

УДК [351.755+351.756](477)

И.В. МИХАЙЛИШИН, Харьковский национальный университет внутренних дел

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ИНОСТРАНЦАМИ И ЛИЦАМИ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА ПРАВИЛ ПРЕБЫВАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ СТРАНЫ

Ключевые слова: органы внутренних дел Украины, иностранцы, лица без гражданства, контроль, правила пребывания на территории страны

Перед органами внутренних дел Украины поставлена задача обеспечения надлежащего функционирования правоохранительной сферы. Одним из направлений выполнения данной задачи является контроль за соблюдением гражданами определенных на уровне нормативно-правовых актов правил паспортной системы, въезда, выезда, пребывания в Украине и транзитного проезда по ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства. Необходимость осуществления органами внутренних дел Украины контроля за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Украины обусловлена стремлением государства не допускать нарушений национального законодательства про правовой статус иностранцев и лиц без гражданства, противодействовать нелегальной миграции, своевременно предупреждать возникновение неконтролируемых миграционных процессов и ликвидировать их последствия.

Проблема реализации органами внутренних дел Украины (далее – ОВД Украины) контрольных функций за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Украины является

недостаточно изученной, что, безусловно, связано с недавней оптимизацией системы центральных органов исполнительной власти, в частности созданием Государственной миграционной службы Украины. Таким образом, необходимость изучения специфики деятельности ОВД Украины по осуществлению контроля за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории страны не вызывает никаких сомнений. Раскрытию этой проблемы в административно-правовом аспекте будет посвящено данное исследование, что и определяет его актуальность.

Цель работы состоит в исследовании специфики деятельности ОВД Украины по осуществлению контроля за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории страны, а также в разработке предложений по усовершенствованию такой работы.

Новизна заключается в том, что данная работа является одним из первых комплексных исследований административно-правовых основ деятельности ОВД Украины по осуществлению контроля за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории страны.

Сущность контроля ОВД Украины за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории страны состоит в деятельности уполномоченных органов и подразделений внутренних дел по установлению причин и условий, которые способствуют совершению иностранцами и лицами без гражданства нарушений правил пребывания на территории Украины; применению мер по привлечению к ответственности виновных; разработке и реализации мероприятий по выявлению, предупреждению и прекращению нарушений иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Украины; сбору и обработке информации о состоянии законности в данной сфере.

На время пребывания на территории Украины соответствующим категориям ино-

странцев и лиц без гражданства выдается свидетельство на постоянное проживание или свидетельство на временное проживание, где ставится отметка об их месте проживания. Существуют случаи, когда иностранцу или лицу без гражданства может быть отказано в выдаче свидетельства либо ранее выданное свидетельство может быть отменено органом, который его выдал. В результате анализа оснований для отказа в выдаче свидетельства иностранцу или лицу без гражданства можно сделать вывод, что в выдаче свидетельства может быть оказано, среди всего прочего, и в случае нарушения иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Украины.

Что касается отмены ранее полученных иностранцами и лицами без гражданства свидетельств, то необходимо отметить, что существуют разнообразные случаи, в результате которых отменяются свидетельства на постоянное или временное проживание. Практически все из определенных на уровне нормативно-правовых актов случаев отмены свидетельств непосредственно связаны с нарушениями иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Украины, совершением ими преступлений и других правонарушений. Также свидетельство может быть отменено, если действия иностранцев и лиц без гражданства могут привести к угрозе национальной безопасности, общественному порядку, здоровью, защите прав и законных интересов граждан Украины, других лиц, которые проживают на территории Украины.

Решение об отказе в оформлении свидетельства или отмене ранее выданного свидетельства может быть обжаловано в Государственную миграционную службу Украины либо в суд. Информация о результатах рассмотрения заявления доводится до сведения заявителя в срок не более 5 дней с момента принятия решения [1]. В случае обжалования такого решения, его выполнение приостанавливается.

В Приказе МВД Украины «Об утверждении Порядка оформления и выдачи свидетельства на временное проживание» от

23.08.2011 г. № 602 указано, что лицо, в отношении которого принято решение об отказе в выдаче или отмене ранее выданного свидетельства, должно сняться с места регистрации места проживания и выехать за пределы Украины в течение месяца с дня получения копии данного решения. Если за это время лицо не выехало за пределы Украины, оно подлежит выдворению в порядке, определенном законодательством Украины [1]. В том случае, если лицо решило обжаловать решение об отказе в выдаче свидетельства или отмене ранее выданного свидетельства в высшем органе либо в суде, решение о его выдворении не принимается до принятия окончательного решения высшим органом или до вступления в законную силу решения суда.

В соответствии с действующим законодательством иностранцам и лицам без гражданства, которые находятся на территории Украины на законных основаниях, в определенных законом случаях может быть продлен срок пребывания на территории нашего государства [2]. Иностранцы и лица без гражданства, которые изъявили желание продлить свой срок пребывания на территории Украины, а также принимающая сторона, должны не ранее, чем за 10 дней и не позднее, чем за 3 рабочих дня до окончания установленного срока своего пребывания на территории Украины подать необходимые документы в территориальные подразделения и органы Государственной миграционной службы Украины.

В случае поступления заявления о продлении срока пребывания на территории Украины сотрудник территориального органа Государственной миграционной службы Украины должен совершить такие действия:

- изучить обоснованность заявленных оснований для продления срока нахождения;
- проверить поданные документы на предмет их подлинности, а также своевременность их подачи;
- проверить наличие отметок о регистрации (отметок органов охраны государственной границы «Въезд» («Выезд») или документов, которые подтверждают законность

пребывания иностранца, лица без гражданства на территории Украины) или продления срока пребывания;

- сверить сведения об иностранцах или лицах без гражданства, указанные в их паспортных документах, с данными, которые указаны в заявлениях;

- выяснить законность пребывания иностранцев и лиц без гражданства на территории государства, проверить наличие сведений, которые могут препятствовать дальнейшему пребыванию этих лиц в Украине [3].

Таким образом, одним из основных условий продления срока пребывания иностранцев и лиц без гражданства на территории Украины является обязательное соблюдение данной категорией лиц закрепленных на уровне нормативно-правовых актов правил пребывания на территории Украины.

В соответствии с Приказом МВД Украины «Об утверждении Порядка рассмотрения заявлений иностранцев и лиц без гражданства о продлении срока пребывания на территории Украины» от 25.04.2012 г. № 363 проверка сведений, которые препятствуют дальнейшему пребыванию иностранцев или лиц без гражданства на территории Украины, осуществляется:

- по учетам базы данных «АРМОР» с целью выявления лиц, которые во время пребывания в Украине нарушили нормы национального законодательства о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства, не исполнили решение суда или органов государственной власти, уполномоченных налагать административные взыскания;

- по учетам соответствующих территориальных органов Государственной миграционной службы Украины с целью выявления лиц, у которых есть имущественные обязательства перед государством, физическими либо юридическими лицами [3].

Проверка уполномоченными органами и подразделениями Государственной миграционной службы Украины сведений, которые препятствуют дальнейшему пребыванию иностранцев и лиц без гражданства в Украине, делается с целью выявления тех лиц, которые

во время своего пребывания на территории Украины нарушили установленные правила пребывания на территории государства.

После того как уполномоченными органами и подразделениями Государственной миграционной службы Украины принято решение о продлении срока пребывания на территории Украины или об отказе в его продлении, в заявлении делается отметка о продлении срока пребывания с указанием того срока, на который принято решение продлить срок пребывания, либо указываются причины отказа.

Отказ оформляется в виде уведомления об отказе в продлении срока пребывания на территории Украины в 2 экземплярах: первый экземпляр вручается иностранцу или лицу без гражданства (либо принимающей его стороне), а второй экземпляр прилагается к материалам заявления [3]. При этом иностранцу или лицу без гражданства предоставляется определенное время для выезда из Украины.

Существуют ситуации, когда иностранец или лицо без гражданства переехали на территорию административного обслуживания другого территориального подразделения Государственной миграционной службы Украины, где уже потом был продлен срок пребывания. В таких случаях новое территориальное подразделение должно отослать в территориальное подразделение Государственной миграционной службы Украины по месту предыдущего пребывания данных лиц уведомление об этом с целью снятия их с учета. Также информация об иностранцах и лицах без гражданства, которым продлен срок пребывания на территории Украины, в пятидневный срок предоставляется в Администрацию Государственной пограничной службы Украины [3].

Таким образом, можно сделать вывод, что Государственная миграционная служба Украины осуществляет контроль за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Украины и в случае их нарушения применяет конкретные меры, например, отменяет ранее выданные свидетельства на постоянное и временное проживание, рассматривает вопросы о

продлении срока пребывания на территории Украины иностранцев и лиц без гражданства.

Управление милиции миграционного контроля МВД Украины также является одним из основных подразделений органов внутренних дел, на которые возложена обязанность осуществления контроля за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Украины. Из числа задач, возложенных на Управление милиции миграционного контроля МВД Украины [4], можно выделить те, которые имеют непосредственное отношение к данному виду контроля:

- осуществление в соответствии с законом контроля за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства требований законодательства в сфере гражданства и регистрации физических лиц;

- обеспечение производства по делам об административных правонарушениях в сфере регистрации физических лиц;

- обеспечение охраны пунктов временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, которые незаконно находятся на территории Украины;

- подготовка информационно-аналитических материалов и других документов по вопросам регистрации иностранцев и лиц без гражданства, которые относятся к его компетенции, для подачи в установленном порядке на рассмотрение соответствующих органов;

- формирование баз данных, которые необходимы для выполнения задач, возложенных на Управление, например, баз данных про иностранцев и лиц без гражданства, которые систематически нарушают правила пребывания на территории Украины;

- взаимодействие с соответствующими подразделениями центральных и местных органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе с целью ознакомления иностранцев и лиц без гражданства с правилами пребывания на территории Украины и выявления правонарушителей;

- координация деятельности контактного аналитического центра по обмену статистической и аналитической информацией, в том

числе сведениями об иностранцах и лицах без гражданства, которые нарушают правила пребывания на территории Украины; информацией о причинах и условиях таких нарушений; информацией про наиболее распространенные виды нарушений и т.д.;

- осуществление в соответствии с законом мероприятий по предупреждению нарушений законодательства в сфере регистрации физических лиц, в частности регистрации иностранцев и лиц без гражданства;

- рассмотрение запросов и обращений граждан по вопросам, которые относятся к его компетенции. К числу таких вопросов могут относиться проблемные моменты в сфере регистрации иностранцами и лицами без гражданства своего места проживания и места пребывания.

Таким образом, можно отметить, что создание Управления милиции миграционного контроля МВД Украины обусловлено необходимостью выявления иностранцев и лиц без гражданства, которые нелегально пребывают на территории Украины, и реализации мероприятий по возвращению этой категории лиц в те страны, где они могут находиться на законных основаниях.

В системе органов внутренних дел Украины обязанность по выявлению нелегальных мигрантов также возлагается на службу участковых инспекторов милиции, которые должны осуществлять контроль за соблюдением правил проживания иностранцев и лиц без гражданства и применять меры по выявлению нелегальных мигрантов. Деятельность участковых инспекторов милиции непосредственно связана с выявлением иностранцев и лиц без гражданства, которые нарушают порядок пребывания на территории Украины, т.к. именно участковые инспекторы милиции обязаны знать население административного участка, характер его занятости, этнический состав, местные обычаи, традиции и культуру; места концентрации проживания иностранцев и лиц без гражданства.

В приказе МВД Украины «Об утверждении Положения о службе участковых инспек-

торов милиции в системе Министерства внутренних дел Украины» от 11.11.2010 г. № 550 [5] к числу основных задач, поставленных перед сотрудниками службы участковых инспекторов милиции по контролю за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Украины, относятся такие:

- проведение общей и индивидуальной профилактической работы среди жителей административного участка, направленной на выявление иностранцев и лиц без гражданства с целью разъяснения им основных требований национального законодательства о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства, ознакомления с правилами пребывания на территории Украины; выявления нелегальных мигрантов;

- работа с населением и общественными формированиями на административном участке по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, профилактики правонарушений и борьбы с преступностью, в частности в сфере выявления иностранцев и лиц без гражданства, которые нарушают правила пребывания на территории Украины;

- участие совместно с другими службами и подразделениями органов внутренних дел в выявлении, предупреждении, прекращении административных правонарушений и преступлений, а также в раскрытии преступлений, совершенных на территории административного участка, в том числе с участием иностранцев и лиц без гражданства.

Можно сделать вывод, что участковые инспекторы милиции обязаны непосредственно осуществлять организационно-практические мероприятия по выявлению иностранцев и лиц без гражданства, которые нарушают порядок пребывания на территории Украины, взаимодействию с населением с целью активизации участия общественности в контроле за соблюдением иммиграционного законодательства.

Также в системе органов внутренних дел Украины проблемами противодействия нелегальной миграции должны заниматься Госу-

дарственная автомобильная инспекция МВД Украины и транспортная милиция. Данные органы и подразделения должны предпринимать меры по выявлению нелегальных мигрантов, которые перемещаются по территории государства на транспортных средствах. Например, Государственная автомобильная инспекция МВД Украины в соответствии с поставленными перед ней задачами должна предпринимать такие меры по контролю за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Украины:

- участвовать в охране общественного порядка и борьбе с преступностью, в том числе связанной с использованием транспортных средств, например, выявлять нелегальных мигрантов, которые перемещаются по территории Украины на автомобилях;

- осуществлять в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством мероприятия, направленные на раскрытие преступлений, розыск лиц, которые их совершили (в том числе, если их совершили иностранцы и лица без гражданства);

- осуществлять в установленном порядке на автомобильных дорогах в местах размещения контрольных пунктов проверку транспортных средств и их владельцев с целью прекращения перемещения украденного транспорта за пределы Украины [6].

Что касается транспортной милиции, то в результате анализа основных задач, поставленных перед этим органом [7], можно выделить те из них, которые имеют непосредственное отношение к контролю за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Украины и выявления нелегальных мигрантов, которые перемещаются по территории Украины на транспорте:

- 1) анализ оперативной обстановки и прогнозирование развития криминогенной ситуации на объектах обслуживания, оценка эффективности мер, которые применяются органами внутренних дел на транспорте с целью выявления нелегальных мигрантов, кото-

рые перемещаются по территории Украины на транспорте, разработка мер своевременно реагирования на изменение криминогенной ситуации;

2) организация и координация оперативно-розыскной деятельности подразделений криминальной милиции органов внутренних дел на транспорте, направленной на:

- предупреждение, выявление и раскрытие тяжких и особо тяжких преступлений, в том числе связанных с незаконной перевозкой иностранцев и лиц без гражданства по территории Украины, документирование деятельности участников организованных групп и преступных организаций в сфере нелегальной миграции; противодействие организованной преступности, а также взаимодействие со структурными подразделениями органов внутренних дел Украины, другими правоохранительными органами и органами государственной власти в решении этих вопросов;

- обеспечение документирования фактов выявления нелегальных мигрантов, которые перемещаются по территории Украины на транспорте и реализации полученной информации;

- совершенствование системы оперативного информирования, накопления и использования баз данных о преступлениях и обстоятельствах их совершения, в частности по выявлению нелегальных мигрантов, которые перемещаются на всех видах транспорта по территории Украины;

3) организация и координация работы подразделений милиции общественной безопасности на транспорте по:

- предупреждению и прекращению административных правонарушений, обеспечению производства по административным делам об административных правонарушениях, рассмотрение которых в соответствии с законом возложено на органы внутренних дел на транспорте;

- организации взаимодействия органов внутренних дел на транспорте с общественными формированиями и трудовыми коллективами с целью выявления нелегальных мигрантов;

- контролю за соблюдением установленных законодательством правил на объектах разрешительной системы;

4) обеспечение в пределах своей компетенции своевременного рассмотрения заявлений, жалоб и предложений граждан, в частности направленных на выявление нелегальных мигрантов, которые перемещаются на всех видах транспорта по территории Украины.

Таким образом, в результате анализа особенностей осуществления уполномоченными на то органами и подразделениями внутренних дел Украины контроля за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Украины можно сделать вывод, что во время такой деятельности создаются необходимые условия для неуклонного соблюдения данной категорией граждан требований действующего законодательства Украины (в первую очередь иммиграционного), своевременного выявления и прекращения нарушений законодательства. Надлежащее исполнение соответствующими органами и подразделениями внутренних дел Украины возложенных на них обязанностей по контролю за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Украины должно привести к снижению количества случаев незаконной миграции, нерегулируемого транзитного проезда мигрантов по территории Украины, улучшению криминогенной ситуации в стране в целом, активизации международного сотрудничества в сфере противодействия нелегальной миграции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Наказ МВС України «Про затвердження Порядку оформлення і видачі посвідки на тимчасове проживання» : від 23.08.2011 р., № 602.

2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України» : від

15.02.2012 р., № 150 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 17. – Ст. 612.

3. Наказ МВС України «Про затвердження Порядку розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства про продовження строку перебування на території України» : від 25.04.2012 р., № 363.

4. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 № 565 // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

5. Наказ МВС України «Про затвердження Положення про службу дільничних

інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» : від 11.11.2010 р., № 550.

6. Наказ МВС України «Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ» : від 14.04.1997 р., № 341.

7. Департамент транспортної міліції МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/777507>.

Михайлишин И. В. Деятельность органов внутренних дел Украины по осуществлению контроля за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории страны / И. В. Михайлишин // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 653–659 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12mivntc.pdf>

Проанализирована специфика деятельности органов внутренних дел Украины по осуществлению контроля за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории страны. Сделан вывод, что перед соответствующими подразделениями внутренних дел Украины поставлена задача непосредственного осуществления организационно-практических мероприятий по выявлению иностранцев и лиц без гражданства, которые нарушают порядок пребывания на территории Украины.

Михайлишин І.В. Діяльність органів внутрішніх справ України щодо здійснення контролю за дотриманням іноземцями і особами без громадянства правил перебування на території країни

Проаналізована специфіка діяльності органів внутрішніх справ України щодо здійснення контролю за дотриманням іноземцями і особами без громадянства правил перебування на території країни. Зроблено висновок, що перед відповідними підрозділами внутрішніх справ України поставлено завдання безпосереднього здійснення організаційно-практичних заходів щодо виявлення іноземців і осіб без громадянства, які порушують порядок перебування на території України.

Mihailishin I.V. Activities of Internal Affairs of Ukraine to Monitor the Observance of Foreigners and Persons without Citizenship Rules of Stay in the Country

The article analyzes specific features of the activities performed by the bodies of internal affairs to control compliance with the rules of sojourn in the country by foreign citizens and persons without citizenship. It is concluded, that the task to take immediate organizational and practical measures to detect foreign citizens and persons without citizenship who fail to comply with the rules of sojourn in Ukraine is set before the appropriate divisions of internal affairs of Ukraine.