

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951

О. О. Воронятник*кандидат юридичних наук, головний інспектор
Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва
Національної поліції України*

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПАСПОРТНО-РЕЄСТРАЦІЙНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Природним, закономірним процесом, що дає можливість збалансувати економічну, соціальну, політичну та духовну сфери суспільства, є міграція населення.

Історична ретроспектива дає змогу свідчити про те, що раніше міграція значною мірою була викликана регіональною незбалансованістю трудових ресурсів, територіальними різницями в рівні життя, нерівномірним розміщенням робочих місць тощо. Міграційні процеси у широкому розумінні слова, крім переселень, охоплюють усі види переміщень населення в просторі – сезонні, епізодичні, маятникові. Вони являють собою масові переміщення населення через кордони тих чи інших територій будь-якої тривалості, регулярності й цивільної спрямованості зі зміною місця проживання назавжди або на більш-менш тривалий час, а у разі маятникових міграцій – і без такої зміни.

Питання регулювання міграційних процесів гостро стоїть для більшості країн світу. Тому кожна держава створює свої власні органи для контролю за переміщенням населення, оскільки саме вони утворюють єдину організаційну систему, що впливає на поліпшення стану інтеграції, обміну населенням. В Україні сьогодні таким органом є Державна міграційна служба України. Але говорити про ефективний розвиток і діяльність цієї служби неможливо без з'ясування історичних передумов становлення та розвитку органів міграційного контролю, які мають досить глибокі корені.

Із здобуттям Україною незалежності певний час діяла паспортна система Радянського Союзу, тому на початку 90-х постала нагальна потреба у створенні та розвитку інституту паспортно-візової служби України, яка здійснювала б контроль за дотриманням паспортного режиму, прописки громадян, процедури в'їзду та виїзду з країни тощо.

Українська держава тоді надавала перевагу притаманним радянській системі методам, таким як заборона на виїзд, постійна прописка, іншим

заходам примусового характеру. Зокрема, після розпаду СРСР протягом 1992–1993 рр. правоохоронні органи України у своїй імміграційній діяльності керувались інструкцією «Про порядок застосування правил перебування в СРСР та транзитного проїзду через територію СРСР іноземних громадян» [1].

Антидемократичний характер цього наказу підтверджується хоча б тим, що іноземець після прибуття до пункту призначення повинен протягом 24 годин надати свої документи на реєстрацію в порядку, встановленому вищевказаною Інструкцією. Переїзд із міста до міста підлягав контролю. Для в'їзду до деяких міст необхідно було отримувати відповідний дозвіл із відміткою про строки перебування. Зазначені дозволи видавались відповідними органами системи ОВС. На виїзд із країни ОВС оформлювали візи. Якщо зіставити це з чинним станом на сьогодні порядком, то еволюція в бік демократичності та налагодження цієї сфери є очевидною.

На початку становлення української державності гостро постали завдання створення гарантій правової та соціальної захищеності людини.

Що ж стосується діяльності органів міграційного контролю, то тут варто виділити Комітет у справах національностей [2] та Комісію у справах біженців при Кабінеті Міністрів України [3]. Головним завданням цих органів була координація роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади з розроблення та вжиття термінових заходів щодо тимчасового розміщення, працевлаштування біженців, надання їм соціальної та медичної допомоги тощо.

З метою вдосконалення роботи у сфері міжнародних відносин і міграційних процесів Указом Президента України від 26 квітня 1993 р. на базі Комітету у справах національностей при Кабінеті Міністрів України було створено Міністерство України у справах національностей і міграції, основним завданням якого були розро-

блення й забезпечення реалізації державної політики у сфері національних відносин і міграції [4]. Для покращення регламентації роботи цього органу 26 червня 1993 р. Кабінет Міністрів України затвердив Положення, у якому було визначено правовий статус та основні напрями діяльності нового міністерства [5].

Відповідно до вищезазначеного положення основними завданнями Міністерства у справах національностей і міграції були такі:

- підготовка спільно з іншими органами державної виконавчої влади пропозицій щодо формування державної політики у сфері національних відносин і міграції населення та організації роботи з її реалізації;

- забезпечення відповідно до чинного законодавства прав національних меншин на вільний розвиток в Україні;

- координація діяльності органів державної виконавчої влади, місцевого та регіонального самоврядування з питань створення умов для задоволення духовних та освітніх потреб, відродження, збереження й розвитку в Україні національних культур, мов і традицій;

- забезпечення відповідно до чинного законодавства захисту прав і соціальних гарантій незаконно депортованих з України та мігрантів;

- сприяння задоволенню національно-культурних та освітніх потреб українців, які проживають за межами України, зміцненню їхніх зв'язків з Україною;

- участь у міжнародному співробітництві у сфері національних відносин і міграції, підготовці та реалізації міждержавних угод (договорів) із цих питань.

З метою здійснення єдиної державної міграційної політики та створення системи державного контролю за імміграційними процесами Кабінетом Міністрів України 22 червня 1994 р. було прийнято пропозицію Міністерства у справах національностей і міграції щодо створення органів міграційної служби в областях, містах Києві та Севастополі, а також Департаменту міграції у структурі Міністерства, збільшивши чисельність його центрального апарату на 20 одиниць. Відповідно до прийнятого рішення було затверджено постанову «Про створення органів міграційної служби в Україні» [6].

Однак на цьому реформування не закінчилось. Майже через місяць, а саме 25 липня 1994 р., було прийнято рішення про ліквідацію Міністерства України у справах національностей і міграції, а також Ради у справах релігій при Кабінеті Міністрів України. На базі ліквідованих органів було утворено Міністерство України з питань національностей, міграції та культур [7]. Ще через 2 місяці, 22 вересня 1994 р., Кабінетом Міністрів України було затверджено постанову, в якій говорилося

про встановлення граничної чисельності працівників центрального апарату Міністерства у кількості 180 штатних одиниць, можливість мати трьох заступників міністра, зокрема одного першого, а також колегію у кількості 11 чоловік [8].

Майже через рік, а саме 11 жовтня 1995 р., з метою забезпечення державної політики щодо релігій і церкви Президент постановив утворити Державний комітет у справах релігій [9]. Функції та завдання новоствореного комітету були практично ідентичними частині повноважень Міністерства у справах національностей, міграції та культур, тому 26 грудня 1995 р. було прийнято рішення ліквідувати вищезазначене Міністерство, а на його базі створити Міністерство України у справах національностей і міграції [10].

З прийняттям Верховною Радою України 28 червня 1996 р. Конституції України [11] було створено основи для регулювання різноманітних зовнішніх і внутрішніх міграційних процесів. Тобто саме через Конституцію було визначено, що положення щодо міграційних процесів мають бути демократичними, такими, що відповідають рекомендаціям Організації з безпеки та міжнародного співробітництва в Європі та інших міжнародних організацій у цій сфері.

Також варто зазначити, що з прийняттям Основного закону країни почалася неодноразова реорганізація Міністерства України у справах національностей і міграції, проведена протягом 1996–2001 рр.

Отже, з метою вдосконалення структури управління економікою та соціальною сферою в країні відбулися деякі зміни в системі центральних органів виконавчої влади. Наприклад, 26 липня 1996 р. було утворено Державний комітет України у справах національностей і міграції та ліквідовано при цьому Міністерство України у справах національностей і міграції [12].

Відповідно до Указу Президента України «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» від 13 березня 1999 р. [13] діяльність Державного комітету України у справах національностей і міграції координувалась через Міністерство юстиції України. А Указом Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади України» від 15 грудня 1999 р. [14] цей Департамент узагалі був розформований і його повноваження були покладені на Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України та Міністерство культури і мистецтв України.

Тож за короткий проміжок часу відбувся розподіл функцій управління міграційними процесами між різними відомствами, але єдиного органу, який би контролював зазначені процеси, так і не було. Це призвело до розгалуження повноважень у сфері державної міграційної політики та від-

сутності єдиного органу міграційного контролю. Тому Кабінет Міністрів України своєю постановою від 4 квітня 2000 р. створює Державний департамент у справах національностей і міграції у складі Міністерства юстиції України як урядовий орган державного управління [15].

Як виявилось, це була не остання реорганізація. У вересні 2001 р. з метою підвищення ефективності здійснення державної політики у сфері міжнародних відносин, міграції, забезпечення прав національних меншин України, представників депортованих народів, що повернулися в Україну, та біженців знову було створено Державний комітет у справах національностей і міграції, підставою для чого слугував Указ Президента України від 13 вересня 2001 р. [16], а на його виконання Кабінет Міністрів України своєю постановою від 27 грудня 2001 р. ліквідував Державний департамент у справах національностей і міграції [17].

Питаннями захисту прав громадян в імміграційній діяльності в системі МВС України з 2002 р. опікувався Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб [18].

Департамент до грудня 2010 р. діяв як урядовий орган державного управління у складі МВС України та мав розгалужену мережу територіальних органів і підрозділів, які підпорядковувались Держдепартаменту лише функціонально, а організаційно – відповідним органам внутрішніх справ.

Водночас у світлі реалізації державної політики у сфері міграційних процесів нагальною проблемою стояла необхідність створення єдиного міграційного органу, який би здійснював регулювання міграційних потоків.

Треба зазначити, що таким органом стала Державна міграційна служба України. Історія та процес створення цієї служби досить тривалі та складні.

Перший практичний крок до створення міграційної служби було зроблено 18 червня 2008 р. постановою Кабінету Міністрів № 558, яка зобов'язувала «покласти на Міністерство внутрішніх справ виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції та з координації діяльності центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної міграційної політики». Цією ж постановою у відання МВС передавалися пункти тимчасового розміщення біженців, а також перейменовувався Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб у Державний департамент міграційної служби [19].

Ці реформи суперечили уявленню розвитку міграційної політики Президента Ющенка В.А.,

тому він призупинив їх своїм Указом від 21 липня 2008 р. [20]. Глава держави вважав, що створення такої структури при МВС може порушити штатну чисельність міністерства, визначену відповідним Законом України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» [21].

Кабінет Міністрів 30 липня 2008 р. ухвалив нову постанову № 692, в якій підкреслювалося, що створення міграційної служби відбуватиметься в рамках штатної чисельності МВС [22].

Проте цю постанову також спіткала доля першої. Зокрема, 14 серпня 2008 р. Президент видав черговий Указ, яким призупинив дію другої постанови – він знову побачив у ній порушення Конституції та чинного законодавства [23].

Несподівано Президент перейнявся проблемою створення міграційної служби і, погодившись із рішенням Ради національної безпеки та оборони про необхідність до кінця 2008 р. розглянути на засіданні Кабінету Міністрів України питання створення окремого центрального органу виконавчої влади у сфері міграції, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, видав Указ, яким наказав втілити в життя рішення РНБОУ [24].

Реагуючи на Указ Президента про необхідність створення міграційної служби як центрального органу виконавчої влади, Кабінет Міністрів скасував свою попередню постанову від 30 липня 2008 р. № 692, ухваливши нову постанову № 643 від 24 червня 2009 р. про створення центрального органу виконавчої влади – Державної міграційної служби України [25]. Але й цю постанову президент не погодив, щоправда, не цілком, залишивши все-таки пункт 1 про створення служби [26].

17 липня 2009 р. Кабінет Міністрів ухвалив нову постанову, максимально врахувавши позицію Президента [27].

Водночас було прийнято рішення про ліквідацію Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. Функцію з видачі паспорта громадянина України, реєстрації місця проживання та перебування фізичних осіб в Україні, надання свідоцтва про належність до громадянства України, тимчасового посвідчення громадянина та проїзного документа дитини Кабінет Міністрів поклав на Державну міграційну службу.

Але, не проіснувавши й року, Кабінет Міністрів України 7 липня 2010 р. знову видає чергову постанову, у якій передбачається з метою оптимізації системи державного управління у сфері міграції зупинити ліквідацію Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також ліквідувати Державну міграційну службу. Кабінет Міністрів

розпорядився також створити комісію з ліквідації Державної міграційної служби. Зазначеним нормативним актом також встановлюється, що правонаступником Державної міграційної служби з питань громадянства, реєстрації фізичних осіб і імміграції є Міністерство внутрішніх справ, а з питань міграції в рамках, визначених законодавством про біженців, – Державний комітет у справах національностей і релігій [28].

Завершальним етапом у цьому складному процесі став Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. [29], в якому було зазначено, що з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їхніх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання необхідно утворити Державну міграційну службу України, поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців.

З цього приводу необхідно зауважити, що потреба створення міграційної служби очевидна давно і для багатьох. Через Україну проходять дедалі активніші міграційні потоки в Європу. І цей процес має перебувати під пильним контролем держави. В Україні осідає багато незаконних мігрантів, що є великою проблемою. Це колосальне соціальне навантаження, адже ці люди потребують медичних послуг, навчання своїх дітей, користування громадським транспортом тощо. Також не можна забувати про небезпечні хвороби, носіями яких є мігранти і які не є традиційними для України, а тому з ними важко боротися.

Заключним нормативним документом, який завершив формування основних завдань і повноважень Державної міграційної служби України, стала постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» [30].

Література

1. Приказ МВД СССР от 5 марта 1986 г. № 076 «Об утверждении Инструкции о порядке применения правил пребывания в СССР и транзитного проезда через территорию СССР иностранных граждан».
2. Постанова Кабінету Міністрів УРСР від 9 липня 1991 р. № 79 «Про утворення Комітету у справах національностей при Кабінеті Міністрів УРСР». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 1992 р. № 349 «Про створення Комісії у справах біженців при Кабінеті Міністрів України». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

4. Указ Президента України від 26 квітня 1993 р. № 145/93 «Про міністерство України у справах національностей та міграції». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 1993 р. № 487 «Питання Міністерства України у справах національностей та міграції». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1994 р. № 428 «Про створення органів міграційної служби в Україні». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

7. Указ Президента України від 25 липня 1994 р. № 408/94 «Про Міністерство у справах національностей, міграції та культів». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 1994 р. № 655 «Питання Міністерства у справах національностей, міграції та культів». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

9. Указ Президента України від 11 жовтня 1995 р. № 944/95 «Про утворення Державного комітету у справах релігій». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

10. Указ Президента України від 26 грудня 1995 р. № 1176/95 «Про утворення Міністерства України у справах національностей та міграції». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

11. Закон Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР «Конституція України». Офіційний вісник України від 1 жовтня 2010 р. № 72/1. Спецвип. С. 15.

12. Указ Президента України від 26 липня 1996 р. № 596/96 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

13. Указ Президента України від 13 березня 1999 р. № 250/99 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України». Урядовий кур'єр від 16 березня 1999 р.

14. Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573/99 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади України». Урядовий кур'єр від 17 грудня 1999 р.

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2000 р. № 603 «Про утворення Державного департаменту у справах національностей та міграції». Офіційний вісник України від 21 квітня 2000 р. № 14. С. 39.

16. Указ Президента України від 13 вересня 2001 р. № 836/2001 «Про Державний комітет України у справах національностей та міграції» // Урядовий кур'єр від 20 вересня 2001 р. № 170.

17. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1772 «Про ліквідацію Державного департаменту у справах національностей та міграції». Офіційний вісник України від 18 січня 2002 р. № 1. С. 82.

18. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 р. № 844 «Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб». Офіційний вісник України від 5 липня 2002 р. № 25.

19. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 р. № 558 «Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики». Урядовий кур'єр від 2 липня 2008 р. № 118.

20. Указ Президента України від 27 липня 2008 р. № 643/2008 «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 р. № 558». Урядовий кур'єр від 25 липня 2008 р. № 135.

21. Закон Верховної Ради України від 10 січня 2002 р. № 2925-III «Про Загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України». Голос України від 9 лютого 2002 р. № 27.

22. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 липня 2008 р. № 692 «Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики». Урядовий кур'єр від 20 серпня 2008 р. № 153.

23. Указ Президента України від 14 серпня 2008 р. № 711/2008 «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 30 липня 2008 р. № 692». Офіційний вісник Президента України від 21 серпня 2008 р. № 31. С. 49.

24. Указ Президента України від 15 грудня 2008 р. № 1163/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 7 листопада 2008 р. «Про виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 р. «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності». Офіційний вісник Президента України від 23 грудня 2008 р. № 47. С. 81.

25. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 643 «Про утворення Державної міграційної служби України». Урядовий кур'єр від 3 липня 2009 р. № 117.

26. Указ Президента України від 14 липня 2009 р. № 544/2009 «Про зупинення дії деяких положень постанови Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 643». Урядовий кур'єр від 17 липня 2009 р. № 127.

27. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 750 «Питання Державної міграційної служби України». Урядовий кур'єр від 23 липня 2009 р. № 131.

28. Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 559 «Деякі питання державного управління у сфері міграції». Урядовий кур'єр від 21 липня 2010 р. № 132.

29. Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Урядовий кур'єр від 14 грудня 2010 р. № 234.

30. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України». Урядовий кур'єр від 28 серпня 2014 р. № 156.

Анотація

Воронятніков О. О. Становлення та розвиток паспортно-реєстраційних органів в Україні. – Стаття.

У статті розглянуто процес формування та розвитку органів управління й реєстрації паспортів та органів міграції в Україні. Визначено та умовно виокремлено основні періоди історичного розвитку цих органів. Охарактеризовано державні установи, що займаються питаннями міграції в Україні з моменту незалежності та донині.

Ключові слова: органи міграційного контролю, паспортно-реєстраційні органи, міграція.

Аннотация

Воронятников А. А. Становление и развитие паспортно-регистрационных органов в Украине. – Статья.

В статье рассмотрен процесс формирования и развития органов управления и регистрации паспортов и органов миграции в Украине. Определены и условно выделены основные периоды исторического развития этих органов. Охарактеризованы государственные учреждения, занимающиеся вопросами миграции в Украине с момента независимости и по сей день.

Ключевые слова: органы миграционного контроля, паспортно-миграционные органы, миграция.

Summary

Voronyatnikov O. O. Formation and development of passport registration bodies in Ukraine. – Article.

This article examines the process of formation and development of passport and registration authorities and migration control authorities in Ukraine. The main periods of the historical development of these bodies have been determined and conditionally delimited. All government agencies involved in migration issues in Ukraine since independence and to this day have been analyzed.

Key words: migration control authorities, passport and migration authorities, migration.