



СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, УЧАСТВУЮЩИХ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ, КАСАЮЩИХСЯ ГРАЖДАНСТВА УКРАИНЫ

В. ЛАЗАРЕВ,

преподаватель кафедры общеправовых дисциплин факультета права и массовых коммуникаций
Харьковского национального университета внутренних дел

SUMMARY

The article deals with the modern system of government agencies involved in issues relating to citizenship of Ukraine. Attention is paid to the authority of each entity of government agencies involved in issues relating to citizenship of Ukraine. A public of government agencies that perform the powers specifically authorized executive authority on citizenship since its inception and until today. Attention is drawn to the experience of the European and American countries in this field. The author proposes a general approach to the reform of government agencies involved in issues relating to citizenship of Ukraine.

Key words: citizenship, government agencies, migration.

* * *

В статье рассматривается современная система государственных органов, участвующих в решении вопросов, касающихся гражданства Украины. Уделяется внимание полномочиям каждого субъекта системы государственных органов, участвующих в решении вопросов, касающихся гражданства Украины. Приводится перечень государственных органов, которые выполняли полномочия специально уполномоченного органа исполнительной власти по вопросам гражданства с момента его возникновения и до сегодня. Обращается внимание на опыт европейских и американских стран в данной сфере. Предлагаются общие подходы к реформированию системы государственных органов, участвующих в решении вопросов, касающихся гражданства Украины.

Ключевые слова: гражданство, государственные органы, миграция.

Актуальность темы исследования. Решение вопросов гражданства – сложный многогранный процесс, в который включается ряд государственных органов общей и специальной компетенции. Система этих органов, их права и обязанности устанавливаются каждым государством самостоятельно. Изучение и анализ перечня этих органов, организации их работы, прав и обязанностей являются одной из важнейших задач, стоящей перед современной конституционно-правовой наукой, поскольку её решение позволит внести предложения по улучшению работы системы органов, участвующих в решении вопросов, связанных с изменением гражданства.

Состояние исследования. Вопросы гражданства на протяжении последних десятилетий привлекают все большее внимание исследователей. Среди научных изысканий, которые посвящены этой проблеме в украинской конституционно-правовой науке, стоит выделить работы Ю. Тодыки, Л. Рубача, М. Суржинского, Р. Бедрия и других исследователей. Активные поиски по этой проблеме ведут и российские исследователи С. Авакьян, В. Кикоть, О. Кутафин, И. Левченко, Н. Смородин и другие.

Целью данной работы является установление современного состояния и перспектив развития системы органов, участвующих в рассмотрении вопросов, связанных с гражданством Украины.

Изложение основного материала. Развитие международных отношений существенно повлияло на мировые миграционные процессы, которые характеризуются как один из факторов внутригосударственного и международного напряжения, сказываются на

социально-экономической и политической сферах жизни как общества в целом, так и отдельных стран. Сегодня международная миграция представляет значительную проблему прежде всего для высокоразвитых стран мира, которые столкнулись с проблемами наплыва большого количества иностранцев, лиц без гражданства и вынуждены проводить жесткую, но взвешенную государственную миграционную политику. Украина в этом плане не является исключением, поскольку отсутствие визового режима, относительно несложный порядок пересечения государственной границы, относительная экономическая и политическая стабильность государства делает ее привлекательной с точки зрения конечного пункта пребывания иностранцев и лиц без гражданства, либо возможности использования ее выгодного географического положения как «страны транзита» в западноевропейские государства [1, с. 105]. Конечной целью пребывания иностранцев,

приехавших на территорию Украины, в ряде случаев является именно получение гражданства. Реализация правоотношений гражданства напрямую связана с их документальным оформлением и возникновением правоотношений в сфере гражданства.

Поскольку право на гражданство и связанные с ним интересы как отдельной личности, так и государства реализуются в соответствующих организационных формах, то механизм реализации правоотношений гражданства связан с деятельностью системы определенных законом государственных органов, ведающих вопросами гражданства [2, с. 301]. Вопросы гражданства достаточно сложные. Для надлежащего решения ряда вопросов, касающихся приобретения или прекращения гражданства, должна быть сформирована система государственных органов, которые должным образом смогут их разрешить. Сегодня система органов, разрешающих вопросы гражданства Украины, включает в себя Президента Украины, Комиссию при Президенте Украины по вопросам гражданства, специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти по вопросам гражданства и подчиненные ему органы, Министерство иностранных дел Украины, дипломатические представительства, консульские учреждения (раздел IV Закона Украины «О гражданстве Украины» от 18.01.2001).

Как видим, структуру органов, решающих вопросы гражданства Украины, возглавляет Президент Украины как глава государства. Такой подход выглядит вполне закономерным, учитывая то, что решение вопросов гражданства, прежде всего принятие в гражданство и прекращение гражданства, является актом, который осуществляется от имени всего государства, а Президент Украины по должности представляет государство во внутренне- и внешнеполитических отношениях.

Для выполнения функций в сфере гражданства Президенту Украины предоставляются следующие полномочия: 1) принимать решения и издавать указы в соответствии с Конституцией Украины и Законом Украины «О гражданстве Украины» о принятии в гражданство Украины и о прекращении гражданства Украины; 2) определять порядок производства по заявлениям и представлениям по вопросам гражданства и исполнения принятых решений; 3) утверждать Положение о Комиссии при Президенте Украины по вопросам гражданства [3]. Следовательно, решение о принятии лица в гражданство Украины или прекращении лицом гражданства Украины принимает Президент Украины путем издания указов [4, с. 31]. Таким образом, на Президента Украины возложена достаточно значительная обязанность – принимать решения по поводу принятия или прекращения гражданства в интересах страны.

Анализируя вышеуказанное, мы можем сделать вывод, что на Президента возложены достаточно большие обязанности. Вместе с тем Президент как единоличный высший орган государственной власти объективно не может самостоятельно выполнить все задачи, возложенные на него Конституцией и действующим законодательством, в том числе и в сфере гражданства. Поэтому для предварительного рассмотрения вопросов гражданства Украины, отнесенных к ведению главы государства, создается специальная комиссия. По своему статусу Комиссия по вопросам гражданства является вспомогательным органом при Президенте Украины, которая работает по его поручению. Она образуется в составе председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря и членов Комиссии. Заместитель

председателя Комиссии по должности – руководитель Управления по вопросам гражданства Администрации Президента Украины; ответственный секретарь Комиссии – заведующий сектором по обеспечению деятельности Комиссии по вопросам гражданства данного управления. Персональный состав Комиссии утверждает Президент Украины [5, с. 127-128]. В состав Комиссии входят не более тринадцати человек [6, с. 87-88].

Основной организационной формой работы Комиссии являются заседания, которые проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в два месяца. Заседание Комиссии правомочно, если на нем присутствует большинство его членов. Председательствует на заседаниях председатель Комиссии, а в случае его отсутствия – его заместитель [6, с. 128]. Таким образом, Комиссия является лишь промежуточным звеном между Президентом Украины и специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти по вопросам гражданства. В своей работе Комиссия проверяет подготовленные документы по вопросам гражданства на соответствие их требованиям законодательства Украины в сфере гражданства.

Предварительная обработка и подготовка к рассмотрению Комиссией материалов по вопросам гражданства Украины осуществляется Управлением по вопросам гражданства Администрации Президента Украины. О результатах обработки и подготовки указанных материалов на заседаниях Комиссии докладывает её ответственный секретарь [4, с. 33]. Из этого вытекает, что в рассмотрении вопросов, связанных с гражданством, привлекаются не только органы, которые перечислены в законе о гражданстве, а и ряд сопутствующих органов. Так, к решению вопросов гражданства (хотя это и не предусмотрено законом) иногда приобщаются суды, Служба безопасности Украины и Служба внешней разведки Украины.

Следующим по иерархии органом, участвующим в рассмотрении вопросов, связанных с гражданством, в соответствии со ст. 24 Закона Украины «О гражданстве Украины» [3, с. 12] является специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти по вопросам гражданства. Термин «специально уполномоченный центральный орган ис-

полнительной власти по вопросам гражданства» появился в украинском законодательстве с 2001 года как проявление стремления законодателя реформировать систему органов, задействованных в решении вопросов гражданства. Однако в соответствии с Указом Президента Украины «Вопросы организации исполнения Закона Украины “О гражданстве Украины”» от 27.03.2001 г. выполнение функций специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам гражданства возложено на Министерство внутренних дел Украины, в составе которого действует Департамент по делам гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц [7, с. 125]. Эта норма действовала до следующего шага в производстве административной реформы. Так, на сегодня Указом Президента Украины «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» от 09.12.2010 г. № 1085/2010 [8] выполнение функций специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам гражданства возложено на Государственную миграционную службу Украины.

Для разрешения вопроса о специально уполномоченном центральном органе исполнительной власти по вопросам гражданства следует указать государственные органы, которые выполняли эти функции с момента появления этого термина и до сегодняшнего дня. Первым из них был Государственный департамент по делам гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц, созданный на базе департамента гражданства, паспортной и иммиграционной службы Постановлением Кабинета Министров Украины [9]. Следующим шагом стал Указ Президента Украины от 6 апреля 2011 г. № 405/2011 [10], которым было утверждено Положение о Государственной миграционной службе (ГМС) Украины. В соответствии с этим Указом ГМС Украины провозглашалась органом исполнительной власти, созданным для реализации государственной политики в сферах миграции (иммиграции и эмиграции), в том числе противодействия нелегальной (незаконной) миграции, гражданства, регистрации физических лиц, беженцев и других определенных законодательством категорий мигрантов. И, наконец, 30.05.2012 Указом Пре-



зидента Украины № 367/2012 [11] были внесены изменения в Указ Президента Украины от 27 марта 2001 № 215 «Вопросы организации исполнения Закона Украины “О гражданстве Украины», в соответствии с которым выполнение функций в сфере гражданства возложено на ГМС Украины.

Таким образом, на сегодняшний день основные задачи специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам гражданства возложено именно на Миграционную службу. Непосредственно же вопросами гражданства занимаются территориальные подразделения по делам гражданства, миграции и регистрации физических лиц, которые входят в состав Государственной миграционной службы, созданной в соответствии с концепцией административной реформы и Указа Президента Украины от 9 декабря 2010 г. № 1085/2010 «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» [8]. Такое положение является своеобразным рудиментом советской системы и не соответствует практике ведущих стран западной демократии, где соответствующие функции выполняют министерства по вопросам иммиграции и натурализации или другие специально созданные органы, которые могут входить в состав министерства внутренних дел. Для примера возьмем США или Канаду – в этих странах для решения вопросов гражданства созданы специальные службы иммиграции и натурализации, на которые возложена обязанность полностью решать вопросы гражданства.

Очевидно, что, решая указанные вопросы, необходимо учитывать опыт миграционной политики других стран. Так, на специфику института государственного регулирования миграционных процессов в США существенно повлияли известные события сентября 2001 г., заставившие власти страны пересмотреть некоторые вопросы обеспечения национальной безопасности. В частности, 1 марта 2003 г. Служба иммиграции и натурализации была преобразована в Бюро гражданства и иммиграционных служб, которое стало частью Министерства внутренней безопасности. Также в состав указанного Министерства входит Управление иммиграционного и таможенного обеспечения,

которое отвечает за предотвращение нелегальной миграции и трудоустройству, использованию нелегалами поддельных документов, а также за депортацию таких лиц. Изложенное позволяет говорить о повышении уровня централизации в осуществлении миграционной политики США, усилении роли правоохранительных органов в вопросах миграционного контроля и безопасности. Сейчас миграционная служба наделена достаточно широкими полномочиями по контролю над пребыванием иностранцев, решению вопросов о предоставлении виз, гражданства, иммиграционного статуса, борьбы с нелегальной миграцией и др. [1, с. 106].

Однако, рассматривая вопрос о государственных органах, участвующих в процедурах изменения гражданства, кроме США, следует уделить внимание и опыту европейских стран в этой области. Следует заметить, что в большинстве европейских стран миграционные органы созданы в составе Министерства внутренних дел. В частности, в Германии со вступлением в силу нового закона об иммиграции 1 января 2005 г. создано Федеральное ведомство миграции и беженцев, которое выполняет возложенные на него функции в составе Министерства внутренних дел. Однако, например, во Франции единая централизованная служба миграции не создана, а вопросы миграции относятся к компетенции Министерства социальных дел, труда и солидарности, а также Министерства внутренних дел, в составе которого действует Центральное управление пограничной полиции, осуществляющее контроль над миграционными потоками и ведущие борьбу с нелегальной миграцией. Министерство иностранных дел занимается проблемами французских граждан за рубежом и разработкой государственной политики по иммиграции, в частности в сфере визового режима и передвижения иностранных граждан на территории Франции. Управление по гражданским делам и печати, которое входит в состав Министерства юстиции, разделяет ответственность по вопросам гражданства с другими министерствами.

Осуществление государственной миграционной политики в Дании возложено на Министерство по делам беженцев, иммиграции и интеграции, которое было создано Королевским декретом от

27 ноября 2001 г. К его функциям отнесены разработка иммиграционной политики и политики интеграции, а также общее определение правил и процедур, относящихся к сфере действия иммиграционного законодательства, координация международного сотрудничества по иммиграции и помощи беженцам, сбор и анализ статистической информации, координация миграционной и интеграционной политики с другими министерствами и ведомствами. Организационная структура министерства включает три департамента: административный департамент, департамент интеграции и департамент иммиграции. Задачами департамента иммиграции является разработка иммиграционной политики и политики интеграции, рассмотрение заявлений и обращений о выдаче виз и разрешений на пребывание и трудоустройство. В подчинении Министерства по делам беженцев, иммиграции и интеграции находится Датская иммиграционная служба, на которую возложена задача реализации закона об иностранцах. Иммиграционная служба несет ответственность за первоочередное рассмотрение всех случаев пребывания иностранцев в Дании. Председателем Датской иммиграционной службы является директор, принимающий все исполнительные решения совместно с Советом директоров, который состоит из председателей четырех департаментов иммиграционной службы [1, с. 107-108]. Проводя анализ системы органов, разрешающих вопросы гражданства, мы можем констатировать, что в большинстве западных стран эти органы связаны с Министерством внутренних дел либо входят в его структуру.

Таков опыт зарубежных стран в области регулирования вопросов гражданства. Рассмотрев зарубежную практику, вернемся к отечественной системе государственных органов в области гражданства. Поскольку законодательством Украины среди органов, разрешающих вопросы гражданства, предусмотрен и специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти по вопросам гражданства, то стоит рассмотреть его деятельность.

Следует отметить, что порядком производства по заявлениям и представлениям по вопросам гражданства Украины и исполнения принятых решений



определено, что миграционная служба проверяет: соответствие оформления представленных документов требованиям законодательства Украины; подтверждение документами выполнения условий принятия в гражданство Украины или выхода из гражданства Украины; отсутствие оснований, при наличии которых принятие в гражданство Украины или выход из гражданства Украины не допускается [4, с. 34].

Специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти по вопросам гражданства и подчиненные ему органы осуществляют полномочия, предусмотренные ст. 24 Закона Украины «О гражданстве Украины» в отношении лиц, проживающих на территории Украины. Относительно лиц, проживающих за рубежом, полномочия, предусмотренные для специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам гражданства, осуществляются Министерством иностранных дел Украины, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Украины.

Анализируя действующее законодательство Украины о гражданстве, сопоставляя ст.ст. 24 и 25 Закона Украины «О гражданстве Украины» [3], можно сделать вывод: полномочия специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам гражданства и Министерства иностранных дел Украины, дипломатических представительств и консульских учреждений Украины по решению вопросов о гражданстве тождественны.

Выводы. Рассмотрев деятельность уполномоченных органов, разрешающих вопросы гражданства Украины, можно сделать следующий вывод: деятельность Комиссии при Президенте Украины по вопросам гражданства дублирует деятельность Специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам гражданства. Имеющаяся проблема может быть решена либо путем внесения соответствующих корректив (исключение полномочий, которые дублируются), либо путем передачи полномочий этой комиссии специально уполномоченному органу исполнительной власти по вопросам гражданства.

Выход из сложившейся ситуации видится в продолжении административ-

ной реформы, создании отдельного центрального органа исполнительной власти по вопросам гражданства и иммиграции, налаживании взаимодействия с МВД и Службой безопасности Украины. Специальный орган по вопросам гражданства и иммиграции должен иметь разветвленную систему своих органов на местах, с учетом административно-территориального деления и численности жителей. Вместе с тем должны быть решены вопросы кадрового обеспечения, трудоустройства и материально-технического обеспечения во вновь образованных органах.

Относительно лиц, которые постоянно проживают за границей, полномочия, предусмотренные для специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам гражданства, сегодня выполняют Министерство иностранных дел Украины, дипломатические представительства и консульские учреждения Украины. На наш взгляд, за этим министерством следует сохранить соответствующие полномочия и после реформы, поскольку создание за рубежом территориальных подразделений специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам гражданства было бы как организационно, да и юридически неоправданным. Другое дело, что организационные связи между двумя названными центральными органами исполнительной власти должны быть пересмотрены с учетом вышеупомянутых изменений.

Подводя итоги, следует отметить, что реформирование системы органов государственной власти, участвующих в разрешении вопросов гражданства Украины, должно осуществляться в комплексе, на четкой концептуальной основе, с учетом положительного опыта ведущих зарубежных стран и собственных политико-правовых традиций. Это одновременно ставит на повестку дня проблему научного осмысления и концептуализации существующих в мире процедур по вопросам гражданства (подданства) и соответствующей институциональной структуры. Такой подход позволит избежать ошибок в выборе основных направлений и содержания будущих реформ, гармонизировать реформу в сфере гражданства с другими реформами, происходящими в нашей стране.

Список использованной литературы:

1. Микитенко С. В. МВС України як суб'єкт здійснення державної міграційної політики / С. В. Микитенко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2011. – № 3 (46). С. 104–109.
2. Кикоть В. Я. Российское гражданство : учеб. пособ. / В. Я. Кикоть, Н. М. Смородин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 351 с.
3. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 р. № 2235 – III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – Ст. 342.
4. Рубач Л. Громадянство: набуття і припинення : брошура / Л. Рубач, М. Мілорава, В. Коцюба. – К. : Видавець Фурса С. Я., 2009. – 68 с.
5. Тодика Ю. М. Громадянство України: конституційно-правовий аспект : навч. посібник / Ю. М. Тодика. – Х. : Факт, 2002. – 254 с.
6. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
7. Совгира О. В. Конституційне право України : навч. посібник / О. В. Совгира, Н. Г. Шукліна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 632 с.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
9. Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 р. № 844 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 25. – Ст. 1210.
10. Питання Державної міграційної служби України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 405/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1239.
11. Про внесення змін до Указу Президента України від 27 березня 2001 року № 215 : Указ Президента України від 30.05.2012 № 367/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 42. – Ст. 1601.