

УДК 35.075.2+314.74.2(477)

І.Г. БАРАННИК, Харківський національний університет внутрішніх справ

ДЕРЖАВНИЙ ДЕПАРТАМЕНТ У СПРАВАХ ГРОМАДЯНСТВА, ІМІГРАЦІЇ ТА РЕЄСТРАЦІЇ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ЯК УРЯДОВИЙ ОРГАН ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Ключові слова: державний департамент, громадянство, імміграція, реєстрація, фізичні особи, урядовий орган, державне управління, центральні органи, виконавча влада, Україна

Конституція України вперше за всю історію держави визнала людину найвищою соціальною цінністю (ст.3 Конституції) і поклала початок для створення умов щодо реалізації громадянами своїх прав, свобод та законних інтересів. Одним із таких прав є право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання для себе та своєї родини. Ці положення закріплені у статті 33 Конституції України, в якій зазначено, що «Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну» [1].

Законними підставами перебування на території України є: для громадян України - належність до громадянства України; для іноземців та осіб без громадянства - реєстрація на території України паспортного документа або наявність посвідки на постійне або тимчасове проживання в Україні, або доку-

ментів, що посвідчують отримання статусу біженця чи притулку в Україні [2]. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ст.24 Конституції). В той же час законодавча невідповідність процесів громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, відсутність візового режиму в'їзду та виїзду з України громадян цілого ряду держав, ослаблення прикордонного контролю і паспортного режиму призводять до незаконного проникнення на нашу територію осіб, серед яких багато кримінальних та інші асоціальних елементів. Іноземці та особи без громадянства все частіше вчиняють на території України правопорушення і злочини. Ці фактори негативно впливають на розвиток нашої держави та дестабілізують ситуацію в країні.

Україна ще молода демократична держава, і через тривалу відірваність від загальносвітового досвіду та повільне становлення відповідних державних і недержавних інституцій не має чіткої концепції організаційного та структурного забезпечення здійснення політики у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. Це ставить перед юридичною наукою і правоохоронною практикою першочергове завдання всебічного вивчення процесів громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, формування ефективних організаційно-правових засобів протидії існуючим недолікам законодавства та забезпечення державного контролю в процесі реалізації законодавства у цій сфері, втілення міжнародних стандартів та забезпечення національних інтересів України щодо проблем громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. Для цього необхідний взаємопов'язаний збалансований державний механізм регулювання процесами громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.

З погляду на те, що попередні дослідники, за нашими даними, не проводили розвідки статусу Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб саме як урядового органу державного управління в системі центральних органів виконавчої влади України, це і є метою нашої роботи. Її новизна полягає в з'ясуванні місця та деяких особливостей Департаменту в системі центральних органів виконавчої влади.

На думку С.С. Алексєєва, механізмом держави - це цілісна ієрархічна система державних органів і установ, що практично здійснюють державну владу, завдання і функції держави [3, с.157]. А.Ф. Черданцев, у свою чергу, розглядає механізм держави як систему державних органів, взаємопов'язаних і взаємодіючих, що здійснює завдання і функції держави. Механізм держави є по суті сама держава [4, с.136].

Механізм держави має чітку структуру з певними зв'язками між її елементами. Структура механізму держави складається з державних органів, що мають владні повноваження, тобто, державний апарат, який містить у собі два важливих структурних елементи: апарат управління, що складається з чиновників - державних службовців, які спеціально займаються управлінням; апарат примусу - армія, поліція, розвідка і контроль, розвідка, митниця (деякою мірою), тюрми, виправні заклади та інші, та державних установ, державних підприємств, що не мають владних повноважень. Тобто, структура механізму держави при всіх умовах включає в себе органи управління і органи примусу [5, с.158].

Державний департамент громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб відноситься до апарату державного примусу, оскільки Департамент підкоряється загальним принципам адміністративної системи; є за своїми положеннями єдиним на території України; наділений державно-владними повноваженнями, діє від імені держави; нормативно-регламентований за змістом, межами і

умовами застосування; діє через механізм прав і обов'язків; має розвинуті процесуальні форми; здійснює функції держави на професійній основі як носій влади, має матеріально-технічні засоби для здійснення цих функцій; діяльність службовців суворо відмежована від «власності», яка належить їм як суб'єктам; має специфічну організаційну структуру, діє на засадах єдиноначальності; має суворо визначене коло повноважень; керуються у своїй діяльності Конституцією та Законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, Положенням про Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб та наказами МВС України; та інше.

Таким чином, первинним і важливішим структурним елементом механізму держави є орган держави (державний орган).

Відповідно п.п.2, 12 ст.92 та ч.2 ст.120 Конституції України, організація, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб мають визначатися виключно Конституцією і законами України. Однак, в умовах відсутності на теперішній час відповідної законодавчої бази, ці питання регламентуються на підзаконному рівні - указами Президента України. Так, згідно з Указом Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 [6], до системи центральних органів виконавчої влади України входять: міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, що визначає їх особливу роль і місце у системі органів виконавчої влади. Кожен із центральних органів виконавчої влади є єдиноначальним, тобто його владні повноваження у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб здійснюються одноосібно його керівником, який персонально відповідає за резуль-

тати своєї роботи перед Президентом і Кабінетом Міністрів України.

Центральні органи виконавчої влади можуть мати свої територіальні органи, що утворюються, реорганізуються і ліквідовуються в порядку, встановленому законодавством. Для забезпечення реалізації державної політики в особливо важливих сферах діяльності та державного управління ними у складі окремих центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у межах коштів, передбачених на їх утримання, можуть бути утворені відповідні департаменти (служби). Утворення департаменту, призначення на посаду і звільнення з посади його керівника та затвердження положення про департамент здійснює Президент України.

Актами центральних органів виконавчої влади є накази керівника, інструкції, положення, правила. Нормативно-правові акти, що видаються міністерствами, державними комітетами та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом і мають міжвідомчий характер або стосуються прав, свобод громадян, підлягають державної реєстрації в Міністерстві юстиції. Такі акти набувають чинності через 10 днів після їхньої реєстрації.

Так, коло суб'єктів центральних органів виконавчої влади України у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, які мають повноваження щодо їх регулювання, становлять: Президент України, Комісія при Президентові України з питань громадянства, Кабінет Міністрів України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Міністерство закордонних справ України, а саме Департамент консульської служби, консульські установи та дипломатичні представництва України за кордоном, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти і науки України та вищі навчальні заклади, які мають відповідну ліцензію (дозвіл), Міністерство культури і туризму України, органи опіки і піклування, Державний комітет України у справах націо-

нальностей та релігій, Міністерство внутрішніх справ України у складі якого діє і підпорядковується йому Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.

Так, згідно указів Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України», «Питання організації виконання Закону України «Про імміграцію», виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та імміграції покладене на Міністерство внутрішніх справ України [7]. *Міністерство внутрішніх справ України* (МВС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МВС України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів [8].

Міністерством внутрішніх справ у взаємодії з органами Служби безпеки України, Прикордонної служби України та іншими органами вживаються спільні заходи, проводяться спільні операції, приймаються спільні накази (наприклад, наказ МВС України від 31.07.2003 р. № 829 [9], відповідно якому розроблено спеціальні цільові операції відповідної спрямованості: адміністративної – «Мігрант»; оперативної – «Іноземець»; «Кордон», «Рубіж» - по лінії Прикордонної служби; «Підприємець» - по лінії Державної податкової адміністрації; «Студент» - по лінії Міністерства освіти і науки; «Турист» - по лінії Державної акціонерної компанії з організації туристичної діяльності «Укртур»; «Магістраль» - по лінії Міністерства транспорту).

Міністерство внутрішніх справ проводить спільні заходи та з іноземними державами,

наприклад, 14.09.2005 р. Міністерством внутрішніх справ України і Міжнародною організацією з міграції підписана Угода про співробітництво [10]. Відповідно ст.1 зазначеної Угоди Міністерство внутрішніх справ України і Міжнародна організація з міграції, у межах своєї компетенції, здійснюють співробітництво з наступних питань: запобігання незаконному ввезенню мігрантів на територію України і торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми та боротьба з цими явищами; управління процесами міграції; сприяння добровільному поверненню незаконних мігрантів з України до країн їх походження та добровільному поверненню українських жертв торгівлі людьми до України з-за кордону, побудоване на найкращому міжнародному досвіді; збір, застосування та поширення пов'язаної з міграцією інформації; спільне проведення конференцій, семінарів та інших дій з технічного співробітництва з міграційних питань; тренінги по протидії торгівлі людьми та нелегальній міграції для посадових осіб та осіб, що проходять підготовку в органах внутрішніх справ України; створення та функціонування консультаційних центрів для мігрантів [10].

Регулювання процесів громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб у системі Міністерства внутрішніх справ України покладені на Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб (далі Департамент), який є урядовим органом державного управління і підпорядковується МВС України [11].

Державні Департаменти - новостворені органи, що запропоновані Концепцією адміністративної реформи в Україні, як урядові органи державного управління, відносяться до одного з неосновних рівнів системи органів виконавчої влади [12, с.79]. Департаменти - новий вид органів виконавчої влади, утворюються, як правило, для здійснення функцій керівництва окремими підгалуззями в межах відповідних секторів державного управління [13, с.209]. Вказані органи запроваджені Указом Президента від 15.12.1999 р.

«Про систему центральних органів виконавчої влади» [6]. Урядові органи державного управління утворюються Кабінетом Міністрів формально «у складі» (а насправді «у системі») центральних органів виконавчої влади для здійснення: а) управління окремими підгалуззями, або сферами діяльності; б) контрольно-наглядових функцій; в) регулятивних та дозвільно-реєстраційних функцій щодо фізичних і юридичних осіб. Департаменти здійснюють свої повноваження фактично під керівним впливом і контролем (як підпорядковані органи) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Слід підкреслити, що легітимність створення урядових органів державного управління заперечувалась деякими фахівцями на тій підставі, що такі види органів виконавчої влади не передбачені Конституцією України [12, с.79]. Функціонують як єдиначальні, очолюються державними службовцями і не мають права видавати загальнообов'язкові (нормативні) правові акти. Бюджет для них затверджує міністр в межах бюджету відповідного міністерства [13, с.209].

Отже, Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України як урядовий орган державного управління здійснює: управління окремими підгалуззями (сферами) діяльності: питання громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб; регулятивні та дозвільно-реєстраційні функції щодо фізичних та юридичних осіб; свої повноваження під керівним впливом і контролем як підпорядкований органи (підпорядковується Міністерству внутрішніх справ України). Функціонує як єдиначальний, очолюється директором, який призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ, має право в межах своєї компетенції видавати лише накази організаційно-розпорядчого характеру, утримується за рахунок державного бюджету в межах коштів, передбачених на утримання Міністерства внутрішніх справ України.

Виходячі з поставлених перед Департаме-

нтом завдань, працівники Департаменту виконують великий обсяг роботи. Так, здійснюючи повноваження у межах своєї компетенції в координації діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з: вирішенням питань громадянства України; додержанням посадовими особами та громадянами правил паспортної системи; реєстрацією та обліком фізичних осіб за місцем проживання/перебування; узагальненням практики застосування законодавства з питань громадянства, імміграції іноземців та осіб без громадянства в Україну; забезпеченням відповідно до законодавства видачі іноземцям та особам без громадянства документів для в'їзду в Україну, перебуванням в Україні та виїзду за її межі або постійного проживання на її території; організацією контролю за дотриманням посадовими особами та громадянами правил паспортної системи, іноземцями та особами без громадянства - правил перебування в Україні, транзитного проїзду через її територію [14].

За статистичними даними тільки за 2007 рік працівниками територіальних органів Департаменту було розглянуто 39345 клопотань про набуття громадянства України в спрощеному порядку, оформлено та надіслано для подальшого розгляду до Міністерства внутрішніх справ України 3181 справу про прийняття до громадянства. За підготовленими Департаментом матеріалами указами Президента України прийнято до громадянства 3156 осіб (2979 дорослих та 177 дітей), припинено громадянство України внаслідок втрати 38 осіб. Розглянуто понад 3 тисячі справ, з яких 2857 справ надіслано на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства). Розглянуто 22,5 тисячі справ про надання дозволу на імміграцію, у тому числі 178 тих, що надійшли з-за кордону. Видано 21,5 тисячі дозволів на імміграцію в Україну, в т.ч. іммігрантам квотової категорії - 3,1 тисячі, іммігрантам позаквотової категорії - 18,2 тисячі дозволів. 26,7 тисячі іммігрантів видано посвідки на постійне проживання в Україні та 9,3 тисячі - скасо-

вано у зв'язку з прийняттям до громадянства України. Органами внутрішніх справ України у 2007 році затримано близько 13,6 тисяч нелегальних мігрантів. Виявлено 129 груп нелегальних мігрантів загальною чисельністю 1121 особа. Найбільше нелегалів, затриманих у складі організованих груп, є вихідцями з Пакистану - 436, Індії - 135, Молдови - 122, В'єтнаму - 69, Сомалі - 40, Шрі-Ланки - 38, Бангладеш та Узбекистану - по 30. За межі держави видворено 12 755 нелегальних мігрантів, що складає близько 94,7 % від загальної кількості виявлених. У примусовому порядку видворено 2008 осіб. До 11 тисяч іноземців-порушників застосовано санкцію заборони в'їзду в Україну на термін від 6 місяців до 5 років) [7]. Видано 1418309 паспортів громадянина України, вклеєні 1413154 фотокартки до паспортів у зв'язку з досягненням відповідного віку. Зареєстровано місце проживання 2408596 фізичних осіб, знято з реєстрації місця проживання 1812878 осіб). Видано 23207 дозволів на виїзд громадян України на постійне проживання за кордон, у тому числі дорослим - 14836; дітям - 4194; пенсіонерам - 4177). Виявлено та притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення встановлених правил перебування в Україні (ст.203 КУпАП) понад 52,3 тисячі іноземців, 1 тисяча юридичних (ст. 204 КУпАП) та близько 13,7 тисячі фізичних осіб (статті 205, 206, 2061 КУпАП) роком) [7].

Державний Департамент громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб у межах своєї компетенції приймає участь в координації діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з: вирішенням питань громадянства України; організацією імміграційної роботи та боротьбою з незаконною міграцією; додержанням посадовими особами та громадянами правил паспортної системи; реєстрацією та обліком фізичних осіб за місцем проживання/перебування. Взаємодіє з консульською службою Міністерства закордонних справ України, Адміністрацією

Держприкордонслужби, відповідними підрозділами центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування [14].

Таким чином, у системі центральних органів виконавчої влади України на підставі повноважень, наданих Конституцією, законами України, указами Президента України іншими нормативно-правовими актами, діють міністерства, інші центральні органи виконавчої влади з підпорядкованими їм місцевими органами, які займаються питаннями здійснення державної політики у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. На сьогодні регулювання питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб належить здебільшого до компетенції Міністерства внутрішніх справ України (Департамент громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб), Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, Державного комітету України у справах національностей та релігій, Міністерства закордонних справ України, Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства культури і туризму України та ін. У зв'язку з цим наявна структура органів виконавчої влади в цій сфері не може вважатися оптимальною. Розподіл функцій з регулювання процесів громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб призводить до відсутності відповідальності конкретного суб'єкта управлінських відносин. Україні потрібний єдиний цілеспрямований державний механізм, який регулював би процеси, пов'язані з громадянством, міграційні (в тому числі, нелегальна міграція, незаконне транспортування людей через державний кордон, протидія торгівлі людьми, торгівля наркотиками та ін.) і реєстраційні процеси, в усіх сферах суспільного життя. Законодавча база, яка би перетворила процес імміграції з негативного явища на інструмент збагачення нашої держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : від 11.12.2003р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 1. – Ст. 4.
3. Алексеев С. С. Теория государства и права : учебник [для вузов] / С. С. Алексеев. – М. : ИНФРА, 2000. – 595 с.
4. Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учебник [для вузов] / А. Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 2000. – 432 с
5. Скакун О. Ф. Теория держави і права: підручник / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос.]. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
6. Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади України» : від 15.12.1999 р., № 15.12.1999 // Голос України. – 18.12.1999. – № 236.
7. Офіційний сайт Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ddgirfo.org.ua/ukaz-gromadyanstvo-ua.htm.
8. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ» : від 17.10.2000 р., № 1138/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42.
9. Наказ МВС України «Про затвердження Основних напрямків службової діяльності структурних підрозділів апарату МВС України та відповідних органів і підрозділів ГУМВС, УМВС, УМВСТ, внутрішніх військ МВС України по протидії незаконній міграції» : від 31.07.2003 р., № 829.
10. Угода про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України і Міжнародною організацією з міграції : від 14.09.2005 р. // www.zakon.rada.gov.ua.
11. Положення про Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб / затв. Постановою

Кабінету Міністрів України : від 14.06.2002 р., № 844.

12. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

13. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник /

С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Вид. друге, перероб. і доп. – Одеса : Юридична література, 2002. – 312 с

14. Наказ МВС України «Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України» : від 10.08.2002 р., № 812.

Баранник І. Г. Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб як урядовий орган державного управління в системі центральних органів виконавчої влади України / І. Г. Баранник // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 22–28 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09bigvuu.pdf>

Досліджено статус Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб саме як урядового органу державного управління в системі центральних органів виконавчої влади України; з'ясовані місце та деякі особливості Департаменту в системі центральних органів виконавчої влади.

Баранник И.Г. Государственный департамент по делам гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц как правительственный орган государственного управления в системе центральных органов исполнительной власти Украины

Исследован статус Государственного департамента по делам гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц именно как правительственного органа государственного управления в системе центральных органов исполнительной власти Украины; выяснены место и некоторые особенности Департамента в системе центральных органов исполнительной власти.

Barannik I.G. State Department on Affairs of Citizenship, Immigration and Registration of Physical Persons as Governmental Body of the Government in System of the Central Enforcement Authorities of Ukraine

The status of the State department on affairs of citizenship, immigration and registration of physical persons as governmental body of the government in system of the central enforcement authorities of Ukraine is investigated; the place and some features of Department in system of the central enforcement authorities are found out.