спільноти, так і для українського народу. Постійна зміна законодавства України щодо громадянства свідчить про невизначеність політики нашої держави з цього питання. А оскільки декілька держав можуть одночасно претендувати на одну і ту ж особу як свого громадянина, в результаті чого виникає ряд проблем не тільки для особи в певних ситуаціях, а й для держав (військова служба, дипломатичний захист, податки, екстрадиція та ін.) єдиним вірним рішенням цієї проблеми є укладення такого роду міжнародних договорів.

Отже, існуючі в Україні механізми адміністративно-правового забезпечення права на громадянство потребують концептуального перегляду та суттєвої модернізації. Одними із таких механізмів можуть стати зміни до законодавства про громадянство в частині припинення громадянства особи за чітко визначеними в законі підставами в межах сучасного розуміння про права людини. Проте обґрунтування цих підстав можливе тільки законним шляхом у межах адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. Наприклад, чітко визначити на законодавчому рівні, що факт наявності множинного громадянства в особи-громадянина України створює небезпеку для національних інтересів нашої держави шляхом внесення змін до Закону України

«Про національну безпеку України» та до Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України», спрямованої на реалізацію до 2020 р.». І тільки у випадку такого законодавчого обґрунтування, можуть надалі йти дискусії про внесення відповідних змін до Закону України «Про громадянство» в частині припинення громадянства України. У всіх інших випадках, на нашу думку, внесення до останнього законодавчого акту відповідних положень суперечитиме концепції права на громадянство, адміністративно-правовому механізму його забезпечення та й взагалі вважається несумісним з усталеними уявленнями про правову демократичну державу, в якій людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

### **3.2. Вдосконалення інституційної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство**

Важливим недоліком інституційної складової адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство є її хаотичність та невпорядкованість, про що було згадано в підрозділі 2.1. щодонедосконалого розмежування повноважень державних органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства. Тобто аналогічне повноваження щодо обліку осіб, які набули та припинили громадянство України здійснюється двома різними органами, що, на нашу думку, є підґрунтям для виникнення ситуацій, коли дані обліків двох органів будуть відрізнятися, що, у свою чергу:

- по-перше, спотворить справжню картину кількісного складу громадян України;
- по-друге, сприятиме виникненню неконтрольованих випадків подвійного громадянства;
- по-третє негативно вплине на державну політику у сфері громадянства.

Про деякі проблемив повноваженнях у системі органів, що беруть участь у вирішенні питань із громадянства, вже наголошував вчений-адміністративіст В.В. Лазарєв. Він вбачав розв'язання проблеми, що виникла шляхом внесення відповідних коректив до законодавства у частині виключення повноважень, які дублюються, або шляхом передачі повноважень Комісією з питань громадянства центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства. Наголошував на необхідності у продовженні адміністративної реформи та створенні окремого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та імміграції. Аргументував це тим, що звернення до досвіду західних країн, у тому числі США та держав Євросоюзу, переконує в тому, що в цих країнах для вирішення питань громадянства створено спеціально уповноважені органи з питань імміграції й натуралізації, на які покладено обов'язки щодо перевірки, тестування, підготовки документів для надання громадянства країни особам з чітким розподілом повноважень між ними. І резюмував, що досвід інших країн може бути ефективно використаний і в Україні, тим більш з огляду на євроінтеграційні прагнення нашої держави [123, с. 35]. Узагальнюючи, варто зауважити, що реформування системи органів державної влади, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, має здійснюватися комплексно, на чіткій концептуальній основі, з урахуванням позитивного досвіду провідних зарубіжних країн та власних політико-правових традицій. Тоді впровадження запропонованих нововведень певною мірою заповнить виявлені прогалини інституту громадянства, що необхідно Україні на шляху інтеграції до Європейського Співтовариства. Цілком погоджуємось з думкою вченого та вважаємо, що доцільно у повноваженнях спеціально уповноваженого органу з питань громадянства зазначити ведення обліку осіб, які набули, або припинили громадянство України, а у повноваженнях Міністерства закордонних справ, дипломатичних представництв та консульських установ – надання відомостей спеціально уповноваженому органу з питань громадянства для занесення їх до обліку осіб, які набули громадянства України та припинили громадянство України.

Наступним важливим питанням в інституційній системі адміністративно-правового забезпечення права на громадянство є те, що 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 механізму забезпечення права на громадянство мають наслідком негативну тенденцію щодо збільшення звернень про порушення прав зацікавлених осіб в розглядуваній сфері. Зокрема, не здійснюється спрощення адміністративної процедури отримання громадянства. Це в свою чергу, реалізувало б забезпечення права на громадянство осіб – громадян колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) постійно проживали на території України, або які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших держав. Так як право на громадянство України таких осіб впливає з Закону України «Про громадянство України». Таким чином, цим особам достатньо підтвердити факт свого постійного проживання на території України на вказані дати, і вони можуть майже безперешкодно отримати громадянство України. Тобто, для отримання паспорта громадянина України спочатку потрібно звернутися до суду із заявою про встановлення вищезазначеного факту. Доказами у цьому випадку можуть слугувати довідки органів місцевого самоврядування, поквартирні картки та картки прописки, інші документи, в яких чітко зазначений період проживання на території України, а також показання свідків. Однак нічого не робиться для зменшення кількості осіб у цій категорії. На жаль, на практиці, непоодинокими є випадки, коли працівники Державної міграційної служби самі розповідають особам, які звернулися з питань отримання громадянства, щоб отримати громадянство, буде затратно, складно та це займе дуже тривалий час, що, в свою чергу, негативно відбивається на прагненні осіб отримати громадянство, з одного боку, та на забезпеченні права на громадянства, з боку органів державної влади. А якщо врахувати ті великі

черги, які треба вистояти в підрозділах міграційної служби, то зрозуміло, що адміністративна практика на сьогодні не сприяє спрощенню доступу до процедури отримання громадянства.

Інша категорія осіб, яка потребує забезпечення свого права на громадянство це особи, які прибули в Україну з інших колишніх радянських республік в результаті розпаду СРСР, тобто в 1992 – 1997 рр. Більшість із них вважалися біженцями від збройних конфліктів (Вірменія, Азербайджан, Грузія, Молдова). Всі вони свого часу були документовані паспортами СРСР зразка 1974 р. або свідоцтвами про народження радянського зразка. У деяких документи збереглися, у декого документи були загублені під час конфліктів чи переїздів. Деякі з них отримали відповідні документи (посвідки на проживання, паспортні документи) з порушенням встановленого порядку, зокрема внаслідок корупційних дій. Ця категорія осіб тривалий час проживає на території України. Йдеться про 10 – 15 – 20, а інколи і більше 25 років. Вони інтегровані в українське суспільство, їх життя нерозривно пов'язане з Україною, у більшості випадків вони не мають тісних зв'язків із країнами свого походження. Однак відповідно до законодавства України вони та їх діти проживають на території України з порушенням правил перебування, якщо не доведуть, що вони проживають на території України на законних підставах. Тобто в їх паспортах зразка 1974 р. має бути відмітка про постійну чи тимчасову прописку на території України, або вони зареєстрували на території України свій національний паспорт, чи мають посвідку на постійне чи тимчасове проживання на території України, або їм надано статус біженця чи притулок в Україні. Крім того, документами, що засвідчують законність перебування іноземця, особи без громадянства на території України, можуть бути: довідка про звернення за захистом в Україні, посвідчення біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист, та довідка про звернення за захистом в Україні [189]. посвідка на постійне проживання [190]. та посвідка на тимчасове проживання [191]. довідка, що підтверджує факт звернення за встановленням статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, довідка про

встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми [192]. Однак зазначена категорія колишніх громадян колишнього СРСР, частіше за все, має в документах не анульований штамп про реєстрацію на території іншої республіки колишнього СРСР, або взагалі не має будь-яких документів, деякі – лише свідоцтва про народження, що значно ускладнює підтвердження ними законності свого перебування на території України. Але навіть те, що частина з цієї категорії осіб мають всі документи, необхідні для підтвердження законності перебування, а також, як вже зазначалось, і паспорти громадян України, вони не можуть отримати громадянство України та продовжують перебувати під постійним тиском із боку Державної міграційної служби.

На сьогодні поширеною є практика, коли для вирішення питання законності перебування в Україні цій категорії осіб, просто пропонується виїхати з території України, а потім офіційно в'їхати та оформлювати або посвідки на імміграцію чи тимчасове або постійне проживання, або – громадянство України у зв'язку з тим, що багато з них мають дітей чи онуків, які є громадянами України. Водночас підхід лише ускладнює ситуацію, тому що такі особи не можуть повернутись до країни свого походження або до країни, де були колись зареєстровані, через відсутність з нею будь-яких зв'язків. Фактично їм пропонується покинути домівку, сім'ю та виїхати невідомо куди, при цьому без документів на 180 днів. Однак тут існує проблема, оскільки за порушення міграційного законодавства міграційна служба має право накладати заборону на в'їзд в Україну. Оскільки ситуація для людей стає непередбачуваною, то їх фактично примушують продовжувати існування в Україні без будь-яких документів.

Крім того, для оформлення відповідних документів всі вони повинні підтвердити, що вони не є громадянами держав, на території яких народилися або були зареєстровані до переїзду в Україну. У зв'язку з цим, їм треба звертатися до посольств та консульств цих держав, щоб отримати довідку, що вони не є громадянами цих держав. Частіше за все, питання, до якого посольства звертатися, вирішується відповідно до місця народження особи, якщо в неї є

лише свідоцтво про народження, або за місцем останньої реєстрації, зазначеним в паспорті громадянина колишнього СРСР, або до обох посольств одночасно. Наприклад, якщо особа народилась в Молдові, то вона зобов'язана підтверджувати відсутність громадянства саме Молдови, в той час як ця особа теоретично могла би мати громадянство будь-якої колишньої республіки СРСР, наприклад Російської Федерації чи Білорусі, якщо вона протягом різних періодів життя проживала в цих колишніх республіках. Тим більше такий обов'язок виглядає недоцільним, оскільки Законом України «Про громадянство України» передбачено, що при отриманні українського громадянства особа має подати зобов'язання припинити іноземне громадянство, або декларацію про відмову від іноземного громадянства (підданств) інших держав, або декларацію про відсутність іноземного громадянства. Більш того, відповідно до ст. 2 вказаного Закону якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України [193].

За статистичними даними Державної міграційної служби за 2017 р. встановлено належність до громадянства України на підставі рішень судів – 240 осіб. Оформлено належність до громадянства України на підставі внесених написів «Громадянин України» (п. 3 ст. 3) – 41. Також слід згадати про категорію осіб, на якій лежить обов'язок встановити свою належність до громадянства України, а саме обов'язок для колишніх громадян СРСР отримувати довідки про наявність чи відсутність громадянства держави походження, що є значно обтяженою процедурою, в тому числі і фінансово, для отримання громадянства України. Як правило категорія осіб, про яку йдеться, є малозабезпеченими громадянами, тому що відсутність документів та громадянства значно обмежує їх в реалізації свого права на громадянство, а як наслідок і всіх прав, що з нього виходять. Зокрема, згідно з інформацією посольства РФ в Україні за оформлення запиту з перевірки обставин, що свідчать про наявність або відсутність громадянства Російської Федерації, треба заплатити 1750 грн. плюс консульській збір – 1625 грн., а після цього за видачу довідки про відсутність громадянства Російської Федерації знову ж таки треба заплати ще 1750 грн.,

плюс консульській збір – 1625 грн. Таким чином для однієї особи отримання такої довідки в результаті коштує 6750 грн. І це не враховуючи витрат на проїзд до посольства чи консульства. Звісно, такі вимоги законодавства ставлять цих осіб в такі умови, що вони просто не можуть дозволити собі отримати такі довідки та скоріше за все приймуть рішення залишатися без документів.

Проблема підсилюється ще і тим, що наразі існує практика прийняття органами міграційної служби рішень, якими вони скасовують свої рішення п'яти, десяти або навіть майже п'ятнадцяти річної давнини, зазначаючи, що, дозвіл на імміграцію, посвідка на проживання або навіть громадянство були надані особі з порушенням діючих на той час законодавчих норм, що становить помилку діючого на той час органу, відповідального за реалізацію державної політики у сфері міграції. Подібні рішення призводять до того, що особа визнається такою, яка впродовж 5 – 10 – 15 років незаконно проживала на території України. На початку 2015 р. і до сьогоднішнього дня звернення з цього питання значно почастишали. Прикладом може бути справа пані Ц., у якої працівниками Державної міграційної служби в м. Одеса майже через 15 років був скасований дозвіл на імміграцію, який був виданий з порушенням вимог законодавства, а їй було запропоновано повернутися до Молдови, залишивши сім'ю та чоловіка в Україні. У справі пані Ц. представники Секретаріату Уповноваженого брали участь у справі та представляли свою позицію під час судових засідань. Слід зазначити, що в таких випадках суди займають позицію, що помилка працівника державного органу не є підставою для скасування документів, та приймають рішення на користь заявників. Зокрема, у зазначеному вище випадку в справі пані Ц. суд погодився з тим, що ні Закон України «Про імміграцію», ні будь-який інший Закон України не передбачає такої підстави для скасування дозволу на імміграцію, як виявлення органами ДМС своєї помилки. Така ж позиція була висловлена у Постанові Вищого адміністративного суду України № К/9991/46615/11 від 18.09.2013 р. Зокрема судом було констатовано, що компетентними органами в межах своїх повноважень має проводитись відповідна перевірка, результатом якої є прийняте рішення у справі [121].

Скасування рішення, прийнятого компетентними органами, є порушенням принципу пропорційності та порушення законодавства України, зокрема «Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і подання про його скасування та виконання прийнятих рішень», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1983 від 29.12.2002 р. в чинній редакції Постанови Кабінету Міністрів «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів від 26 грудня 2002 р. №1983». Крім того, за таких обставин особа проживає на території України на законних підставах більше десяти років та має міцні зв'язки з Україною, а отже видворення такої особи з території України у разі скасування її дозволу на імміграцію становить грубе порушення ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. На підтвердження чого наводимо рішення Європейського суду з прав людини у справах «Меємі проти Франції» від 26 вересня 1997 р., «Бігаєва проти Греції» від 28 травня 2009 р.; справи «Беррехаб проти Нідерландів» від 21 червня 1988 р., «Мустакім проти Бельгії» від 18 лютого 1991 р [121].

Така адміністративна практика Державної міграційної служби є неприпустимою, оскільки навіть якщо під час перевірки встановлено факт порушення вимог законодавства при видачі документа, то це ніяк не свідчить про вину саме тієї особи, яка отримала цей документ. Конкретний працівник органів внутрішніх справ, який приймав рішення з порушенням законодавства в той час, не відчуває ніяких наслідків за результатами цієї перевірки, оскільки з моменту прийняття ним цього хибного рішення пройшло 10 чи 15 років, а тому притягати його до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності неможливо у зв'язку із тим, що пройшли строки давності для притягнення до відповідальності. Отже, замість такого працівника органів внутрішніх справ фактично покарання несе саме та особа, якій документи були видані, оскільки саме її позбавляють певного статусу, яким вона користувалася тривалий час. Отже, йдеться не тільки не про забезпечення права людини на громадянства, а й навіть про його обмеження.

Негативна адміністративна практика Державної міграційної служби полягає ще і в тому, що такі перевірки здійснюються з дотриманням певного профайлінгу, тобто більш прискіпливим перевіркам підлягають саме ті громадяни України, які народилися не в Україні, але отримали в 90-тих роках минулого сторіччя або на початку 2000-них років паспорти громадян України, якщо вони з будь-яких причин звертаються до органів міграційної служби. Незважаючи на неодноразові звернення до Державної міграційної служби України, надані роз'яснення та проведені з цього питання зустрічі, практика скасування своїх рішень десятирічної давнини не припинилась та продовжує призводити до порушень права людини на громадянство.

Є декілька шляхів вирішення вказаного питання.

Перший – це проведення міграційної амністії та легалізації осіб, які відповідають встановленим відповідним нормативним актом критеріям, дозволить вирішити проблему нелегального перебування на території України вказаної категорії іноземців та осіб без громадянства, а також уникнути неефективного притягнення до відповідальності згаданої категорії осіб, оскільки все одно вони будуть намагатися уникнути відповідальності або ж повторно порушувати встановлений порядок, оскільки мають намір проживати на території України. Більше того, це буде позитивним кроком на шляху до адміністративно-правового забезпечення права людини на громадянство.

Другий – це внесення відповідних змін до Закону України «Про громадянство України», в якому зокрема передбачити норму, що громадянами України є особи, які перебували у громадянстві СРСР, постійно проживають останні п'ять років на території України і не зробили заяви про належність до громадянства іншої держави. Такий підхід буде свідчити про намагання виконати взяті на себе в 2013 році під час ратифікації Конвенції ООН «Про скорочення без громадянства» міжнародні зобов'язання по скороченню кількості випадків без громадянства.

Проте, ми вважаємо, що вдосконалення інституційної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство

повинно відбуватися комплексно за допомогою чіткого визначення на законодавчому рівні системи засобів адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. На нашу думку, під системою засобів такого забезпечення права на громадянство потрібно розуміти сукупність активних дій державних органів центральної виконавчої влади та державних органів виконавчої влади на місцях з питань громадянства, спрямованих на забезпечення права на громадянство.

Отже, власне засобами адміністративно-правового забезпечення права на громадянство, на наш погляд, повинні бути:

1. створення умов для реалізації права на громадянство;
2. реалізація права на громадянство;
3. захист права на громадянство;
4. охорона права на громадянство.

Виокремивши засоби адміністративно-правового забезпечення права на громадянство, пропонуємо визначити власне бачення змісту цих категорій. Насамперед, під створенням умов для реалізації права на громадянство розуміється комплекс заходів із удосконалення діяльності територіальних органів та підрозділів Державної міграційної служби України. Тому вважаємо за доречне внести до кола їх обов'язків наступні пункти:

1) забезпечувати функціонування зручних способів звернення до адміністративного органу, в тому числі організації регулярного проведення особистого прийому, наявність у необхідній кількості бланків (анкет, формулярів) звернення до адміністративного органу;

2) облаштувати приміщення, відведені для особистого прийому, засобами для отримання інформації (інформаційні буклети, зразки документів, відомості про місцезнаходження структурних підрозділів посадових та службових осіб, контактні телефони, місце і час прийому тощо). Обсяг інформації повинен бути достатнім для звернення особи до адміністративного органу без сторонньої допомоги;

3) періодично оприлюднювати в засобах масової інформації систематизовану інформацію щодо адміністративних послуг, які надаються;

4) забезпечувати можливість отримання повної інформації щодо діяльності адміністративного органу та адміністративних послуг, які ним надаються, за телефоном, номер якого повинен регулярно оприлюднюватись у засобах масової інформації, та на офіційному веб-сайті адміністративного органу; надсилатись за запитом особи поштою, в тому числі електронною.

Таке забезпечення відкритості та доступності адміністративного провадження створить умови для реалізації особою права на громадянство.

Наступний засіб адміністративно-правового забезпечення права на громадянство пов'язаний безпосередньо з процесом реалізації права на громадянство, вплив на який на нашу думку мають наступні фактори: строк розгляду заяв про набуття громадянства, чіткий розподіл компетенції державних органів з питань громадянства. На сьогодні строк розгляду питань з набуття громадянства, встановлений законодавцем становить до 3 місяців, окрім процедури набуття громадянства шляхом прийняття до громадянства – там строк становить не більше 1 року. На нашу думку, потребує перегляду та скорочення законодавцем строк розгляду заяв про набуття громадянства за народженням та територіальним походженням. Особа, що бажає набути громадянство за територіальним походженням звертається до територіального органу, чи підрозділу Державної міграційної служби безпосередньо для отримання послуги у вигляді набуття громадянства, а всі перевірка достовірності всіх підстав, походження підтверджуючих документів тощо повинно здійснюватись на етапі збирання необхідного переліку документів для ДМС, це вирішить одразу 2 проблеми: розвантажить органи ДМС і звузить їх функцію виключно до органу, що видає документ про громадянство; скоротить строк розгляду заяв про набуття громадянства, оскільки документи, необхідні як підстава для отримання громадянства України вже не будуть потребувати перевірки.

Вихід із ситуації вбачається у продовженні адміністративної реформи, створенні окремого центрального органу виконавчої влади з питань

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

Такий спеціальний орган повинен мати розгалужену систему своїх органів на місцях з урахуванням адміністративно-територіального поділу та чисельності жителів. Отже, реформування системи органів державної влади, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, має здійснюватися комплексно, на чіткій концептуальній основі, з урахуванням позитивного досвіду провідних зарубіжних країн та власних політико-правових традицій. Це актуалізує проблему наукового осмислення й концептуалізації існуючих у світі процедур з питань громадянства (підданства) та відповідної інституційної структури. Такий підхід дозволить уникнути помилок у виборі основних напрямів і змісту майбутніх реформ, гармонізувати реформу у сфері громадянства з іншими реформами, що відбуваються в нашій країні.

Таким чином строк розгляду заяв про набуття громадянства за народженням та територіальним походженням можна буде мінімізувати, наприклад, до 10 днів.

Наступним засобом адміністративно-правового забезпечення права на громадянство в частині реалізації права на громадянство повинно бути створення ефективного та зрозумілого механізму повідомлення громадянами України про факт набуття ними другого громадянства. На нашу думку, найбільш сприйнятливою формою такої процедури має бути надсилання листів-повідомлень, що не потребують відповіді, до уповноваженого органу з питань громадянства. На сайті відповідного органу можна помістити типовий зразок такого листа-повідомлення.

Пошук вдосконалення змісту двох наступних засобів адміністративно-правового забезпечення права людини базувався на аналізі Конституції України, національного законодавства та міжнародних актів з прав людини, що дало підставу зробити висновок, що терміни «захист» та «охорона» у нормативному матеріалі вживаються як синоніми чи подібні за значенням поняття стосовно мети, завдань, методів та суб'єктів забезпечення прав і можуть використовуватись у практиці як ідентичні поняття. Забезпечуючи реалізацію права на громадянство, потрібно пам'ятати, що охорона та захист загально визнаних прав та свобод людини і громадянина, міжнародними і регіональними форумами використовується найчастіше шляхом нагляду. Серед наглядових процедур виокремлюють: а) процедури звітування; б) механізми державних скарг; в) механізми індивідуальних скарг та інше.

Необхідно зазначити, що діяльність органів публічної влади із захисту та охорони прав людини здійснюється в двох правових режимах: 1) в межах загального функціонування органу, серед завдань якого визначено захист всіх прав та свобод, контроль та нагляд за дотриманням законодавства та недопущенням порушення прав і свобод людини і громадянина; 2) діяльність спеціально створеного та призначеного органу публічної влади для здійснення захисту права на громадянство, що включає в себе саме нагляд і контроль за дотриманням саме законодавства про громадянство.

В межах загального захисту та охорони прав людини Конституція України досить чітко визначає систему органів та посадових осіб різних рівнів, які повинні захищати права і свободи людини і громадянина. Це: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, підсистема судів загальної юрисдикції та спеціалізованих судів, Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура, адвокатура, інші правоохоронні органи України. І варто зазначити, що такий захист права на громадянство є більш ефективним, аніж спеціальний, причиною чого, на нашу думку, є використання саме механізмів індивідуальних скарг, свідченням чого є, зокрема, наведені в попередньому

розділі кількість звернень, наприклад, до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про порушення права на громадянство. Аналіз статистики яких свідчить, що проблеми адміністративного забезпечення права на громадянство виникають саме у сфері набуття громадянства та його позбавлення. Більше того окремо слід зазначити про те, що в цілому до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини протягом 2017 р. надійшло 124 скарги на дії працівників Державної міграційної служби України.

Отже, проблеми виникають у частині здійснення охорони та захисту права на громадянство саме спеціальними внутрішньовідомчими органами з питань громадянства. У частині охорони та захисту права на громадянство Державна міграційна служба контролює та координує діяльність територіальних органів та територіальних підрозділів ДМС, надає територіальним органам та територіальним підрозділам методичну і практичну допомогу, проводить перевірки їх діяльності. Проте, на нашу думку, було б доцільно доповнити повноваження Державної Міграційної Служби України щодо розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність територіальних органів та підрозділів ДМС. Такий внутрішній контроль буде мати позитивне значення для ефективного адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. Варто зазначити, що проаналізувавши правовий статус Державної Міграційної служби, а саме в частині обов'язків Голови ДМС реалізовується і ще один з видів наглядових процедур – це процедури звітування. Оскільки згідно підпункту 6 п. 10 Положення Про Державну Міграційну Службу, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України Голова ДМС звітує перед Міністром внутрішніх справ про виконання планів роботи ДМС та покладених на неї завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності ДМС, її територіальних органів та територіальних підрозділів, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях.

Ми переконані, що використання якнайбільше наглядових процедур у частині здійснення засобів адміністративно-правового забезпечення права на

громадянство буде свідченням активного застосування механізмів стримувань і противаг у діяльності органів публічної адміністрації з питань громадянства та позитивно відобразиться на забезпеченні права на громадянство в Україні.

Необхідним, на нашу думку, є й вдосконалення функціонування громадянського контролю в системі державних органів з питань громадянства. Відповідно до Положення Про громадську раду при Державній міграційній службі України, затвердженого Наказом Державної міграційної служби України: громадська рада при Державній міграційній службі – є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадськості у формуванні у формуванні та реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [194]. Необхідно зазначити, що Громадська рада при ДМС функціонує в розрізі діяльності ДМС, що стосується консультацій з громадськістю.

Питання виникають щодо формування квот осіб-членів Громадської ради. Адже відповідно до вищеназваного Положення: до складу Громадської ради може бути обрано не більше ніж по одному представнику від кожного інституту громадянського суспільства. А кількісний склад Громадської ради визначається установчими зборами та не може становити більше як 35 осіб. Якщо проаналізувати поняття інститутів громадянського суспільства, то таке поняття вперше в історії державотворення та правотворення незалежної України перестало бути філософською чи політологічною категорією, а було унормоване як система суб'єктів, наділених правами і обов'язками шляхом закріплення українському законодавстві Постановою Кабінету міністрів «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 2002 р., де інститути громадянського суспільства – це громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, недержавні засоби масової інформації, легалізовані відповідно до законодавства України [195]. Та,

оскільки, це поняття не є статичним упродовж 2008 р. силами співробітників Департаменту конституційного та адміністративного права, інших департаментів Міністерства юстиції України, представників центральних органів виконавчої влади, науковців, представників громадських організацій і інших інститутів громадянського суспільства з метою створення належних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації державної правової політики було розроблено «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. Важливим здобутком цього нормативно-правового акта, окрім реалізації вище зазначеної мети, стало унормування інститутів громадянського суспільства. У цьому Порядку під інститутами громадянського суспільства слід розуміти громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші підприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [196]. Отже, як простежується, коло суб'єктів, що входить до поняття інститутів громадянського суспільства було розширено. Саме тому, ми вважаємо, що інститути громадянського суспільства є доволі динамічним поняттям, зміст яких краще розкривається в доктрині юридичної науки. Вищенаведене спонукає нас зробити висновок про неефективність визначення кількісного складу Громадської ради при ДМС за допомогою такого поняття як інститути громадянського суспільства, які на законодавчому рівні не були переглянуті вже більше як 10 років. Хочемо зазначити, що на сьогодні до складу Громадської ради при ДМС входить 19 осіб, що є в два рази менше, ніж можливо за законодавством України.

Підсумовуючи, необхідно відзначити, що становлення інститутів громадянського суспільства має супроводжуватися розширенням інституту громадянського контролю, який, не підміняючи та не замінюючи контрольну діяльність державних органів, здатний надати їм неоціненну допомогу і

підтримку в реалізації державної міграційної політики. Громадський контроль, який організовано і цілеспрямовано в межах політико-правової системи, повинен вирішувати проблеми, що виникають між громадянами і державою цілком цивілізовано, шляхом використання визначених законом каналів взаємодії і взаємної відповідальності, такий контроль служить найважливішою умовою реалізації проголошеного Конституцією України принципу народовладдя. Тому вважаємо за доцільне залучення громадськості і до діяльності Комісії при Президентові з питань громадянства, основними завданнями якої буде контроль за дотриманням права людини на громадянство шляхом: – контролю за дотриманням законодавства України про громадянство; – контроль за відповідністю прийнятих рішень Комісії законам України; – контроль за підбором та розстановкою кадрового складу Комісії тощо.

Щодо створення нових органів з питань громадянства, чи перегляду повноважень вже існуючих, хочемо зупинитись на наступному. Раніше, найгострішим питанням інституціонального забезпечення міграційної політики було зосередження комплексу міграційних функцій в єдиному центральному органі виконавчої влади [197, с. 114], що й було зроблено в 2010 р. зі створенням Державної міграційної служби. Проте, на нашу думку, комплекс міграційних функцій цей центральний орган виконавчої влади все ж таки в собі не поєднав, адже формуванням міграційної політики дотепер займається Міністерство внутрішніх справ, а пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів Державна міграційна служба вносить також на розгляд міністра внутрішніх справ. Отже, з плином майже десяти років після створення Державної міграційної служби, вважаємо за необхідне завершити процес реформування інституційного забезпечення міграційної політики шляхом об'єднання цих функцій в одному органі.

Згідно із Положенням «Про Державну міграційну службу», яке було розглянуто нами в підрозділі 2.1., Державна міграційна служба України (ДМС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [126]. Оскільки серед двох основних завдань ДМС є внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів та реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, [126]. забезпечення формування якої покладено на Міністерство внутрішніх справ відповідно до п. 1. Положення Про Міністерство внутрішніх справ та частини 4 п. 3 Положення Про Міністерство внутрішніх справ [198]. Тобто Державна міграційна служба реалізовує державну політику у відповідній сфері, забезпечення формування котрої лежить на Міністерстві внутрішніх справ. На нашу думку, відійшовши від державоцентристського підходу до розуміння публічного управління та адміністрування до людиноцентристського потрібно переглядати й систему формування міграційної політики через призму забезпечення права людини на громадянство. Саме тому, вважаємо, що формування державної політики міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів не може бути покладено на Міністерство внутрішніх справ. В свою чергу, завдання та повноваження Міністерства внутрішніх справ України як центрального органу виконавчої влади, на нашу думку, мають бути зведені до наступного:

Міністерство внутрішніх справ України бере участь у формуванні державної політики з забезпечення дотримання законності та правопорядку у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Таким чином, п. 1 Положення Про Міністерство внутрішніх справ України, на нашу думку, необхідно змінити та виключити з поміж сфер, формування державної політики по відношенню до яких входить до відання Міністерства, сферу міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Відповідно, виключити і частину 4 п. 3 Положення.

Водночас щодо вдосконалення інституційної системи адміністративно-правового забезпечення права на громадянство, хочемо зазначити, що проаналізувавши адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби, з її правами та обов'язками та поняття міністерства та служби згідно Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», з якого випливає, щоміністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Ау разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба [199]. Звідси можна зробити висновок, що за своєю природою Державна міграційна служба нагадує швидше міністерство, аніж службу. На користь цього свідчать і наступні фактори, які характеризують Державну міграційну службу, але притаманні й міністерствам:

- 1) до сфери компетенції Державної міграційної служби, окрім надання адміністративних послуг, в переважній більшості по відношенню до них, належить широке коло різноманітних повноважень;

2) в структурі Державної міграційної служби для погодженого вирішення питань, що належить до її компетенції та обговорення найважливіших напрямів її діяльності утворюється колегія.

Зважаючи, що такі повноваження як центральний орган виконавчої влади з питань громадянства – Державна міграційна служба, здійснює Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України стосовно осіб, які відповідно до чинного законодавства України є такими, що постійно проживають за кордоном, а також приймають рішення про оформлення набуття громадянства України за народженням, стосовно осіб, які народилися за межами України, то логічно знову ж таки є заміна Державної міграційної служби на міністерство [8].

Звідси логічним є висновок, що Державна міграційна служба має вигляд міністерства, а ще якщо додати до сфери компетенції цього органу і формування державної політики, то цілком доцільним, на наш погляд, є створення окремого міністерства, наприклад, Міністерства міграційної політики. А Державна міграційна служба в цій моделі органів публічного управління з питань громадянства буде займатися виключно наданням адміністративних послуг із питань громадянства в частині натуралізації.

Отже, формуванням державної політики з питань міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів повинен займатися окремий центральний орган виконавчої влади, скажімо Міністерство міграційної політики. Таким чином, у Положенні Про Міністерство міграційної політики повинно бути зазначено наступне: «Міністерство міграційної політики України – це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство міграційної політики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії

нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів».

На користь такого реформування інституційної системи адміністративного-правового забезпечення права на громадянство за наслідками якого утвориться Міністерство міграційної політики України свідчить і географічне положення України, яке наділяє її статусом транзитної держави, і відсутність на сьогодні міграційної політики в нашій державі, і партнерський обов'язок України у відносинах з ЄС щодо законодавчого визначення національних основ міграційної політики.

З огляду на входження України до Європейського адміністративного простору, на нашу думку, існує необхідність у відповідності до інституційної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянства його принципам та засадам. Адже європейський адміністративно-правовий простір – це середовище, сформоване політикою та нормами Європейського Союзу, що передбачають активну роль національних урядів у межах якого органи управління держав-членів покликані заради однаковості забезпечення прав громадян гарантувати однорідний рівень якості й ефективності адміністративних послуг. Інакше кажучи, спільний адміністративний простір можливий лише тоді, коли адміністративні принципи, правила, процедури і положення однаково застосовуються на певній території в межах національної конституції. Європейський адміністративний простір має власні традиції, які хоча й ґрунтувалися на характерних адміністративних традиціях ЄС, але перевершили їх. Основними характеристиками цього простору стала адміністративна надійність, яка є необхідною для гарантування верховенства права.

У галузі європейського права Суд ЄС, спираючись на загальні правові принципи адміністративного права, спільні для держав-членів визначив значну кількість принципів адміністративного права. До переліку увійшли: принцип законності, принцип недискримінації, принцип скасування незаконного адміністративного акта, принцип юридичної визначеності, право на захист,

принцип пропорційності, принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина, принцип субсидіарності, принцип належного управління, принцип прозорості, принцип застосування. На їх основі сформувалися сучасні принципи Європейського адміністративного простору. Їх класифікація наведена в дослідженнях Програми СІГМА та Організації економічного співробітництва і розвитку та має такий вигляд:

- група «юридична визначеність»: принцип правової держави, принцип верховенства права, принцип пропорційності, принцип доцільності, принцип процедурної справедливості, принцип своєчасності,

- група «відкритість і прозорість»: принцип відкритості на противагу секретності, принцип прозорості на противагу дискретності;

- група «відповідальність»: принцип відповідальності органів публічної адміністрації; презумпція вини органу публічної адміністрації у відносинах з громадянином;

- група «ефективність і результативність»: принцип ефективної адміністрації, принцип ефективного та результативного виконання європейського законодавства [200, с. 48 – 49].

Тому ми переконливо наполягаємо на тому, що для України як країни, яка виявила бажання вступити до ЄС необхідним є врахування цих стандартів при вдосконаленні своєї системи публічного управління. Вважаємо, що ці стандарти повинні бути зведені в адміністративні закони, наприклад в адміністративно-процесуальні акти та акти про адміністративні процедури. Тому переконуємось, що для ефективного адміністративного забезпечення права на громадянство, як і інших прав людини доцільним є прийняття Кодексу про адміністративні процедури, адже ці принципи не працюватимуть лише завдяки існуванню добрих намірів та їх декларування, а мають бути повністю втілені в діяльність органів публічного управління з питань громадянства.

Нормативна система адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство потребує більшої уваги до норм процедурного характеру, то в продовження цієї думки в межах дослідження вдосконалення інституційної

системи адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство пропонуємо віднести процедури з надання громадянства та його припинення до особливих процедур адміністративного провадження. Прикладом такого роду слугує нам запозичення досвіду з Чеської Республіки (проаналізовано в підрозділі 2.2.), де успішно функціонує адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство. Чітке врегулювання процедури адміністративного провадження з питань громадянства є просто необхідним в сучасних умовах функціонування суспільства. В більшій мірі для вдосконалення інституційної складової адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство особливої уваги потребує питання забезпечення права на друге громадянство людини. Адже обов'язок відмовлятися від другого громадянства для громадян України не передбачений. У зв'язку з цим неможливо не згадати частину першу ст. 19 Конституції України, яка проголошує: «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством».

### ***Висновки до Розділу 3.***

Отже, зважаючи на недосконалості в адміністративно-правовому механізмі забезпечення права на громадянство, зокрема в його структурі, нормативній та інституційній системі ми пропонуємо вжити наступних заходів для вдосконалення його функціонування на практиці:

1. При врегулюванні всіх питань із громадянства пропонуємо виходити з аксіоми: громадянство є визначальним у вирішенні проблеми співвідношення автономії особи як суб'єкта природних прав людини з колективними інтересами. Тому врегульовувати всі питання з громадянства необхідно, з одного боку, виходячи з концепції прав людини та адміністративно-правового механізму забезпечення даного права, а з іншого боку, враховуючи колективні інтереси та суверенітет держави. Цьому сприятиме врахування механізму трискладового

тесту, за допомогою якого визначаються обмеження щодо реалізації права на громадянство.

2. Задля адміністративно-правового забезпечення права на громадянство закордонних українців внести зміни до ст. 8 Закону України «Про громадянство України» таким чином, щоб дія цієї статті поширювалась і на них. А також доповнити зміст цієї статті для забезпечення права на громадянство повнолітніх осіб, які народилися на території України після 24 серпня 1991 р. й не набули за народженням громадянство України та є особами без громадянства або іноземцями, щодо яких подано зобов'язання припинити іноземне громадянство шляхом передбачення можливості подання клопотання про оформлення ними громадянства України.

3. Вжити заходів задля недопущення безпідставного позбавлення громадянства громадянина України, як одиничної складової народу України, адже це буде підставою для обмеження у здійсненні ним цієї влади. Позбавляючи громадянства громадянина України, як індивідуального суб'єкта народу України у множинності якого утворюється народ, чи незаконно обмежуючи його право на громадянство, держава не тільки втрачає правовий зв'язок з особою як громадянином, але й натомість позбавляє дану особу правосуб'єктності виступати джерелом влади і певної складової державного суверенітету. Адже в Україні як суверенній і незалежній, демократичній, соціальній та правовій державі згідно її Основного закону та іншим нормативно-правовим актам, прийнятим на виконання цього закону не існує альтернативного носія суверенітету та джерела влади, аніж народ.

4. Визначено два шляхи вдосконалення неоднозначного нормативно-правового регулювання права на громадянство в осіб-державних службовців. Перший варіант полягає у внесенні відповідних змін до наступних нормативно-правових актів, з метою встановлення обмеження на вступ до служби та дисциплінарну відповідальність у вигляді звільнення при виявленні факту подвійного громадянства, а саме: Закону України «Про статус народного депутата України», Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Закону

України «Про судоустрій та статус суддів», Закону України «Про національну поліцію», Закону України «Про прокуратуру» тощо. Тобто до всіх законів, що стосуються виборних посад, участі в управлінні державними справами, державного апарату, органів місцевого самоврядування, служби в збройних силах, правоохоронних органах, інших спеціальних державних службах. Другий варіант передбачає внесення змін до Конституції України, доповнюючи її положенням про те, що публічні функції і високі посади можуть бути заміщені виключно особами, які мають лише українське громадянство та постійне проживання в країні. Цей шлях визначений як більш ефективний, оскільки таким чином це питання буде врегульовано однозначно і не потребуватиме внесення змін до ряду законодавчих актів.

5. Запропоновано внести зміни до частини 1 ст. 19 Закону України «Про громадянство» та до існуючого положення додати наступне «за умови, якщо особа вступила на державну службу в іноземній державі, що автоматично й буде вважатися добровільним набуттям нею громадянства даної держави». Це, на нашу думку, вирішить проблему, яка виникла при вступі громадянами України на державну службу в Російській Федерації та набутті ними громадянства Російської Федерації після анексії Криму, адже вихід суддів з громадянства України в порядку, передбаченому законодавством України, так і не відбувся.

6. Реформувати законодавство України про громадянство в частині припинення громадянства особи за чітко визначеними в законі підставами в межах сучасного розуміння про права людини. Тобто внесення законопроектів про зміни до Закону України «Про громадянство» в частині припинення громадянства України за факт наявності множинного громадянства, що несе загрозу національній безпеці України, враховуючи адміністративно-правове забезпечення права на громадянство, можливе тільки при чіткому визначенні та обґрунтуванні цих підстав на законодавчому рівні шляхом внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» та до Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України», спрямованої на

реалізацію до 2020 р.». У всіх інших випадках внесення таких змін до Закону України «Про громадянство» буде суперечити концепції права на громадянство, адміністративно-правовому механізму його забезпечення та й взагалі вважається несумісним з усталеними уявленнями про правову демократичну державу, в якій людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

7. Оскільки найгострішим питанням інституціонального забезпечення міграційної політики до сих пір є зосередження комплексу міграційних функцій в єдиному центральному органі виконавчої влади, то врахувавши людиноцентристський підхід до публічного управління у сфері забезпечення прав людини, пропонуємо: завдання та повноваження Міністерства внутрішніх справ України як центрального органу виконавчої влади звести до наступного: Міністерство внутрішніх справ України бере участь у формуванні державної політики з забезпечення дотримання законності та правопорядку у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Таким чином, внести зміни до п. 1 Положення Про Міністерство внутрішніх справ України та визнати нечинною частину 4 п. 3 відповідного Положення.

8. Обґрунтовано доцільність створення Міністерства міграційної політики. Таким чином, у Положенні Про Міністерство міграційної політики повинно бути зазначено наступне: «Міністерство міграційної політики України – це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство міграційної політики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів». А Державна міграційна служба в цій моделі органів публічного управління з питань громадянства буде займатися

виключно наданням адміністративних послуг з питань громадянства в частині натуралізації.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні відповідно до мети та поставлених завдань сформульовано такі основні висновки та пропозиції:

1. Обґрунтовано, що право на громадянство – це особливе суб'єктивне право особи, що становить комплекс вимог особи до держави, в особі органів публічної влади, їх посадових чи службових осіб у адміністративно-правовому забезпеченні їх доступу до громадянства. Громадянство як стійкий правовий зв'язок держави та громадянина є, з одного боку, невід'ємним правом людини, а з іншого – необхідним атрибутом державного суверенітету. Тому врегульовувати всі питання з громадянства необхідно, з одного боку, виходячи з концепції прав людини та адміністративно-правового механізму забезпечення даного права, а з іншого боку, враховуючи колективні інтереси та суверенітет держави. Цьому сприятиме врахування механізму трискладового тесту, за допомогою якого визначаються обмеження щодо реалізації права на громадянство та законні межі втручання держави в право на громадянство.

2. Запропоновано врахувати досвід Чеської Республіки та Республіки Польща, а також безпосередньо внести до каталогу прав та свобод людини і громадянина, закріплених у Конституції України, – право на громадянство, що, в свою чергу, засвідчить новий етап розвитку суспільства та допоможе уникнути правових суперечок щодо природи розуміння громадянства в Україні. За аналогією із формами ст. 27, 28, 29 тощо Конституції України розпочати ст. 25 Конституції України реченням «Кожна людина має право на громадянство».

3. Розмежовано поняття «подвійне (множинне) громадянство» та «друге громадянство». Друге громадянство потрібно розглядати як право особи на друге громадянство, а вже правовий статус подвійного (множинного) громадянства має сприйматися як результат здійснення права на друге громадянство. Тому межі здійснення такого права кожна держава визначає в своєму законодавстві задля поширення чи навпаки уникнення правового статусу подвійного (множинного) громадянства.

4. Визначено поняття адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. Це діяльність держави в особі уповноважених на це органів державної влади з питань громадянства за допомогою адміністративно-правових заходів та засобів, урегульованих правовими нормами, спрямована на юридичне закріплення, охорону, реалізацію прав людини при проходженні адміністративних процедур з отримання, зміни, припинення чи встановлення факту громадянства. Основними ознаками, що характеризують адміністративно-правове забезпечення права на громадянство, є: 1) діяльність спеціально уповноважених органів державної влади з питань громадянства; 2) сукупність організаційно-правових заходів і засобів; 3) система правових гарантій права людини на громадянство; 4) урегульованість відносин переважно нормами конституційного та адміністративного права; 5) відповідні умови закріплення, охорони та реалізації права людини на громадянство; 6) сфера застосування даного адміністративно-правового забезпечення – адміністративні процедури з питань громадянства.

5. Визначено адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство як систему взаємопов'язаних адміністративно-правових засобів, що реалізуються органами публічного адміністрування і спрямовані на регулювання адміністративних правовідносин у сфері адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. А система адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство – це взаємоузгоджена сукупність нормативних та інституційних елементів адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство. Таким чином система адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство містить дві складові підсистеми: нормативну та інституційну.

6. Обґрунтовано доцільність закріплення процесуальних норм адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство на найвищій законодавчий рівень шляхом прийняття Адміністративно-процедурного кодексу з урахуванням того, що матеріальні норми, які стосуються законодавчого забезпечення права на громадянство, за ієрархією знаходяться на

вищому рівні, аніж процесуальні, натомість, процесуальних норм є велика кількість, іноді навіть суперечливих між собою.

7. Запропоновано віднести процедури з питань громадянства до особливого виду адміністративного провадження, предметом якого буде діяльність органів публічної адміністрації з метою прийняття рішень щодо конкретної справи про набуття, зміну чи припинення громадянства України особи, що звернулася. У рамках спеціальної адміністративної процедури компетентний адміністративний орган прийматиме рішення на основі загальних норм Адміністративно-процедурного кодексу та Закону України «Про громадянство». Доповнити Закон України «Про громадянство» бланкетними нормами права, в яких законодавець вмістить відсилання до Адміністративно-процедурного кодексу.

8. Визначено проблему неоднозначного нормативно-правового регулювання права на громадянство в осіб – державних службовців. Задля однозначного регулювання цих питань із метою уникнення процедури внесення змін до ряду законодавчих актів, запропоновано доповнити зміст Конституції України положенням, що публічні функції і високі посади можуть бути заміщені особами, які мають лише українське громадянство та постійне проживання в країні.

9. Запропоновано внести зміни до частини 1 ст. 19 Закону України «Про громадянство» та до чинного положення додати наступне: «за умови, якщо особа вступила на державну службу в іноземній державі, що автоматично й буде вважатися добровільним набуттям нею громадянства даної держави». Це, на нашу думку, вирішить проблему, яка виникла при вступі громадянами України на державну службу в Російській Федерації та набутті ними громадянства Російської Федерації після анексії Криму, адже вихід суддів із громадянства України в порядку передбаченому законодавством України, так і не відбувся.

10. Задля адміністративно-правового забезпечення права на громадянство закордонних українців внести зміни до ст. 8 Закону України «Про громадянство України» таким чином, щоб дія цієї статті поширювалась і на них. А також

доповнити зміст цієї статті для забезпечення права на громадянство повнолітніх осіб, які народилися на території України після 24 серпня 1991 р. й не набули за народженням громадянство України та є особами без громадянства або іноземцями, щодо яких подано зобов'язання припинити іноземне громадянство шляхом передбачення можливості подання клопотання про оформлення ними громадянства України.

11. Обґрунтовано необхідність концептуально переглянути реформування законодавства України про громадянство в частині припинення громадянства особи за чітко визначеними в законі підставами у межах сучасного розуміння про права людини та модернізованого поняття адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. Тобто внесення законопроектів про зміни до Закону України «Про громадянство» в частині припинення громадянства України за факт наявності множинного громадянства, що несе загрозу національній безпеці України, може бути можливе тільки при чіткому визначенні та обґрунтуванні цих підстав на законодавчому рівні шляхом внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» та до Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України», спрямованої на реалізацію до 2020 р.».

12. Обґрунтовано доцільність створення Міністерства міграційної політики. В Положенні про Міністерство міграційної політики повинно бути зазначено наступне: «Міністерство міграційної політики України – це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство міграційної політики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів». Відповідно, Державна міграційна служба України в цій моделі органів публічного управління з питань громадянства стає

центральним органом виконавчої влади, що займатиметься виключно наданням адміністративних послуг із питань громадянства в частині натуралізації особи.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексеев С.С. Восхождение к праву: поиски и решения: монография. Москва: НОРМА, 2001. 752 с.
2. Савчин М.В. Права людини у світлі конституційної реформи. *Український часопис міжнародного права*. 2015. Спеціальний випуск: Міжнародне право і Конституція України. С. 67–79.
3. Конституція України : станом на 1 верес. 2016 р. / Верховна Рада України. Харків : Право, 2016. 82 с.
4. Теория государства и права / под ред. Г.Н. Манова. Москва: Юристь, 1996. 485 с.
5. Лісовий В. С. Культура – ідеологія – політика: збірка есеїв. Київ: Вид-во ім. Олени Теліги, 1997. 352 с.
6. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.
7. Європейська конвенція про громадянство від 6 листопада 1997р. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 13. Ст. 359.
8. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III // *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 13. Ст.65.
9. Черних Є. М. Проблеми понятійних ознак суб'єктивного права. *Публічне право*. 2014. №4. С. 213–220.
10. Конституційне право України: підручник / за ред. Ю. М.Тодици, В. С. Журавського. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.
11. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: підручник. Київ: Прецедент, 2006. 344 с.
12. Винокуров А. А. Развитие института гражданства: современные тенденции и конституционно-правовой опыт России: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юр. наук: 12.00.02. Москва, 2006. 31 с.
13. Майданик О. О. Про інститут громадянства України. *Право України*. 1999. №2. С. 70–75.
14. Тодика Ю. М. Громадянство України: конституційно-правовий аспект: навч. посіб. Харків: Факт, 2002. 254 с.
15. Черниченко С.В. Международно-правовые вопросы гражданства: монография. Москва: Юрайт, 1968. 299с.
16. Златопольский Д. Л. Государственное устройство СССР: монография. Москва: Госюриздат, 1960. 300с.

17. Румянцев О. Г., Додонов В. Н. Юридический энциклопедический словарь. Москва: ИНФРА-М, 1997. 384 с.
18. Шевцов В. С. Гражданство в Советском союзном государстве: монография. Москва: Юридическая литература, 1969. 167 с.
19. Международное право: общая часть / под ред. И.И. Лукашук. Москва: Волтерс Клувер, 2005. 432 с.
20. Международное право: учебник / под ред. В.И. Кузнецова. Москва: Юристъ, 2001. 647 с.
21. Кутафин О. Е. Российское гражданство: монография. Москва: Юристъ, 2003. 587 с.
22. Конституционное право: учебник / под ред. А.Е. Козлова. Москва: Издательство БЕК, 1996. 464 с.
23. Петров Ю. А. Соотношение понятий гражданства, правоспособности, правового положения граждан. *Вестник Ленинградского университета*. 1984. № 5. С. 115–119.
24. Тункин Г. Е. Закон о гражданстве СССР. *Советское государство и право*. 1979. № 7. С. 111–134.
25. Атанязова Ю. А. Современные тенденции в международно-правовой регламентации вопросов гражданства в свете опыта Европейского Союза: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юр. наук: 12.00.10. Москва, 2004. 16 с.
26. Великоречанін П. О. Політико-правова сутність громадянства. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 3. С. 107–110.
27. Ondrej Jan, Potocny Miroslav. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 6. doplněné a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 556 s.
28. Суржинський М. І. Громадянство як конституційно-правовий інститут: автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юр. наук: 12.00.02. Київ, 2009. 23 с.
29. Чуприс О. И. Понятие и правовая характеристика гражданства. *Право и демократия: межвуз. сб. науч. трудов*. 1997. Вып. 8. С. 44–51.
30. Бедрій Р. Б. Громадянство України: конституційно-правові основи: автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юр. наук: 12.00.02. Київ, 2005. 16 с.
31. Černý Václav, Valasek Miloš. *České státní občanství: ucelený výklad právních předpisů upravujících státní občanství České republiky v návaznosti na státní občanství ČSR, ČSSR a ČSFR*. Praha: Linde Praha. 1996. 478 s.

32. Filip Jan. Státní občanství v judikatuře Ústavního soudu ČR. Právní zpravodaj / *Casopis pro právo a podnikání*. 2002. č. 4.S. 9– 11.
33. Турубинер А. Энциклопедия государства и права / под ред. П. С. Стучки. Москва: издательство Ком. Акад. 1925. Т. 1. 527 с.
34. Махненко А.Х. Основные институты государственного права европейских стран народной демократии: монография. Москва, 1964. 327 с.
35. Бойцов В. Я. К вопросу о понятии гражданства как государственно-правового отношения. *Сборник ученых трудов Свердловского юрид. института*. 1969. Вып. 9. С. 18–26.
36. Миронов О.О. Субъекты советского государственного права: монография. Саратов, 1975. 81 с.
37. Ústava České republiky / Bahylová Lenka, a další; ed. Filip Jan. Praha: Linde, 2010. 1533 s.
38. Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве: монография. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1974. 189 с.
39. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Вид. 2-ге переробл. І допов. Київ: Алерта, 2011. 520 с.
40. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів 2,4,7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №40. Ст. 263.
41. Про ратифікацію Європейської конвенції про видачу правопорушників від 1957 р., Додаткового протоколу від 1975 р. та Другого додаткового протоколу від 1978 р. до Конвенції: Закон України від 16 січня 1998 р. №43/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 23. Ст. 129.
42. Про приєднання України до Європейської конвенції про передачу засуджених осіб від 1983 р.: Закон України від 22 вересня 1995 р. № 337/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1995. № 31. Ст. 248.
43. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. Москва: Норма, 2008. 448 с.
44. Фулей Т.І. Застосування Конвенції про захист прав і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя в адміністративному судочинстві: навч.-метод. посіб. для тренерів навч. курсу для суддів. Київ: ВАІТЕ, 2016. 116 с.
45. Савчин М.В. Порівняльне конституційне право: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 328 с.

46. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43
47. Ларін М. Подвійне громадянство, як валіза з подвійним дном? *Юридичний вісник України*. 2004. № 45. С. 10.
48. Юридична енциклопедія : у 6 т. / гол. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: Укр. енцикл., 2002. Т. 4: Н–П. 720 с.
49. Романюк С.О. Інститут подвійного громадянства у сучасному праві. *Проблеми і перспективи розвитку національної економіки в умовах євроінтеграції*: зб. тез доповідей міжнар. наук.-практ. конф. Севастополь, 2011. С. 484–487.
50. Гражданство в Российской Федерации: Российские и международные акты. Комментарии законодательства / под ред. В. Ф. Миронова. Москва: НОРМА, 2003. 512 с.
51. Бедрій Р. Б. Конституційно-правові основи громадянства України: монографія. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2006. 164 с.
52. Чалий П. Елемент державності – інститут громадянства. *Політика і час*, 2001. № 1. С. 38–46.
53. Копиленко О. Проблеми подвійного громадянства в законодавстві України. *Юридичний вісник України*. 1999. № 4. С. 28–31
54. Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Наук. думка, 2000. 732 с.
55. Суржинський М.І. Інститут громадянства України: конституційно-правовий аспект: монографія / за ред. Ю.С. Шемшученко, НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: Наук. думка, 2011. 214 с.
56. Огнівець І. В. Подвійне громадянство: міжнародний досвід. *Науковий вісник Дипломат. акад. України*. К, 2000. Вип.4. С.211–217.
57. История политических и правовых учений : учеб. для вузов / под ред. В. С. Нерсисянца. Москва: Норма, 2006. 944 с.
58. Black A. *Political Thought in Europe 1250 – 1450*. England: Cambridge University Press, 1992. 224 p.
59. Tuck R. *Natural Rights Theories: Their Origin and Development*. England: Cambridge University Press, 1979. 185 p.
60. Смородин Н. М. История развития гражданства. *Вестник Московского университета МВД России*. 2004. №4. С.145–149.

61. Исаков Б.А. Проблемы реализации института двойного (множественного) гражданства в Кыргызской республике. *Вестник КРСУ*. 2009. № 4, том 9. С. 31–34.
62. Хансон В. Д. Звезда Эллады не взошла. А что, если бы? Альтернативная история / пер. с англ. В. Волковского. Москва: АСТ; СПб.: Terra Fantastica, 2003. 604 с.
63. Бузескул В. Идеал свободы и равноправия. История афинской демократии. Харьков: Типография В. Скорнякова, 2004. 512 с.
64. Диоген Лаэртский. О жизни, учениях и изречениях знаменитых философов / пер. с древнегреч. М.Л. Гаспарова. Изд. 2-е, испр. и доп. Москва: Мысль, 1986. 571 с.
65. Арістотель. Політика / пер. з давньогрецької О. Кислюка. Київ: Основи, 2000. 239 с.
66. Лазарев В.В. Основні етапи становлення і розвитку процедур з питань громадянства. *Право і суспільство*. 2015. №2. С.171–177.
67. Колобова К. М. Древняя Спарта (X-VI ст. до н.е.): учеб. пособ. Ленинград: Наука, 1957. 440 с.
68. Садилов В.Н. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права: учеб. пособ./ под ред. проф. З.М. Черниловского. Москва: Гардарика, 1998. 414с.
69. Себайн Дж., Торсон Г, Томас Л. Історія політичної думки/ пер. з англ. Київ: Основи. 2001. 838 с.
70. История политических и правовых учений: учебник / под ред. О. Э. Лейста. Москва: ИКД «Зерцало», 2002. 688 с.
71. Резнік О. Ідея громадянства як проблема інституціоналізації державних утворень: історико-соціологічний аналіз. *Соціальні виміри суспільства*. 2004. Вип. 7. С. 342–359.
72. Вовк В.М. Чужий (іноземець) – від rechtlos до римського громадянина. *Форум права*. 2010. № 4. С.145–149.
73. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права: учебник. Москва: Юристъ, 1996. 576с.
74. Макаруч В.С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн: навч. посіб. Київ: Атіка, 2001. 592с.
75. Баландьє Ж. Політична антропологія / пер. з фр. О. Хоми. Київ: Альтерпрес, 2002. 252 с.

76. Пасько І.Т. Громадянське суспільство і національна ідея. Україна на тлі європейський процесів: компаративні нариси. Донецьк: ЦГО НАН України, 1999. 184 с.
77. Миронов О.О., Горовцев Д.Е. Гражданин России: историко-правовой очерк / под ред. Г.Г. Каспарова. Москва, 1997. 130 с.
78. Дживелегов А. К. Средневековые города в Западной Европе. Москва: ИД «Книжная находка», 2002. 304 с.
79. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підр. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 480с.
80. Гессен В. М. Подданство, его установление и прекращение. Санкт-Петербург : Типография «Правда», 1909. Т.1.448с. URL: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=235898>. (дата звернення: 11.09.2018).
81. Задоянчук О.І. Громадянське суспільство: монографія. Київ: Знання, 1999. 18с.
82. Градовский А. Начала русского государственного права: в 3 т. Санкт-Петербург: Типография М. Стасюлевича, 1875. Т.1. 436 с.
83. Заяць О. Громадяни Львова XIV–XVIII ст.: правовий статус, склад, походження. – Київ – Львів, 2012. 558 с.
84. Turner Bryan S. Citizenship. Critical Concepts. London: Routledge, 1994. 407р.
85. ЮргенГабермас. Громадянство і національна ідентичність. Умови громадянства / за ред. Варта ван Стінбергена: пер. з англ. Іваненко О. О. Київ: Український Центр духовної культури, 2005. 264 с.
86. Гаазька конвенція, що регулює деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство від 12 квітня 1930 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_218](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_218) (дата звернення: 06.06.2017.)
87. Bennouna M. De la reconnaissance d'un «droit à la nationalité» en droit international. Droit international et nationalité: Colloque de Poitiers. Paris : Editions A. Pedone, 2012. P. 119–125.
88. Pavlíček V. Ústavní právo a státověda. II. Díl. Ústavní právo České republiky. Praha: LINDE, 2004. 248 s.
89. Фрицький О.С. Конституційне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком-Інтер, 2004. 510 с.
90. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підр. Київ: В-во «Наукова думка», 2003. 730 с.

91. Чуйко З.Д. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 8. С. 81–89.
92. Словник української мови: у 11 т. / гол. ред. І.К. Білодід. Академія наук Української РСР. Інститут мовознавства. Київ: Наукова думка, 1972. Т. 3. 744 с.
93. Барсуков К.В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 20 с.
94. Загальна теорія держави і права: підр. / О.В. Петришин О.В. та ін.; за ред. М.В. Цвік. Харків: Право, 2002. 457с.
95. Загальна теорія держави і права: підр. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів освіти / М.В. Цвік та ін. Харків: Право, 2002. 432 с.
96. Лазур Я.В. Забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління: дис. док. юр. наук: 12.00.07 / Інст. Законодавства Верховної Ради України. Київ, 2011. 454 с.
97. Олійник А.Ю., Гусарев С.Д., Слюсаренко О.Л. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 176 с.
98. Тацишин І.Б. Адміністративно-правове забезпечення інформаційних відносин в галузі реклами: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: 12.00.07. Львів, 2009. 18 с.
99. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: монографія. Київ: Алерта, 2008. 153 с.
100. Наливайко О.І. Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права. *Держава і право*: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. Вип. 12. С. 18–24.
101. Горностаї К.О. Захист, охорона, гарантії прав і свобод людини і громадянина: співвідношення понять. *Держава і право*: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. Вип.12. С.51–55.
102. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043) (дата звернення: 06.06.2017.)

103. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 4 січня 1969 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_105](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105) (дата звернення: 06.06.2017.)

104. Американська конвенція з прав людини від 22 листопада 1969 р. URL: <http://base.garant.ru/2559460/> (дата звернення: 06.06.2017.)

105. Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 3 вересня 1981 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_207](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207) (дата звернення: 06.06.2017.)

106. Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021) (дата звернення: 06.06.2017.)

107. Mezmur B. D. Intercountry adoption as a measure of last resort in Africa: advancing the rights of a child rather than a right to a child. *Sur-International journal on human rights*. 2009. Vol. 10. P. 83–104.

108. Погорілко В. Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: підр. Київ: Наук. думка, 2006. 344 с.

109. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 568 с.

110. Рубач Л., Мілорава М., Коцюба В. Громадянство: набуття та припинення: монографія. Київ: Фурса, 2009. 68 с.

111. Законодавчі та нормативно-правові акти, які регулюють міграційні процеси, реєстрацію фізичних осіб, питання громадянства, оформлення документів: зб. док : у 2 т. Київ, 2007. Т. 1. 380 с.

112. Про правонаступництво України: Закон України від 12 вересня 1991 р. № 1543-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 46. Ст.617.

113. Хараджа О. О. Історія становлення принципу єдиного громадянства в Україні. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 209–214.

114. Питання Комісії при Президентові України з питань громадянства: Указ Президента України від 19 серпня 2010 р. № 826/ 2010. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 158.

115. Питання Державної міграційної служби України: Указ Президента України від 2 вересня 2013 р. № 473/2013. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1239.

116. Чирик О. Ю. Адміністративно-правові засади набуття громадянства України: дис. канд. юр. наук: 12.00.07 / Харків, 2015. 211 с.

117. Skulová S. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. 279 s.

118. Суржинський М. І. Система державних органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства пострадянських країн: порівняльний аналіз. *Держава і право*: зб. наук. праць. 2010. Вип. 2 (48). С.156–162.

119. Конституційне право України: підр. / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. Харків: Право, 2008. 416 с.

120. Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»: Указ Президента України від 27 березня 2001 р. № 215. *Офіційний вісник України*. 2001. № 13. Ст. 533. (втратив чинність).

121. Про внесення змін до Указу Президента України від 27 березня 2001 р. №215: Указ Президента України від 29 березня 2016 р. № 120/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. №27. Ст. 1072.

122. Тодыка Ю. Н. Гражданство Украины: конституционно-правовой аспект: учеб. пособ. Харьков: Факт, 2002. 254 с.

123. Лазарев В.В. Система органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України: компетенція та організація роботи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. №1. С. 32–36.

124. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 094. Ст. 3334.

125. Деякі питання державного управління у сфері міграції: Постанова Кабінету Міністрів від 7 липня 2010 р. № 559. *Офіційний вісник України*. 2010. № 51. Ст. 1696.

126. Про затвердження Положення про Державну міграційну Службу України: Постанова Кабінету Міністрів від 20 серпня 2014 р. № 360. *Офіційний вісник України*. 2014. № 69. Ст. 1923.

127. Микитенко Є. В. МВС України як суб'єкт здійснення державної міграційної політики. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2011. № 3 (46). С.104–109.

128. Про затвердження зразків документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України: Наказ Міністерства закордонних справ від 20 липня 2006 р. № 716. *Офіційний вісник України*. 2006. №45. Ст. 3029. (втратив чинність).

129. Про Конституційний суд України: Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. №35. Ст. 376.

130. Рішення Конституційного Суду України N 1 – 8/2010 від 17 лютого 2010. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 2. Ст. 67.

131. Конституція Республіки Польща / з передм. В.М. Шаповала. Київ: Москаленко О.М., 2018. 82 с.

132. Ustawa O obywatelstwie polskim z dnia 2 kwietnia 2009 r. Nabywanie obywatelstwa polskiego. *Fundacja instytut na Rzecz państwa prawa*. LUBLIN. 2013. S. 175–199.

133. Ілона Трохимчик-Савчук. Польське громадянство – не привілей, а право: веб-сайт. URL: [http://naszwybir.pl/wp-content/uploads/2012/07/k2\\_attachments\\_Czerwen\\_2012\\_N11\\_1.pdf](http://naszwybir.pl/wp-content/uploads/2012/07/k2_attachments_Czerwen_2012_N11_1.pdf) (дата звернення: 11.12.2018).

134. Valášek M., Kučera V. Státní občanství zákon o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky a vybrané související právní předpisy a mezinárodní dokumenty: komentář. Praha: Linde a.s. 2006. 316s.

135. Emmert F. Česká republika a dvojí občanství. Praha: C. H. Beck. 2011. 130s.

136. Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů, čl. 12: Zákon č. 1/1993Sb. URL: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cze128281.pdf>. (дата звернення: 02.02.2019).

137. O státním občanství České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů: Zákon č. 186/2013Sb.. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2013-186> (дата звернення: 02.02.2019).

138. Harvanek J. Teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2008. 439 s.

139. Filip J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 458 s.

140. Nález Ústavního soudu ze dne 3. června 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09. URL: <https://www.zakony.cz/zakony/2009/1/zakon-40-2009-Sb-SB200940> (дата звернення: 18.12.2018).

141. Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04. URL: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=3-252-04> (дата звернення: 18.12.2018).

142. Skulova S. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. 386 s.

143. Skulova S. Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 241s.

144. Mazanec M. Soudní judikatura ve věcech správních 1993 – 1997. Praha: Linde Praha a. s., 1999. S.10–12.

145. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.

146. Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti Ústavního pořádku České republiky ve znění pozdějších předpisů, čl. 36.: Zákon č. 2/1993 Sb. URL: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html> (дата звернення: 06.10.2018).

147. Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 77/97. URL: <https://iudictum.cz/2287/6-a-25-2002-42> (дата звернення: 07.10.2018).

148. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42. URL: <https://iudictum.cz/2287/6-a-25-2002-42> (дата звернення: 07.10.2018).

149. Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2942-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 17. Ст.118.

150. Про закордонних українців: Закон України від 4 березня 2004 р. № 1582-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 25. Ст. 343.

151. Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. №20. Ст. 99.

152. Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради з прав людини: веб-сайт. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/statistics/> (дата звернення: 17.03.2019).

153. Конституційне право України: підр. для студентів вищих навч. закладів / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.

154. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_118](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118) (дата звернення: 12.05.2018).

155. Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство: Закон України від 20 вересня 2006 р. № 163-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 45. Ст.437.

156. Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України»: Закон України від 16 червня 2005 р. № 2663-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №20. Ст. 277.

157. Рішення Європейського Суду з прав людини від 21.06.2016 щодо справи № 76136/12 «Рамадан проти Мальти». URL:<http://hudoc.echr.coe.int/eng> (дата звернення 16.06.2018).

158. Конституції нових держав Європи та Азії / за ред. С. Головатого. Київ: Укр. Правн. Фундація. Вид-во «Право», 1996. 780 с.

159. Конституція Республіки Грузія від 24 серпня 1995 р. «Свободная Грузия». 1995. Ч. 2. Ст. 13.

160. Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23 May 1949, zuletzt geändert vom 3 Nowember 1995. *Bundesgesetzblatt*. Art. 16. S. 1.

161. Verfassung der Republik Polen vom 22 April 1997. *Osteuropa Recht*. 1997. Н. 2 – 3. S. 223–276.

162. Gesetzesdekret № 3370 vom 29 September 1955 über die griechische Staatsangehörigkeit mit den Änderungen durch Gesetze № 481/ 1968, № 1329/1983 und № 1438/1984. *Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht (Loseblattsammlung)*. Frankfurt a. M.: Verlag für Standesamtswesen. «Griechenland». S. 154–207.

163. Шемшученко Ю.С. Конституційне право України. Академічний курс: підр.: у 2 т. Київ: Юридична думка, 2008. Т.2. – 352 с.

164. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої ст. 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої ст. 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) № 6-рп/2005. *Урядовий кур'єр*. 2005. №198.

165. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины : проблемы теории и практики: монограф. Харьков: Факт, 2000. 608 с.

166. Скакун О.Ф. Бондаренко Д.А. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / под. ред. О.Ф. Скакун. Харьков: Эспада, 2007. 488 с.

167. Юридична енциклопедія для юнацтва / за ред. С. В. Ківалова, Ю.М. Оборотові. Одеса: Юрид. літ., 2006. 404 с.

168. Про національну безпеку: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Голос України*. 2018. № 122.

169. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. №26. Ст.892.

170. Свиридова Д. Права людини в Україні 2014// Доповідь правозахисних організацій. URL: <http://helsinki.org.ua/> (дата звернення: 19.09.2018).

171. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

172. Зозуля І.В. Нормативно-правове регулювання запобігання проходження державної служби біпатридам. *Право і безпека*. 2012. №2. С.34–39.

173. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. №20. Ст. 190.

174. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

175. Суржинський М. І. Множинне (подвійне) громадянство та національна безпека України. *Сучасні проблеми правової системи України: зб. матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф. Львів: Галиц. вид. спілка*. 2015. Вип.7. С.83–84.

176. Дрьомов С.В. Інститут громадянства як регулятор впливу на стан забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2017. 90 с.

177. Рабінович П.М. Законодавство України та норми міжнародного права: критерії відповідності. *Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом: матеріали наук.-практ. конф. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України*. 1998. 300 с.

178. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом: матеріали наук.-практ. конф. Жовтень 1998 р. / за ред. В.Ф. Опришко. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. 446 с.

179. Тимченко Л. Д. Международное право: учеб. Харьков: Консум, 1999. 528 с.

180. Марченко М. Н. Сравнительное правоведение. Общая часть: учеб. Москва: Зерцало, 2001. 560 с.

181. Daniels J. Ghana. *International Encyclopedia of Comparative Law*. N.Y. 1975. Vol. 1. Ch. 5.

182. Опришко В. Питання гармонізації законодавства України з міжнародним правом і національними правовими системами. *Право України*. 1999. № 8. С. 12–16.

183. Отто Люхтерхандт. До проблеми гармонізації законодавства України з Європейською конвенцією про захист прав і основних свобод людини. *Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом: матеріали науково-практичної конференції*. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. 300 с.

184. Гомонай В.В. Зближення законодавства України з правовою системою Європейського союзу. *Держава і право*. 2009. Вип. 44. С. 204–212.

185. Баймуратов М., Максименко С. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу: політико-правовий аналіз. *Право України*. 2003. № 10. С. 101–104.

186. Баймуратов М., Максименко С. Імплементация норм міжнародного права про свободу пересування і вибір місця проживання у право України. *Право України*. 2003. № 9. С. 133–138.

187. Суботенко В. Сумісність положень законодавства України з Конвенцією про скорочення безгромадянства 1961 р. та Конвенцією про статус апатридів 1954 р.: наук. дослідж. Київ: УВКБ ООН. 2005. 220 с.

188. Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України»: Закон України від 16 червня 2005 р. № 2663-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 30. Ст. 408.

189. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 16. Ст. 146.

190. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19 – 20. Ст. 179.

191. Про імміграцію: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2491-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 41. Ст. 197.

192. Про протидію торгівлі людьми: Закон України від 20 вересня 2011 р. № 3739-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19 – 20. Ст. 173.

193. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні 2015 р.: веб-сайт.

URL:[http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Dopovid\\_2016\\_final.pdf](http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Dopovid_2016_final.pdf)(дата звернення: 15.05.2018).

194. Про громадську раду при Державній міграційній службі: Наказ ДМС Про затвердження Положення про Громадську раду при ДМС від 24 квітня 2018 р. № 67. URL:[https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/grom\\_rada/n\\_2015160.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/grom_rada/n_2015160.pdf)(дата звернення: 15.01.2019).

195. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів від 15 лютого 2002 р. № 153. *Урядовий кур'єр*. № 53. (втратила чинність).

196. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. *Урядовий кур'єр*. № 214.

197. Денисюк С. Ф. Напрямки розвитку міграційної політики в Україні. *Форум права*. 2008. № 3. С.111–115.

198. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. *Урядовий кур'єр*. № 207.

199. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. №38. Ст. 385.

200. Прилипчук О. Європейський адміністративний простір: принципи та засади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2 (29). С.46–50.