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
Успенська 1, Одеса, 65014, Україна

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті досліджуються адміністративно-правові основи 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: адміністративно-правовий статус**,** Державна міграційна служба України, повноваження, функції, форми та методи діяльності, завдання.

Постановка проблеми. Правова основа діяльності ДМС знаходиться на стадії формування й відповідно вимагає внесення певних змін, доповнень у існуючі нормативно-правові акти та прийняття нових. Так, відповідно до Положення Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. 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. Сьогодні відбувається зміна сутності паспортно-реєстраційної системи, перехід від контрольного її характеру до наглядового, основним призначенням якого є забезпечення реалізації фізичними особами передбачених Конституцією України та іншими нормативними актами прав, свобод та законних інтересів.

Мета статті. Статтю присвячено дослідженню адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України (далі – ДМС 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. Джужа, 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. Слід зазначити, що процес створення ДМС розпочався в Україні ще у 2002 році, коли у Плані дій «Україна – ЄС» в сфері юстиції та внутрішніх справ в розділі «Міграція і притулок» було зафіксовано завдання України створити міграційну службу, яка б взяла на себе розробку всього комплексу завдань, які стоять перед українською міграційною політикою. У 2009 році була проведена спроба створення Державної міграційної служби відповідно до Постанови КМУ № 643 «Про утворення Державної міграційної служби України» від 24 червня 2009 р. [1], яка втратила чинність 16 липня

© А.В.Максименко, 2015

2010 року згідно з Постановою КМУ № 559 «Деякі питання державного управління у сфері міграції» від 7 липня 2010 р. [2], відповідно до якої нещодавно створена служба була ліквідована. Вже 6 квітня 2011 р. Президент України видав Указ № 405 «Питання Державної міграційної служби України» [3], яким було затверджено Положення про Державну міграційну службу України (далі – Положення). У свою чергу 15 червня 2011 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову № 658 «Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби» [4].

ДМС України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства внутрішніх справ України, іншими актами законодавства України, дорученнями Президента України та Міністра внутрішніх справ тощо. Правову базу діяльності ДМС України можна поділити на групи: міжнародні документи та національні нормативно-правові акти.

До міжнародних документів слід віднести: Європейську Конвенцію про громадянство, ратифіковану Україною 20 вересня 2006 р. [5]; Конвенцію про статус біженців від 28 липня 1951 р., ратифіковану Україною 10 січня 2002 р. [6]; Угоди між Україною та іншими державами щодо спрощеного порядку зміни громадянства [7; 8; 9] та ін.

Національну правову базу діяльності ДМС України можна поділити на дві групи: зовнішні (прийняті не ДМС України) та внутрішні (прийняті ДМС України) нормативно-правові акти. В свою чергу зовнішні нормативно-правові акти, якими регулюється в своїй діяльності ДМС України, можна поділити на певні підгрупи в залежності від сфери діяльності ДМС України, зокрема на: 1) ті, які регулюють загальні положення діяльності ДМС України (Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», Укази Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», «Питання Державної міграційної служби України», «Про Концепцію державної міграційної політики», Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики» та ін.); 2) ті, нормами яких врегульовані питання реєстрації місця проживання та перебування (Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразків документів, необхідних для реєстрації місця проживання в Україні» та ін.); 3) ті, нормами яких врегульовані питання міграції (Закони України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», Постанови Кабінету Міністрів України «Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію», «Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні» та ін.); 4) ті, нормами яких врегульовані питання громадянства (Конституція України, Закони України «Про громадянство України», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», Постанова Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України, про свідоцтво про народження та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон»); 5) ті, нормами яких врегульовані питання притягнення до відповідальності за порушення правил паспортно-реєстраційної системи та щодо нелегальної міграції (Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України тощо); 6) ті, нормами яких врегульовані інші питання діяльності ДМС України (Постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг», «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України» тощо).

До внутрішніх нормативно-правових актів слід віднести: Наказ ДМС від 5 листопада 2012 р. № 263 «Про затвердження рекомендацій щодо зовнішнього вигляду (дрес-коду) працівників Державної міграційної служби України», Наказ ДМС від 6 квітня 2011 р. № 28 «Про затвердження Положень про головні управління (управління) Державної міграційної служби» та ін.).

Особливої уваги заслуговує Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» (далі – Закон), який набрав чинності 6 грудня 2012 р. [12]. Відповідно до цього Закону в Україні розпочато процес поступового впровадження документів, що міститимуть безконтактний електронний носій із біометричними даними власника документа. Слід зазначити, що ще з 1 квітня 2011 р. в 188 країнах розпочато перехід на біометричні паспорти.

Прийняттю вищезазначеного Закону передувало ветування його Президентом України, і навіть після того, як зауваження Президента України були враховані законодавцями, цей Закон піддається критиці з боку громадян, державних службовців та представників влади. Здебільшого невдоволення останніх викликане наступним. По-перше, в Законі існує термінологічна плутанина: замість паперового внутрішнього паспорта вводиться пластикова карта, але вона зберігає стару назву – «паспорт громадянина України». Виходячи з міжнародної практики, паспортом називають документ, оформлений у вигляді книги, призначений для виїзду за кордон, а внутрішній пластиковий ідентифікатор називають «посвідченням особи» (ID-картою). У багатьох країнах світу існує єдиний документ – ID-карта з чипом, куди занесені ті чи інші біометричні дані. Українцям же, як і раніше, доведеться отримувати два документи: внутрішній і для виїзду за кордон. По-друге, відсутність у новому паспорті громадянина України відомостей про місце проживання. Оскільки багато адміністративних та соціальних послуг прив'язано до місця проживання, громадянам доведеться регулярно звертатися до чиновників за довідками про місце проживання, оскільки в паспорті ця інформація не передбачена, а адміністративні послуги (зокрема, отримання довідок) необхідно оплачувати. Хоча частина 9 ст. 21 Закону і передбачає можливість внесення до паспорта громадянина України додаткової змінної інформації, передбаченої Законом, не розкривається зміст такої додаткової інформації, що може призвести до бюрократичних перепон.

На наш погляд, необхідно на законодавчому рівні визначити, які відомості можуть належати до додаткової змінної інформації. По-третє, незрозуміло, чому види на тимчасове і постійне проживання мають термін дії всього один рік. Це було б виправдано для посвідки на тимчасове проживання, тоді як посвідка на проживання могла би мати більш тривалий термін дії. Ще одним досить спірним нововведенням є покладання обов'язку на кожного громадянина України, незалежно від віку, отримати паспорт громадянина України. Паспорт громадянина України оформлюватиметься всім особам, починаючи від народження і незалежно від віку на кожні 10 років. По-перше, дане нововведення ускладнює процедуру реєстрації батьками новонародженої дитини. По-друге, не зрозуміла аргументація законодавця щодо встановлення 10-річного терміну дії паспорта громадянина України. На думку Загороднього А.Ф., таке нововведення призведе до надмірного навантаження на органи державної влади та до зайвих витрат громадян України, оскільки безкоштовно паспорт громадянина України видаватиметься тільки вперше [13].

Слід зазначити, що у цілому світова практика довела доцільність біометричних паспортів, які спрощують систему нагляду за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи, сприяють протидії незаконній міграції, однак механізм їх введення має бути відпрацьований і гарантувати повну безпеку даних, які в ньому містяться.

Відповідно до Положення основними завданнями ДМС України є: 1) 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; 2) 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.

На наш погляд, до завдань ДМС України необхідно також віднести здійснення нагляду за дотриманням законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців

та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Адже серед повноважень ДМС України є ряд саме наглядових. Так, ДМС здійснює 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 [10].

Або можна врахувати досвід більшості європейських країн, в яких наглядові та контрольні функції покладаються не на міграційні служби, які акцентують увагу на гуманітарних завданнях, а на правоохоронні органи. Так, в Європі 14 міграційних служб входить до складу міністерств внутрішніх справ, 6 – до складу міністерств юстиції, деякі – до складу міністерств, які відповідають за соціальну політику [13]. Слід зазначити, що ДМС України здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через підрозділи міліції міграційного контролю МВС України, які на теперішній час не діють належним чином, бо не мають належної правової регламентації. Так, згідно з Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405 «Питання Державної міграційної служби України» в системі Міністерства внутрішніх справ України було створено підрозділ міліції міграційного контролю, який функціонально підпорядковано Державній міграційній службі України.

Слід звернути увагу на те, що діяльність працівників ДМС України, які виконують завдання з реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, а також притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, потребує детальної правової регламентації з метою недопущення порушень прав та свобод людини [16].

Крім того, паспортно-реєстраційна система – це сукупність урегульованих нормами права відносин з приводу оформлення та видачі паспортів, вирішення питань громадянства України, реєстрації та обліку фізичних осіб за місцем їх проживання (перебування), організації міграційної роботи, забезпечення умов для реалізації фізичними особами суб'єктивних прав, свобод та інтересів, а також нагляду за виконанням покладених на них обов'язків.

Сутність паспортно-реєстраційної системи як об'єкта наглядової діяльності полягає у тому, що: по-перше, обов'язок щодо нагляду за додержанням громадянами та посадовими особами встановлених законодавством правил паспортно-реєстраційної системи, в'їзду, виїзду, перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію іноземців та осіб без громадянства покладено на визначене коло суб'єктів державної влади; по-друге, в процесі функціонування цієї системи забезпечується збереження паспортів, які можуть використовуватися з метою вчинення правопорушень, бути предметами чи знаряддями вчинення протиправних діянь; по-третє, за допомогою паспортно-реєстраційної системи здійснюється: а) нагляд за реєстрацією та обліком фізичних осіб за місцем проживання (перебування); б) боротьба з незаконною міграцією; в) нагляд за набуттям (припиненням) громадянства України; г) нагляд за дотриманням іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні, транзитного проїзду через її територію; д) розшук осіб, які не сплачують аліментів, відповідачів і державних боржників; по-четверте, за допомогою паспортно-реєстраційної системи забезпечується передбачене Конституцією України та іншими законодавчими та підзаконними актами право громадян на вільне пересування, право бути учасником цивільно-правових та інших відносин, право брати участь у виборчому процесі тощо; по-п'яте, нагляд, який здійснюється за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи, має велике значення у профілактиці інших, не пов'язаних з правилами паспортно-реєстраційної системи, правопорушень [15].

Висновки. Державна міграційна служба займає особливе місце серед суб'єктів наглядової діяльності у сфері паспортно-реєстраційної системи в Україні. З огляду на те, що ДМС України була створена відносно недавно, ефективній її діяльності заважають ряд організаційних та правових проблем. Таким чином, необхідно розробити та прийняти відповідний Закон України «Про Державну міграційну службу України», в якому визначити

адміністративно-правовий статус ДМС України, її завдання, функції та повноваження, правові основи діяльності, систему органів ДМС України, особливості їх взаємодії з іншими органами влади, особливості проходження служби в органах ДМС України, забезпечення діяльності, особливості контролю і нагляду за діяльністю останніх тощо.

Список літератури

1. Про утворення Державної міграційної служби України [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 24 червня 2009 р. № 643. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643-2009-%D0%BF
2. Деякі питання державного управління у сфері міграції [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 7 липня 2010 р. № 559. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/559-2010-%D0%BF
3. Питання Державної міграційної служби України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/405/2011
4. Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 15 червня 2011 р. № 658. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/658-2011-%D0%BF
5. Європейська Конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 р. № ETS 166, ратифікована Україною із застереженням та заявою Законом від 20 вересня 2006 р. № 163-V (163-16) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_004
6. Конвенція про статус біженців від 28 липня 1951 р., ратифікована Україною 10 січня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011
7. Про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці Білорусь, і громадянами Республіки Білорусь, які постійно проживають в Україні [Електронний ресурс] : Угода між Україною та Республікою Білорусь від 12 березня 1999 р., ратифікована 21 жовтня 1999 р. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/112_510
8. Про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці Таджикистан, і громадянами Республіки Таджикистан, які постійно проживають в Україні [Електронний ресурс] : Угода між Україною та Республікою Таджикистан від 6 липня 2001 р., ратифікована 11 липня 2002 р.. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/762_004
9. Про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають у Киргизькій Республіці, та громадянами Киргизької Республіки, які постійно проживають в Україні, і запобігання випадкам без громадянства та подвійного громадянства [Електронний ресурс] : Угода між Україною і Киргизькою Республікою від 28 січня 2003 р., ратифікована 20 листопада 2003 р.. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/417_025
10. Питання Державної міграційної служби України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/405/2011
11. Про затвердження рекомендацій щодо зовнішнього вигляду (дрес-коду) працівників Державної міграційної служби України [Електронний ресурс] : наказ ДМС України від 5 листопада 2012 р. № 263. – Режим доступу: http://dmsu.gov.ua/normatyvna-baza/nakazy-dms-ukrainy/891-nakaz-vid-05-11-2012-n-263-pro-zatverdzhennya-rekomendatsij-shchodo-zovnishnogo-viglyadu-dres-kodu-pratsivnikiv-derzhavnoji-migratsijnoji-sluzhbi-ukrajini
12. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус [Електронний ресурс] : Закон України від 20 листопада 2012 р. № 5492-VI. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5492-17/print1333571674562819
13. Загородній А. Ф. Державна міграційна служба України як суб'єкт наглядової діяльності у сфері адміністративно-реєстраційної системи [Електронний ресурс] / А. Ф. Загородній // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2(4). – Режим доступу: http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013
14. Максименко А. В. Основні напрямки діяльності Державної міграційної служби України / А. В. Максименко // Правова держава. – 2014. – № 18. – С. 41-46.
15. Максименко А. В. Протидія організованим злочинним угрупованням, що спеціалізується на нелегальній міграції / А. В. Максименко, К. М. Рудой // Оперативно-розшукова діяльність та кримінальний процес: теоретико-праксиологічний дискурс щодо їх співвідношення в умовах реформування органів внутрішніх справ України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – О. : ОДУВС, 2015. – С. 84-85.
16. Рудой К. М. Актуальні проблеми протидії органів внутрішніх справ України нелегальній міграції / К. М. Рудой // Правова держава. – 2014. – № 18. – С. 47-51.

Стаття надійшла 19.04.2015 р.

А.В. Максименко, заместитель начальника управления
по делам иностранцев и лиц без гражданства – начальник отдела по работе с беженцами
Главного управления Государственной миграционной службы Украины
в Одесской области, соискатель
Одесский государственный университет внутренних дел
кафедра административного права и административного процесса
Успенская, 1, Одесса, 65014, Украина

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Резюме

В статье исследуются административно-правовые основы деятельности Государственной миграционной службы Украины. Раскрыты особенности становления и реформирования миграционной службы на современном этапе. Определены основные задачи и формы деятельности службы в сфере реализации государственной миграционной политики.

Ключевые слова: административно-правовой статус, Государственная миграционная служба Украины, полномочия, функции, формы и методы деятельности.

A.V. Maksimenko, depchief of management in matters of foreigners and persons without citizenship – a chief of department on work with refugees of Main administration of Government migratory 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

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF GOVERNMENT MIGRATORY SERVICE OF UKRAINE

Summary

The article investigates administrative and legal frameworks of activity of Government migratory service of Ukraine. The features of becoming and reformation of migratory service are exposed on the modern stage. Basic tasks and forms of activity of service in the field of realization of public migratory policy is certain.

Key words: administrative and legal status, Government migratory service of Ukraine, authority, function, form and methods of activity.