

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342 (477)

*А.В.Максименко*, заступник начальника управління у справах іноземців та осіб без громадянства – начальник відділу по роботі з біженцями  
Головного управління Державної міграційної служби України  
в Одеській області, здобувач  
Одеський державний університет внутрішніх справ  
кафедра адміністративного права та адміністративного процесу  
вул. Успенська, 1, Одеса, 65014, Україна

### ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Статтю присвячено інституційному забезпеченню діяльності Державної міграційної служби України. Розкрито особливості становлення та реформування міграційної служби на сучасному етапі. Визначено основні завдання та форми діяльності структурних підрозділів ДМС України.

**Ключові слова:** Державна міграційна служба України, функції, повноваження, форми діяльності, завдання, протидія нелегальній міграції.

**Постановка проблеми.** Україна, завдяки своєму геополітичному становищу, поступово перетворюється з транзитера на країну призначення, що сприяє осіданню нелегальних мігрантів [1]. Зазначений фактор обумовлює необхідність невідкладного вжиття заходів, направлених на підвищення ефективності протидії незаконній діяльності, відстоювання національних інтересів України у сфері міграції, зміцнення національної безпеки та ефективного державного управління міграційними процесами.

Так, протягом 2014 року з метою запобігання та протидії нелегальній міграції, іншим порушенням законодавства України в міграційній сфері та притягнення порушників до відповідальності територіальними органами ДМС України організовувались та проводились цільові профілактичні заходи з виявлення іноземців та осіб без громадянства, які нелегально перебувають на території України [2], а також заходи щодо нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері під умовною назвою «Мігрант» [3].

До проведення вказаних заходів залучались співробітники Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, інших органів влади та місцевого самоврядування.

В результаті проведених заходів територіальними органами ДМС було виявлено 3135 нелегальних мігрантів (у 2013 – 1853), відносно 2384 нелегальних мігрантів прийнято рішення про примусове повернення (у 2013 – 1413), 98 іноземців-порушників видворено за межі України в примусовому порядку (у 2013 – 83), 55 іноземців розміщено до ПТІП (у 2013 – 73), 512 іноземцям заборонено в'їзд в державу строком на 3 роки (у 2013 – 387).

Відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення до адміністративної відповідальності притягнуто 17 031 порушників (у 2013 – 15 950), у тому числі за ст. 203 – 13 851 (у 2013 – 13581), за ст. 204 – 184 (у 2013 – 165), за ст. 205 – 2 921 (у 2013 – 2146), за ст. 206 – 75 (у 2013 – 58). Накладено штрафів на суму 7,1 млн. грн., стягнуто штрафів на суму 6,8 млн. грн. (95,8%).

**Мета статті.** Статтю присвячено дослідженню становлення та розвитку Державної міграційної служби України, розгляду її основних напрямків діяльності, пошуку нових методів управління у сфері реалізації державної міграційної політики, визначенню шляхів удосконалення організаційного та правового забезпечення діяльності ДМС України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Організаційно-правовим питанням забезпечення міграційної політики присвячено праці як вітчизняних (О. М. Джу́жа, І. Б. Березовський, В. О. Іващенко, В. В. Коваленко, В. І. Кривенко, О. В. Кузьменко, В. М. Куц,

О. А. Малиновська, А. П. Мозоль, О. В. Надьон, В. О. Новік, К.М. Рудой, А. М. Черняк, С. Б. Чехович, В. І. Шакун, М. О. Шульга та ін.), так і зарубіжних вчених (М. Війєрс, Р. Вольвенд, В. В. Лунєєв, М. Пуглі, Дж. Солт, Р. Хавсман, П. Холмс, А. Шлоенхард).

**Виклад основного матеріалу.** Державна міграційна служба України була утворена Указом Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 (далі – Указ № 1085) у рамках проведеної у грудні 2010 року адміністративної реформи з покладанням на неї функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців [4].

Діяльність зазначеної структури регламентується Положенням про Державну міграційну службу України (далі – ДМС України), яке затверджено Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 405/2011 [5].

Згідно з цим Положенням, ДМС України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації 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. Її діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Отже, функції ДМС України, визначені Указом № 405, порівняно з Указом № 1085 були значно розширені, зокрема у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції.

Одночасно Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 383/2011 затверджено Положення про Міністерство внутрішніх справ України, згідно з яким головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з протидії нелегальній (незаконній) міграції є МВС України [6].

З метою упорядкування діяльності ДМС України, Кабінет Міністрів України видав низку нормативно-розпорядчих актів, якими утворив територіальні органи ДМС України, затвердив граничну чисельність працівників центрального апарату ДМС України та її територіальних органів, прийняв пропозиції МВС і ДМС України щодо передачі цілісних майнових комплексів пунктів тимчасового перебування, пунктів тимчасового розміщення та державних підприємств «Документ» і «Державний центр персоналізації документів» до сфери управління ДМС України.

МВС України з метою організації взаємодії з ДМС України в частині реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, наказом від 29.12.2011 р. № 978 визначило Службу Міністра відповідальною за взаємодію з ДМС України [6].

Пунктом 3 Указу № 405 визначалося, що до законодавчого врегулювання організації та діяльності Державної міграційної служби України для забезпечення виконання покладених на Державну міграційну службу України завдань з реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, а також притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, утворити у Міністерстві внутрішніх справ України підрозділ міліції міграційного контролю загальною граничною чисельністю 1500 одиниць, функціонально підпорядкувавши його Державній міграційній службі України [7].

Також, на виконання цього Указу, наказом МВС України від 20.02.2012 р. № 142, у складі структури міністерства було утворено управління міліції міграційного контролю та затверджено зміни до наказу МВС України від 17.12.2009 р. № 530дск [8] «Про нормативне забезпечення організаційно-штатної роботи», якими у складі головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (далі – ГУМВС, УМВС України) були утворені підрозділи міграційного контролю. Створення цих підрозділів відбулося за рахунок скорочення відповідної кількості посад у підрозділах у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.

Законами України від 18.09.2012 р. № 5294-VI [9] та від 16.10.2012 р. № 5459-VI [10] (ст. 222-2) до повноважень ДМС України у повному обсязі були передані функції щодо протидії нелегальній міграції, а також притягнення до адміністративної відповідальності

за порушення законодавства при реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство (статті 197-201, частина перша статті 203, статті 204, 205, 206 КУпАП).

Через прийняття зазначених Законів України, МВС України наказом від 01.12.2012 р. № 1108 ліквідувало Управління міліції міграційного контролю МВС України та підрозділи міліції міграційного контролю в ГУМВС (УМВС) України. Однак, інші підрозділи, які б виконували завдання з запобігання та протидії нелегальній міграції створені не були.

Таким чином, з ліквідацією підрозділів міліції міграційного контролю та відсутністю аналогічних підрозділів у системі міграційної служби, утворилася адміністративна прогалина. Зазначене стало поштовхом для ДМС України з точки зору необхідності підготовки та направлення на узгодження міністерствам та відомствам проекту постанови Уряду «Про внесення змін у додатки до постанов Кабінету Міністрів України» від 07.09.2011 р. № 937 [11] і від 14.11.2011 р. № 1184 [12], яким передбачено збільшити на 1500 осіб діючу граничну чисельність працівників органів ДМС України. Разом з тим, пропозиції ДМС України були повернені Міністерством фінансів без погодження.

Відсутність цих повноважень та оперативних підрозділів, які б виконували ці функції, фактично призвели до зупинення всіх оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення та видворення за межі держави нелегальних мігрантів, викриття причин і умов, які сприяють вчиненню протиправних дій, здійснення профілактики правопорушень на території України.

Таким чином, скоротивши у 2012 році підрозділи міліції міграційного контролю, МВС України та Уряд своєчасно не розв'язали існуючі законодавчі та організаційні проблеми у сфері протидії нелегальній міграції, фактично залишивши їх на власний розсуд ДМС України, яка для цього не має відповідних сил і засобів, унаслідок чого утворилися системні ризики активізації нелегальної міграції, що містять загрозу національній безпеці держави, у першу чергу через неспроможність зменшити кількість виявлених та видворених за межі України нелегальних мігрантів.

Не менш важливу роль у поліпшенні та прискоренні виконання покладених на міграційну службу завдань по боротьбі з нелегальною міграцією відіграє відсутність ДМС України у складі суб'єктів оперативно-розшукової діяльності, які визначені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» [13], а також відсутність взаємодії в питанні доступу до інформаційних масивів Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України та Державної прикордонної служби України. У вказаних базах даних зосереджується інформація щодо іноземних громадян, яка вкрай необхідна міграційним структурам. Для отримання доступу до цієї інформації необхідно на державному рівні вирішити питання щодо можливості користування такими базами даних в регіонах органами державної міграційної служби України.

Суттєвою є проблема відсутності в штаті міграційної служби кваліфікованих перекладачів. На даний час вона вирішується за рахунок так званих «вихідців з іноземних країн», яких власно надають іноземці, а в деяких випадках громадські організації (земляцтва, національно-культурні товариства тощо). Однак, ці перекладачі не мають спеціальної філологічної освіти, що ускладнює здійснення необхідних процедур за участю іноземців та може певним чином позначитися на їх якісному рівні. Особливо гостро дана проблема виникає під час вирішення в судових інстанціях питання про примусове видворення іноземців. Так, за вимогою суду в матеріалах, що надходять до суду для вирішення питання про примусове видворення іноземців, повинні бути ксерокопії документів кваліфікованого перекладача, який володіє українською мовою та мовою іноземця. Пояснення іноземця, рішення про примусове повернення іноземця в країну походження, адміністративний позов повинні бути також письмово перекладені на мову, якою спілкується іноземний громадянин. Крім цього, паспортний документ іноземця повинен бути перекладений українською мовою та завірений нотаріально, що потребує додаткових витрат, які не передбачені кошторисом ДМС України. Така ж проблема виникає й під час поміщення іноземних громадян до Пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, оскільки відсутність

у штаті ПТПШ перекладачів завдає значних перешкод для здійснення співробітниками міграційної служби належним чином передбачених законом заходів [14].

Наступною важливою проблемою в сфері протидії нелегальній міграції є відсутність місць утримання іноземців та осіб без громадянства з моменту затримання до винесення рішення про їх поміщення до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України. Найбільш гостро зазначене питання постає у разі відсутності у затриманого іноземця документів, що посвідчують особу.

Відсутність документів унеможливує прийняття рішення про примусове повернення іноземця в країну походження, так як його не можливо ідентифікувати в обмежені строки та проставити штамп у відсутніх документи про прийняте відповідне рішення. В зв'язку з цим, не має можливості звернутися до суду для вирішення питання про примусове видворення іноземця, так як згідно ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [15] примусовому видворенню обов'язково повинно передувати примусове повернення.

Слід зазначити, що незважаючи на недосконалість інституту боротьби з нелегальною міграцією та з метою усунення недоліків у сфері протидії незаконній міграції, в другому кварталі 2014 року в структурі апарату ДМС України було утворено відділ протидії нелегальній міграції, який діє у складі Департаменту у справах іноземців та осіб без громадянства. Центральним апаратом ДМС України вжиті заходи щодо зміни структури територіальних органів, у якій передбачено утворення та функціонування підрозділів міграційного контролю, на які, власне, покладаються функції щодо протидії незаконній міграції [16].

**Висновки.** Таким чином, на сьогодні до основних напрямків діяльності Державної міграційної служби України можна віднести:

- по-перше, невідкладне розроблення положення про підрозділи протидії нелегальній міграції, їх комплектування та виконання ними передбачених завдань щодо виявлення порушників міграційного законодавства та притягнення їх до відповідальності відповідно до вимог законодавства: адміністративно-застосовна практика, добровільне повернення, примусове повернення, примусове видворення, поміщення нелегальних мігрантів до ПТПШ, реадмісія тощо;

- по-друге, розроблення типових планів щодо організації та проведення заходів з протидії нелегальній міграції, які мають включати в себе як організаційні, так і практичні заходи, а саме: аналіз реального стану справ з контролю за дотриманням іноземцями, а також юридичними і фізичними особами в Україні, які їх приймають чи надають їм послуги, законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства; визначення пріоритетних напрямів проведення заходів, складання переліку об'єктів, які підлягатимуть перевірі, окреслення головних завдань та кінцевої мети запланованих заходів, доведення їх змісту до підрозділів, які будуть залучатися до їх проведення; з метою визначення та постановки спільних завдань, відпрацювання взаємодії, обміну інформацією, проведення координаційних нарад із запрошенням представників органів прокуратури, судів, СБУ, органів митної та державної прикордонної служби, інших правоохоронних та державних контролюючих органів; здійснення розрахунку необхідних сил та засобів, які передбачається задіяти при проведенні заходів, проведення попередньої підготовчої роботи із задіяними до проведення заходів працівниками, зокрема щодо вивчення загальних правил спілкування з іноземцями тощо; перевірка іноземців та осіб без громадянства з питань дотримання ними законодавства про їх правовий статус, особливу увагу звернути на виявлення серед цих осіб незаконних мігрантів, разом з тим забезпечити дотримання гарантованих законодавством особистих прав іноземців та осіб без громадянства; перевірка навчальних закладів, туристичних організацій та інших суб'єктів підприємницької діяльності, які приймають іноземців, з метою виявлення серед них таких, що не виконують зобов'язань стосовно перебування іноземців у державі, особливу увагу звертати на виявлення фактів безпідставної легалізації іноземців та осіб без громадянства, шляхом подання свідомо неправдивих відомостей про дійсну мету їх перебування; перевірка готелів, гуртожитків, приватного житлового фонду та інших закладів, що надають готельні послуги, з метою виявлення се-



ред них таких, що надають послуги іноземцям, які незаконно перебувають на території України; виявлення каналів (в'їзд, перевезення, розміщення, легалізація, виїзд) незаконної міграції іноземців в Україну, встановлення організаторів та пособників незаконного переміщення осіб через державний кордон України. Особливу увагу приділяти інформації про організовані злочинні угруповання з міжрегіональними та міждержавними зв'язками, яку невідкладно передавати до компетентних органів; перевірка комерційних підприємств, засновниками яких є іноземні громадяни, відпрацювання речових та продовольчих ринків з метою встановлення законності отримання іноземцями та особами без громадянства дозволів на здійснення підприємницької діяльності. У разі необхідності, особливу увагу звертати на наявність дозволів центрів зайнятості на працевлаштування іноземців та практику торгівлі на ринках через підставних осіб – громадян України; відпрацювання залізничних станцій, автовокзалів, річкових та морських портів, перевірка пасажирських поїздів та автотранспорту з метою виявлення випадків перевезення та переховування іноземців, які незаконно перебувають на території України. Особливу увагу звернути на перевезення груп іноземців по 3-5 чоловік і більше транспортними засобами міжрегіонального сполучення.

А також, у випадку проведення загальнодержавних заходів, передбачених наказом МВС, Мінсоцполітики та МОН від 04.09.2013 р. № 850/536/1226 «Про затвердження порядку про ведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері» [17], у апараті ГУДМС, УДМС створювати робочі групи, на які покласти функції щодо організації та координації діяльності територіальних підрозділів під час проведення таких заходів, а також узагальнення результатів реалізованих заходів.

### Список літератури

1. Сисюк Л. П., Гилюк Л. О. Проблема нелегальної міграції в Україні та в світі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukr.vipreshebnik.ru/mign-economika/4516-problema-nelegalnoji-migratsiji-v-ukrajini-ta-v-sviti.html>
2. Про проведення цільових профілактичних заходів з виявлення іноземців та осіб без громадянства, які нелегально перебувають на території України [Електронний ресурс] : наказ ДМС України від 31.07.2014 р. № 171. – Режим доступу: <http://migraciya.com.ua/News/news-from-the-rms-ukraine/ua-in-kharkiv-region-summed-up-operation-migrants/>
3. Про затвердження порядку проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері [Електронний ресурс] : наказ МВС, Мінсоцполітики та МОН від 04.09.2013 р. № 850/536/1226. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1683-13>
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>
5. Державна міграційна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/normativna-baza>
6. Положення про Міністерство внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 383/2011. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/383/2011>
7. Міліцію міграційного контролю – ліквідовано. Нелегальній міграції – зелене світло? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://migraciya.com.ua/News/open-forum/ua-police-migration-control--eliminated-illegal-migration--the-green-light/>
8. Про нормативне забезпечення організаційно-штатної роботи [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 17.12.2009 р. № 530дск. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/kherson/uk/publish/article/87858>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, та повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин України [Електронний ресурс] : Закон України від 18.09.2012 р. № 5294-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5294-17>
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів [Електронний ресурс] : Закон України від 16.10.2012 р. № 5459-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5459-17>
11. Про затвердження граничної чисельності працівників апарату центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 р. № 937. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/937-2011-%D0%BF>
12. Про затвердження граничної чисельності працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2011 р. № 1184. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1184-2011-%D0%BF>



13. Про оперативно-розшукову діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>
14. Права мігрантів та шукачів притулку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://protection.org.ua/ua/activity/1279?print>
15. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства [Електронний ресурс] : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>
16. Складові Плану дій з візової лібералізації (ПДВЛ): Блок 1: Безпека документів, включаючи біометрику [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novisa.org.ua/monit2/>
17. Про затвердження Порядку проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері [Електронний ресурс] : наказ МВС України, Мінсоцполітики України, МОН України від 04.09.2013 р. № 850/536/1226. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1683-13>

Стаття надійшла 14.12.2014 р.

*A.V. Maksimenko*, заступник начальника управління по справам іноземців і осіб без громадянства – начальник відділу по роботі з беженцями  
Головного управління Государственной міграційної служби України  
в Одеській області, соискатель  
Одеський державний університет внутрішніх справ  
кафедра адміністративного права і адміністративного процесу  
ул. Успенська, 1, Одеса, 65014, Україна

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

### Резюме

Стаття посвящена інституціональному забезпеченню діяльності Государственной міграційної служби України. Раскрыты особенности становления и реформирования міграційної служби на сучасному етапі. Определены основные задачи и формы діяльності міграційної служби в сфері реалізації державної політики по боротьбі з нелегальною міграцією.

**Ключевые слова:** Государственная міграційная служба Украины, функции, полномочия, формы діяльності, задачи, противодействие нелегальной міграции.

*A.V. Maksimenko*, deputy chief of management in matters of foreigners and persons without citizenship – chief of Department on work with refugees of Main administration of State migration service of Ukraine in Odessa, Applicant  
Odesa State University of Internal Affairs  
the Department of Administrative law and Administrative process  
Uspenska street, 1, Odessa, 65014, Ukraine

## BASIC DIRECTIONS OF ACTIVITY OF STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE

### Summary

The article is sanctified to the institutional providing of activity of State migration service of Ukraine. The features of establishment and reformation of migratory service are exposed on the modern stage. Basic tasks and forms of activity of migratory service in the field of realization of public policy on a fight against illegal migration is certain.

**Key words:** State migration service of Ukraine, function, authority, form of activity, task, counteraction of illegal migration.