

*Лазарев В. В.,**викладач кафедри загальноправових дисциплін
факультету права та масових комунікацій**Харківського національного університету внутрішніх справ*

СТАДІЇ РОЗГЛЯДУ ПИТАНЬ, ЩО ПОВ'ЯЗАНІ З ГРОМАДЯНСТВОМ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена стадіям розгляду питань, пов'язаних із громадянством України, визначенню основних та додаткових стадій.

Ключові слова: громадянство, набуття громадянства, припинення громадянства, стадії.

Постановка проблеми. Громадянство є одним з атрибутів сучасної держави, тому питання громадянства традиційно є особливо актуальними й політично загостреними в новостворених державах та державах, які перебувають на початку свого самостійного шляху. Це повною мірою стосується й України, яка хоч і ствердилася на міжнародній арені як суверенна держава, проте все ще перебуває на стадії розбудови власної державності. Актуальність зазначеної проблематики посилюється динамікою політико-правового життя в нашій країні та необхідністю вдосконалення національного законодавства у сфері громадянства, стадій розгляду питань, пов'язаних із громадянством.

Ступінь розробленості теми. Проблеми громадянства (підданства) традиційно перебувають у полі зору вітчизняних конституціоналістів. Їх досліджували у своїх працях провідні дореволюційні державознавці (С.О. Єгізаров, М.М. Коркунов, Б.М. Чичерін) і вчені радянської державно-правової школи (С.А. Авак'ян, М.А. Нікіфорова); досліджували їх і багато сучасних українських конституціоналістів (Л.М. Альбертіні, Р.Б. Бедрій, О.С. Лютюк, Н.А. Ришняк, Ю.М. Тодика, П.Ф. Чалий та інші). Проте наявні на сьогодні дослідження присвячені, здебільшого, з'ясуванню політико-правової сутності громадянства, пошуку оптимального набору підстав його набуття та припинення, шляхів імплементації міжнародно-правових стандартів у даній сфері тощо. Водночас питання механізму реалізації права на громадянство, в тому числі стадій розгляду питань, пов'язаних із громадянством України, наразі не стали предметом самостійного конституційно-правового дослідження.

Метою даної роботи є визначення стадій порядку розгляду питань, пов'язаних із громадянством України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розгляд будь-якої юридичної справи потребує проходження певних стадій. Не є винятком і розгляд справ щодо громадянства України. Таким чином, цілком справедливо можна зазначити, що провадження у справах щодо зміни громадянства складається з кількох послідовно розташованих за часом стадій, які об'єднані єдиною процесуальною метою [1, с. 50]. На кожній стадії здійснюються певні процесуальні дії, що ведуть до загального вирішення справи. Стадії органічно пов'язані між собою. Кожна наступна, як

правило, починається лише після того, як закінчено провадження у попередній [2, с. 84], і характеризується вирішенням загальних завдань і цілей, притаманних цій стадії провадження [3, с. 166]. Таким чином, можемо зробити висновок, що провадження у справах із питань громадянства України – це, передусім, процес, структурними елементами якого, як відомо, є стадії [4]. З'ясування кількості цих стадій, їх порядку і змісту є важливим завданням, яке постає наразі перед нами.

Здійснюючи аналіз вітчизняної та закордонної наукової літератури у зазначеній сфері, а також діяльності правозастосовних органів, доцільно зробити висновок, що під стадією провадження у справах необхідно розуміти спрямовану на досягнення матеріально обумовленого процесуально-правового результату, динамічну, відносно відокремлену сукупність процесуальних дій уповноважених суб'єктів, що об'єднані у просторі та часі, характеризуються особливими засобами і формами їх здійснення та забезпечують логічну послідовність розгляду справи. Кожна зі стадій провадження характеризується наявністю сукупності ознак, за якими вона може бути відокремлена від інших стадій [4]. Водночас варто зазначити, що в законодавстві України щодо громадянства ці стадії спеціально не виділяються, хоча зміст правових норм дає підстави для цього.

Із метою визначення стадій розгляду питань щодо громадянства, на нашу думку, слід звернутися до галузевих процесуальних дисциплін. В юридичній літературі питання порядку розгляду справи досліджуються в теорії юридичного процесу, кримінально-процесуальному праві, цивільному процесі, адміністративному праві. У цивільному процесі М.Й. Штефан [5, с. 21] виділяє п'ять, сім, вісім стадій розгляду справи. В адміністративному праві В.М. Котенко [6] розподіляє стадії розгляду справи на дві основні групи. Ю.П. Битяк [7, с. 213], О.І. Остапенко [8, с. 102] виділяють чотири стадії розгляду справи. Водночас В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко [9], В.В. Іщенко [10, с. 231] виділяють п'ять стадій. У теорії юридичного процесу В.М. Горшеньов [11, с. 126] акцентує увагу на тому, що є три головні стадії розгляду юридичної справи.

Питання стадій розгляду юридичної справи у вітчизняній науці наразі залишається дискусійним. Досліджуючи праці зазначених науковців, можна відзначити, що вказаними дослідниками було визначено різну кількість стадій розгляду справи. Для визначення основних стадій розгляду справи щодо зміни громадянства, на нашу думку, перш за все варто звернутися до теорії юридичного процесу. У теорії юридичного процесу визначення стадій засноване, головним чином, на логічній послідовно-

сті здійснення певних операцій під час реалізації норм права у формі їх застосування. Таке визначення дозволяє краще простежити діяльність державних органів і посадових осіб із застосування права, а також вдосконалення її, підвищення ефективності. Наразі виділяються наступні стадії: 1) встановлення фактичних обставин справи; 2) вибір та аналіз норми, яка закріплює операції, пов'язані з аналізом юридичних норм, встановленням їх юридичної сили тощо; 3) вирішення справи, що виражене в акті застосування права [11, с. 126].

Стадії розгляду справи можна визначити як самостійні, пов'язані між собою процесуальними нормами частини процесу, розмежовані одна від одної підсумковим процесуальним рішенням, які характеризуються безпосередніми завданнями, колом органів та осіб – учасників провадження у справі, порядком виконання процесуальних дій і характером процесуальних відносин. Розгляд питань щодо громадянства проходить усі зазначені стадії.

Стадії розгляду питань, пов'язаних із громадянством України, тісно пов'язані між собою спільним завданням, єдністю принципів. Окрема стадія відрізняється від інших конкретним завданням, що має бути вирішено на цій стадії, певним колом учасників, специфікою процесуальних відносин і форм, а також прийнятими підсумковими рішеннями. Розв'язання завдання на кожній стадії оформлюється спеціальним процесуальним документом, який ніби підсумовує діяльність. Після прийняття такого акта розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою, наступна, як правило, починається лише після того, як закінчено попередню. На новій стадії перевіряється те, що було зроблено раніше, а також проводяться нові процесуальні дії.

Для визначення стадій розгляду питань щодо набуття або припинення громадянства України варто, на наш погляд, детально дослідити порядок розгляду питань щодо громадянства.

Першим кроком у процесі розгляду питань, що пов'язані з громадянством, є, як правило, звернення до уповноважених державних органів за консультацією з питань підготовки відповідних документів для набуття або припинення громадянства України. Спочатку необхідно визначитись із контрагентом, тобто з уповноваженим державним органом. Аналізуючи ст. 4 Указу Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» [13] (далі Порядок провадження), можна дійти висновку, що оформлення набуття або припинення громадянства України визначається місцем проживання заявника, зокрема:

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

Чинний Порядок провадження сформовано на іншій основі, а саме залежно від правового статусу заявника. На нашу думку, такий підхід є більш доцільним.

Після звернення до відповідної установи посадова особа територіального підрозділу у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб під час спілкування з особою, яка звернулася з питань громадянства

України, з'ясовує, чи має вона правові підстави для набуття громадянства України і які саме. Після цього заявникові пропонується заповнити необхідну заяву та надати документи, передбачені Порядком провадження [14]. Варто зауважити, що законодавством України дається вичерпний перелік документів, які необхідно подавати під час зміни громадянства. При цьому варто відзначити, що в разі звернення особи до відповідних органів уперше консультація проводиться лише з питань зміни громадянства, а також надається перелік документів, які необхідно підготувати для порушення справи щодо зміни громадянства.

Перша стадія провадження у справах із питань громадянства України вважається закінченою з моменту прийняття заяви і відповідних документів посадовою особою міграційної служби і реєстрації цієї заяви у відповідному журналі.

Таким чином, на першій стадії розгляду справи беруть участь дві сторони: представник державних органів (посадова особа територіального підрозділу міграційної служби) та особа, яка бажає набуття або припинити громадянство. Відповідно розподілені й обов'язки. Так, особа, яка бажає змінити громадянство, готує і надає необхідні для порушення справи документи, посадова особа перевіряє правильність і відповідність цих документів.

Перша стадія розгляду справ щодо зміни громадянства закінчується одночасно із прийняттям документів у зацікавленої особи посадовою особою територіального підрозділу міграційної служби шляхом ухвалення відповідного правозастосовного акта про початок провадження у справі щодо зміни громадянства. Цю стадію можна кваліфікувати як підготовку необхідних документів і подачу заяви (подання).

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

Таким чином, на другій стадії розгляду питань щодо зміни громадянства будь-якою особою задіяні лише повноважні державні органи. Друга стадія розгляду питань щодо зміни громадянства полягає у перевірці наданих для зміни громадянства документів і підготовці висновку з цього питання. Водночас варто відзначити, що друга стадія розгляду справ щодо зміни громадянства включає лише перевірку документів і наявності підстав для зміни громадянства. Вона закінчується передачею належно оформлених і перевірених документів щодо зміни громадянства для прийняття остаточного рішення. Цю стадію ми можемо назвати як стадія розгляду документів і підготовки висновку за ними.

Третя стадія розгляду справ щодо громадянства полягає, безпосередньо, у прийнятті рішення. Залежно від типу звернення, остаточне рішення може прийматися або спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань громадянства, або Міністерством закордонних справ України, дипломатичними представництвами та консульськими установами України, або Президентом України. Така розгалужена система державних органів, які приймають остаточне рішення щодо

зміни громадянства, потребує з'ясування випадків, коли рішення приймається тим або інших органом.

Залежно від підстав набуття громадянства України, зазначених у ст. 3 Закону України «Про громадянство України» [15], і зважаючи на порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства, визначений Указом Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» [13], процедури з питань громадянства України можна умовно поділити на загальні і спрощені, що визначається кількісним складом учасників, обсягом подачі необхідних документів.

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

Розгляд заяв із питань громадянства України й ухвалення рішень про прийняття до громадянства України і про вихід із громадянства України в загальному порядку здійснюються у строк до одного року з дня подачі заяви і всіх необхідних документів, оформлених належним чином [15].

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

Розгляд заяв із питань громадянства України й ухвалення рішень про прийняття до громадянства України і про вихід із громадянства України у спрощеному порядку здійснюються у строк до шести місяців із дня подачі заяви й усіх необхідних документів, оформлених належним чином.

Рішення з питань громадянства повинні бути оформлені письмово із зазначенням підстав їх ухвалення.

Громадянство України вважається припиненим із дня ухвалення повноважним органом відповідного рішення. Відтак, цю стадію розгляду справи можна визначити як ухвалення рішення і видання правозастосовного акта (указу).

Прийняття позитивного рішення у справах про зміну громадянства розпочинає четверту стадію розгляду цього юридичного процесу.

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

- повідомлення у встановлений термін зацікавленим особам про ухвалені рішення;
- видача цим особам відповідних документів;
- ведення обліку осіб, щодо яких прийняті рішення про зміну громадянства [12, с. 336].

Після розгляду справи щодо зміни громадянства, винесення рішення за нею і видання правозастосовного акта (указу) територіальний підрозділ Державної міграційної служби України видає довідку про реєстрацію особи громадянином України або вживає заходів щодо вилучення в особи документів, які підтверджують громадянство України, у разі виходу з громадянства. Отже, ця стадія розгляду справи може називатися «видача або вилучення відповідних документів».

Наступною стадією розгляду справ щодо громадянства є контроль за виконанням рішень із питань громадянства. Так, законодавством України, а саме Законом України «Про громадянство України» [15], передбачено, що

контроль за виконанням рішень із питань громадянства, прийнятих Президентом України, здійснюється Комісією при Президенті України з питань громадянства.

Державна міграційна служба України та Міністерство закордонних справ України один раз на півріччя подають Комісії при Президенті України з питань громадянства інформацію про виконання рішень Президента України з питань громадянства [14].

Як і в будь-якій демократичній країні, в Україні діє право на оскарження будь-яких неправомірних дій. Не є винятками і справи щодо зміни громадянства. Ця стадія є факультативною, тобто необов'язковою, оскільки настає лише у випадку оскарження чи опротестування рішення, прийнятого за наслідками розгляду справи [16, с. 105].

Закон України «Про громадянство України» регламентує питання оскарження рішень із питань громадянства, дій або бездіяльності органів державної влади, посадових і службових осіб. Нормативне закріплення даних питань свідчить про прагнення українського законодавця забезпечити суб'єктивне право людини на громадянство [17, с. 142]. У Законі України «Про громадянство України» [15] питанням оскарження рішень і дій чи бездіяльності посадових осіб присвячено окремий розділ (оскарження рішення).

У разі позитивного вирішення оскаржуваного питання особа може, за власним бажанням, повторно звернутися до уповноважених на те державних органів щодо остаточного вирішення питання з приводу зміни громадянства (повторне звернення).

Висновки. Процес набуття і припинення громадянства складається із семи стадій. Але проводячи детальний аналіз стадій розгляду питань, можна констатувати, що не всі вони мають місце під час розгляду справ щодо громадянства. На основі цього критерію можна виділити основні та додаткові стадії розгляду питань, пов'язаних із громадянством. До основних, на нашу думку, слід віднести перші п'ять стадій розгляду справи, оскільки ці стадії присутні під час розгляду всіх справ щодо громадянства. Останні стадії зустрічаються досить рідко, оскільки всі матеріали і фактичні дані справи неодноразово перевіряються під час попереднього розгляду. Водночас ці стадії доцільно залишити, оскільки є можливими варіанти такого розвитку подій. Не варто забувати також і про те, що право на оскарження будь-яких дій і рішень – одна з найбільш важливих гарантій захисту прав особи. Звідси з'ясується, що останні стадії розгляду справи – оскарження і повторне звернення – можна вважати додатковими (необов'язковими) стадіями розгляду справи.

Література:

1. Шкляр С.В. Окремі проблеми конкуренційного процесу / С.В. Шкляр // Вісник Академії адвокатури України. – 2011. – № 1(20). – С. 50–56.
2. Шилова О.В. Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению законодательства Российской Федерации о гражданстве : дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 / О.В. Шилова. – М., 2006. – 203 с.
3. Ширіна С.А. Особливості та проблеми судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з безпекою дорожнього руху / С.А. Ширіна // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 4. – С. 165–170.
4. Дрозд О.Ю. Стадії провадження у справах про адміністративні проступки / О.Ю. Дрозд // Держава та регіони. Серія : Право. –

2012. – № 1. – С. 32–36. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_pravo/2012_1/files/LA112_07.pdf.
5. Штефан М.Й. Цивільний процес : підручник для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти. – Вид. 2-ге, перероб. та доп. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2001. – 696 с.
6. Котенко В.М. Особливості реалізації процесуальних прав і законних інтересів сторін в адміністративному процесі на стадії підготовчого провадження / В.М. Котенко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnvs/2010_48/48/21.pdf.
7. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
8. Адміністративне право : навч. посібник / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.
9. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
10. Іщенко В.В. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері оподаткування: сучасні доктринальні підходи / В.В. Іщенко // Вісник Академії адвокатури України. – 2011. – № 2 (21). – С. 229–231.
11. Горшенев В.М. Теория юридического процесса / В.М. Горшенев. – Х. : «Вища школа», 1985. – 192 с.
12. Кикоть В.Я. Российское гражданство : учеб. пособ. / В.Я. Кикоть, Н.М. Смородин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 351 с.
13. Про внесення змін до Указу Президента України від 27 березня 2001 року № 215 : Указ Президента України від 30.05.2012 р. № 367/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 42. – Ст. 1601.
14. Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» : Указ Президента України від 26 березня 2001 р. № 215/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 13. – Ст. 533.
15. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – Ст. 342.
16. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
17. Тодика Ю.М. Громадянство України: конституційно-правовий аспект : навч. посібник / Ю.М. Тодика. – Х. : Факт, 2002. – 254 с.

Лазарев В. В. Стадии рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Украины

Аннотация. Статья посвящена стадиям рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Украины, определению основных и дополнительных стадий рассмотрения дела.

Ключевые слова: гражданство, приобретение гражданства, прекращения гражданства, стадии.

Lazarev V. Stages of consideration questions concerned with Ukrainian citizenship

Summary. The article dedicated to the stages of examination the issues concerned with the Ukrainian citizenship, definition of the principal and additional stages.

Key words: citizenship, acquisition of nationality, ceasing of nationality, stages.