

**Є. В. МИКИТЕНКО**

## **ЕВОЛЮЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН УКРАЇНСЬКИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ В ПРОЦЕСІ ІМІГРАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Розглядаються актуальні проблеми становлення інституту захисту громадян в імміграційній діяльності підрозділів МВС України. Запропонована авторська періодизація становлення і розвитку даних правоохоронних підрозділів. Внесені авторські пропозиції в діюче законодавство.*

**Ключові слова:** імміграційна діяльність, природне право на місцезнаходження, імміграційне законодавство.

*Рассматриваются актуальные проблемы становления института защиты граждан в иммиграционной деятельности соответствующих подразделений МВД Украины. Предложена авторская периодизация становления и развития данных правоохранительных подразделений. Внесены авторские предложения в действующее законодательство.*

**Ключевые слова:** иммиграционная деятельность, природное право на местонахождение, иммиграционное законодательство.

---

© *МИКИТЕНКО Євген Вікторович* – здобувач Донецького інституту внутрішніх справ Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка

In article actual problems of a today's legal science, namely formation of institute of protection of citizens in immigration activity of corresponding divisions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are considered. The author's periodization of formation and development of divisions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is offered. Author's offers to the current legislation are made.

**Key words:** immigration activity; the natural right into place a finding; the immigration legislation.

Природні права людини і громадянина охороняє Конституція України та чинне законодавство: безпосередньо на органи державної влади покладений обов'язок захищати зазначені права (ст. 17), подальше ж регламентування відбувається за допомогою законів, підзаконних нормативно-правових актів, локальних актів, з яких відповідне місце належить Концепції національної безпеки і оборони.

Належне місце в цьому переліку відведено проблемі організації захисту прав громадян в імміграційній діяльності. З одного боку, це природне право на обрання вільного місця мешкання та перебування, а з іншого – безпека громадян та їх захист.

У руслі означеної проблематики непересічне значення мають європейські стандарти. Україна як учасник європейських процесів має зобов'язання щодо послідовного утвердження загальноприйнятих правових норм. Водночас міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, є складовою національного законодавства (ч. 2 ст. 9)

Теоретичним підґрунтям для вивчення цієї проблеми служить є праці С. Алексєєва, В. Авер'янова, О. Андрійко, М. Баймуратова, О. Бандурки, Ю. Битяк, І. Голосніченка, С. Додіна, Г. Мурашина, М. Орзіха, В. Погорілка, М. Рабіновича, А. Селеванова, В. Колпакова, Ю. Тодики, Ю. Тихомирова, Є. Тихонова, О. Фрицького, В. Шаповала, В. Шкарупи, Ю. Шемшученка, О. Ярмиша та ін.

Останнім часом у наукових установах було захищено низку наукових досліджень, які стосувалися питання ретроспективного аналізу державної міграційної політики. Це дисертаційні роботи В.І. Олефіра «Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект)» (Київ, 2005)<sup>1</sup>, Н.П. Тиндик «Адміністративно-правове забезпечення правоохоронними органами імміграційного процесу в Україні» (Ірпінь, 2004)<sup>2</sup>, І.К. Василенка «Протидія незаконній міграції населення країн Азії в Європу через територію України (організаційно-правовий аспект)» (Ірпінь, 2006)<sup>3</sup>, монографічне дослідження О. Малиновської «Україна, Європа, міграція: міграції населення України в умовах розширення ЄС»<sup>4</sup>.

Для української держави, яка понад 70 років перебувала у складі тоталітарного за своїм політичним режимом Радянського Союзу, проблема захисту прав і свобод громадян є надзвичайно актуальною. Розвиток законодавства відбувався паралельно. Вказані підходи не втрачають актуальності, позаяк проблеми та шляхи їх подолання як в Україні, так і в Російській Федерації доволі схожі.

Досліджуючи еволюційний розвиток захисту громадян саме в плані імміграційної діяльності підрозділів МВС України, можна висновувати, що саме на правоохоронні підрозділи припадає найбільше навантаження. До зазначеної проблеми, на наш погляд, слід підходити шляхом пошуку оптимального балансу між безпекою і свободою в сучасних умовах та застосуванням конкретних методів діяльності міліції у сфері імміграційного законодавства.

В різні часи існувала проблема вільного вибору місця мешкання та перебування. Донині збереглися десятки історичних пам'яток, які засвідчують спроби суспільства контролювати місцеперебування представників корінного населення. До прикладу, в Стародавньому Римі за часів Августина Октавіана існували різноманітні норми, які забороняли вільне переселення своїм громадянам та іноземцям. Так, місто було поділене на округи і квартали, Августином Октавіаном було започатковано нічну варту та пожежні команди<sup>5</sup>.

У царській Росії спроби встановлення контролю за пересуванням представників корінного населення та іноземців за допомогою їх реєстрації шляхом видачі паспортів та інших документів, що ідентифікують особу, започатковані з XIII ст.

У Новгородських літописах знаходимо перші згадки про так звані «проїжджі грамоти». Пізніше, з розвитком кріпосництва, коли виникла необхідність у обмеженні внутрішнього пересування переважної більшості населення, були запроваджені нові способи ідентифікації особи, серед іншого і паспорт (прототип сучасного документа). Причому існували і відповідні паспортні обмеження.

Наступним кроком у розвитку розглядуваного інституту став Указ Петра I від 1714 р.: особи, котрі не мають при собі паспорта чи так званого «проїжджого» або «перехожого» листа, визнавалися за «недобрих людей». Статутом про паспорти і втікачів 1833 р. передбачалися, що особливі паспорти переїздив для заможних класів і станів (дворян, духовенства, чиновників і купців). Для незаможних були встановлені окремі документи (квитки), які до того ж отримати було надто важко через перешкоди, які чинили поліцейські апарати. Поступово в Росії усталилася досить струнка паспортна система, що передбачала встановлення жорсткого поліцейського контролю за мешканням і пересуванням населення з уведенням обмежень для його окремих категорій. Одночасно виникла і досить ефективна система видачі дозволів на в'їзд і виїзд із Росії, реалізацію якої також було покладено на Міністерство внутрішніх справ.

Після Жовтневої революції більшовики спочатку зробили спробу скасувати будь-які обмеження на пересування населення, тобто скасувати паспортну систему в її загальноприйнятому на той час вигляді. Зокрема, на це був спрямований Декрет ВЦВК і РНК «Про відміну станів і цивільних чинів» від 11 листопада 1917 р., яким запроваджувалося єдине спільне громадянство Російської Республіки і було відмінено дореволюційний інститут паспортної системи.

На підставі вищезгаданого документа всі громадяни Української РСР, які досягли 16-річного віку, були зобов'язані мати трудові книжки, службовці – посвідчення особи на території республіки. Однак такі трудові книжки були запроваджені не повсюдно, а лише в окремих губерніях, що ускладнювало контроль за пересуванням громадян із однієї губернії до іншої.

На наш погляд, саме на виконання цього наказу Головного Управління Радянської робітничо-селянської міліції від 1 листопада 1920 р. було прийнято інструкцію про порядок видачі паспортів та тимчасових свідоцтв. Таким чином, фактично було відроджено паспортну систему. У травні того ж року за рішенням міжвідомчої комісії представників НКВС на міліцію було покладено здійснення декретів, постанов і розпоряджень органів влади, якими було регульовано перебування іноземних громадян у межах республіки.

Після завершення громадянської війни в процесі встановлення дипломатичних зносин радянської держави з іншими країнами, розвитку торгівлі та гуманітарних контактів значно збільшився обсяг перетинів державного кордону. У

зв'язку з цим було визначене завдання щодо здійснення контролю за механізмом перетину державного кордону (в'їзду-виїзду), який міг би забезпечити ефективний захист чинного ладу від зовнішніх впливів і водночас перешкоджав би несанкціонованому виїзду громадян за кордон<sup>6</sup>.

Організації роботи адресних бюро у 20-х–30-х роках ХХ ст. радянська влада приділяла пильну увагу. Так, у плані роботи управління Сталінської (Донецької) міської робітничої міліції на 1928/29 рр. у п. 4 зазначалося: «...забезпечити необхідною документацією та співробітниками для налагодження заявок на постановку на облік та зняття з обліку громадян у міському адресному бюро»<sup>7</sup>. Спочатку функції прописки виконували місцеві виконавчі органи. Однак Постановою РНК СРСР від 4 жовтня 1935 р. «Про передачу у відання НКВС і його місцевих органів іноземних відділів і паспортних столів виконавчих комітетів» Головному Управлінні міліції, в управліннях республік, країв, областей було започатковане створення в паспортних столів і груп віз і реєстрацій іноземців. Створені підрозділи виконували функції ведення персонального обліку всіх іноземних громадян, котрі мешкають у державі, а також громадян СРСР, які проживають за кордоном; видавали іноземцям документи на право мешкання в державі та візи на виїзд; приймали і оформлювали заяви іноземців щодо прийому в радянське громадянство; здійснювали нагляд за дотриманням іноземцями правил проживання і пересування територією держави.

Під час Великої Вітчизняної війни важливим заходом, спрямованим на зміцнення паспортного режиму, стало розпорядження РНК СРСР від 11 листопада 1943 р., яким установлювалося, що під час виписки громадян, які вибувають за новим місцем мешкання, органи міліції повинні робити відмітки в паспортах про ставлянням спеціального штампю. Діяльність служб віз та реєстрацій у роки війни переважно була пов'язана з виявленням та обліком іноземних громадян, які прибули разом з евакуйованим населенням, встановленням із-поміж них педбійчиків.

У повосенний період паспортна робота була здебільшого спрямована на реєстрацію населення, що мешкало на окупованій території, відновлення обліку військовозобов'язаних запасу, організацію адресно-довідкової роботи і тощо. Важливим етапом на шляху становлення паспортної системи СРСР стало прийняття Положення про паспорти 1953 р., яке пізніше неодноразово доповнювалося указами Президії Верховної Ради СРСР і постановами уряду (в цей час паспортну систему було регламентовано більше ніж 30 нормативно-правовими актами). У 1955 р. з метою загальної збереження управлінського апарату МВС СРСР підрозділи ОВІР були реорганізовані у відділення і групи, що увійшли до складу паспортних відділень. 19 червня 1959 р. Рада Міністрів СРСР ухвалила Положення про в'їзд до СРСР і виїзд із СРСР. У зв'язку зі скасуванням Головного управління міліції МВС СРСР Постановою Ради Міністрів від 13 січня 1960 р. функції реєстрації та обліку іноземних громадян, а також оформлення дозволів на виїзд громадянам СРСР за кордон були покладені на Комітет державної безпеки СРСР.

Самостійна Служба віз і реєстрацій у системі органів міліції набула розвитку наприкінці 70-х років, коли в МВС та КДБ загалом функціонувало 35 відділів та 45 відділень загальною чисельністю близько 1300 працівників. Надалі практика рухалася шляхом скорочення цих підрозділів, злиття їх із паспортною службою та апаратами охорони громадського порядку. На діяльність підрозділів віз і реєстрації у цей період особливим чином вплинуло прийняття першого загально-

союзного законодавчого акту, яким регламентував основні питання правового статусу іноземних громадян і осіб без громадянства (Закон СРСР від 24 червня 1981 р. «Про правове положення іноземних громадян в СРСР»<sup>8</sup>. У розвиток цього Закону Рада Міністрів СРСР 10 травня 1984 року затвердила Правила перебування іноземних громадян СРСР та Правила транзитного проїзду через територію СРСР іноземних громадян<sup>9</sup>.

Розвиток українського законодавства у сфері захисту громадян в імміграційній діяльності ОВС України відбувається в соціальному напрямку. Українська держава надає притаманним радянській системі методам, як от заборона на виїзд та ін., соціально-сервісного (демократичного) змісту. Так, після розпаду СРСР у 1992-1993 рр. правоохоронні органи України у своїй імміграційній діяльності керувалися «Инструкцией о порядке применения правил пребывания в СССР и транзитного проезда через территорию СССР иностранных граждан», затверджене секретним наказом МВС СРСР від 05.03.1986 р. за № 076<sup>10</sup>.

Антидемократичний характер цього наказу підтверджується хоча би тим, що іноземець після прибуття до визначеного пункту повинен протягом 24 годин надати свої документи на реєстрацію в порядку, встановленому вищевказаною Інструкцією. Переїзд із міста до міста підлягав контролю. На виїзд із країни ОВС оформлювали візи. Якщо зіставити це з чинним на цей час порядком, то еволюція в бік демократичності та налагодження процесу очевидна.

З 1 липня 2001 р., відповідно до Указу Президента «Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання» від 15.06.01 р. за № 435<sup>11</sup>, реєстрація іноземців, які в установленому порядку в'їздять до України, та їх паспортних документів здійснюється тільки в пунктах пропуску через державний кордон України органами Адміністрації Державної Прикордонної служби України. Подальшу реєстрацію іноземців, які на законних підставах тимчасово перебувають на території України, та їх паспортних документів ОВС не провадить.

Можна вказати, що українське імміграційне законодавство почало розвиватися з прийняттям Верховною Радою України 4 лютого 1994 р. Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»<sup>12</sup>.

Вперше в українському законодавстві було закріплено право іноземців у встановленому порядку іммігрувати в Україну на постійне мешкання або для працевлаштування на визначений термін, а також із метою тимчасового перебування на її території. На виконання ст. 20 цього Закону Кабінет Міністрів України ухвалив відповідну постанову «Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через їх територію» від 29.12.1995 р. за № 1074<sup>13</sup>.

Нове законодавство будується таким чином, щоб, з одного боку, відповідати нормам та стандартам міжнародного права, а з іншого враховувати національні інтереси нашої держави – така зважена позиція законодавця заслуговує на повагу. Відповідні зміни відбуваються і в нормативній базі МВС, якою регламентовано діяльність паспортної служби.

Досліджуючи еволюцію розвитку захисту громадян у процесі імміграційної діяльності підрозділів МВС, можна простежити як іноземцям та особам без громадянства надавалося право на імміграцію та видавалася «посвідка на постійне проживання». Термін «посвідка на постійне проживання» до прийняття Закону України «Про імміграцію»<sup>14</sup> вживався в законодавстві України, однак не визнавався ним.

Вище зазначалося, що на початку 90-х років ОВС у своїй діяльності керувались іще положеннями наказу МВС СРСР № 076 від 1986 р. у практиці роботи заходилися наглядові справи на кожного іноземця і кожен квартал дільничний інспектор міліції або працівник правоохоронної служби повинен перевірити іноземця за місцем проживання, та написати про це рапорт, який долучався до наглядової справи. І тільки вказівкою МВС України № 10/7-2912 від 28.07.1997 р. було надано роз'яснення, що на іноземців постійно проживаючих в Україні більше двох років ця практика не розповсюджується.

Нині питаннями захисту прав громадян в імміграційній діяльності в системі МВС України опікується Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, створений 14 червня 2002 р. Постановою Кабінету Міністрів України за № 844<sup>15</sup>.

Департамент діє як урядовий орган державного управління у складі МВС України і має розгалужену мережу територіальних органів і підрозділів, які підпорядковані Держдепартаменту лише функціонально, а організаційно – відповідним органам внутрішніх справ.

2009 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про утворення Державної імміграційної служби України»<sup>16</sup>, цього ж року Президентом України був підписаний Указ «Про зупинення дії деяких положень постанови Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 643»<sup>17</sup>. Загалом близько сорока нормативно-правовими документами регламентовано діяльність Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України. Водночас нормативно-правове забезпечення діяльності цього Державного департаменту перебуває на стадії розвитку. Такий еволюційний процес слід вважати прогресивним.

Докладніше зупинимося на питанні періодизації історії підрозділів Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України. Наша класифікація містить п'ять періодів. Зокрема: 1) зародження імміграційних процесів; 2) розвиток цих підрозділів у імперські часи. (розпочався приблизно в XVII ст., досягнувши апогею розвитку в XIX– на початку XX ст.); 3) розвиток підрозділів під час відродження української державності (1917–1920 рр.); 4) радянський період (1920–1991 рр.); 5) сучасний період розбудови Української держави.

Як і будь-яка інша, періодизація розвитку підрозділів Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб має досить умовний характер. Розвиток зазначених підрозділів тісно пов'язаний із генезисом держави та її правоохоронними органами. На нашу думку, в рамках саме цієї класифікації вдається найбільш детально прослідкувати основні етапи розвитку розглядуваного інституту.

1. *Олефір В.І.* Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект): Автореф. дис... д-ра юрид. наук. – К., 2005. – 36 с. 2. *Тиндик Н.Д.* Адміністративно-правове забезпечення правоохоронними органами імміграційного процесу в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Ірпінь, 2004. – 20 с. 3. *Василенко І.К.* Протидія незаконній міграції населення країн Азії в Європу через територію України (організаційно-правовий аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Ірпінь, 2006. – 20 с. 4. *Малиновська О.* Україна, Європа, міграція: міграції населення України в умовах розширення ЄС: Монографія. – К., 2004. – 170 с. 5. *Буртамеев В.П.* Всемирная история в лицах: Древний мир. Кн. 2. – М., 1999. – С. 170. 6. *Желудкова Т.И.* Деятельность советской милиции

по охроне общественного порядка. – М., 1979. 7. *Сборник* важнейших планов Совета народных комиссариатов УССР (циркуляры и переписка с отделами). Государственный архив Донецкой области, Р – 279, оп. 2, спр. 8, арк. 68. 8. *Про правове* положення іноземних громадян в СРСР : Закон СРСР // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1981. – № 26. – Ст. 836. 9. *Правила* перебування іноземних громадян в СРСР // Собрание Постановлений СССР. – 1984. – № 2. – Ст. 112; Правила транзитного проїзду через територію СРСР іноземних громадян // Собрание Постановлений СССР, 1984. – № 2. – Ст. 112. 10. Инструкция о порядке применения правил пребывания в СССР и транзитного проезда через территорию СССР иностранных граждан // Собрание Постановлений СССР. – 1986. – № 12. – Ст. 168. 11. *Про додаткові* заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання: Указ Президента України // [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://news.yurist-online.com/laws/5483/> 12. *Про правовий* статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 161. 13. *Правила* в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через їх територію: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.1997 № 1074 // [Електронний ресурс] – режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP951074.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP951074.html). 14. *Про імміграцію*: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 41. – Ст. 197. 15. *Про утворення* Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб: Постанова Кабінету Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2002. – № 25. – Ст. 1210. 16. *Про утворення* Державної міграційної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України N 643 від 24 червня 2009 року // Офіційний вісник України. – 2009. – № 50. – Ст. 1670. 17. *Про зупинення* дії деяких положень постанови Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 року № 643: Указ Президента // [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://news.yurist-online.com/laws/5483/>