

УДК 342.95:351.7

Л.Л. Коробочкіназдобувач
Національний університет "Одеська юридична академія"**ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНУ УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПАСПОРТНОГО РЕЖИМУ
ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМ**

У статті сформульовано пропозиції щодо реформування органу управління у сфері реалізації паспортного режиму, запропоновано утворити Державну службу реєстрації актів цивільного стану та міграції.

Ключові слова: паспортний режим, реформування органів управління, адміністративна реформа, міграція.

I. Вступ

Соціально-політична, економічна нестабільність в Україні та всьому світі детермінує необхідність переосмислення існуючого паспортного режиму країни, його нормативного базису, процесу реалізації, спонукає розглянути перелік напрямів, завдань, засобів та ресурсів діяльності органів державного регулювання. Перші кроки щодо впровадження змін у зазначеній сфері вже зроблено. Укладений між нашою державою та ООН Меморандум про порозуміння від 23.10.2007 р. закріплює завдання просування нових цінностей сучасної державної служби та досягнення кращого розуміння нових відносин між державними службовцями як постачальниками послуг і громадянами як клієнтами державних установ [1]. Таким чином, удосконалення сфери реалізації паспортного режиму як елемента державної системи управління потребує змін в умовах сучасності та є одним із завдань адміністративної реформи.

У ряді документів Ради Європи зазначено, що Україна мусить покласти на Міністерство юстиції України обов'язки забезпечувати виконання законодавства з питань міграції та реєстрації фізичних осіб. Щодо цього зазначимо, що у світі склалося декілька основних моделей діяльності міграційної служби. Першою й найбільш поширеною є модель, за якою ця служба підпорядковується міністерству внутрішніх справ. Саме така модель використана в Австрії, Греції, Італії, Латвії, Литві, Німеччині, Польщі, Румунії, Словаччині, Туреччині, Франції, Чехії та інших європейських країнах. Друга модель передбачає підпорядкування ДМС міністерству юстиції. Ця система запроваджена в Ірландії, Угорщині. Повністю самостійним органом міграційна служба є в Данії, Естонії та Швеції. Також є країни, в яких вирішення міграційних питань належить до

компетенції декількох міністерств, як-от Бельгія, Люксембург, Нідерланди. Яку б модель не обрала Україна, її аналог можна знайти серед європейських країн. Така вимога скоріше зумовлена тим, що нинішнє Міністерство внутрішніх справ України не відповідає вимогам європейських стандартів більше, ніж Міністерство юстиції, а останнє є цивільним відомством, що виключає перетворення ДМС на ще одну силову структуру. Зазначимо, що процес перетворення МВС на цивільне відомство є необхідним, але дуже тривалим, і тому в нинішньому стані воно не спроможне містити в собі цивільний орган європейського типу.

На необхідності змін не раз наголошували в наукових колах. Пропозиції щодо вдосконалення паспортно-реєстраційної політики держави висловлювали О. Кузьменко, Т. Мінка, В. Моїсеєнко, С. Мосьондз, В. Олефір, О. Піскун, Ю. Римаренко, С. Саїв, Н. Тиндик, С. Чехович, Х. Ярмакі та ін. Серед зарубіжних фахівців, у тому числі з Росії, можна згадати О. Арбузкіну, М. Богуславського, Г. Вербунта, А. Михайлова, Р. Муді, В. Потапова та ін. Але ці пропозиції подано здебільшого в межах розгляду інших проблемних питань, зокрема при дослідженні теорії та практики міграції, заходів протидії нелегальній міграції, міграційній політиці держави (О. Кузьменко, Т. Мінка, В. Моїсеєнко, С. Мосьондз), адміністративно-правового статусу іноземців (В. Олефір). З останніх досліджень можна виокремити дисертаційну роботу С. Саїва "Правове регулювання міграції та реєстрації фізичних осіб в Україні (адміністративно-правовий аспект)", в якій в одному з підрозділів запропоновано створити Державну міграційну службу. Але все ж такі існуючі дослідження не вирішують повною мірою проблеми реформування органів державної влади, що реалізують на практиці вимоги паспортного режиму, а в окремих частинах є вже морально застарілими.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати власну позицію щодо вдосконалення організаційно-правового аспекту діяльності провідного органу з реалізації паспортного режиму; запропонувати власне бачення перспектив покращення його роботи в світлі адміністративної реформи.

III. Результати

Для того, щоб удосконалити конкретні напрями діяльності державного органу, необхідно провести комплексну оптимізацію його адміністративно-правового статусу. В Україні наразі, хоча й створено єдиний координаційний орган, але ще простежується розпорошення та дублювання функцій паспортного режиму між різними органами влади. Є чимало проблем, пов'язаних із процесами реєстрації та паспортизації населення. Їх вирішення покладається на Державну міграційну службу України й потребує злагодженої роботи системи органів державного управління та інноваційної політики в цій сфері. Побудова адміністративно-правової роботи цього органу повинна враховувати багаторічний міжнародний досвід регулювання суспільних відносин в окресленій сфері та національні особливості, правові традиції нашого суспільства, а основою його діяльності мають стати світові стандарти захисту прав і свобод людини.

У світлі адміністративної реформи, глибинних державних перетворень, що відбуваються майже в кожній сфері державного регулювання, відповідно, і в системі органів державного управління, як видається, є сенс розглянути можливість створення Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції як самостійного державного органу на чолі з директором (головою), який би звітував перед Прем'єр-міністром України. Створення такої служби повною мірою узгоджено з вимогами міжнародного права. До її компетенції слід зарахувати: а) формування державної політики з питань реєстрації фізичних осіб, у тому числі актів цивільного стану, паспортизації та міграції; б) видачу паспортних документів, ідентифікаційних кодів (вилучити цю функцію в ДПІ України); в) реєстрацію місця проживання/перебування фізичних осіб; г) вирішення питань щодо надання, відмови та втрати громадянства України; д) реєстрацію актів цивільного стану; ж) видачу віз для іноземців, осіб без громадянства; з) надання дозволу на роботу для іноземців, осіб без громадянства (у межах квот, визначених у погодженні з Міністерством соціальної політики); и) реалізацію міграційної політики держави; к) протидію незаконній міграції; л) нагляд за додержанням посадовими особами та громадянами паспортного режиму, іноземцями й особами без громадянства правил

перебування в Україні, транзитного проїзду через її територію; м) ведення відповідних державних реєстрів, у тому числі Єдиного державного демографічного реєстру; н) організацію роботи зі створення та подальшого функціонування єдиної державної автоматизованої паспортної системи; п) забезпечення виготовлення ідентифікаційних стандартів відповідно до європейських стандартів; р) узагальнення практики застосування законодавства з питань громадянства, імміграції іноземців та осіб без громадянства в Україні, реєстрації фізичних осіб, розроблення і внесення пропозицій щодо його вдосконалення; с) налагодження та зміцнення міжнародних зв'язків у межах компетенції.

Таким чином, у її межах буде об'єднано такі функції, як: 1) ведення реєстру новонароджених і померлих; 2) присвоєння ідентифікаційних кодів; 3) ведення реєстрів іноземців, осіб без громадянства, які постійно чи тимчасово перебувають на Україні. Це дасть змогу створити повноцінний Єдиний державний демографічний реєстр замість декількох десятків існуючих сьогодні баз даних, що не функціонують у повному режимі й не взаємодіють одна з одною. У цьому разі процес реєстрації (реєстрація розуміється у широкому значенні, а не лише реєстрація місця проживання/перебування) буде відбуватися таким чином: 1) фізичні особи будуть подавати заяви про отримання громадянства, паспортного документа, реєстрацію акта цивільного стану до цивільного органу – Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції; 2) після отримання заяви працівники служби будуть звертатися до Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ для здійснення перевірки та надання дозволу на отримання громадянства, виготовлення паспортного документа, видачі візи тощо. При цьому Служба сприятиме боротьбі з нелегальною міграцією завдяки створеному підрозділу міграційного контролю при МВС України, функціонально підпорядкованому Державній службі реєстрації актів цивільного стану та міграції. У сфері боротьби з нелегальною міграцією зазначена служба співпрацюватиме з МВС України, Державною прикордонною службою України, забезпечуватиме державний контроль у сферах громадянства, паспортної роботи, реєстрації, міграції.

Як видається, у структурі Служби слід передбачити департамент з обслуговування відповідних інформаційних баз даних за напрямами діяльності: департамент паспортної роботи та громадянства; департамент реєстрації фізичних осіб; департамент видачі ідентифікаційних податкових кодів (номерів); департамент ведення записів актів цивільного стану, які б мали відповідні під-

розділи на всіх рівнях управління. Є сенс збільшити кількість міжрегіональних центрів, які видаватимуть паспортні документи на території України. Також у структурі Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції України можна створити пости міграційного контролю в пунктах пропуску через державний кордон і передбачити посади для співробітників Служби в дипломатичних представництвах та консульських установах за кордоном. Це дасть змогу не розпорошувати здійснення функції реєстрації фізичних осіб (громадян, іноземців, апатридів, біженців) між різними органами державної влади.

Подібна модель є оптимальною й дасть змогу сформувати службу за європейським варіантом, але з урахуванням національних особливостей. Крім того, це сприятиме вирішенню міграційних проблем у комплексі та дасть можливість вирішити питання обліку фізичних осіб, підготувавши підґрунтя для введення єдиного паспорта, придатного як для внутрішнього користування, так і для виїзду за кордон. Використання матеріально-технічної й кадрової баз ДМС України, територіальних відділень реєстрації актів громадянського стану допоможе зберегти їх потенціал та уникнути зайвих витрат із державного бюджету, сприятиме зменшенню строків становлення та впровадження в дію Служби.

Система органів цього органу має бути побудована шляхом реформаційної політики. Вважаємо за доцільне створити цей орган управління відповідно до адміністративно-територіального розподілу України на трьох ієрархічних рівнях: місцевому, регіональному й центральному, чітко визначивши функціональне призначення кожного з них. Так, орган центрального (найвищого) рівня буде здійснювати функції загального керівництва й забезпечення, формуватиме державну міграційну політику України та створюватиме умови для її реалізації. На цьому рівні розроблятимуться стратегічні плани розвитку та координаційної діяльності Державної служби реєстрації актів цивільного стану й міграції, створюватимуться методологічне та законодавче підґрунтя для діяльності її підрозділів. Другий рівень становитимуть регіональні органи Служби. Вони здійснюватимуть організацію й контроль за впровадженням державної політики у сферах громадянства, реєстрації, паспортизації та міграції територіально, виконуватимуть окремі практичні функції. Виконавчий рівень можна створити на базі міських, районних управлінь і відділів реєстрації актів цивільного стану, колишніх паспортних столів. Цей рівень безпосередньо виконуватиме завдання та функції Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції України.

Основою функціонування такої служби стає вертикальна організаційна та функціональна підпорядкованість, згідно з якою територіальні органи та підрозділи орієнтуються на роботу центрального апарату служби. У свою чергу, його діяльність координує та спрямовує Прем'єр-міністр України, що дає змогу формувати погоджену паспортну, реєстраційну та міграційну політику держави, уникати прийняття суперечливих нормативно-правових актів, створювати якісну правову базу.

Для належної роботи структурних підрозділів, розробки їх функціональних обов'язків необхідно розмежувати цивільні та правоохоронні напрями міграційної роботи. Якщо сформувати таке розмежування, то це може допомогти запобігти виникненню суперечностей під час виконання базових завдань і правильно скоординувати діяльність із взаємодії з МВС України у сфері боротьби з незаконною міграцією.

Співробітники підрозділу міграційного контролю при МВС обов'язково мають бути атестовані, навіть у випадку їх підпорядкування Державній службі реєстрації актів цивільного стану та міграції.

На них покладатиметься виконання таких функцій: а) здійснення контролю за дотриманням вимог паспортного режиму; б) виявлення та ведення обліку порушників паспортного режиму, міграційного законодавства; в) притягнення до адміністративної відповідальності правопорушників у межах компетенції, у тому числі здійснення дій, спрямованих на видворення за межі України; г) проведення та вдосконалення профілактичних заходів з дотримання правил паспортного й міграційного режимів; д) забезпечення внутрішньої безпеки, охорони інформаційних реєстрів; ж) розшук осіб; з) співпраця з правоохоронними органами інших країн.

Безпосередні співробітники Служби також сприятимуть боротьбі з порушеннями у сферах реєстрації та міграції, адже під час виконання посадових обов'язків здійснюватимуть перевірку правових підстав для виїзду на територію України й своєчасність виїзду іноземців, осіб без громадянства, перевірятимуть наявність та дійсність реєстрації місця проживання, паспортних документів.

При цьому обидва підрозділи мають постійно взаємодіяти між собою та з різноманітними інститутами суспільства й населенням України, що сприятиме збільшенню громадського контролю, запобіганню корупції.

Іншим важливим етапом у процесі вдосконалення діяльності органів державного управління з реалізації паспортного режиму має стати прийняття спільного нормативного акта, здатного повністю регламентувати

всі аспекти взаємодії державних органів управління (ДПС, МВС, ДМС) у сфері реєстрації та паспортизації населення й нормативно закріпити основні елементи адміністративно-правового статусу Служби; вироблення єдиної державної політики у сфері реалізації паспортного режиму; створення робочих груп, що будуть аналізувати роботу Служби, виявлятимуть прогалини та недоліки в її діяльності, розроблятимуть проекти їх усунення тощо.

Основною метою впровадження Служби має стати захист прав і свобод громадян України, іноземців й апатридів, що перебувають на території нашої країни, під час перетину кордону України, а також погодження інтересів індивідуума, суспільства та держави шляхом реалізації вимог паспортного, міграційного та прикордонного режимів. Мають бути створені максимально комфортні умови для безперешкодної реалізації особами своїх прав і законних інтересів.

IV. Висновки

Таким чином, одним з найбільш оптимальних шляхів реформування організації управління у сфері паспортного режиму є

створення в системі органів виконавчої влади Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції як самостійного органу державного управління. Створення такого органу у повній мірі відповідає цілям і завданням адміністративної реформи в Україні та узгоджується зі світовими стандартами захисту прав і свобод людини та вимогами міжнародного права

Список використаної літератури

1. ЄС підтримує ініціативу України зі створення єдиної Державної міграційної служби [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Української Гельсінської спілки з прав людини. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=118105> 2019.
2. Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України і Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй щодо підтримки реформування системи державної служби у рамках адміністративної реформи від 23.10.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.nau.ua>.

Стаття надійшла до редакції 08.02.2013.

Коробочкина Л.Л. Пути реформирования органа управления в сфере реализации паспортного режима при осуществлении административной реформы

В статье сформулированы предложения по реформированию органа управления в сфере реализации паспортного режима, внесено предложение создать Государственную службу регистрации актов гражданского состояния и миграции.

Ключевые слова: паспортный режим, реформирование органов управления, административная реформа, миграция.

Korobochkina L. Ways to reform the management authority in the implementation of the passport regime during the implementation of the administrative reform

In the article formulated suggestion on reformation of organ of management in the field of realization of the passport mode. The author has proposed to create a State Service Civil Registry and Migration.

Key words: a passport mode, reforming management bodies, administrative reform, migration.