

УДК 342.951(73+4):351.755.61

**О.П. СІКОРСЬКИЙ**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ США ТА КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ ТА ПАСПОРТИЗАЦІЇ**

*Ключові слова:* міграція, міграційні процеси, громадянство, міжнародна міграційна політика, адміністративно-правовий статус, державний орган, країни-члени Європейського Союзу, паспортизація населення, реєстраційний облік, статус біженця

Кожна країна, залежно від притаманній їй правової системи і історичних особливостей розвитку, має свій автентичний, чітко відпрацьований механізм набуття громадянства, процедури видачі документів, що посвідчують особистість, обліку громадян, здійснення контролю за дотриманням правил в'їзду (виїзду) на (з) її територію, правил перебування іноземців, біженців та осіб без громадянства.

Проте, в ході реалізації міжнародної міграційної політики, постає проблема її чіткого визначення і зрозумілості для громадськості. По-перше, вона повинна містити якомога менше посилань на інші нормативні акти. По-друге, виконавчі структури не мають бути занадто вільними у своїх діях, а їх повноваження повинні визначатися максимально точно і, водночас, залишати простір для гнучкості. По-третє, зазначена свобода має підлягати контролю з боку судових органів та незалежних адміністративних органів [1, с.31].

За останнє десятиліття суттєвий вплив на дослідження різних аспектів паспортної системи та основних складових міграційного процесу було досліджено в науковій та спеціальній літературі українських вчених-

юристів. Зокрема, це праці: О.О. Бандурки, Ю.І. Римаренка, Н.П. Тиндик, Х.П. Ярмакі, С.В. Максименка, М.Ф. Анісімової тощо. Значні здобутки належать також багатьом російським та західним науковцям.

Мета і завдання дослідження полягає у розкритті характерних особливостей та відмінностей адміністративно-правового статусу різних моделей державних органів США та країн-членів Європейського союзу, у сфері міграції та паспортизації населення. Адже, як свідчать наукові джерела та законодавча база, більшість західноєвропейських країн та США протягом двох останніх століть пережили масштабні модифікації у вищезазначеній сфері суспільного життя. Новизною роботи є визначення сутності, змісту та особливостей правового статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері міграції в закордонних країнах.

З аналізу міжнародного досвіду, на нашу думку, цікавою для порівняння є модель державних органів Сполучених Штатів Америки (надалі – США), які займаються питаннями громадянства, паспортизації та імміграції.

В цій країні реалізацію державної політики щодо паспортизації громадян здійснює Державний Департамент США. В його структурі створені Паспортна служба та Бюро по консульським справам. Паспортна служба поєднує 15 функціонуючих паспортних установ, розташованих в 14 містах, включаючи Національний паспортний центр в місті Портсмуті [2].

Слід зазначити, що у США функцію паспорта часто виконує кредитна картка та посвідчення водія, які є найбільш популярними документами, що підтверджують особистість. Щодо реєстраційного обліку населення, то громадяни США реєструвати свою адресу або її зміну зобов'язані лише, якщо є власниками автотранспорту. У цьому випадку в деяких штатах вони повинні у місячний строк після переїзду обміняти права водія, зазначивши в них дійсну адресу місця про-

живання. Хоча громадяни США та іноземці не зобов'язані реєструвати свою адресу, проте один раз на рік вони повинні відсилати податкову декларацію з дійсною домашньою адресою. Цікаво, що в США, на відміну від інших країн, громадян не змушують в обов'язковому порядку реєструвати свою адресу. Крім цього, наявність у людини документа, що посвідчує його особу, з записом про реєстрацію за місцем проживання (адреси) не дають їй особливих прав у зазначеній місцевості.

Загалом, імміграційну політику у США визначає і безпосередньо здійснює Конгрес США. Низкою повноважень щодо вирішення питань імміграції та керівництва урядовими органами володіє президент. Основними федеральними органами, які займаються імміграцією, є:

- Державний департамент;
- Служба імміграції та натуралізації (СІН);
- Національний візовий центр;
- Міністерство праці;
- Федеральне бюро розслідування (ФБР).

Служба імміграції та натуралізації США (СІН) є підрозділом Міністерства юстиції. Її основною функцією є безпосереднє впровадження в життя імміграційного законодавства в країні та за її межами. СІН перевіряє всіх іноземців, які прибувають в США, слідкує за законністю перебування іноземців на території країни, розглядає заяви щодо продовження терміну перебування, зміни категорії візи, імміграційні петиції, що торкаються всіх категорій мігрантів, а також клопотання щодо отримання статусу постійного жителя та громадянина США. Розгляд питання щодо надання статусу біженця також належить до компетенції цієї організації. Слід додати, що у США діюча Конституція передбачає вільне отримання громадянства. Проте, Генеральний прокурор може надати право на отримання громадянства окремим особам на свій розсуд.

Служба імміграції та натуралізації володіє

чотирма регіональними офісами, чотирма регіональними сервісними центрами та шістдесятьма відділеннями СІН, розміщеними по всій території Сполучених Штатів Америки. Загальна кількість працівників СІН становить 26 тис. осіб [3, с.72-76]. Основними завданнями цієї служби є недопущення нелегального в'їзду в країну, виявлення та видворення тих, хто мешкає та працює у США нелегально. Задля цього в країні діють чотири державні підрозділи з виконання імміграційного законодавства: прикордонний контроль, слідство, аналітична служба, служба затримки та депортації.

Прикордонний контроль – це мобільний склад службовців в уніформі, які патрулюють зону у 8 тис. миль кордонів США на автомобільному, повітряному та морському транспорті, а також на конях та пішки. Слідство забезпечує дотримання імміграційного законодавства всередині США. Також вони розшукують іноземців, які підлягають депортації за злочини, скоєні у своїй країні. Працівники слідства контролюють різні підприємства та організації з метою недопущення найму людей, які не мають дозволу на роботу, а також накладають штрафи на роботодавців, які наймають робітників, що не мають відповідного дозволу.

Аналітична служба збирає, оцінює та аналізує інформацію, яка стосується діяльності СІН, дає вказівки штабному командному центру, котрий цілодобово підтримує зв'язок з іншими офісами та агентствами. Служба затримання та депортації виявляє і затримує злочинців та іноземців, які незаконно проникли на територію США, бере їх під варту до судового розгляду справ щодо визначення їх статусу або депортації із США. Отже, така Служба забезпечує відправку цих осіб зі США, коли вичерпані всі інші засоби [4, с.168-169].

Окрім вказаних державних органів у США діє ще й Центр з опрацювання імміграційних віз, створений при Держдепартаменті.

нті у 1991 році. Особливістю цього органу є те, що він займається розглядом клопотань щодо імміграційних віз, направляє заявнику необхідні документи, пересилає у відповідне консульство США особові справи, а також перевіряє потенційних іммігрантів на предмет скоєння ними злочинів, або причетності до терористичної діяльності [3, с.76]. Не логічним, на нашу думку, є те, що Національний візовий центр, виконуючи державні функції, перебуває під керівництвом приватної компанії.

Свої особливості регулювання права особистості на громадянство, свободу пересування і обрання вільного місця проживання закріплені в законодавстві Європейського союзу. Треба зазначити, що громадянство Європейського Союзу це досить новий різновид громадянства, який в міжнародному праві визначається поняттям «наднаціональне громадянство». Інститут союзного громадянства був запроваджений на підставі Договору про Європейський Союз (1992 р.), як відображення вже сформованого в попередні роки безпосереднього правового зв'язку між громадянами держав-членів і наднаціональними інститутами Європейських співтовариств, які своїми нормативними актами регулюють багато важливих аспектів приватного (особистого) життя людей.

У відповідності зі статтею 17 Договору про Європейський Союз – «Підстави і порядок придбання союзного громадянства» – громадянином Європейського Союзу визнається будь-яка особа, що має громадянство однієї з країн-членів. Виходячи з цього, громадянство ЄС не замінює громадянства окремої країни, але залежить від нього і є додатковим. Громадянство ЄС можна розглядати як відображення формального зв'язку між конкретною особою і ЄС [5, с.57]. Суть даного поняття визначена переліком прав громадян Європейського Союзу, основним з яких є свобода на пересування і вибір місця проживання в межах території держави

окремої країни та в межах території Європейського Союзу.

Дане право не порушується також й існуючою системою реєстрації населення. В країнах Європи на практиці існують дві основні моделі реєстрації фізичних осіб – скандинавська та Великобританії. Скандинавська модель включає централізований реєстр населення із численним колом користувачів та службою бази даних для всього суспільства. Використовуючи однозначний ідентифікаційний персональний номер, можна з'єднати різні реєстри. Модель Великобританії (Великобританія і Нідерланди) передбачає багато реєстрів різного адміністративного призначення із різними персональними ідентифікаційними номерами. Вони мають значні обмеження та чіткі правила щодо можливості розповсюдження даних і поєднання баз реєстрів [6, с.114].

Існування двох різних моделей реєстрації здебільшого визначається ставленням громадян до них. Так, у скандинавських країнах існують тривалі традиції довіри громадян до держави в цілому та до державних органів зокрема і немає жодних прикладів зловживання цією довірою. Відповідно, громадянам зручно, коли вони зареєстровані, і стосовно них до реєстру внесені достовірні дані, пов'язані з персональним ідентифікаційним номером. Ставлення підданих британської корони та громадян ряду інших країн значно відрізняється. Адже там мав місце негативний досвід зловживання персональними реєстрами. Тому більш доцільним в цьому випадку вважають існування різних реєстрів, щоб обмежити можливості для зловживань такими базами.

Слід зауважити, що питання, пов'язані з громадянством, паспортизацією та імміграцією населення в Європейському Союзі, вирішуються кожною країною-членом Європейського Союзу по-своєму і різними державними органами влади. Задля кращого розуміння структурної побудови вказаних орга-

нів та специфіки їх правового статусу, візьмо за приклад та розглянемо діяльність органів державної влади Франції, як однієї з провідних країн-членів ЄС.

Отримання французького громадянства здійснюється відповідно до Кодексу законів про громадянство, що введений в дію 19.10.1945 року (зі змінами від 1973, 1984, 1993, 1998 років). Ця норма базується на праві ґрунту («*jus soli*»), за яким людина є французом на підставі його народження й проживання на території Франції, навіть якщо його батьки є іноземцями. Одержання громадянства Франції можливо також за правом крові («*jus sanguinis*»), тобто людина є громадянином Франції залежно від місця його народження й проживання, якщо його батьки французи.

Французьке громадянство можна одержати трьома основними способами:

- «натуралізація», тобто надання громадянства особам, що досягли повноліття й прожили у Франції не менш п'яти років;
- одержання громадянства дітьми, що народилися від іноземців і проживали в Франції не менш п'яти років між 11 роками й віком повноліття;
- за заявою, що подається внаслідок шлюбу із французьким громадянином або громадянкою (шлюб повинен тривати не менш року) [7, с.244].

Міграційна політика французького уряду здійснюється у трьох напрямках:

- керування міграційними потоками;
- боротьба проти нелегальної імміграції;
- інтеграція іммігрантів, що живуть у Франції [7, с.233].

Основними державними органами, які займаються питаннями громадянства і міграції у Франції, є Міністерство соціальних справ, праці й солідарності, Міністерство закордонних справ Франції, Міністерство Юстиції Франції, і Міністерство внутрішніх справ Франції.

До складу Міністерства соціальних справ,

праці й солідарності входять організації й служби (ADRI, FASILD, OMI, SSAE, ASSFAM, DPM), що займаються тільки проблемами мігрантів.

Міністерство закордонних справ займається питаннями щодо надання правової допомоги громадянам Франції, які перебувають за кордоном, а також – іноземним громадянам, які проживають у Франції або перетинають її територію. Окрім того, цей державний орган розробляє державну політику відносно імміграції, зокрема, у сфері здійснення візового режиму та пересування іноземних громадян на території Франції.

Міністерство Юстиції Франції включає Управління по цивільним справам і друку, і за змістом своїх завдань і функцій несе таку ж саму відповідальність з питань громадянства, як і інші Міністерства.

У Міністерстві внутрішніх справ Франції питаннями забезпечення внутрішньої безпеки, захисту прав і свобод власних громадян у сфері міграції займається Генеральне управління Національної поліції. Ця структура включає в себе Управління по цивільним свободам та Центральне управління прикордонної поліції. Управління прикордонної поліції, зокрема, здійснює контроль міграційних потоків і боротьбу з нелегальною міграцією

Окрім перерахованих вище державних інституцій існує ще, так звана, Європейська організація, яка також займається проблемами міграції у Франції. Це – Генеральне управління (JAI) з питань міграції [7, с.234-235]. Проте, більшість питань у сфері реалізації міграційної політики здійснює все ж таки Міністерство внутрішніх справ Франції. Зокрема, щодо паспортизації громадян, Міністерство внутрішніх справ Франції, починаючи з кінця 1995 року, поширило на всю національну територію видачу посвідчень особи нового зразка «*Cartes nationales d'identite*», що зчитуються комп'ютером. Так, французький паспорт видається в Парижі відділенням Префектури поліції, роз-

ташованим у районній мерії, а в провінції - у Префектурі або Субпрефектурі округу, де проживає заявник. Термін дії паспорта - 5 років. Строк видачі документа від 10 до 45 днів з моменту обігу. Паспорт не містить ніякої інформації про етнічну приналежність або колишнє громадянство власника. Крім того, документами, що підтверджують наявність французького громадянства, можуть бути також: постанова Міністерства внутрішніх справ про надання французького громадянства; довідка з мерії про прийняття у французьке громадянство або про поновлення в ньому; довідка, видана судом за місцем проживання.

Цікаво, що у Франції відсутня єдина централізована структура міграційних служб. Якщо структура органів Міністерства Юстиції Франції та Міністерства закордонних справ Франції є простою, а політика їх діяльності є зрозумілою, то, кажучи про Міністерство соціальних справ, праці й солідарності слід звернути увагу на специфіку діяльності його структурних підрозділів. Розглянемо ці служби і організацій більш детально.

Бюро міжнародної міграції (ОМІ). Це - суспільна адміністративна установа, яка відноситься до Міністерства праці й солідарності, і має монополію на ввіз у Францію іноземних робітників. Так, Бюро міжнародної міграції проводить набір робітників усіх національностей у Франції для подальшої роботи за кордоном, а також здійснює організовану експатріацію французьких громадян за кордон. Крім цього, Бюро здійснює контроль, прийом іноземних громадян та їхніх родин, сприяє їхньому перебуванню й подальшій інтеграції серед французького населення.

ADRI (АДРІ) здійснює збір і поширення інформації будь-якого характеру для надання допомоги й підтримки при інтеграції іноземних громадян у суспільне, культурне й економічне життя Франції. Ця організація проектує, розвиває і надає інформаційні, освітні й технічні засоби в області міграції для пра-

цівників суспільних служб, муніципалітетів, добровільних асоціацій, соціальних працівників, тощо. Також ця організація надає подібну інформацію з інших Європейських країн.

Фонд сприяння й підтримки, інтеграції й боротьби з дискримінацією (FASILD). Його основна діяльність спрямована на інтеграцію іммігрантів і членів їхніх родин у французьке суспільство, а також на боротьбу з дискримінацією. Фонд є суспільною адміністративною установою, що перебуває під опікою держави й нараховує приблизно 250 чоловік, сто з яких працюють в 17 регіональних представництвах.

В цілому, діяльність Фонду здійснюється за наступними напрямками:

- захист навколишнього середовища й місцем проживання;
- допомога іммігрантам, що перебувають у місцях масового проживання;
- професійна інтеграція й адаптація іммігрантів;
- соціальна і сімейна робота;
- інтеграція дітей і молоді;
- інтеграція за допомогою культурної діяльності;
- інтеграція за допомогою поширення інформаційних технологій;
- підтримка дій, пов'язаних з інтеграцією;
- навчання іммігрантів.

Французьке бюро захисту біженців й апатридів (OFPRA). Це – неурядова організація, що володіє фінансовою і адміністративною самостійністю. OFPRA існує в рамках Міністерства Закордонних справ Франції і займається питаннями розгляду клопотань осіб, що шукають притулок у Франції, і наданням таким особам статусу біженця. Французьке бюро захисту біженців і апатридів здійснює юридичний, адміністративний захист біженців й апатридів, забезпечує зв'язок з іншими відділами міністерств, які займаються подібними питаннями, а також стежить за виконанням міжнародних угод, договорів по за-

хисту біженців, що проживають у Франції.

Соціальна Служба допомоги емігрантам (SSAE) відіграє важливу роль у процесі прийому й інтеграції іммігрантів і біженців, забезпечуючи їх соціальною спеціалізованою допомогою. Ця організація надає допомогу іммігрантам й емігрантам у важких ситуаціях, які можуть відбутися в процесі їхнього переміщення або при облаштуванні на новому місці. Крім того, Служба сприяє відновленню родин, надає захист жінкам і дітям, що мігрують окремо, служить зв'язком між емігрантом і фінансовими установами.

Асоціація соціальної допомоги сімейним мігрантам (родинам-мігрантам) (ASSFAM) здійснює спеціалізовану діяльність відносно мігрантів всіх національностей і членів їхньої родини. Компетентність даної асоціації виражається в знанні національних і міжнародних норм права, культурних і національних особливостей різних співтовариств іммігрантів. Асоціація соціальної допомоги приймає осіб іноземного походження, які планують постійно проживати у Франції й зіштовхуються з різними проблемами. Асоціація проводить консультації та допомагає знайти потрібне рішення проблем у різних ситуаціях, в які попадають іммігранти.

Управління з питань народонаселення і міграції (DPM) було створено у 1966 році при Міністерстві суспільних справ, праці й солідарності. Управління складається із трьох відділів: відділу демографії, руху населення й міжнародних відносин, відділу прийому, інтеграції іноземних громадян і відділу натуралізації [7, с.235-237].

Незважаючи на таку складну ієрархію державних органів, слід віддати належне тому, що в Франції в повній мірі забезпечуються соціальна інтеграція мігрантів у суспільство, з урахуванням європейських стандартів, а також місцевих умов і потреб самих мігрантів та біженців. Крім того, тут на найвищому рівні гарантуються права останніх. Відповідно до демократичних традицій, політика держа-

вних органів Франції не повинна проводити розходження за національними ознаками. У французькому праві не існує положень, які дискримінують іноземців. Їх права порівняні з правами громадян Франції. Іноземці користуються такими ж цивільними, соціальними та економічними правами, як й інші громадяни країни. Водночас політичні права (активне й пасивне виборче право) закріплені тільки за громадянами Франції.

Отже, проаналізувавши досвід вирішення вищеперерахованих задач на прикладі розвинутих країн світу, загальним висновком можна визначити те, що сьогодні в Україні модель державних органів, які займаються адміністративно-правовим регулюванням імміграційної політики, ще не достатньо сформована і розвинута. Потрібно модернізувати або створити нову систему державних органів в Україні у цій сфері суспільного життя з урахуванням міжнародної практики. Разом із тим необхідно зауважити, що реформаційні перетворення мають відбуватися системно та послідовно, не порушуючи конституційних прав громадян.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Тиндик Н. П. Імміграційна політика держави та інститут громадянства / Н. П. Тиндик // Вісник Одеськ. ін-ту внутр. справ. – 2002. – № 2. – С. 31-36.
2. Unofficial Informix Technical Support Site / Petro Petin – Wed, 3 Feb 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.informix.kiev.ua/News/msg00012.shtml>.
3. Тиндик Н. П. Світовий міграційний процес: теорія, практика, державне регулювання : монографія / Н. П. Тиндик. – К. : Атіка, 2006. – 532 с.
4. Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право : підручник. Університетський курс / Ю. І. Римаренко. – К. : КНТ, 2007. – 640 с.
5. Борута І. Міграційне право ЄС : навч.

посібник / І. Борута. – К. : ІМВ КНУ ім. Тараса Шевченка, 2004. – 131 с.

6. Максименко С. В. Шенгенское право и свобода передвижения: международно-правовые аспекты глобальной миграции : монография / С. В. Максименко. – Одеса : Аспирант, 2005. – 192 с.

7. Денисенко М. Б. Миграционная политика в зарубежных странах и Российской Федерации: опыт сравнительного анализа / М. Б. Денисенко, Е. В. Фурса, О. А. Хараева, О. С. Чудиновских. – М. : Ин-т экономики переходного периода, 2003. – 283 с.

*Сікорський О. П. Адміністративно-правовий статус державних органів США та країн-членів Європейського Союзу у сфері міграції та паспортизації / О. П. Сікорський // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 512–518 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09scorntp.pdf>*

Проаналізовано міжнародний досвід правового регулювання питань громадянства, паспортизації і імміграції населення на прикладі діяльності державних органів США і країн-членів Європейського Союзу; розглянуто різні моделі структур державних органів США та Франції.

\*\*\*

*Сикорский А.П. Административно-правовой статус государственных органов США и стран-членов Европейского Союза в сфере миграции и паспортизации*

Проанализирован международный опыт правового регулирования вопросов гражданства, паспортизации и иммиграции населения на примере деятельности государственных органов США и стран-членов Европейского Союза; рассмотрены различные модели структур государственных органов США и Франции.

\*\*\*

*Sikorsky A.P. Administrative of the State Bodies of USA and Countries - Members of the European Union in Sphere of Migration and Certification*

International experience of the legal adjusting of questions of citizenship, passport system and immigration of population on the example of activity of public organs of the USA and countries-members of European Union is analyzed in the article. The different models of structures of public organs of the USA and France are considered.