

УДК [351.755.61+351.756](477)

**І.О. ГАРНА-ІВАНОВА**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІЛІЦІЇ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

*Ключові слова:* міліція міграційного контролю, адміністративно-правовий статус, законність, функції, повноваження, форми діяльності, принципи, завдання

Належне забезпечення прав і свобод людини та громадянина у сфері міграції, ефективне управління міграційними процесами, протидія незаконній міграції є актуальними питаннями внутрішньої та зовнішньої міграційної політики України. Саме стан справ у сфері дотримання законодавства у сфері міграції, ефективного управління міграційними процесами, створення умов для їх практичної реалізації є тим критерієм, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави й суспільства в цілому. Тому, за нових реалій сьогодення, особливої значущості набуває питання забезпечення на належному рівні міграційного контролю. Наказом МВС України затверджено Положення про управління міліції міграційного контролю МВС України [1]. Міліція міграційного контролю є структурним підрозділом МВС України, що створений з метою забезпечення виконання покладених на Державну міграційну службу України завдань з реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції.

Своєчасність і актуальність визначення адміністративно-правового статусу міліції міграційного контролю підтверджується ступенем розкриття: нині даний напрямок малодосліджений. Отже, є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці, який присвячений визначенню адміністративно-правових засад міграційного контролю в Україні, адміністративно-правового статусу міліції міграційного контролю МВС України. Вчені і практики у своїх наукових працях приділяли

увагу розробленню теоретичних і методологічних засад визначення адміністративно-правового статусу міліції в цілому, а також питанням, пов'язаним із підвищенням ефективності її діяльності, а саме: В.Б. Авер'янов, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, А.Т. Комзюк, В.В. Ковальська, В.В. Конопльов, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, С.В. Петков, О.П. Рябченко, О.Ю. Синявська, Х.П. Ярмакі тощо.

Такі дослідження мають безсумнівну теоретичну і практичну значущість, однак необхідність подальшого реформування системи органів внутрішніх справ України потребує постійного розвитку. Тому, метою даної статті є з'ясування особливостей адміністративно-правового статусу міліції міграційного контролю, визначення і окреслення його складових елементів.

Розглядаючи адміністративно-правовий статус міліції міграційного контролю, важливо надати його тлумачення. Зазначимо, що у науці адміністративного права досить часто зустрічається термін «адміністративно-правовий статус» і науковці, ідучи дедуктивним шляхом через призму категорій: «статус», «правовий статус», доходять до визначення «адміністративно-правовий статус».

На думку В.В. Сухонос, і ми підтримуємо її, категорія правового статусу будь-якого державного органу, може і повинна бути методологічною основою пізнання його природи, принципів організації, форм та методів діяльності, а також, сприяти правильному розумінню сутності державного механізму як цілісної системи. Однак, не можна зводити значення категорії правового статусу лише до теоретичних аспектів, оскільки, в умовах демократичного устрою будь-який орган державної влади має діяти виключно в межах закріпленого за ним правового статусу [2].

Саме тому, точне визначення змісту адміністративно-правового статусу міліції міграційного контролю є необхідною передумовою забезпечення режиму законності її діяльності.

Отже, адміністративно-правовий статус міліції міграційного контролю залежить від того, яке місце зазначений підрозділ посідає у

структурі органів державної влади. Уточнимо, що міліція міграційного контролю – це складова частина МВС України, яка відіграє провідну роль у загальнодержавній системі протидії нелегальній міграції, притягненні до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство.

Необхідно звернути увагу на особливості, що притаманні адміністративно-правовому статусу міліції міграційного контролю України. Перша особливість, подвійна підпорядкованість, тобто Управління міліції міграційного контролю (далі – Управління) – керівний підрозділ, який функціонує в системі МВС України, підпорядкований Державній міграційній службі України, підзвітний та підконтрольний Міністрові внутрішніх справ України. Друга особливість, подвійна погодженість, сутність якої полягає у призначенні (звільненні) на (з) посаду(и) начальника Управління, у затвердженні структури та штату Управління Міністром внутрішніх справ України за погодженням з Головою Державної міграційної служби України. Третя особливість – це нормативно-правове регулювання діяльності, що визначає цільове призначення зазначеного підрозділу у здійсненні правозахисної та контрольної діяльності, сферу компетенції, механізм реалізації повноважень. Центральне місце у цьому аспекті належить Закону України «Про міліцію», а серед підзаконних нормативних актів – наказам МВС і ДМС України.

Вище сказаними особливостями не обмежуються, звертаючись до сторінок юридичної літератури, з'ясуємо, що складовими елементами правового статусу органу держави є:

- 1) цільовий блок; компетенція;
- 2) організаційний блок елементів;
- 3) відповідальність. При цьому до цільового блоку вченими зараховуються такі категорії, як «мета», «завдання», «функції». [3, с.106].

Підтримуючи позицію науковців, і переслідуючи мету – з'ясування особливостей адміністративно-правового статусу міліції міграційного контролю, вважаємо доцільним дослідити складові лише цільового блоку, а

організаційний блок і відповідальність залишити на більш докладне вивчення у подальших наукових працях.

Отже, метою діяльності підрозділу є забезпечення виконання покладених на міліцію міграційного контролю завдань з реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство.

У процесі діяльності міліція міграційного контролю вирішує основні завдання:

- удосконалення нормативно-правової бази функціонування міліції міграційного контролю шляхом розробки нових нормативно-правових актів та внесення змін і доповнень до чинних;

- створення механізму взаємодії та координації діяльності міліції міграційного контролю з іншими правоохоронними органами держави, населенням щодо реалізації державної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції, притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство;

- створення ефективної системи реагування на злочини та інші правопорушення у сфері міграції;

- створення сучасної гнучкої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для міліції міграційного контролю, на базі вищих навчальних закладів МВС України;

- розширення участі міліції міграційного контролю України у міжнародному співробітництві з правоохоронними органами і спеціальними службами іноземних держав;

- формування позитивного іміджу міліції міграційного контролю шляхом підвищення довіри населення, забезпечення їх партнерських відносин і взаємодії;

- удосконалення наукового забезпечення діяльності міліції міграційного контролю;

- створення умов для постійного удосконалення систем інформаційно-аналітичного

забезпечення діяльності міліції міграційного контролю.

Відповідно до завдань призначення міліції міграційного контролю в механізмі держави найбільш повно відображають її функції, під якими розуміємо основні напрямки і види діяльності, визначені наказом МВС України яким затверджено Положення про Управління міліції міграційного контролю МВС України [1]. Окреслимо функції відповідно до Положення:

- контроль за дотриманням законодавства у сфері міграції, у тому числі громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, протидії нелегальній міграції;

- застосування передбачених законом заходів щодо забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- підготовка пропозицій про скорочення строку перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, їх примусового повернення, примусового видворення, а також заборони в'їзду в Україну;

- забезпечення охорони пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

- підготовка інформаційно-аналітичних матеріалів та інших документів з питань, що належать до його компетенції, для подання в установленому порядку на розгляд відповідних органів;

- здійснення взаємодії з відповідними підрозділами центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування;

- обмін статистичною та аналітичною інформацією, щодо якої законодавством не встановлено обмежень стосовно її створення, збирання, одержання, зберігання, використання та поширення, з питань протидії нелегальній міграції;

- здійснення відповідно до закону заходів щодо запобігання протидії нелегальній міграції, іншим порушенням міграційного законодавства;

- забезпечення та здійснення контролю за додержанням державної таємниці у відповідних підрозділах;

- розгляд запитів і звернень громадян з питань, що належать до його компетенції;

- забезпечує в межах повноважень здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх проведенням у територіальних підрозділах [1].

Аналіз функцій надав можливість зробити висновок, що у вирішенні ключових питань, а саме, стосовно скорочення строку перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, їх примусового повернення, примусового видворення, а також, заборони в'їзду в Україну рішення приймає Державна міграційна служба України, а міліція лише подає пропозиції та виконує адміністративно-попереджувальні заходи до правопорушників, тобто діяльність міліції носить виключно виконавчий характер.

Наступним ключовим елементом адміністративно-правового статусу міліції міграційного контролю МВС України є компетенція.

В юридичній літературі стосовно розуміння правової природи компетенції не склалося єдиного розуміння. На нашу думку, більш обґрунтованою є позиція вчених, відповідно до якої компетенція органу включає в себе два елементи – по-перше, «предмети відання» (супільні відносини), по-друге, «права та обов'язки» або «владні повноваження» органу [4, с.26].

Зазначимо, що іноді повноваження розглядаються, як забезпечена законом, орієнтуюча вимога конкретної поведінки та дій, звернена до фізичних та юридичних осіб [5, с.138]. Реалізуючи кожну з покладених на міліцію міграційного контролю функцій, її працівники повинні діяти суворо в межах повноважень, передбачених законом.

За своїм змістом повноваження міліції міграційного контролю МВС України можуть бути поділені на дві основні групи: 1) повноваження у сфері протидії нелегальній міграції; 2) повноваження у сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачу документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство.

До першої групи повноважень належать повноваження міліції міграційного контролю,

які дають можливість попередити порушення законодавство України у сфері боротьби з незаконною міграцією. Серед таких повноважень можна назвати такі перевірки щодо додержання:

- роботодавцями вимог законодавства у сфері працевлаштування іноземців та осіб без громадянства;

- вищими навчальними закладами вимог законодавства у сфері прийому іноземців на навчання, відрахування з навчальних закладів;

- органами виконавчої влади вимог законодавства у сфері міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

За результатами здійснюваних повноважень вносити узагальненні пропозиції щодо можливих варіантів удосконалення своєї діяльності.

До другої групи повноважень варто зарахувати право складати процесуальні документи та притягувати до адміністративної відповідальності всі категорії мігрантів (громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців) за скоєння адміністративних правопорушень у зазначеній сфері. Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено наступні склади правопорушень: проживання без паспорту (ст.197), умисне зіпсування паспорта чи втрата його з необережності (ст.198), допущення проживання без паспорту (ст.199), прийняття на роботу без паспорта (ст.200), незаконне вилучення паспортів і прийняття їх у заставу (ст.201), порушення порядку працевлаштування, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (ст.204) [6].

Проводячи аналіз особливостей прав і обов'язків міліції міграційного контролю, значимо, що міліція міграційного контролю керується статтями 10, 11 Закону України «Про міліцію» [7]. Уточнюючи питання щодо прав міліції міграційного контролю, то Положення [1] надає доповнення, стосовно таких прав, як отримання інформації від центральних і місцевих органів виконавчої влади, необхідної для виконання покладених на нього завдань. В цьому аспекті досить актуальними

є пропозиції пов'язані з вирішенням питань нелегальної міграції шляхом створення Єдиного банку даних між міліцією міграційного контролю МВС України і Державною прикордонною службою з метою єдиного доступу до інформації про реєстрацію осіб, що перетнули на законних підставах у пунктах пропуску державний кордон України. Щодо питань підвищення ефективності діяльності міліції міграційного контролю пов'язане право користуватися відповідними інформаційними базами МВС України, державними, у тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

Вбачається досить актуальним, у питаннях обов'язків працівників міліції міграційного контролю, передбачити вимогу володіння іноземною мовою (в об'ємі достатньому для спілкування), що допоможе професійно здійснювати свої повноваження.

До адміністративно-правового статусу міліції міграційного контролю потрібно також зарахувати форми та принципи їх діяльності. На думку І.П. Голосніченка, форми адміністративної діяльності ОВС є однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями [8, с.104].

За способом вираження правозастосовні форми адміністративної діяльності (регулятивні і правоохоронні, внутрішні і зовнішні) підрозділяються на: письмові (індивідуальний акт-документ. Наприклад, складання протоколу про адміністративне правопорушення за «Порушення посадовими особами підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, у тому числі іноземних суб'єктів господарської діяльності, що діють на території України, встановленого порядку працевлаштування, прийняття на навчання іноземців та осіб без громадянства, надання їм житла, а також інші порушення, якщо вони будь-яким чином сприяють іноземцям та особам без громадянства в ухиленні від виїзду з України

після закінчення терміну перебування або спрямовані на їх незаконну реєстрацію, оформлення документів на проживання» [6]; усні (накази, вказівки, розпорядження, команди й ін. Наприклад, здійснюються цільові операції «Готель», «Гуртожиток», «Мігрант», «Кордон», «Рубіж», «Іноземець» по інтенсивній перевірці дотримання іноземцями паспортно-візових вимог); конклюдентні (регулюючі жести працівників міліції міграційного контролю у визначених випадках, сигнали-свистки, застосування зброї для подання сигналу тривоги або виклику допомоги і т. ін.).

Принципи діяльності міліції міграційного контролю мають юридичне закріплення в законі України «Про міліцію» і носять загальний характер по відношенню до всіх підрозділів міліції. Отже, виходячи з викладеного, положень норм чинного законодавства, загальноприйнятих міжнародних норм і практики, до основних принципів діяльності міліції міграційного контролю варто віднести:

- принцип законності, який полягає у повному і неухильному дотриманні працівниками міліції міграційного контролю вимог чинного законодавства;

- забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина, поваги до гідності людини і виявлення до неї гуманного ставлення;

- принцип професіоналізму, який полягає у реалізації повноважень лише компетентними та висококваліфікованими працівниками;

- принцип виключної компетенції міліції міграційного контролю щодо здійснення міграційного контролю, який означає, що тільки міліція мають право здійснювати притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачу документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, їх повноваження та компетенція визначені відомчими нормативними актами;

- принцип гуманізму, який означає поважливе ставлення до людини її честі, гідності, недопущення їх приниження і повністю відповідає ст.3 Конституції України, згідно з якою людина, її життя, здоров'я, честь і гід-

ність визначаються найвищими соціальними цінностями;

- принцип справедливості, який характеризується рівністю застосованого міліцією міграційного контролю стягнення за порушення правил у сфері міграційних процесів із тяжкістю і шкідливістю допущеного правопорушення у сфері міграційних правовідносин;

- принцип незалежності у прийнятті рішень, який полягає у тому, що міліція міграційного контролю, реалізуючи свої повноваження щодо протидії нелегальній міграції, притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, самостійно приймають рішення з цих питань, не визнаючи ніякого впливу з боку інших державних чи недержавних органів, їх посадових осіб;

- принцип взаємодії міліції міграційного контролю з іншими органами, підрозділами, установами, підприємствами та громадянами. Цей принцип полягає у тому, що міліція міграційного контролю при виконанні покладених на них завдань погоджують свої дії, в залежності від оперативної обстановки, з іншими підрозділами ОВС, Державної прикордонної служби, Державної міграційної служби, СБУ, а також з підприємствами, громадянами у порядку встановленому законодавством;

- принцип гласності і прозорості, який означає, що діяльність міліції міграційного контролю є відкритою, міліція міграційного контролю інформує громадськість про свою діяльність та її наслідки, міграційні правила, норми переміщення мігрантів через державний кордон чи адміністративно-територіальну одиницю, виявлені порушення та вжиті відповідні заходи.

Правильне дотримання зазначених принципів сприятиме забезпеченню відповідності діяльності міліції міграційного контролю міжнародним стандартам, підвищенню ефективності реалізації адміністративно-правового регулювання міграційних процесів в Україні.

Усе вищевказане дозволяє сформулювати, що адміністративно-правовий статус міліції

міграційного контролю – це встановлені адміністративно-правовими нормами основні засади завдань та цілей, компетенції і відповідальності, порядку формування та процедури діяльності підрозділу міліції міграційного контролю, що носить виконавчий характер, маючи на практиці організовувати виконання законодавчих актів, інших нормативних актів, правових приписів у сфері протидії нелегальній міграції, притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачу документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Положення про управління міліції міграційного контролю МВС України / затв. наказом МВС України : від 20.02.2012 р., №142 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 22. – Ст. 853.
2. Сухонос В. В. Поняття і сутність правового статусу прокуратури України / В. В. Су-

хонос [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_gum/dip/2011\\_51/03\\_05.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_gum/dip/2011_51/03_05.pdf).

3. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции / А. Ю. Якимов // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 100–111.

4. Кутафин О. Е. Компетенция местных Советов : учебное пособие / О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет. – М. : Юрид. лит-ра, 1982. – 232 с.

5. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р. // ВВР Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

7. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 4. – С. 95.

8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / І. П. Голосніченко, Я. Ю. Кондратьєв. – Київ : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 177 с.

*Гарна-Іванова І. О. Адміністративно-правовий статус міліції міграційного контролю в Україні / І. О. Гарна-Іванова // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 111–116 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12giokvu.pdf>*

Виконано аналіз поняття та структури адміністративно-правового статусу міліції міграційного контролю. Звертається увага на особливості, що притаманні адміністративно-правовому статусу міліції міграційного контролю України. Докладно розглядаються питання: завдань, функцій, повноважень, форм і принципів діяльності міліції міграційного контролю України.

\*\*\*

*Гарная-Иванова И.А. Административно-правовой статус милиции миграционного контроля в Украине*

Проанализированы понятие и структура административно-правового статуса милиции миграционного контроля. Обращается внимание на особенности, присущие административно-правовому статусу милиции миграционного контроля Украины. Рассматриваются вопросы: задач, функций, полномочий, форм и принципов деятельности милиции миграционного контроля Украины.

\*\*\*

*Garna-Ivanova I.O. Administrative and Legal Status of Police Controlling Migration in Ukraine*

The concept and structure of administrative and legal status of police immigration control analyzes. Attention is paid to features that are inherent in administrative and legal status of police controlling migration in Ukraine. Detail the question: objectives, functions, powers, forms and principles of police controlling migration in Ukraine.