
**ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
В АСПЕКТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

З проголошенням незалежності Україна розпочала власний шлях розбудови демократичного суспільства і формування своєї правової системи. При цьому найголовніше завдання визначалось як приведення законодавства України у відповідність до принципів та норм міжнародного права, а також інтеграції нашої держави до міжнародного співтовариства, де пріоритетним напрямком було обрано шлях інтеграції до Європейського Союзу [1; 2].

Одним із наслідків такої розбудови стало врегулювання міграційних процесів в Україні. Основи розроблення відповідного інституту права було закладено Декларацією про державний суверенітет України, у якій закріплювалось громадянство України, проголошувався принцип державного регулювання імміграційних процесів, і найголовніше – гарантуються права і свободи, які передбачені Конституцією Української РСР і нормами міжнародного права, визнаними Українською РСР [3]. Надалі, вказані положення були підтверджені та закріплені в «Засадах державної політики України в галузі прав людини», затверджені Постановою Верховної Ради України від 17 червня 1999 р. № 757-XIV [4]. Як наслідок нині правова система України адаптується до законодавства Європейського Союзу [5].

Враховуючи, що інтеграція України до Європейського Союзу потребує нових підходів регулювання міграційними процесами, а саме – необхідності створення Державної міграційної служби, про яку йдеться від початку переговорного процесу між Україною та ЄС у рамках «Плану дій Європейського Союзу в галузі юстиції та внутрішніх справ» [6]. Саме тому постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 643, було створено Державну міграційну службу України [7]. Однак на сьогодні у зв'язку зі створення єдиної міграційної служби виникло більше суперечностей і непорозумінь, аніж було вирішено питань міграційної політики у сфері регулювання громадянства, імміграції, свободи пересування та вільного вибору місця проживання,

захисту прав біженців, нелегальної міграції тощо.

Окремі проблеми зазначеної тематики у науковій та спеціальній літературі вже були предметом наукового аналізу групи вітчизняних учених, зокрема Х. Ярмакі, О. Піскуна, С. Мосьондза, Н. Тиндик, В. Олефіра, Ю. Римаренка, С. Чеховича тощо. Варто зазначити, що значні здобутки належать не тільки вітчизняним ученим, а й політикам та практикам. На цьому було наголошено у ході круглого столу «Європейський Союз та Україна – реформа міграційної політики», який відбувся в червні 2007 р. у Міністерстві юстиції. Співорганізатором заходу став українсько-європейський центр з питань законодавства – UEPLAC [8]. Проте результати всіх досліджень, зважаючи на зміни в суспільно-політичній, економічній та соціально-демографічній ситуації в державі та світі, потребують певного переосмислення та доповнення.

Мета і завдання статті полягає у заповненні деяких прогалин, які виникли з початку створення й діяльності Державної міграційної служби України. Даний висновок автор робить на основі проведеного аналізу наукових джерел та чинної законодавчої бази щодо реалізації державної міграційної політики, зокрема діяльності органів державного управління міграційними процесами в Україні загалом.

Міграційна ситуація в Україні та аналіз становлення і розвитку державних органів управління міграційними процесами свідчить про їх певну неадекватність. Міграційні проблеми дедалі ускладнюються, а різні державні інституції без координації своєї діяльності втрачають можливості їх прогнозування та регулювання. За таких умов ситуація взагалі може вийти з-під державного контролю [9, с. 194]. Враховуючи зазначене, було прийнято рішення про створення Державної міграційної служби.

Однак, створивши даний орган, закріпивши його правовий статус у «Положенні про Державну міграційну службу України» [10]

та вирішивши ряд інших організаційних проблем її діяльності в таких постановках Кабінету Міністрів України, як: «Питання Державної міграційної служби України» [11], «Деякі питання організації діяльності Державної міграційної служби» [12], «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [13], законотворець, а саме Кабінет Міністрів України, порушив положення Конституції України та ряд інших нормативно-правових актів. Зазначені порушення невдовзі були відзначені в Указі Президента України від 27 серпня 2009 р. № 675/2009. Дію певних положень усіх вищевказаних постанов Кабінету Міністрів України Президент України призупинив та направив конституційне подання до Конституційного Суду України для вирішення питання про їх відповідність статтям 6, 8, 17, 19, 75, 85, 91, 92, 113, 116 та 117 Конституції України [14; 15].

На нашу думку, всіх цих правових проблем можна було б уникнути, врахувавши міжнародний досвід регулювання міграційних процесів у розвинутих країнах, де міграційні служби наділені найширшими повноваженнями організаційно-управлінського, контрольно-реєстраційного та соціально-гуманітарного характеру. Це дозволяє їм одночасно здійснювати регулювання у сфері міграції, громадянства, імміграції, реєстрації фізичних осіб та в боротьбі з нелегальною міграцією, накопичувавши всі підрозділи із зазначених напрямків діяльності в одному органі державної влади. Тож, на нашу думку, потрібно створити Державну міграційну службу України на базі Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України і Державного комітету у справах національностей та релігій, залишивши у її складі підрозділ, який би виконував завдання, пов'язані з боротьбою з нелегальною міграцією та контролем за додержанням громадянами та службовими особами встановлених законодавством правил паспортної системи.

Водночас слід відзначити, що питання трудової еміграції, які є найбільш актуальним питанням у сфері міграційних процесів, залишаються поза межами компетенції новоствореної служби, яка й понині залишається до кінця інституційно не сформованою. Тож доцільно сконцентрувати функції Державної

міграційної служби не тільки на питаннях імміграції та правових аспектах процесу трудової міграції, а й поширити повноваження Державної міграційної служби на всі типи міжнародної міграції й основні міграційні потоки як громадян України, так і іноземців, що дасть змогу позбутися типових для теперішньої ситуації розпорошеності і дублювання функцій між різними відомствами. Згідно з основними напрямками міграційної політики і відповідно до розвитку суспільно значущих міграційних потоків, діяльність новоствореного органу має бути спрямована на захист прав та інтересів громадян України, працевлаштованих за кордоном, регулювання в'їзду в Україну й визначення правового статусу іноземців, надання допомоги біженцям. Доцільним є також відкриття представництв Державної міграційної служби у країнах та регіонах перебування українських мігрантів, в першу чергу в Російській Федерації, Італії, Іспанії, Португалії, Чехії та Польщі. Це забезпечить безпосередній контакт цієї організації із закордонними службами зайнятості і сприятиме більш раціональному спрямуванню та структурі трудової міграції з України, можливості укладати угоди про співробітництво з аналогічними службами зарубіжних країн, роботодавцями, профспілками, шукати робочі місця за кордоном.

На сьогодні з метою підготовки пропозицій щодо формування й реалізації державної політики у сфері трудової міграції громадян України була утворена Рада з питань трудової міграції громадян України при Кабінеті Міністрів України, яка є постійно діючим консультативно-дорадчим органом [16]. Вона була створена відбулось значно пізніше, ніж Державна міграційна служба України (20 січня 2010 р.), а це, у свою чергу, підкреслює, що Україна й донині продовжує розподіляти сфери та функції регулювання міграційних процесів між декількома державними відомствами, між якими немає чіткої координації.

Щодо побудови системи органів Державної міграційної служби України, то, на нашу думку, вона має складатися з трьох організаційних рівнів із чітким визначенням функціонального призначення кожного з них:

1) стратегічний (центральний) рівень – Департамент державної міграційної служби України – реалізація державної міграційної політики

у сфері міграції і протидії нелегальній міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб; організація, координація, розробка стратегічних напрямів діяльності та розвитку державної міграційної служби, створення методологічного та законодавчого забезпечення процесів, що виконуються всіма рівнями Державної міграційної служби України;

2) тактичний рівень – територіальні органи міграційної служби управління (відділи) у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб головних управлінь, управлінь МВС в Автономній Республіці Крим, областях, містах Київ та Севастополь) – організація і контроль за впровадженням міграційної політики на місцях, а також через виконавчий рівень Державної міграційної служби України;

3) виконавчий рівень – підрозділи міграційної служби (відділи, відділення у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб міських, районних управлінь (відділів) МВС) – безпосереднє та практичне виконання завдань і функцій Державної міграційної служби України.

У віданні майбутньої міграційної служби також повинні залишитися пункти утримання нелегальних мігрантів та розміщення біженців у необхідній кількості.

При цьому, враховуючи зосередження в єдиному державному органі різноманітних напрямів діяльності, ми пропонуємо для належної діяльності структурних підрозділів та чіткого окреслення їх функціональних обов'язків, розмежувати правоохоронні та гуманітарні напрями роботи в міграційній сфері, тобто поділити штат Державної міграційної служби на два блоки: атестованих та неатестованих працівників (державних службовців та вільнонайманих працівників).

До першого блоку (виконання правоохоронних функцій), ми вважаємо, доцільно віднести атестованих працівників відповідних підрозділів, які будуть:

1) здійснювати контроль за дотриманням правил паспортної системи та законодавства про правовий статус іноземців;

2) вести боротьбу з нелегальною міграцією: перевіряти правові підстави в'їзду до України, здійснювати контроль за подальшим перебуванням, вчасним виїздом іноземців з її території, виявляти правопорушників, вести їх облік та виконувати подальші дії, пов'язані

з видворенням останніх (ідентифікація, утримання) за межі держави;

3) розшукувати неплатників податків, боржників.

Другий блок (виконання цивільних функцій, а саме: розв'язання питань щодо надання українського громадянства; реєстрація громадян; оформлення внутрішніх паспортів; здійснення адресно-довідкової роботи; оформлення документів для виїзду тощо) мають становити неатестовані працівники ОВС, тобто на державні службовці та вільнонаймані працівники. Для усунення суперечностей, які б могли при цьому виникнути, ми радимо відрядити атестованих співробітників, які займатимуться даною роботою, до створеної міграційної служби України до закінчення строку своєї служби в органах внутрішніх справ із подальшим заміщенням їх посад цивільними особами – держслужбовцями.

Негативним аспектом, такого поділу штату Державної міграційної служби може стати збільшення кількості випадків корупції зі сторони працівників зазначеного органу. Тому важливе місце у реформуванні даного органу належить вирішенню питання щодо запобігання корупції в органах виконавчої влади та виявлення її фактів. Ми вважаємо, що найкращим засобом у боротьбі з корупцією має стати, поряд із посиленням відповідальності за вчинення корупційних діянь, також належне державне забезпечення правового та соціального захисту державних службовців та співробітників ОВС, зокрема покращення їх грошового забезпечення.

Необхідно також зменшити до мінімуму штатну чисельність управлінського апарату і збільшити до максимуму штат служб та підрозділів, які мають практичну спрямованість роботи, за допомогою делегування частин управлінських функцій від стратегічного (центрального) рівня до управлінь в областях, не створюючи при цьому управління, які вирішуватимуть тотожні чи подібні завдання. Це необхідно для чіткого розмежування і забезпечення оптимального співвідношення функцій стратегічного (центрального) рівня і підпорядкованих підрозділів. Тому доцільно: організувати кадрове забезпечення, що передбачає: якісну та професійну підготовку працівників; вжити невідкладних заходів щодо реалізації програми зміцнення матеріально-технічної

бази майбутньої Державної міграційної служби України, її оснащеності сучасною комп'ютерною та оргтехнікою; забезпечити формування центральних та регіональних баз даних про осіб, що подали заяву про набуття громадянства України, про реєстраційний облік фізичних осіб, про видані та втрачені паспортні документи, про адресно-довідкову інформацію, про іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах проживають, перебувають (чи продовжили строк перебування) на території України або яким наданий дозвіл на імміграцію в Україну, про осіб, що подали заяву про надання статусу біженців, про іноземців та осіб без громадянства, в'їзд в Україну яким заборонено за рішенням органів внутрішніх справ на визначених законодавством підставах, про осіб, які виїхали за межі України; налагодити взаємодію та тісну співпрацю з рядом міністерств, відомств та організацій, зокрема з Державною прикордонною службою, Службою безпеки України, Міністерством праці та соціальної політики, Міністерством освіти та науки, Державним комітетом статистики, а також із правоохоронними органами зарубіжних країн, державними та іноземними науково-дослідними установами з метою обміну позитивним досвідом роботи тощо.

Заключною і найголовнішою стадією в процесі удосконалення правового статусу Державної міграційної служби має стати прийняття нормативно-правового акта, який би належним чином регламентував діяльність та чітко визначав правовий статус даного органу, закріпивши всі його ключові елементи: мету утворення та сфери відання; принципи та територіальні масштаби діяльності; внутрішню структуру; порядок та спосіб утворення, реорганізації та ліквідації; завдання і функції;

обсяг та характер державно-владних повноважень; форми й методи діяльності; вирішення підвідомчих питань; джерела фінансування; наявність або відсутність прав юридичної особи; права та обов'язки користуватися державними символами; відповідальність.

Надалі особливу увагу слід приділяти своєчасному оновленню правової бази діяльності новоствореного органу, беручи до уваги міжнародні стандарти щодо дотримання основних прав та свобод людини у сфері міграційного права, зокрема положення про громадянство, про свободу пересування та вільний вибір місця проживання, про статус біженця, які містяться в універсальних та регіональних міжнародних нормативно-правових актах як загального, так і спеціального характеру.

Отже, можна відзначити, що сформульовані нами пропозиції вирішення проблем становлення Державної міграційної служби дозволять: зберегти кадровий потенціал як Державного комітету України у справах національностей та релігій, так і Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України; оптимізувати бюджетні витрати; забезпечити виконання законодавства України про біженців; продовжити участь України у спільних міжнародних проектах з питань надання притулку та продовжити роботу щодо залучення коштів міжнародних організацій для вирішення проблем біженців. У свою чергу, запропоновані шляхи оптимізації правового статусу Державної міграційної служби допоможуть підвищити ефективність державного управління у таких сферах суспільного життя, як міграція, громадянство, імміграція, реєстрація фізичних осіб, а також протидіяти нелегальній міграції.

Література

1. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу : указ Президента України від 11 черв. 1998 р. № 615/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – Ст. 3.
2. Програма інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс] : указ Президента України від 14 верес. 2000 р. № 1072/2000 – Режим доступу: <http://www/zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0001100-00>. – Назва з екрану.
3. Декларація про Державний суверенітет України : декларація Верховної Ради УРСР від 16 лип. 1990 р. № 55–XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
4. Засади державної політики України в галузі прав людини : постанова Верховної Ради України від 17 черв. 1999 р. № 757–XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 25. – Ст. 12.
5. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629–IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 15. – Ст. 1028.
6. План дій Європейського Союзу в галузі юстиції та внутрішніх справ [Електронний ресурс] : міжнар.-

прав. док. від 12 груд. 2001 р. – Режим доступу: http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_494. – Назва з екрану.

7. Про утворення Державної міграційної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2009 р. № 643 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 50. – Ст. 1670.

8. ЄС підтримує ініціативу України зі створення єдиної Державної міграційної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1181052019>. – Назва з екрану.

9. Піскун О. І. Деякі проблеми формування Державної міграційної служби України в аспекті Європейської інтеграції / О. І. Піскун // Міграція: проблеми та шляхи їх вирішення : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Донецьк : Донец. юрид. ін-т ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2008. – 404 с.

10. Положення про Державну міграційну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 750 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – Ст. 1881.

11. Питання Державної міграційної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 750 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – Ст. 1881.

12. Деякі питання організації діяльності Державної міграційної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2009 р. № 807 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 59. – Ст. 2070.

13. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2009 р. № 810 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 59. – Ст. 2073.

14. Про зупинення дії деяких положень постанов Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 750, від 29 лип. 2009 р. № 807 та № 810, розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2009 р. № 958-р : указ Президента України від 27 серп. 2009 р. № 675/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 26. – Ст. 873.

15. Про звернення до Конституційного Суду України для вирішення питання про конституційність деяких положень постанов Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 750, від 29 лип. 2009 р. № 807 та № 810, розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2009 р. № 958-р [Електронний ресурс] : конституційне подання Президента України від 27 серп. 2009 р. № n0029100-09. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0029100-09>. – Назва з екрану.

16. Про утворення Ради з питань трудової міграції громадян України при Кабінеті Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 січ. 2010 р. № 42 // Урядовий кур'єр. – 2010. – 23 січня (№ 13).

17. Положення про Міністерство Внутрішніх Справ України : указ Президента України від 17 жовт. 2000 р. № 1138/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774.

Надійшла до редколегії 19.02.2010

Анотація

Досліджено чинну законодавчу базу і наукові джерела щодо реалізації державної міграційної політики та проаналізовано існуючі проблеми, які виникли у зв'язку зі створенням Державної міграційної служби України. Визначено власне бачення шляхів вирішення правових протиріч та запропоновано конкретні напрямки удосконалення її правового статусу для підвищення ефективності діяльності новоствореного органу в майбутньому.

Исследовано действующее законодательство и научные источники относительно реализации государственной миграционной политики и проанализированы существующие проблемы, которые возникли в связи с созданием Государственной миграционной службы Украины. Определено авторское собственное видение путей решения правовых противоречий и предложены конкретные направления усовершенствования ее правового статуса для повышения эффективности деятельности новообразованного органа в будущем.

Legislation in force and scientific sources regarding realization of state migratory policy are researched; existing problems appeared in connection with creation of State migration service of Ukraine are analyzed in this article. The author's vision of legal contradictions solving and concrete directions of its legal status improvement are offered.