

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ПАСПОРТИЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ У ЗВ'ЯЗКУ З АГРЕСІЄЮ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ І НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE FIELD OF PASSPORTING OF THE POPULATION AND PROBLEMS RELATED TO THE AGGRESSION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND AREAS OF ACTIVITY OF THE STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE

Заросило В.О., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності
Навчально-науковий інститут права імені князя Володимира Великого,
Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Вацюк В.О., к.ю.н., доцент кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності,
Навчально-науковий інститут права імені князя Володимира Великого,
Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Карелова Г.А., к.ю.н.,
доцент кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності
Навчально-науковий інститут права імені князя Володимира Великого,
Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

У науковій статті встановлено, що в суспільстві з самого початку його існування виникло питання ідентифікації громадян. При цьому питання ідентифікації в різних державах здійснювалося по-різному, але у міждержавних відносинах та при переїздах громадян з однієї держави до іншої необхідно було розробити відповідний механізм, який би був придатний для всіх країн.

Таким чином виникли паспорти, які в різні періоди мали різні форми та системи. Крім того в паспорти в окремих країнах стали видаватися як для користування в середині держави так і при виїздах до інших країн.

Особливо детально зазначена система розвинулася в період існування Радянського Союзу, адже керівництво Радянського Союзу намагалося контролювати всі сторони життя радянських людей з метою запобігання так званого буржуазного впливу та формування критичного ставлення до існуючої системи влади.

Таким чином питання паспортизації та отримання паспортів стало політизованим і на сьогодні воно є також досить актуальним. Якщо питання закордонних паспортів на сьогодні в Україні вже впорядковане і не створює проблем, то питання внутрішніх паспортів у зв'язку з агресією Російської Федерації є досить складним. Російська Федерація а окупованих територіях активно проводить паспортизацію населення з метою заборони всього українського, але громадяни мають і дійсні українські паспорти, тому зазначені питання мають бути врегульовані відповідними нормативними актами.

Ключові слова: паспорти, виникнення паспортів, види паспортів, закордонні та внутрішні паспорти, Державна міграційна служба України, напрями діяльності Державної міграційної служби, удосконалення міграційного контролю.

The scientific article establishes that the issue of identification of citizens has arisen in society from the very beginning of its existence. At the same time, the issue of identification in different states was carried out differently, but in interstate relations and when citizens moved from one state to another, it was necessary to develop an appropriate mechanism that would be suitable for all countries.

Thus, passports arose, which in different periods had different forms and systems. In addition, passports in some countries began to be issued both for use within the country and when traveling to other countries.

The system in question developed in particular detail during the existence of the Soviet Union, as the leadership of the Soviet Union tried to control all aspects of the lives of Soviet people in order to prevent the so-called bourgeois influence and form a critical attitude towards the existing system of power.

Thus, the issue of passportization and obtaining passports became politicized and is also quite relevant today. If the issue of foreign passports is already regulated in Ukraine today and does not create problems, then the issue of internal passports is quite complicated due to the aggression of the Russian Federation. The Russian Federation in the occupied territories is actively conducting passportization of the population in order to ban everything Ukrainian, but citizens also have valid Ukrainian passports, therefore these issues should be regulated by relevant regulatory acts.

Key words: passports, origin of passports, types of passports, foreign and internal passports, State Migration Service of Ukraine, areas of activity of the State Migration Service, improvement of migration control.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Питання діяльності державних органів, які здійснюють регулювання у сфері паспортної системи є досить важливим. Особливо сьогодні зросла його важливість у зв'язку з агресією Російської Федерації та наявністю як внутрішньо переміщених осіб, так і громадян України, які виїжджають за кордон держави. Питання зазначеної сфери упорядковане окремими законами та іншими нормативними актами. Проте у організації діяльності Державної міграційної служби та підпорядкованих підрозділів

є певні проблеми. Вони стосуються громадянства окремих осіб, які проживають на території України, а також громадян, які залишилися на окупованій території. Окупанти вимагають їх отримувати паспорти Російської Федерації. При цьому вони також вимагають їх відмовлятися від громадянства України. Зазначене питання вимагає чіткого врегулювання і прийняття відповідних нормативних актів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується

означена стаття. Теоретичною основою статті є певний спектр наукових і законодавчих джерел. Основними з них є закони та інші нормативно-правові акти. Висвітлення історичних аспектів розвитку паспортів та паспортної системи відображено у працях Яначека М., Вронської Т.В. та ряді інших авторів.

У науковій літературі також розглядалися питання розвитку системи державних органів, які опікуються паспортизацією населення. Зазначені питання розглядали такі дослідники як Нагнибіда Т.А., Вітюк О.О., Гурін Д. та ряд інших.

Окремо визначено питання повернення графа національності у паспорти громадян України (Лопушинський І.П., Фаріон І.), проте зазначений аспект не отримав відповідної підтримки.

Проаналізовано також ряд нормативних документів та законів України.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою пропонованого наукового дослідження є визначення історичного розвитку паспортної системи та її сучасного стану, а також проблем у паспортних питаннях у зв'язку з війною в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів

Питання міграції та переміщення населення досить докладно вивчалось і аналізувалось багатьма дослідниками. В переважній більшості країн світу на сьогодні існує паспортна система. Переваги паспортної системи та паспортизації населення стали очевидними у середині 18 сторіччя. Проте окремі дослідники стверджують, що паспорти застосовувалися ще з біблійних часів [1].

В цілому на сьогодні паспорт стає основним джерелом визначення людини, а в окремих випадках її місця проживання та інших персональних даних і він застосовується на сьогодні в кожній країні світу. Найбільш активним впровадженням паспортів стала у 18 сторіччі Америка, проте в Європі також існували і застосовувалися паспорти.

Спочатку паспорти використовують як засіб ідентифікації особи, яка перетинала кордони іншої держави, але поступово до паспортів додавалися інші дані, які фіксували окремі риси людини. Наприклад, в Радянському Союзі в паспортах обов'язковою була графа національності [10], що створювало багато проблем для окремих національностей.

Щодо України то паспорти на території України були введені вже після приєднання України до Росії. На території Австро-угорської імперії паспорта для українців видавалися відповідно до законодавства цієї імперії.

В Російській імперії перші паспорти було введено у 1803 році, у 1894 прийнято перше положення про види на проживання, а у 1903 був прийнятий статут про паспорти [2].

Введення паспортів мало на меті декілька аспектів. До них відносяться наступні:

- встановлення контролю за переміщенням населення та упорядкування руху мігрантів;
- вдосконалення контролю за особами, які мали інші політичні погляди, або вчиняли кримінальні правопорушення;
- вдосконалення контролю за іноземцями, які могли створювати загрози для безпеки держави;
- створення відповідного інституту контролю за поведінкою громадян та попередження відповідних рухів, які могли б зашкодити владі [3].
- визначення певною мірою кількості громадян, які проживають на певній території

При цьому якщо в більшості зарубіжних країн паспорти видавалися тільки для виїзду за кордон в Росії з самого початку паспортизації було введено два види паспортів: внутрішні, які видавалися всім громадянам при наявності встановлених умов та зовнішні, які видавалися для виїздів за кордон.

З самого початку також головним державним апаратом щодо видавання, контролю за видаванням та вилученням паспортів були підрозділи Міністерства внутрішніх справ та поліція. З цією метою у поліцейських управліннях почали створюватися відповідні служби та відділи, які займалися видаванням паспортів, мали відповідні контрольні функції щодо громадян, які їх отримували, а також мали право перевіряти власників паспортів.

На початку паспорти в Російській Імперії видавалися особам, які виїжджали як за кордон так і на інші місця роботи, але загального зразка паспорту не було. Місцевим керівникам було дозволено виготовляти паспорти за своїми зразками.

У 1804 році було прийняте «Положення про види на проживання» [4] і відповідно була закріплена система паспортизації населення. Зазначена система була підпорядкована органам поліції і вона була спрямована на підвищення рівня контролю з переміщенням населення.

Було введено нормативні акти стосовно примусової паспортизації населення після досягнення віку 25 років. Проте у 1903 році було запропоновано отримувати паспорти тільки тим, які бажали, проте це продовжувалося недовго і у 1904 році після початку Російсько-Японської війни примусова паспортизація повернулася.

Після революції 1917 року протягом 15 років паспортів не було, а для ідентифікації особи використовувались різні документи. У 1932 році було прийнято закон про обов'язкову паспортизацію всього населення. Громадяни отримали право мати паспорти з 16 років, разом з тим сільському населенню паспорти не видавалися і таким чином, селяни не могли виїхати в інші місцевості, що також було досить жакливим під час штучного голодомору.

Як доводять дослідники селяни в Радянському Союзі до 60-х років минулого століття більшість селян перебували у кріпацтві так як і в Російській Імперії.

Як вже зазначалось всі питання видавання паспортів їх реєстрації та перереєстрації, видавання нових на заміну старим було покладено на відповідні органи внутрішніх справ. Зазначені нормативні акти було прийнято у 1932 році [5]. Пізніше у 1953 році було прийняте нове положення про паспорти СРСР. При цьому окремо було затверджено положення про внутрішні паспорти [6], а паспорта для виїзду за кордон мали видавати спеціальні відділи віз та реєстрацій [5], які як свідчать відповідні історичні документи було створено у 1939 році.

Така система перш за все передбачала неможливість громадян СРСР виїхати за кордон, тому що вважалось, що вороги Радянської влади могли завербувати громадян СРСР і вони ставали на шлях зради та т. ін. Тому вся діяльність щодо видавання закордонних паспортів та питання виїзду за кордон контролювалося Комітетом державної безпеки СРСР.

Наприклад, якщо громадянин СРСР планував виїхати за кордон, то працівники Комітету державної безпеки перевіряли всі аспекти його проживання в СРСР і якщо виникали найменші сумніви у його лояльності у виїзді було відмовлено [7].

Навіть коли громадяни виїжджали за кордон, вони не мали права вступати у розмови з іноземними громадянами, відвідувати місця які не були визначені у їхніх картах путівників та взагалі не повинні були мати будь-які контакти з іноземцями.

Після отримання незалежності України почалася розбудова відповідних державних органів, які мали регулювати всі питання міграції, тобто виїзд громадян України за кордон, в'їзд іноземців та т. ін. Особлива увага почала приділятися питанням трудової міграції, адже до незалежності виїзд за кордон був практично неможливим [13,14].

Нагнибіда Т.А. яка аналізувала питання створення відповідних державних органів, що мали регулювати питання міграції виокремлювала певну кількість етапів цього про-

цесу і робила посилання на відповідні нормативні акти, які сприяли розвитку тих чи інших етапів [8].

З самого початку отримання незалежності питання щодо виїзду за кордон регулювалося досить хаотично. Закордонні паспорти видавалися місцевими паспортними відділами, перевірку на кордонах здійснювали прикордонні загоны та митники, проте центрального органу, який би впорядковував рух громадян України не існувало.

Досить своєрідним і на сьогодні є питання про включення графа національності до внутрішніх паспортів громадян України. В більшості зарубіжних країн така графа відсутня, проте в Україні окремі дослідники доводять, що її треба поновити [11].

З прийняттям Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [9] було встановлено відповідні правила щодо виїзду і в'їзду громадян України назад до України.

Після отримання незалежності питання паспортизації населення залишилося у віданні МВС України при цьому окремі структури займалися питаннями внутрішніх паспортів і закордонних паспортів.

У положенні «Про Державну міграційну службу України», яке було прийняте у 2009 році на сьогодні саме на Державну міграційну службу сфокусована вся робота, яка стосується діяльності щодо видавання паспортних документів громадянам України а також здійснення контролю за перебуванням іноземців на території України, дотримання візового режиму та інших питань пов'язаних з міграцією населення.

Слід зазначити, що на сьогодні адміністративні процедури щодо отримання паспортних документів досить спрощені. Громадяни України при досягненні 16 років отримують паспорт громадянина України, який в переважній більшості видається у формі пластикової картки. У зазначеному документі є всі необхідні дані для ідентифікації особи, проте не завжди можна встановити місце реєстрації громадянина, що певною мірою створює незручності.

Окремо слід зазначити про введення в дію е-паспорти, що є досить практичним та передовим аспектом в цілому у системі забезпечення населення паспортами. Україна у зазначеному питанні випереджає навіть країни Європи.

Щодо паспортів для виїзду за кордон, або закордонних паспортів діяльність Державної міграційної служби також впорядкована, але є окремі питання що вимагають вирішення. На сьогодні в Україні певною мірою вирішене питання про множинне громадянство, проте його застосування ще не стало масовим. Разом з тим певна кількість громадян України має по два або навіть більше паспортів.

У зазначеному питанні керівництву Державної міграційної служби треба ініціювати введення відповідних нормативних актів з метою упорядкування питань як надбання громадянства України так і його позбавлення. Мабуть необхідно взяти приклад з окремих держав Європи та пришвидшити вирішення практичних питань про множинне громадянство.

Особливо важливим є питання про позбавлення громадянства та вилучення паспортів України у громадян, які відкрито стали на бік ворога, проводять відповідну діяльність, яка спрямована на знищення держави Україна.

Керівництву Державної міграційної служби також треба займати більш жорстку позицію у зазначених питаннях і активно розповсюджувати докази антиукраїнської діяльності окремих громадян України. Крім того мабуть треба активно проводити заходи щодо позбавлення громадянства України зазначених осіб і відповідно висвітлювати факти позбавлення громадянства в усіх засобах масової інформації.

Не визначено в законодавстві також питання стосовно отримання паспортів Російської Федерації громадянами України, які залишилися на окупованих територіях. Звичайно з точки зору патріотизму отримання паспорту

ворога є певною мірою зрадою України, проте якщо особи, які не змогли виїхати з окупованої території в силу різних обставин таких як хвороба, похилий вік наявність хворих родичів та т. ін. можуть і повинні отримувати російські паспорти, адже це спрощує питання їх простого виживання в окупації.

Мабуть необхідно встановити відповідні реєстри громадян, які залишилися на окупованій території і не змогли виїхати, щоб після звільнення зазначених територій можна було відновити громадянство України. Адже на сьогодні навіть наявність паспорта громадянина України на окупованих територіях є підставою для затримання та знущання.

Закон України від 18 червня 2025 року певною мірою впорядкував питання набуття громадянства особами, які перебувають на території України, а також беруть участь у відбитті нападу Російської Федерації на Україну. Разом з тим є певна кількість громадян Російської Федерації, які проживають на території України, але не мають українського громадянства. Необхідно також впорядкувати зазначене питання, адже наявність паспорта ворожої держави певною мірою створює для тих громадян які бажають стати громадянами України певні проблеми. З іншого боку необхідно встановити більш жорсткий контроль за процесом набуття українського громадянства. Це стосується базових питань громадянства таких як володіння державною мовою знання основних положень Конституції України та інших вимог.

Таким чином ми можемо зробити відповідні **висновки**.

1. Паспорт, як документ що посвідчує особу з'явився досить давно. На сьогодні паспорт відіграє досить важливу роль у житті громадян України. Питання про отримання паспорту безпосередньо пов'язане з громадянством. На сьогодні це досить важлива тема, адже є певні громадяни в Україні які мають російські паспорти, проте зазначені питання не врегульовані в законодавчому порядку і тому виникають питання особливо до осіб, які перебувають на державній службі

2. Питання позбавлення громадянства окремих осіб, які мають паспорти Російської Федерації є досить складним, враховуючи той факт, що Російська Федерація не бере до уваги заяви громадян про позбавлення їх Російського громадянства. Якщо вони отримали паспорт Російської Федерації то вони мають бути громадянами і позбавити їх громадянства можна тільки через вчинення кримінального правопорушення проти Російської Федерації

3. В Україні на сьогодні існує два види паспортів внутрішній та для виїзду за кордон. Зазначена система вже досить застаріла і робляться певні спроби перейти на відповідні посвідчення, як це існує в багатьох країнах Європейського Союзу та ряді інших. Сучасний український внутрішній паспорт вже подібний з посвідченнями громадян окремих країн Європейського Союзу.

4. Досить складним є питання про примусову паспортизацію українських громадян, які залишилися на окупованій Російською Федерацією територіях. Зазначене питання також треба вирішити і прийняти відповідні нормативні акти. Мабуть треба застосовувати такі самі дії, як це роблять російські посадовці. Для збереження життя громадян вони можуть отримувати паспорт Російської Федерації, проте позбавляти їх громадянства України без їх заяв не є правильним. Крім того мабуть треба встановити норму про особисте подання заяви громадянами до відповідних державних органів України про позбавлення громадянства. Таким чином громадяни України, які знаходяться на території окупованій Російською Федерацією можуть зберігати громадянство, навіть, якщо їх будуть примушувати подати заяви про позбавлення громадянства.

5. Питання про внесення до паспорту визначення належності до тієї чи іншої національності є досить цікавим і вимагає додаткового наукового дослідження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Яначек М. Історія паспорта: як документ став ключем до ідентичності. URL: <https://sci314.com/articles/istoriia-pasporta-iaak-dokument-stav-kliuchem-do-identychnosti/>
2. Паспортизація населення. URL: <https://esu.com.ua/article-883227>
3. Вітенко Микола Історія Росії. Від найдавніших часів до наших днів : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. – Івано – Франківськ : Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2013. 346 с.
4. Олійник В. Паспорт для обраних, загнаних та упряжених. URL: https://zn.ua/ukr/SOCIUM/pasport_dlya_obranih_zagnanih_ta_upryazhenih.html
5. Історичні аспекти створення та розвитку відділів віз і реєстрації Всеукраїнська інформаційно-аналітична газета «Міграція» 18.02 2016. URL: <https://www.migraciya.com.ua/news/migraciinepravo/storichn-aspekti-stvorennja-ta-rozvitku-vddlv-vz--restra/>
6. Положение о паспортах Утверждено Постановлением Совета Министров СССР от 21 октября 1953 года № 2666-1124. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=40944#HVP6ihUK0tWNHwdk>
7. Вронська Т. В., Кульчицький С. В. Радянська паспортна система // Український історичний журнал. 1999. № 3—4
8. Нагнибіда Т.А. Етапи становлення державної міграційної програми. *Наукові записки. Право* випуск 5. 2018. URL: <https://cusu.edu.ua/ua/nz-pravo-arhiv/586-general-information/naukovi-chasopysy-tdpu/naukovi-chasopysy-pravo/publikatsii/8649-etapy-stanovlennya-derzhavnoyi-mihratsiynoyi-polityky>
9. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України Закон України від 21 січня 1994 року № 3857-XII *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1994, № 18, ст.101
10. Лопушинський І.П. До питання повернення граfi «національність» до державних реєстраційних документів громадян України. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/17796/1/Lopushynskyi.pdf>
11. Фаріон, Ірина. Чому потрібна графа «національність» (або Як ми реєстрували нашу Еву-україночку)! URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/farion/590b87cf285cb/>
12. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України Закон України № 4502-IX від 18 червня 2025 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4502-20#Text>
13. Вітюк О.О. початковий етап становлення державної міграційної служби України в огляді сучасної української історіографії (1991-2007) Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Історичні науки. URL: https://www.hist.vernadskyjournals.in.ua/journals/2024/3_2024/5.pdf
14. Гурін Д. Правовий статус Державної міграційної служби в забезпеченні реалізації державної політики у сфері міграції *Підприємництво, господарство і право* 7/2020. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/7/25.pdf>