

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО ВСТАНОВЛЕННЯ ОСОБИ ТА ДОКУМЕНТУВАННЯ ІНОЗЕМНОГО ГРОМАДЯНИНА

ISSUES CONCERNING IDENTIFICATION AND DOCUMENTATION OF FOREIGN NATIONAL

Косяк Н.В.,
студент VI курсу факультету № 2
Національної академії внутрішніх справ

У науковій статті здійснено аналіз проблем, які виникають під час встановлення особи іноземного громадянина. Акцентовано увагу на міжнародному досвіді держав світу щодо методів встановлення особи іноземного громадянина. Запропоновано ряд загальних рекомендацій щодо встановлення особи іноземного громадянина з метою його наступного документування.

Ключові слова: іноземець, особа без громадянства, видворення, документування, ідентифікація.

В научной статье осуществлен анализ проблем, которые возникают при установлении личности иностранного гражданина. Акцентируется внимание на международном опыте стран мира относительно методов установления личности иностранного гражданина. Предложено ряд общих рекомендаций относительно установления личности иностранного гражданина с целью его последующего документирования.

Ключевые слова: иностранец, лицо без гражданства, выдворение, документирование, идентификация.

In this scientific article analyzes the problems that arise in the identification of a foreign citizen. The attention is focused on international experience of the world on the methods of identification of a foreign citizen. A number of general recommendations for the identification of a foreign citizen with a view to the next document.

Key words: foreigner, person without the citizenship, exclusion, documentation, identification.

Постановка проблеми. Питанням ідентифікації особи іноземних громадян останнім часом приділяється найпильніша увага, про що свідчить схвалена 4 червня 2008 року рішенням Спільної комісії держав – учасників Угоди про співпрацю держав – учасників СНД у боротьбі з нелегальною міграцією «Методика проведення ідентифікації особи іноземних громадян і осіб без громадянства, затриманих компетентними органами без документів, що засвідчують особу», у якій представлені основні дії уповноважених державних органів з метою встановлення особи іноземного громадянина [1].

Стан дослідження. Окремими питаннями щодо міграційних процесів займалися Т. Хаммара, О.М. Арбузкін, Е.С. Красунець, О.В. Кузьменко, Н.М. Мироненко, О.А. Малиновська, Н.Р. Нижник, В.І. Олефір, О.І. Піскун, Ю.І. Римаренко, О.П. Рябченко.

Виклад основного матеріалу. Так, основними проблемами під час встановлення особи іноземного громадянина і його документування є:

- відмова іноземного громадянина розкрити дані про свою особу або іншим чином сприяти процесу документування;
- відмова іноземного громадянина являтися в консульський відділ для документування;
- проблеми зі спілкуванням (через реальне або інсценоване незнання мови);
- недостатній рівень співпраці з боку консульських служб держав походження мігрантів з питань видачі документів, що засвідчують особу;
- відмова окремих держав видавати документи, що засвідчують особу, за відсутності волевиявлення зацікавленої особи.

Як показує міжнародний досвід, стосовно дій іноземного громадянина, який підлягає примусовому поверненню, на практиці нерідко виникають ситуації, за яких іноземний громадянин через різні причини не має документів, що засвідчують особу, а також не підтверджено або не встановлено його громадянство, що відповідно унеможливило для нього виїзд з території держави перебування. У свою чергу такі ситуації можна поділити на дві групи:

- ситуації, за яких особа, яка підлягає примусовому поверненню, сприяє у встановленні своєї особи і документуванні;
- зворотні ситуації, за яких особа, яка підлягає примусовому поверненню, не має наміру сприяти або перешкоджає встановленню своєї особи і отриманню документів, що засвідчують особу і необхідних для її повернення.

Перша група ситуацій, як правило, не викликає великих складнощів, оскільки іноземний громадянин добровільно себе ідентифікує, називаючи свої ім'я і громадянство, а в низці випадків самостійно сприяє отриманню через консульство держави свого громадянства документів, що засвідчують особу, і навіть проїзних документів (квитка). За такого розвитку подій єдина проблема полягає в максимально оперативному отриманні необхідних документів в консульстві держави громадянства особи, яка підлягає примусовому поверненню.

У більшості випадків, як показує досвід країн ЄС, документи, що засвідчують особу, спочатку не втрачалися, а були навмисно приховані іноземним громадянином в надії, що такі дії послужать перешкодою для його примусового повернення і в результаті

дадуть змогу залишитися на території країни перебування. Документи при цьому можуть бути у співвітчизників, представників діаспори або у знайомих з числа громадян держави перебування.

Проте, усвідомивши, що подібні дії здатні тільки уповільнити процедуру примусового повернення, але ніяк не виключити її, іноземний громадянин в кінцевому підсумку погоджується сприяти в питанні свого повернення, пред'являє документи і у такий спосіб підтверджує свою готовність співпрацювати з компетентними державними органами. До того ж цей варіант дуже переважний і з погляду збереження людської гідності іноземного громадянина, коли він матиме можливість повернутися самостійно як звичайний пасажир звичайного рейсу, не будучи супроводжуваним посадовцями і не привертаючи у такий спосіб до себе зайвої уваги з боку інших пасажирів. У зв'язку з цим певний вплив на прийняття іноземним громадянином рішення про співпрацю розміщує (або потенційна можливість розміщення) такого іноземного громадянина в пунктах тимчасового перебування, де його права і свободи до певної міри обмежені. Це є досить сильним стимулом для того, щоб переконати іноземного громадянина в необхідності співпраці з компетентними державними органами.

Найбільші складнощі виникають, коли доводиться стикатися з ситуаціями, віднесеними до другої групи, за яких іноземний громадянин категорично відмовляється йти на контакт, себе не ідентифікує і робить зусилля, спрямовані на створення умов, за яких реалізація рішення про його примусове повернення стає максимально скрутною. В основі таких дій лежить явно виражене небажання іноземного громадянина повертатися в державу свого громадянства. Пов'язано це у більшості випадків з тим, що такий іноземний громадянин розглядає державу нинішнього перебування як державу свого кінцевого призначення, у якому він припускає мешкати і/або здійснювати трудову діяльність постійно, незалежно від того, є у нього для цього законні підстави або ні.

Варто зазначити, що Україна нині більшою мірою розглядається мігрантами швидше як держава транзит, а не пункт кінцевого призначення. Таким чином, загроза примусового видворення з території України з подальшим встановленням терміну заборони на в'їзд не має суттєвого значення для іноземного громадянина, оскільки він не пов'язує своє подальше життя з перебуванням на території української держави. У разі неможливості використати територію України для транзиту в напрямі держави кінцевого призначення такий іноземний громадянин підшукує інші маршрути прямування.

Інша справа – розвинені держави ЄС (Швейцарія, Німеччина, Голландія), які однозначно розглядаються мігрантами як держави кінцевого призначення, у яких вони бажали б влаштуватися надовго. У зв'язку з цим перспектива застосування процедури примусового повернення завжди пов'язана з крахом життєвих планів. Так, для цих країн притаманний більш складний порядок отримання відповідного статусу та високий відсоток відмов в отриманні

манні зазначеного дозволу, і як результат ці іноземні громадяни підлягають примусовому поверненню. Водночас за оцінками експертів, середньостатистична чисельність таких осіб в загальному порядку не перевищує 3–5% від загального числа виявлених нелегальних мігрантів, відносно яких застосовується адміністративне видворення. Проте саме ця категорія іноземних громадян є найбільш проблемною, головним чином, тому що яких-небудь апробованих ефективних методик встановлення особи і громадянства особи, яка підлягає примусовому поверненню, не існує. У кожному конкретному випадку, як вже говорилося вище, потрібний індивідуальний підхід, при цьому позитивний результат не гарантований. Як показує досвід роботи міграційних відомств держав-членів ЄС [2], незважаючи на зусилля, що робляться, завжди залишаються мігранти хай і в дуже незначній кількості, яких не вдалося ідентифікувати, і отже, повернути до держави їх громадянства.

Водночас пропонуємо низку загальних рекомендацій щодо встановлення особи іноземного громадянина з метою його наступного документування.

Розглянемо їх більш детально:

1. Інтерв'ювання – один із основних способів отримання інформації про іноземного громадянина (активно використовується в Польщі). Під час інтерв'ювання, тобто особистого опитування, з'ясовуються деталі, що дають змогу скласти уявлення про вірогідну державу громадянської належності особи, мову, якою вона володіє, про можливі контакти, які можуть надати інформацію про особу іноземного громадянина. У зв'язку з цим інтерв'ювання вимагає високої кваліфікації виконавця, що, зокрема, припускає його обізнаність в питаннях країнознавства, певну мовну підготовку, що дає змогу ідентифікувати з певною часткою ймовірності передбачувану державу громадянства опитуваної особи, а також підготовку у сфері психології.

Зважаючи, що особи, які підпадають під адміністративне видворення, розміщуватимуться в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства Державної міграційної служби України, у структурі цієї установи доцільно передбачити спеціальний підрозділ (відділ, групу), до виняткової компетенції якого будуть віднесені питання встановлення особи іноземних громадян, що підпадають під адміністративне видворення з подальшим документуванням. При цьому одночасно варто вирішувати питання навчання співробітників цього підрозділу і підвищення їх кваліфікації, у тому числі і за допомогою вивчення передових зарубіжних методик і практик у цій сфері.

2. Взаємодія з консульськими установами дипломатичних представництв зарубіжних держав також є досить ефективним інструментом під час встановлення особи іноземного громадянина (активно використовується в Болгарії). Для того щоб бути по-справжньому дієвим, взаємодія має будуватися на таких принципах: безперервність, взаємна користь, зацікавленість сторін, оперативність контактів, відповідальність за рішення, що ухвалюються.

При цьому варто мати на увазі, що консульські працівники, як показує практика, мають цілі, які не збігаються з цілями міграційних служб, сприяючи у встановленні особи і оформленні проїзних документів у тих випадках повернення, коли на це є пряме волевиявлення особи, що підпадає під адміністративне видворення.

При цьому практика і досвід діяльності міграційних служб зарубіжних країн свідчить про те, що взаємодія з консулами має будуватися передусім на неформальній основі, особистих контактах і взаємній довірі. Тільки за таких умов можна домогтися високої віддачі від взаємодії з консульськими підрозділами в питаннях їх сприяння під час встановлення особи і документування іноземних громадян. Саме встановлення і підтримка постійного контакту дає змогу вирішувати такі досить непрості з технічної точки зору питання, як організація візитів співробітників консульства до пункту тимчасового перебування для участі в інтерв'юванні іноземних громадян, а також організація виїздів осіб, що містяться в пункті тимчасового перебування, у консульство для встановлення особи і документування.

3. Взаємодія з діаспорами. Національні діаспори зацікавлені в тому, щоб співвітчизники перебували на території держави на законних підставах. Річ у тому, що мігранти з неврегульованим правовим статусом створюють для діаспор певні проблеми, насамперед негативно впливаючи на їх імідж і репутацію в країні перебування. З цієї позиції діаспори виявляються дуже корисні і, як показує практика, готові охоче йти на контакти з державними органами, уповноваженими у сфері міграції. Цей інтерес, безумовно, варто використовувати зокрема в цілях отримання відомостей, що дають змогу ідентифікувати іноземного громадянина, – адже у низці випадків встановлення особи проблемної особи можливе тільки через посередництво діаспори.

Щоправда, ефективність взаємодії з діаспорами має об'єктивні обмеження, пов'язані з тим, що діаспори утворюють тільки ті національності, які досить широко представлені в державі.

4. Використання можливостей наявних інформаційних банків даних є одним з поширених способів, що застосовують під час встановлення особи іноземного громадянина (подібна практика отримала досить широке поширення в державах – членах ЄС). При цьому варто мати на увазі, що обмежувати пошук необхідної інформації тільки інформаційними ресурсами єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами не доцільно [3], оскільки ці ресурси не є вичерпними. Хоча в роботі підрозділів Державної міграційної служби України використання саме цієї системи є пріоритетним. Інформація про іноземного громадянина може міститися в банках даних, утримувачами яких є інші центральні органи виконавчої влади, наприклад, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України. Хоча в роботі підрозділів Державної міграційної служби України використання саме

цих банків даних є пріоритетним. Водночас інформація про іноземного громадянина може міститися також і в банках даних, утримувачами яких є Національне центральне бюро Інтерполу в Україні, податкові органи. Особливу цінність представляють ті інформаційні ресурси, які оперують дактилоскопічними відомостями, оскільки ці дані дають змогу з великою часткою вірогідності встановлювати особу. Найбільш перспективні з цієї позиції інформаційні банки даних України – експертно-криміналістичні центри (підрозділи).

У зв'язку з цим представляється важливим, на нашу думку, налагодити стійку міжвідомчу взаємодію з питань інформаційного обміну з тим, щоб мати можливість оперативно отримувати інформацію, що цікавить. Щоб бути максимально ефективним, процес інформаційного обміну має бути за згодою сторін.

5. Отримання інформації від осіб, що розміщуються в пункті тимчасового перебування спільно з іноземним громадянином, особа якого не встановлена (подібна практика отримала досить активне використання у Польщі).

Очевидно, що розміщений в спеціальній установі іноземний громадянин вимушений вступати в контакти з іншими особами і ділитися з ними різною інформацією, у тому числі і тією, яка є значимою для встановлення його особи. Таким чином, відмова особи сприяти у встановленні своєї особи, документуванні і поверненні в державу громадянської належності може бути компенсована за рахунок інших джерел інформації, у цьому випадку – іноземних громадян, що перебувають із ним спільно. Міжнародна практика свідчить, що уміла організація роботи з контингентом спеціальної установи в більшості випадків дає змогу зібрати відомості, необхідні для встановлення особи іноземного громадянина. Проблема полягає лише в тому, що цей спосіб встановлення особи не завжди є гарантією отримання в результаті документів, що засвідчують особу і надають право перетину державного кордону. Цей спосіб має швидше орієнтувальне значення.

6. Відстежування телефонних переговорів іноземних громадян, що містяться в спеціальних установах. Ця міра досить успішно застосовується в низці країн Євросоюзу (наприклад, в Австрії). Часто інші способи визначення передбачуваної країни громадянства і особи самого іноземного громадянина не приносять результатів, тоді як відстежування телефонних номерів (а не зміст переговорів!), що набирають, дає змогу визначити державу громадянства і коло спілкування особи. У свою чергу, визначення держави, куди був зроблений телефонний дзвінок, а також населеного пункту дає серйозні підстави звернутися до відповідної консульської установи із запитом про проведення співбесіди з іноземним громадянином, за результатами якої може бути потенційно вирішене питання про його документування. Аналогічним чином встановлення кола спілкування іноземного громадянина дає змогу припустити, що цим особам може бути відома інформація про справ-

жню особу іноземного громадянина, що міститься в спеціальній установі.

Водночас ця міра, як і попередня, також має орієнтувальний характер і має застосовуватися з обліком того, що є до певної міри мірою, що зачіпає права людини на таємницю телефонних та інших переговорів.

Висновки. Підбиваючи підсумки вищевикладеного, вважаємо за необхідне виділити такі методи встановлення особи іноземного громадянина :

- інтерв'ювання іноземного громадянина;
- утворення спеціального підрозділу (відділу, групи) у структурі пунктів тимчасового перебування

іноземців та осіб без громадянства, до виняткової компетенції якого будуть віднесені питання встановлення особи іноземних громадян, що підпадають під адміністративне видворення з подальшим документуванням;

- взаємодія з консульськими установами дипломатичних представництв зарубіжних держав;
- взаємодія з діаспорами;
- використання можливостей наявних інформаційних банків даних;
- отримання інформації від осіб, що розміщуються в пункті тимчасового перебування спільно з іноземним громадянином, особа якого не встановлена.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Методика проведення ідентифікації особи іноземних громадян і осіб без громадянства, затриманих компетентними органами без документів, що засвідчують особу (схвалена 4 червня 2008 року рішенням Спільної комісії держав-учасників Угоди про співпрацю держав-учасників СНД у боротьбі з нелегальною міграцією) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jva-bueren.nrw.de/>.

2. Опыт избранных стран по вопросам возвращения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://publications.iom.int/bookstore/free/manual_on_RU.pdf.

3. Про схвалення Концепції створення єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2012 р. № 870-р // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 219.

УДК 342.951

ДО ПИТАННЯ ПРО ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ МОРАЛЬНОЇ КУЛЬТУРИ РЯДОВОГО І НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ І ПІДРОЗДІЛІВ ДСНС УКРАЇНИ

TO THE QUESTION OF ORGANIZATION AND LEGAL COVERAGE OF MORAL CULTURE REGULATION OF JUNIOR ENLISTED AND MILITARY ESTABLISHMENT IN BODIES AND UNITS OF SSES IN UKRAINE

Кришталь Т.М.,

*доктор економічних наук, доцент,
завідувач кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

Білека А.А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту,
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

Горбаченко Ю.М.,

*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

Статтю присвячено дослідженню загальнотеоретичних аспектів регулювання моральної культури рядового і начальницького складу органів і підрозділів ДСНС України та стану її нормативно-правового регулювання. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного адміністративного законодавства.

Ключові слова: професійна культура, моральна культура, моральні норми, моральні принципи, моральні якості, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, органи і підрозділи цивільного захисту, Кодекс професійної етики співробітника підрозділу ДСНС України.