

Голобородько Д. В.
кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9:351.756

ДО ПИТАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглянуто питання компетенції Державної міграційної служби України. Проаналізовано наявні законодавчі проблеми її реалізації та запропоновано шляхи вирішення висвітлених питань.

Ключові слова: компетенція, повноваження, Державна міграційна служба України.

Постановка проблеми. Ефективне регулювання міграційних процесів в Україні є запорукою стабільності її розвитку та забезпечення національної безпеки держави. Про необхідність створення єдиного керівного міграційного органу влади в Україні першою заговорила Європа. Так, планом дій Україна – Європейський союз "Європейська політика сусідства" було передбачено створення єдиного державного органу влади з питань міграційної політики, що насамперед буде перейматися проблемою нелегальної міграції, трудової міграції, біженцями та виконанням угод про реадмісію. Створення єдиного державного органу у сфері міграції, що поєднає в собі повноваження різних державних інституцій, є доволі новим та принципово успішним кроком для розбудови системи державного управління в Україні. Саме тому визначення компетенції новоствореного органу влади допоможе з'ясувати його місце серед інших державних органів, основні напрямки його діяльності, права та обов'язки у міграційній сфері.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питанню визначення адміністративно-правового статусу (компетенція органу є його частиною) органів державної влади, що переймаються регулюванням міграційних процесів у державі, приділено увагу багатьох дослідників. Так, особистий погляд на дану проблематику можна знайти у працях О.В. Кузьменка, В.І. Олефіра, Н.П. Тиндик, І.К. Василенка, О.І. Савченка, Г.Г. Москаля, С.І. Браткова тощо. Але більшість робіт або фрагментарно стосуються порушеного питання або ґрунтуються на законодавстві, що на сьогодні вже втратило свою чинність. Тому запропоноване автором дослідження є першим новим науковим поглядом на "стару" проблему.

Метою даного дослідження є аналіз адміністративно-правової компетенції Державної міграційної служби України через визначення її основних напрямків діяльності, повноважень та завдань, що ставляться перед даним державним органом влади на сучасному етапі державотворення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Державна міграційна служба України (ДМСУ) – один із наймолодших державних органів виконавчої влади. Її створено на базі Державного департаменту у справах громадянства, імміг-

рації та реєстрації фізичних осіб МВС України та Департаменту у справах біженців Держкомітету у справах національностей та релігій. Це вже п'ята спроба зробити окремий виконавчий орган, який би переймався виключно питаннями реалізації державної міграційної політики в державі. Але лише зараз у цього новоутворення є всі шанси урегулювати низку питань у сфері міграційних процесів, що відбуваються в Україні.

Невеликий історичний екскурс дозволяє визначити, що з набуттям незалежності Україна не залишала пошуку найефективнішого механізму регулювання міграції, в тому числі шляхом створення окремих спеціальних органів виконавчої влади. Так, у різні роки існували окреме Міністерство у справах національностей та міграції (1993 р.), в складі якого в 1994 р. було утворено міграційну службу, що займалася питаннями біженців в Україні, Міністерство України у справах національностей, міграції та культур (1995 р.) до завдань якого було віднесено вироблення та забезпечення реалізації державної міграційної політики. Через рік міністерство було перетворене в Державний комітет у справах національностей та міграції, який у різних назвах проіснував до 2010 року. Слід зазначити, що в 2000 р. даний орган діяв у складі Міністерства юстиції України у вигляді окремого державного департаменту.

Окрему роль у даному питанні відіграло Міністерство внутрішніх справ. Відповідно до Указу Президента України "Питання імміграційного контролю" від 09.01.1999 № 4/99 встановлено, що координацію роботи, пов'язаної з боротьбою з незаконною міграцією, здійснювало Міністерство внутрішніх справ України [1]. Крім того, для реалізації покладених на міліцію завдань, постановою КМУ № 844 у 2002 році було утворено Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, як окремий урядовий орган державного управління у складі МВС [2]. Поряд з МВС, за різні напрямки реалізації міграційної політики відповідали МЗС, МОН, СБУ, Адміністрація державної прикордонної служби, Міністерство праці та соціальної політики, податкова адміністрація тощо. Наявність великої кількості керівних державних органів у цій сфері та відсутність їх належної взаємодії жодним чином не сприяло ефективному управлінню міграційними процесами.

Про необхідність створення єдиного міграційного органу в державі вели мову як науковці, так і політики. Крім того, з метою системного вирішення проблем у сфері міграції, Планом дій "Україна – ЄС" було передбачено створення окремої державної міграційної інституції, що повинно було стати запорукою підписання угоди про безвізовий режим з європейським співтовариством, але, на жаль, далі декларативних заяв і постанов нічого не відбулося.

Та врешті-решт справа зрушила з мертвої точки, коли Постановою КМУ № 643 від 24.06.2009 було утворено Державну міграційну службу України, як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ [3]. Але в тому вигляді ДМСУ так і не почала працювати в повному обсязі – її створення не було підкріплено ні політичною єдністю

Уряду та Президента, ні правовою та матеріальною базою, ні відповідним бюджетним фінансуванням, тому служба проіснувала до 07.07.2010, коли її було ліквідовано.

Завершальним етапом у процесі формування служби став Указ Президента України від 09.12.2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [4] та вже 06.04.2011 р. було затверджено відповідне Положення про неї [5].

Сьогодні, за своїм правовим статусом, Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, що входить до єдиної системи державних органів виконавчої влади в Україні поряд з міністерствами України. Загальна діяльність ДМСУ спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Очолює ДМСУ її Голова, якого призначає та звільняє з посади Президент України своїм указом, на підставі подання Прем'єр-міністра України, за пропозицією Міністра внутрішніх справ.

Додатково слід зазначити, що на сьогодні розроблено та підготовлено проект Закону "Про Державну міграційну службу України", який оприлюднено для громадського обговорення на офіційному інтернет-сайті ДМСУ [7].

Переходячи до питання компетенції Державної міграційної служби України, спочатку необхідно узгодити певний понятійний апарат. Так, при очевидній тотожності понять "повноваження" і "компетенція", вони несуть різне змістовне навантаження. "Компетенція" – який має певні повноваження, повноправний, повновладний; "повноваження" – право, надане кому-небудь для здійснення чогось, права, надані особі, організації або підприємству органами влади; "повноваження" – який має певні повноваження [6]. Тому можна стверджувати, що компетенція за своїм змістом є більш широким поняттям, ніж повноваження, та включає їх у собі.

На нашу думку, питання компетенції ДМСУ краще розкрити через повноваження, що має даний орган, та завдання, що держава ставить перед ним (у даному випадку можливо ототожнити завдання та предмет введення ДМСУ). В цілому необхідно діяти за формулою: К (компетенція) = П (повноваження) + З (завдання).

Так, до *основних завдань*, що ставляться перед ДМСУ, належать:

- внесення пропозицій щодо формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших, визначених законодавством категорій мігрантів;
- реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [5].

Відповідно до Положення про ДМСУ, для виконання поставлених завдань державна міграційна служба наділена відповідними *повноваженнями* у різних сферах регулювання міграційних процесів, зокрема:

у сфері протидії нелегальній міграції:

- приймає рішення про скорочення строку перебування іноземців та

осіб без громадянства в Україні, примусове повернення іноземців та осіб без громадянства з України, в тому числі примусове видворення, заборону подальшого в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства, здійснює заходи, пов'язані з примусовим поверненням та примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства з України;

- здійснює відповідно до закону заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства;

- здійснює відповідно до закону державний контроль за дотриманням законодавства у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших, визначених законодавством категорій мігрантів, у випадках, передбачених законодавством, притягає порушників до адміністративної відповідальності;

у сфері забезпечення прав біженців та шукачів притулку:

- збирає, аналізує та узагальнює інформацію про наявність у державах походження біженців та шукачів інших форм захисту в Україні умов, за яких такий захист надається;

- приймає рішення про надання, втрату, позбавлення і скасування статусу біженця та інших форм захисту в Україні;

- вживає у межах компетенції заходів зі сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів;

- здійснює оформлення і видачу посвідчення біженця, посвідчення особи, якій надано інші форми захисту в Україні, а також інших документів, передбачених законодавством України для даних категорій осіб;

- забезпечує функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

- проводить ідентифікацію біженців та осіб, які звернулися за захистом в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу;

у сфері функціонування інституту громадянства України:

- здійснює у межах компетенції провадження з питань прийняття/припинення громадянства України та подає відповідні документи на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства, а також забезпечує виконання рішень Президента України з питань громадянства;

- приймає відповідно до законодавства рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та їх скасування;

у сфері забезпечення права свободи пересування та вільного обрання місця проживання (перебування):

- здійснює реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб, веде відповідні реєстраційні обліки;

- надає передбачені законодавством відомості до Державного реєстру виборців та органів Державної податкової служби України;

– забезпечує формування центральної, регіональних та місцевих баз персональних даних фізичних осіб у передбачених законом випадках, а також інших баз даних, формування яких є необхідним для виконання покладених на ДМС України завдань;

у сфері документування фізичних осіб:

– здійснює оформлення і видачу громадянам України, які постійно проживають в Україні, документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, затримує видачу та вилучає ці документи у передбачених законодавством випадках;

– здійснює ідентифікацію громадян України, які втратили документи, що посвідчують особу;

– є замовником робіт зі створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування;

– виконує функції замовника з розроблення зразків, виготовлення та постачання бланків паспортних та інших документів, що посвідчують особу;

у сфері імміграції:

– готує пропозиції щодо визначення квоти імміграції на календарний рік;

– приймає рішення про надання дозволу на імміграцію, відмову в його наданні та скасування такого дозволу;

– бере участь у межах, визначених законодавством, у вирішенні питань трудової міграції та питань, пов'язаних із навчанням в Україні іноземців та осіб без громадянства;

– здійснює оформлення і видачу іноземцям та особам без громадянства запрошень для в'їзду в Україну, документів для тимчасового перебування або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі, студентських квитків студентам із числа іноземців та осіб без громадянства, вилучає ці документи та проставляє в документах, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства, відмітки про заборону в'їзду в Україну в передбачених законодавством випадках;

в аналітичній сфері та сфері міжнародного співробітництва:

– узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру для погодження і внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;

– проводить аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розробляє поточні та довгострокові прогнози із зазначених питань;

– здійснює міжнародне співробітництво, бере участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань громадянства, міграції, біженців, осіб, які потребують інших форм захисту, реєстрації фізичних осіб та реадмісії, забезпечує в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів України;

– здійснює правозастосовчі і правоохоронні повноваження на основі і на виконання Конституції та законів України [5].

Під час виконання покладених на ДМСУ завдань, вона у встановленому порядку взаємодіє з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, з органами місцевого самоврядування, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами, організаціями.

Висновки. Безперечно, створення єдиного виконавчого органу влади у сфері міграції дозволить навести лад у регулюванні міграційних процесів у державі, виведе її на принципово новий рівень адміністрування, ефективності менеджменту та впорядкування діяльності державно-владних органів. Діяльність ДМСУ повинна ґрунтуватися на раціональному зерні законодавчих змін, з поєднанням позитивних напрацювань інших державних органів, насамперед МВС, СБУ та Державної прикордонної служби. Не зайвим буде використання міжнародного досвіду управління міграцією, міграційними службами інших розвинутих країн світу та запровадження перевірених механізмів, форм, методів та прийомів.

Компетенція ДМСУ розповсюджується на досить широке коло правовідносин у державі. На жаль, слід констатувати, що міграційній службі не вистачає певних законодавчих важелів ефективного втручання в механізм регулювання міграційних процесів не лише в напрямку протидії нелегальній міграції, а й паспортизації населення, документування іноземців, контролю за місцем проживання тощо, але з подальшим набуттям цих повноважень від МВС, ми сподіваємося на ефективне та комплексне виконання покладених на ДМСУ завдань.

Бібліографічні посилання

1. Питання імміграційного контролю: Указ Президента України від 09.01.1999 року № 4/99 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.06.2002 року № 844 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Про утворення Державної міграційної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2009 року № 643 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 року № 1085/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
5. Питання Державної міграційної служби України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
6. Подоляка А.М. Повноваження, компетенція та принципи діяльності суб'єктів охорони громадського порядку // Форум права. — 2008. — № 1. — С. 339-346 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08pamogp.pdf>.
7. Проект Закону "Про Державну міграційну службу України // Офіційний інтернет-сайт ДМСУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dmsu.gov.ua/uk/gromadske-obgovorennia/466-projekt-zakonu-ukrajini-pro>

osnovni-zasadi-reguluvanna-derzhavnoji-migracijnoji-politiki-ukrajini.html.

Голобородько Д. В. К вопросу о компетенции Государственной миграционной службы. Рассмотрены вопросы компетенции Государственной миграционной службы Украины. Проанализированы существующие законодательные проблемы ее реализации и предложены пути решения освещенных вопросов.

Ключевые слова: компетенция, полномочия, Государственная миграционная служба Украины.

Goloborodko D. V. On the question of the competence of the State Migration Service. The author has considered the competence of the State Migration Service of Ukraine. He made the historical overview of establishment of the State Migration Service of Ukraine. He has analyzed categories "authority", "competence" and "tasks". The essence of competence of the State Migration Service of Ukraine is represented by the formula: C (competence) = T (task) + P (power).

The author has identified and analyzed the competence of the State Migration Service of Ukraine in certain areas, in particular in combating illegal migration, in the area of the rights of refugees and asylum seekers, in the functioning of the citizenship of Ukraine, in the sphere of ensuring the right to freedom of movement and free choice of residence (staying), in the documentation of individuals, in the field of immigration, in a research field, and in the field of international cooperation.

In this article the author has analyzed existing legislative problems of implementation of the competence of the State Migration Service of Ukraine and proposes ways of their solution.

Keywords: competence, authority, State Migration Service of Ukraine.

Надійшла до редакції 21.02.2013

Кравченко І. С.

кандидат юридичних наук

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДІЛЬНИЧНИХ ІНСПЕКТОРІВ МІЛІЦІЇ В УМОВАХ ПРИЙНЯТТЯ НОВОГО КПК УКРАЇНИ

Розглянуто особливості діяльності дільничних інспекторів міліції в умовах прийняття нового КПК України. Встановлено, що залишається нез'ясованим питання надання дільничним інспекторам міліції права проведення досудового розслідування кримінального проступку. Акцентовано увагу на провідній профілактичній функції служби дільничних інспекторів міліції, яка має залишитися основною.

Ключові слова: міліція, дільничний інспектор міліції, профілактична діяльність, досудове розслідування, кримінальний проступок.

Постановка проблеми. Служба дільничних інспекторів міліції є одним з основних підрозділів органів внутрішніх справ, що безпосередньо спілкуються з громадянами, володіють оперативною обстановкою на території свого обслуговування, а, відповідно, їх діяльність є незамінним елементом у процесі попередження, припинення та розкриття адміністративних і кримінальних правопорушень та злочинів.