

УДК 342.9

Єфремова М. О.

*Слідчий СВ Червонозаводського РВ ХМУ
ГУМВС України в Харківській області, лейтенант міліції,
здобувач кафедри адміністративної діяльності ОВС ХНУВС*

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА З ПИТАНЬ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Проаналізовано наукові підходи до визначення напрямів розвитку законодавства з питань діяльності Державної міграційної служби України, виведено авторські шляхи вдосконалення законодавства з питань діяльності Державної міграційної служби України, визначено їх роль та надана характеристика.

Ключові слова: напрями вдосконалення, Державна міграційна служба України, шляхи розвитку, законодавство, тенденції розвитку, законодавство з питань діяльності Державної міграційної служби України.

Удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності Державної міграційної служби України здійснюється з урахуванням визначених Законом повноважень щодо реалізації державної політики у сфері адміністративно-правового регулювання процесів міграції, а також реєстрації фізичних осіб. Створення цього центрального органу виконавчої влади, як показує час, може вважатись одним із головних чинників, що дозволяє забезпечити високу ефективність державного управління у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.

У своїй діяльності Державна міграційна служба України щоденно стикається з низкою проблем правового та організаційного характеру, які ускладнюють якісне виконання покладених на неї завдань та функцій, а тому потребують своєчасного законодавчого врегулювання. Йдеться про необхідність перманентного

удосконалення взаємостосунків з іншими органами виконавчої влади, спрощення реєстраційних процедур, поліпшення результативності діяльності у сфері реалізації аналітичних та контрольних повноважень.

Окремі питання розвитку законодавства з питань діяльності Державної міграційної служби України були предметом наукових пошуків В. Авер'янова, О. Андрійко, А. Аносенкова, М. Ануфрієва, А. Бабенко, О. Бандурки, Ю. Бузницького, І. Баранник, Ю. Битяка, М. Бурбики, І. Гарної, О. Дегтярьова, С. Бритченка, В. Жук, С. Константінова, О. Ключова, В. Колпакова, О. Кузьменко, А. Комзюка, А. Мацька, О. Малиновської, Т. Мінки, А. Мозоль, С. Мосьондза, Т. Назарова, В. Новіка, В. Олефіра, О. Остапенка, В. Петкова, С. Пирожкова, С. Ратушного, Ю. Римаренка, І. Серової, С. Стеценка, С. Чеховича, В. Шакуна, В. Шаповала, М. Шульги, та інших.

Метою статті виступає характеристика основних шляхів розвитку законодавства із питань діяльності Державної міграційної служби України.

Для дослідження питання напрямків розвитку законодавства з питань діяльності Державної міграційної служби України, на наш погляд, може стати в пригоді досвід науковців-конституціоналістів. Так, на думку О. Батанова, визначальними тенденціями розвитку сучасного конституційного права є такі, як: 1) глобалізація й інтернаціоналізація; 2) соціалізація, політизація та ідеологізація (в органічному поєднанні з деідеологізацією); 3) розширення об'єкта конституційно-правового регулювання; 4) універсалізація; 5) гуманізація та біологізація; 6) диверсифікація; екологізація; 7) прогресуюча професіоналізація та спеціалізація; 8) посилення парламентського режиму; 9) муніципалізація; 10) новелізація тощо [1, с. 589, 600 - 618].

В. Цоклан називає серед основних тенденцій розвитку й удосконалення системи сучасних джерел конституційного права України: 1) «людиноцентризм» та гуманізацію сучасних джерел конституційного права; 2) розширення об'єкта конституційно-

правового регулювання джерел сучасного конституційного права; 3) розширення кола суб'єктів конституційної правотворчості; 4) глобалізацію й інтернаціоналізацію конституційного права та конституційних правовідносин; 5) збереження і ренесанс усталених національних традицій правотворення; 6) муніципалізацію сучасних джерел конституційного права; 7) соціологізацію політизації та ідеологізації (в органічному поєднанні з деідеологізацією) конституційного права та його джерел; 8) новелізацію; 9) універсалізацію; 10) процесуалізацію; 11) верифікацію системи сучасних джерел конституційного права; 12) прагнення основних суб'єктів конституційного правотворення до належного нормативно-правового й організаційно-правового забезпечення ефективного функціонування системи сучасних джерел конституційного права України тощо [2, с. 300].

Враховуючи усе викладене, пропонується виокремити такі напрямки розвитку вітчизняного законодавства з питань діяльності Державної міграційної служби України:

1) удосконалення доктринально-правових основ законодавства України у сфері регулювання діяльності Державної міграційної служби України;

2) розвиток й удосконалення системи законодавства сфері регулювання діяльності Державної міграційної служби України;

3) подальша процесуалізація законодавства України у сфері регулювання діяльності Державної міграційної служби України.

Таким чином, одним із визначальних напрямів розвитку вітчизняного законодавства з питань діяльності Державної міграційної служби України є удосконалення її доктринально-правових основ. Таке вдосконалення, як видається, повинно здійснюватись системно та поетапно, на рівнях:

- концептуальному (прийняття концепції законодавчого забезпечення діяльності Державної міграційної служби України);
- стратегічному (підготовка та прийняття відповідної стратегії);

- програмному (прийняття програмних документів, спрямованих на реалізації концептуальних положень та стратегічних планів).

Слід зазначити, що проект Закону України про зовнішню трудову міграцію підготовлений, але Верховною Радою України ще не розглядався. Натомість законопроект про внесення змін до Закону України «Про освіту» [3] та проект Державної програми сприяння інтеграції в українське суспільство мігрантів, осіб, яким надано статус біженців в Україні, та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту або притулку в Україні, ще знаходяться на стадії розроблення.

Варто зазначити, що на концептуальному рівні удосконалення доктринально-правових основ законодавства України у сфері регулювання діяльності Державної міграційної служби України ухвалено лише Концепцію державної міграційної політики, яка уже сьогодні потребує суттєвих змін. Йдеться про необхідність вирішення концептуальних питань щодо вимушених переселенців з території анексованого РФ Криму, а також територій Донецької та Луганської областей, які тимчасово перебувають в зоні, окупованій терористами. Потребує додаткового унормування також питання компетенції Державної міграційної служби України та її територіальних підрозділів у вирішенні проблем вимушених переселенців.

На стратегічному рівні удосконалення доктринально-правових основ законодавства України у сфері регулювання діяльності Державної міграційної служби України необхідно підготувати та ухвалити низку стратегічних документів, якими передбачити шляхи реалізації концептуальних положень щодо вирішення конкретних питань державної міграційної політики України.

Відповідно, на програмному рівні необхідно розробити низку державних програм, якими передбачити виконання концептуальних та стратегічних завдань щодо унормування питань реалізації державної політики у сфері міграції, у тому числі діяльності Державної міграційної служби України та її територіальних органів.

Таким чином, розвиток вітчизняного законодавства з питань діяльності Державної міграційної служби України у напрямку удосконалення її доктринально-правових основ передбачає кілька етапів (концептуальний, стратегічний, програмний). На кожному з цих етапів уповноважені суб'єкти міграційних правовідносин готують, виносять на обговорення, ухвалюють концепції, доктрини, стратегії та програми, спрямовані на вирішення завдання щодо удосконалення діяльності Державної міграційної служби України.

Такий напрямок як розвиток й удосконалення системи законодавства сфері регулювання діяльності Державної міграційної служби України, як видається, повинен включати створення єдиної системи нормативно-правових актів у цій сфері правовідносин. Лише у такий спосіб розвиток законодавства з питань діяльності Державної міграційної служби України якнайкраще відповідатиме загальним тенденціям розвитку міграційного законодавства держави і загалом її правової системи.

Враховуючи положення вітчизняного міграційного законодавства, видається доцільним визначити такі критерії визначення кола суб'єктів вказаних правовідносин:

- здатність суб'єктів розроблювати та ухвалювати нормативно-правові акти, якими регулюються правовідносини у сфері розвитку законодавства, що унормовує діяльність Державної міграційної служби України;

- наявність у суб'єктів спеціальної правосуб'єктності у цій сфері правовідносин.

Досліджуючи зазначене питання, як видається, слід виходити, з того, що суб'єкти, уповноважені ухвалювати нормативно-правові акти, якими регулюються правовідносини у сфері розвитку законодавства з питань діяльності Державної міграційної служби України, повинні бути наділені відповідною компетенцією. До таких суб'єктів, на наш погляд, слід відносити визначених статтею 93 Конституції України суб'єктів права законодавчої ініціативи, якими є Президент України – гарант додержання прав людини, народні депутати України та Кабінет Міністрів України [4]. Кожен з названих

суб'єктів у межах своєї компетенції уповноважений ухвалювати відповідні нормативно-правові акти (закони, укази, постанови, розпорядження), якими унормовуються ті, чи інші питання діяльності Державної міграційної служби України.

Державна міграційна служба України, як самостійний центральний орган виконавчої влади, створена саме Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [5]. Про це докладно йдеться у підрозділі дисертаційного дослідження.

Не менш важливим видається те, що Указом Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011 схвалено Концепцію державної міграційної політики (далі - Концепція), якою визначено напрями, стратегічні завдання державної міграційної політики України, основоположні принципи і окреслено головні пріоритети діяльності органів державної влади у сфері міграції, а також напрямки подальшого вдосконалення її нормативно-правового та інституціонального забезпечення. Докладніше питання щодо положень Концепції та її значення для розвитку законодавства з питань діяльності Державної міграційної служби України буде розглянуто далі.

Тож, підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що Президент України не тільки визначає концептуальні засади політики держави в міграційній сфері та приймає рішення щодо адміністративно-правового регулювання режиму перебування іноземців на території України, але й бере активну безпосередню участь у регулюванні питань функціонування Державної міграційної служби України.

Аналіз положень статті 93 Конституції України дозволяє стверджувати, що повноваження Верховної Ради України у сфері розвитку вітчизняного законодавства з питань діяльності Державної міграційної служби України, в основному, полягають в ухваленні відповідних законів, а також у підготовці та внесенні на розгляд народних депутатів України законопроектів, якими передбачається унормування питань забезпечення діяльності цього органу державної

влади. При цьому, у статті 92 Конституції України зазначено, що до питань, які вирішуються виключно законодавчими актами України віднесено питання:

- 1) щодо прав і свободи людини і громадянина, а також гарантії цих прав і свобод;
- 2) щодо основних обов'язків громадянина (у тому числі й у міграційній сфері);
- 3) пов'язані з громадянством, правосуб'єктністю громадян, а також визначенням статусу іноземців та осіб без громадянства;
- 4) щодо прав корінних народів, а також прав національних меншин;
- 5) щодо основоположних засад законодавчого унормування демографічних та міграційних процесів;
- 6) щодо засад реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні;
- 7) щодо визначення територіального устрою держави;
- 8) щодо правового режиму воєнного і надзвичайного стану, а також зон надзвичайної екологічної ситуації;
- 9) щодо встановлення та забезпечення правового режиму державного кордону України [4].

Досліджуючи питання щодо напрямків розвитку законодавства з питань діяльності Державної міграційної служби України, на наш погляд, варто більше уваги приділити саме другому виду контрольних проваджень Кабінету Міністрів України, адже більш точно визначити такі напрямки можна лише через призму ефективності діяльності правозастосовних органів.

Державна міграційна служба України, як видається, має брати активну участь у нормотворчій діяльності, яка повинна виявлятися у прийнятті відомчих підзаконних актів, якими регулюються окремі питання діяльності Служби. Йдеться про питання надання адміністративних послуг, доступу іноземців до національної системи захисту, освіти, праці, надання медичної та правової допомоги, регулювання правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні.

Ще одним напрямком розвитку законодавства з питань діяльності Державної міграційної служби України є його подальша процесуалізація, яка, на нашу думку, дозволить спочатку на законодавчому, а потім на правозастосовному рівні наблизитись до вирішення проблем розбудови ефективного механізму управління міграційними процесами в Україні.

Детальна правова регламентація дій учасників відповідних правовідносин, у тому числі й співробітників Державної міграційної служби України, які у повсякденному житті реалізують свої права та обов'язки, забезпечення якісного повноцінного контролю за вчинюваними діями, є безперечними гарантіями додержання вимог чинного законодавства України як з боку держави, так з боку інших учасників правовідносин.

На нашу думку, процесуалізація законодавства з питань діяльності Державної міграційної служби України необхідна, не в останню чергу, для підвищення ефективності діяльності її структурних підрозділів. Вона сприятиме зменшенню кількості прийнятих помилкових рішень, а також гарантуватиме невідладним суб'єктам правовідносин поліпшення стану реалізації їхніх прав і законних інтересів. Хоча, звісно, що при занадто високій процесуалізації діяльності підвищується ризик посилення бюрократизму.

Процесуалізація діяльності Державної міграційної служби України здатна, на нашу думку, зробити цю діяльність більш прозорою та зрозумілою для усіх учасників міграційних процесів. Адже, з одного боку, чиновник, уповноважений надавати певні послуги, наприклад, видавати довідки, або дозвільні документи, діє за встановленою Законом процедурою. Тому він має право вимагати від інших учасників правовідносин виконання усіх його законних вимог. З іншого боку, невідладний учасник правовідносин матиме можливість правильно керувати своїми діями та контролювати процедуру надання послуги, якщо сама процедура чітко виписана у законодавчому акті.

Широке впровадження процесуалізації в діяльність Державної міграційної служби України потребуватиме додаткових заходів щодо підготовка та підвищення кваліфікації фахівців. Тому одним з головних пріоритетів діяльності Служби при реалізації цього напрямку має стати постійне підвищення кваліфікації та професійного рівня працівників.

Таким чином, процесуалізація діяльності Державної міграційної служби України, як один з напрямків розвитку законодавства з питань діяльності Державної міграційної служби України, передбачатиме посилення відповідальності держави перед особою та сприятиме підвищенню прозорості міграційних процедур.

Під тенденціями розвитку законодавства у сфері діяльності Державної міграційної служби України, на наш погляд, слід розуміти визначені у певних часових проміжках головні напрями законотворчої діяльності уповноважених на те суб'єктів з удосконалення існуючої у цій сфері системи нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність Державної міграційної служби України з реалізації наданих їй повноважень.

Результати дослідження питання щодо розвитку й удосконалення системи законодавства сфері регулювання діяльності Державної міграційної служби України дають підстави для висновку про необхідність здійснення систематизації чинних в Україні нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини у цій сфері, а також їх кодифікації. Це дозволить досягти уніфікації законодавства у цій сфері та вибудувати чітку ієрархічну систему нормативно-правових актів.

Література:

1. Курс конституционного права Украины : учеб. / [под ред. М. А. Баймуратова и А. В. Батанова]. – Х. : Одиссей, 2008. – Т. 1. – 672 с.
2. Цоклан В.І. Система сучасних джерел конституційного права України: монографія / В.І. Цоклан, В.Л. Федоренко; [за ред. В.Л. Федоренка]. - К. : Ліра-К, 2009. - 400 с.

3. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 № 1060 - XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991 р. – № 34. – Ст. 451.

4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р., № 254/96–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1086/2010 // Урядовий кур'єр. – 2010 р. – № 234.

Ефремова М. О. Направления развития законодательства по вопросам деятельности Государственной миграционной службы Украины. – Статья.

Проанализировано научные подходы к определению направлений развития законодательства по вопросам деятельности Государственной миграционной службы Украины, выведено авторские пути совершенствования законодательства по вопросам деятельности Государственной миграционной службы Украины, определена их роль и дана характеристика.

Ключевые слова: направления совершенствования, Государственная миграционная служба Украины, пути развития, законодательство, тенденции развития, законодательство по вопросам деятельности Государственной миграционной службы Украины.

Ephremova M. O. Direction of the activity legislation of on the State Migration Service of Ukraine. - Article.

Analyzed scientific approaches to identifying areas of legislation on the activity of the State Migration Service of Ukraine, defined author's ways of improvement the legislation on the activity of the State Migration Service of Ukraine, defined their role and the characteristics.

Keywords: areas of improvement, the State Migration Service of Ukraine, the development, legislation, tendencies of development, legislation on the activities of the State Migration Service of Ukraine.