

*рассмотрено их с учётом системы органов исполнительной власти как совокупности трёх организационно-правовых уровней: 1) высшего; 2) центрального; 3) административно-территориального.*

**Ключевые слова:** процессуальная форма, юрисдикционная деятельность, неюрисдикционная деятельность, органы исполнительной власти, субъекты публичной администрации, разрешительная деятельность, обращения граждан, контрольно-надзорная деятельность.

### **Artemenko I. A. Issues of realizing procedural form of executive power agencies' activity: concept, types and content**

*On the basis of understanding the modern administrative process the author of the article realized classification of procedural forms of executive power agencies' activity (jurisdictional and non-jurisdictional); these forms were studied considering the system of executive power agencies as a combination of three organizational and legal levels: 1) higher; 2) central; 3) administrative and territorial.*

*Jurisdictional procedural forms of activity are classified into judicial and non-judicial. The first category is related to the participation of executive power agencies in administrative and court process as the subject of authority. Non-judicial jurisdictional procedural forms of executive power agencies' activity concern the cases of administrative petty offences, disciplinary proceedings and proceedings of individuals' appeals (complaints).*

*Non-jurisdictional procedural forms of executive power agencies' activity must be related to the proceedings on adopting administrative acts, registration proceedings, licensing proceedings, constituent proceedings, proceedings on realizing control and supervisory authorities, executive proceedings, certificate proceedings, proceedings on land, environmental, financial, budgetary and tax cases, etc.*

*Under the procedural form of executive power agency's activity the author offered to understand a set of similar actions in realizing the complex of procedures according to the competence of a particular agency and requirements of their realization.*

**Keywords:** procedural form, jurisdictional activity, non-jurisdictional activity, executive power bodies, subjects of public administration, licensing activity, citizens' appeal, control and supervision activity.



УДК [351.755.61+351.756](477)

**І. О. Гарна-Іванова**

### **ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД СИСТЕМИ ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ЗДІЙСНЕННЯ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

*Виконано загальний огляд системи повноважень суб'єктів здійснення міграційного контролю в Україні, акцентовано увагу на Державній міграційній службі України як провідному суб'єкті здійснення міграційного контролю. Сформульовано загальне поняття суб'єктів здійснення міграційного контролю в Україні. Проведено аналіз правового регулювання повноважень суб'єктів здійснення міграційного контролю в Україні, звернуто увагу на його переваги та недоліки, зроблено відповідні висновки.*

© Гарна-Іванова І. О., 2014

**Ключові слова:** міграційний контроль, суб'єкти здійснення міграційного контролю, Державна міграційна служба України, діяльність громадських організацій.

Для успішного вирішення завдань щодо захисту державної безпеки та національних інтересів України у сфері міграції, забезпечення дотримання законодавства в цій сфері, ефективного управління міграційними процесами, протидії нелегальній міграції Державна міграційна служба України як провідний суб'єкт здійснення міграційного контролю взаємодіє з органами виконавчої влади, правоохоронними органами, громадськими організаціями. Звісно, не всі органи виконавчої влади України уповноважені займатися виключно формуванням та реалізацією державної політики у сфері міграції. Окремі органи виконавчої влади України (зокрема правоохоронні органи) створено спеціально з метою формування та підтримання державної політики у сфері міграційного правопорядку. Але для переважної більшості органів держави (Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування) сутність міграційного контролю полягає у визначенні основних засад формування державної політики у сфері міграції, розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів, реалізації вимог нормативно-правових актів.

Сучасний стан міграційного правопорядку в Україні говорить про незадовільні результати діяльності та відсутність відпрацьованого механізму взаємодії суб'єктів міграційного контролю. Тому своєчасним і важливим є проведення аналізу норм чинного законодавства, що визначає повноваження суб'єктів здійснення міграційного контролю в Україні.

Як предмет наукових пошуків діяльність суб'єктів здійснення міграційного контролю вже досить давно перебуває у центрі уваги науковців, зокрема її вивчали: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, О. О. Бандурка, О. В. Кузьменко, О. А. Малиновська, С. О. Мосьондз, В. О. Новік, В. І. Олефір, О. І. Піскун, І. М. Прибиткова, Ю. І. Римаренко, С. Б. Чехович, М. О. Шульга та інші автори. Але, попри зусилля цих та інших дослідників проблематика щодо удосконалення діяльності суб'єктів міграційного контролю в Україні і досі не втрачає своєї актуальності, тим більше, що й досі відсутнє у науці комплексне дослідження повноважень зазначених суб'єктів.

Тому **метою** статті є визначення поняття та окреслення повноважень суб'єктів здійснення міграційного контролю в Україні на основі аналізу законодавства України і практики його реалізації. Також необхідно зробити відповідні висновки і назвати певні рекомендації.

Під суб'єктами здійснення міграційного контролю в Україні будемо розуміти сукупність органів виконавчої влади, правоохоронних органів та громадських організацій, які спрямовують свою діяльність

на формування та реалізацію державної політики у сфері міграції, а саме імміграції та еміграції, у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Провідним суб'єктом здійснення міграційного контролю в Україні є Державна міграційна служба України. Положення про Державну міграційну службу України закріплює, що зазначена служба є органом виконавчої влади, що створена 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 [1]. Правове регулювання повноважень Державної міграційної служби України здійснюється низкою нормативних актів.

Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначає повноваження Державної міграційної служби України щодо здійснення міграційного контролю за виконанням рішень про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства (ч. 6 ст. 26); щодо звернення з позовом до адміністративного суду про примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства [2].

Пункт 12 ст. 7 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують тимчасового або додаткового захисту» до повноважень Державної міграційної служби України відносить ведення діловодства і прийняття рішення щодо надання відповідного статусу особі, що включає в себе:

- реєстрацію заяв про визнання особи біженцем або такою, яка потребує додаткового захисту;
- проведення дактилоскопіювання особи, яка подала заяву про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- направлення особи на обстеження для встановлення віку;
- заповнення реєстраційного листа на особу, яка звернулася із заявою про визнання її біженцем;
- оформлення особової справи та ін. [3].

Закон України «Про громадянство України» передбачає повноваження Державної міграційної служби України щодо:

- встановлення належності до громадянства України;
- прийняття до громадянства України;
- виконання рішень Президента України з питань громадянства;
- видання особам, які набули громадянства України, паспортів громадянина України, тимчасових посвідчень громадянина України, довідок про реєстрацію особи громадянином України;
- вилучення в осіб, громадянство яких припинено або стосовно яких скасовано рішення про оформлення набуття громадянства України, паспортів громадянина України, тимчасових посвідчень громадянина України, паспортів громадянина України для виїзду за кордон та видання довідок про припинення громадянства України;

– ведення обліку осіб, які набули громадянство України, та осіб, які припинили громадянство України, та інше [4].

Закон України «Про імміграцію» ст. 6 передбачає повноваження Державної міграційної служби України: по-перше, прийняття заяв щодо надання дозволу на імміграцію від осіб, які перебувають в Україні на законних підставах; по-друге, проведення перевірки правильності оформлення документів, дотримання умов щодо надання дозволу на імміграцію; по-третє, видає та вилучає посвідки на постійне проживання; забезпечує ведення обліку осіб, які подали заяви про надання дозволу на імміграцію, та осіб, яким надано такий дозвіл [5].

Стаття 222-2 Кодексу про адміністративні правопорушення України відносить до повноважень Державної міграційної служби України питання розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері міграції і накладання адміністративних стягнень [6].

Поряд із законами України повноваження Державної міграційної служби України передбачені деякими підзаконними актами, зокрема:

– Положенням про Державну міграційну службу України, затвердженим указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405/2011;

– Порядком продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2012 р. № 150;

– Порядком розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства про продовження строку перебування на території України, затвердженим наказом МВС України від 25 квітня 2012 р. № 363;

– Порядком проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері, затвердженим наказом МВС України, Міністерством соціальної політики України, Міністерством науки і освіти України від 4 вересня 2013 р. № 850/536/1226;

– Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України, затвердженою наказом МВС України 28 серпня 2013 р. № 825.

Вивчення нормативно-правової бази, що визначає повноваження працівників Державної міграційної служби України, наштовхує на висновок про важливість концентрації всього переліку повноважень у єдиному законі України «Про Державну міграційну службу України». Оскільки від належної правової врегульованості діяльності цієї служби залежить ефективність здійснення повноважень щодо проведення міграційного контролю і налагодження міграційного правопорядку в Україні.

Теоретичний підхід вивчення повноважень працівників Державної міграційної служби України щодо здійснення міграційного контролю

надає можливість класифікувати їх на: процесуальні й організаційні повноваження. Процесуальні повноваження – ведення справ (у сферах громадянства, реєстрації, імміграції, трудової міграції, отримання статусу біженця, боротьби з нелегальною міграцією). До організаційних повноважень можна віднести: формування державного замовлення на підготовку фахівців у сфері міграції (кадрове забезпечення міграційного контролю); замовлення робіт зі створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування; виконання функцій замовника з розроблення зразків, виготовлення та постачання бланків паспортних та інших документів, що посвідчують особу; здійснення інших правозастосовчих і правоохоронних повноважень на основі і на виконання Конституції та законів України.

Отже, можна підкреслити важливість як процесуальних повноважень працівників Державної міграційної служби України, так і організаційних. Оскільки неможна забезпечити панування міграційного правопорядку у державі без належної організації міграційного контролю.

Незважаючи на провідну роль Державної міграційної служби України як складової ланки Міністерства внутрішніх справ України у сфері здійснення міграційного контролю, окремо слід підкреслити важливість прийняття сумісних рішень про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства, що затверджується спільним наказом МВС, СБУ, Адміністрацією прикордонної служби України, а також здійснення сумісних заходів «Мігрант», «Кордон», «Студент», «Трудова міграція», що проводяться з метою запобігання та протидії нелегальній міграції, а також іншим порушенням законодавства України в міграційній сфері. До проведення вказаних заходів обов'язково залучаються працівники Міністерства внутрішніх справ, Державної міграційної служби, Державної прикордонної служби та Служби безпеки України [7].

Для успішного здійснення міграційного контролю важливою є діяльність працівників міліції громадської безпеки МВС України. Проведення заходів загальної і спеціальної профілактики покладено на дільничних інспекторів міліції, працівників патрульної служби міліції. Спеціальна профілактика становить комплекс передбачуваних правовою нормою заходів, здійснюваних дільничними інспекторами міліції, спрямованих на нейтралізацію і недопущення адміністративних порушень у сфері міграції, а також на викорінення причин і умов, що сприяють учиненню конкретних порушень. Дільничні інспектори міліції здійснюють перевірку фактичного мешкання іноземців, які постійно перебувають на території України. До завдань патрульної служби міліції належать забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод і законних інтересів, запобігання та припинення правопорушень у сфері міграції тощо.

Важливим суб'єктом здійснення міграційного контролю в Україні є орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України, до якого відносяться прикордонний загін, окремий контрольно-пропускний пункт та авіаційна частина. До основних повноважень органів охорони державного кордону у сфері міграційного контролю належать: по-перше, реєстрація іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну, що здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України [1]; по-друге, затримання іноземців та осіб без громадянства у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону; по-третє, прийняття рішення про заборону в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства; по-четверте, здійснення контролю за виконанням рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства; по-п'яте, звернення з позовом до адміністративного суду про примусове видворення з України іноземця та особу без громадянства, які затримані у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України.

До повноважень працівників Служби безпеки України у сфері міграції належать: прийняття рішення та здійснення контролю щодо скорочення строку тимчасового перебування (або примусове повернення в країну походження) іноземців та осіб без громадянства; прийняття рішення про заборону в'їзду в Україну; звернення з позовом до адміністративного суду про примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства.

До повноважень Міністерства закордонних справ України у сфері міграційного контролю відносяться: по-перше, реєстрація паспортних документів осіб, визначених законом України «Про імміграцію» (глав іноземних дипломатичних представництв і консульських установ, членів дипломатичного персоналу, консульських посадових осіб та інших); по-друге, прийняття заяв про надання дозволу на імміграцію від осіб, які постійно проживають за межами України; по-третє, видання копій рішень про надання дозволу на імміграцію та про відмову у наданні дозволу на імміграцію особам; по-четверте, оформлення особам, яким надано дозвіл на імміграцію, довгострокових віз [5].

До повноважень Міністерства соціальної політики України у сфері міграційного контролю належать: по-перше, затвердження переліку спеціальностей та вимоги до кваліфікації спеціалістів і робітників, потреба в яких може бути задоволена за рахунок імміграції [5]; по-друге, формує та забезпечує реалізацію державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, по-третє, формує та реалізує державну політику щодо протидії торгівлі людьми.

До повноважень Міністерства охорони здоров'я належить затвердження переліку інфекційних хвороб, захворювання на які є підставою для відмови у наданні дозволу на імміграцію.

Оскільки суб'єктами міграційного контролю в Україні є і громадські організації, зазначимо, що до основних напрямків діяльності Міжнародної громадської організації українців «Четверта Хвиля» відноситься сприяння реєстрації українських мігрантів у консульських установах України за кордоном та легалізації урядами країн їх перебування, що створює передумови для укладення міждержавних угод про тимчасову міграцію громадян України. Це є гарантом соціального захисту, що забезпечує реалізацію цивільних прав, зокрема виборчого права та пенсійного забезпечення, а також сприяння виведення нелегальної міграції з тіні [8].

Характеризуючи діяльність громадської організації «Волинські перспективи», зазначимо, що діяльність цієї громадської організації пов'язана партнерськими відносинами з Міжнародною організацією з міграції. Сумісно вони працюють за напрямками з протидії торгівлі людьми і моніторингом дотримання прав людини в пунктах тимчасового перебування іноземців. Громадська організація надає людям, що перебувають в пунктах тимчасового перебування іноземців, гуманітарну, психологічну, медичну, юридичну допомогу [9].

Таким чином, проаналізовані повноваження суб'єктів міграційного контролю в Україні дають можливість наголосити, що забезпечення міграційного правопорядку безпосередньо залежить не тільки від проведення поодиноких, хоча й добре відпрацьованих, заходів відповідних правоохоронних органів, органів виконавчої влади, громадських організацій, що функціонують у сфері міграційного контролю, а і чіткої налагодженої взаємодії усіх уповноважених на те органів у державі з переслідуванням єдиної мети — панування законності з реалізацією міграційних прав і свобод людини, а також з виконанням обов'язків.

**Список використаних джерел:** 1. Про Державну міграційну службу України : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 405/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 10. – Ст. 558. 2. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : закон України від 22 верес. 2011 р. № 3773-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3014. 3. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : закон України від 08 лип. 2011 р. № 3671-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – Ст. 146. 4. Про громадянство України : закон України від 18 січ. 2001 р. № 2235-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – Ст. 342. 5. Про імміграцію : закон України від 7 черв. 2001 р. № 2491-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 29. – Ст. 1292. 6. Про адміністративні правопорушення : кодекс Верховної Ради Української РСР від 7 груд. 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122. 7. Порядок проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері : наказ МВС України, М-ва соц. політики України, М-ва освіти і науки України від 4 верес. 2013 р. № 850/536/1226 // Офіційний України. – 2013. – № 80. – С. 218. 8. Концепція діяльності МГОУ «Четверта хвиля» / Рада представників МГОУ «Четверта хвиля» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.psychonomy.com.ua/ua/chetvertaya-volna>. – Назва з екрана. 9. Громадські

організації в дії: огляд подій / Ресурс. центр ГУРТ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gurt.org.ua/news/recent/12654/>.

Надійшла до редколегії 21.10.2014



## **Гарна-Иванова И. О. Общий обзор системы полномочий субъектов осуществления миграционного контроля в Украине**

*Выполнен общий обзор системы полномочий субъектов осуществления миграционного контроля в Украине, акцентировано внимание на Государственной миграционной службе Украины как ведущем субъекте осуществления миграционного контроля. Сформулировано общее понятие субъектов осуществления миграционного контроля в Украине. Проведён анализ правового регулирования полномочий субъектов осуществления миграционного контроля в Украине, обращено внимание на его преимущества и недостатки, сделаны соответствующие выводы.*

**Ключевые слова:** миграционный контроль, субъекты осуществления миграционного контроля, Государственная миграционная служба Украины, деятельность общественных организаций.

## **Garna-Ivanova I. O. General overview of the system of subjects' authorities of realizing migration control in Ukraine**

*The general examination of the system of powers of migration control's subjects in Ukraine is realized. These subjects include: public security unit within the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the unit of securing state border within the State Border Service of Ukraine, Security Service of Ukraine, Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Ministry of Social Policy of Ukraine, Ministry of Health. Special attention is paid to the State Migration Service of Ukraine as a key subject of migration control. Separately the author researched the activity of Ukrainian NGOs «Chetverta Khvyliya» and «Volynski Perspektyvy». The general concept of migration control's subjects in Ukraine is formulated. This concept is understood as a set of executive authorities, law enforcement agencies and non-governmental organizations, which direct their activity on the formation and realization of the state policy in the field of migration, namely immigration and emigration, including combating illegal migration, citizenship, registration of individuals, refugees and other categories of migrants defined by law. The analysis of legal regulation of the powers of migration control's subjects in Ukraine is conducted; special attention is paid to its advantages and disadvantages. It is concluded that guaranteeing of immigration law and order directly depends, first of all, on well-established measures appropriate organized by law enforcement agencies, executive agencies, non-governmental organizations operating in the field of migration control.*

*Secondly, it depends on a clear organized cooperation between all authorized bodies in the state and achieving such a situation in the society, where law dominates and that is manifested in the proper organization of the migration human rights and freedoms and in performing duties.*

**Keywords:** migration control, subjects of realizing migration control, the State Migration Service of Ukraine, NGOs' activity.

