

ПрАТ «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»
Державна міграційна служба України

**ДЕРЖАВНА
МІГРАЦІЙНА СЛУЖБА**

Посібник для закладів вищої освіти

Київ – 2025

УДК 351.756:342.951

335

Рекомендовано до друку Вченою радою ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» (Протокол № 1 від 29.01.2025 р.)

Рецензенти:

доктор юридичних наук, професор Щокін Р. Г.,
доктор юридичних наук, професор Курило В. И.,
доктор юридичних наук професор Грохольський В. Л.,
доктор юридичних наук професор Беззубов Д. О.

**Заросило В. О., Пиняга Р. О., Савка О. І., Богданов Є. А.,
Пугач А. А., Михайлик О. Г., Вацюк В. О., Рудой К. М.,
Максименко А. В.**

335 Державна міграційна служба: посібник для закладів вищої освіти / за заг. редакцією доктора юридичних наук, професора В. О. Заросила та доктора юридичних наук, професора А. М. Кислого. Київ: «Видавництво Людмила», 2025. 184 с.
ISBN 978-617-555-275-9

У посібнику, розробленому працівниками Навчально-наукового інституту права ім. Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом, систематизовано основні нормативні акти які стосуються діяльності Державної міграційної служби як державного правоохоронного органу

Матеріали посібника ґрунтуються на нормах Конституції України, Законів України та інших законодавчих та відомчих нормативно-правових актів у сфері діяльності Державної міграційної служби.

Навчальний посібник призначений для використання викладачами, курсантами, студентами та слухачами вищих навчальних закладів, практичним працівникам, правозахисних органів та особами, які цікавляться проблемами діяльності Державної міграційної служби.

ЗМІСТ

1. Перші паспорти та діяльність міграційних служб	4
2 Діяльність відділів віз і реєстрацій в Радянському Союзі та їх завдання	8
3 Створення Державної міграційної служби в незалежній Україні	20
4. Поняття адміністративно-правового статусу особи та державних органів і Державної міграційної служби та його елементи	37
5 Права та обов'язки Державної міграційної служби України	47
6 Структура Державної міграційної служби	85
7 Юридична відповідальність працівників Державної міграційної служби України	91
8 Взаємодія Державної міграційної служби з іншими правоохоронними органами у сфері забезпечення охорони прав громадян та національної безпеки в Україні	117
9 Досвід діяльності міграційних служб зарубіжних країн та його використання в Україні	146
10 Основні нормативно-правові акти які використовуються в діяльності Державної міграційної служби України та послуги, які надаються підрозділами Державної міграційної служби України	160
11 Взаємодія Державної міграційної служби України з міжнародними організаціями під час війни в Україні	175
12 Основні нормативно-правові акти які використовуються в діяльності Державної міграційної служби України та послуги, які надаються підрозділами Державної міграційної служби України	182

1. Перші паспорти та діяльність міграційних служб

На сьогодні ми не можемо знайти держави де б не використовувалися паспорти чи інші документи, які мають ідентифікувати ту чи іншу особу, а також визначити її громадянство. Проте розвиток системи паспортизації та її необхідність стала вже зрозумілою в кінці 19 сторіччя, коли в Європі вже сформувалися відповідні держави, які створили кордони і поступово створили відповідні державні органи для контролю перш за все в'їздом в виїздом іноземців, але також для попередження різноманітних правопорушень з боку осіб, які в'їжджають або виїжджають за межі держави.

У тісному контакті з даними органами працювали митні органи та прикордонні служби з метою недопущення різноманітних економічних та інших правопорушень з боку іноземців.

З початком введення паспортів та паспортного контролю на кордонах держав було введено поняття візового режиму, тобто та чи інша держава давала дозвіл громадянам іншої держави в'їжджати на територію своєї держави та перебувати на цій території. Вже в цей період з'являються випадки, коли окремі держави не дають дозволу на в'їзд тих чи х осіб, тобто не дають візу.

Таким чином в житті громадян з'являється поняття паспорт. Першу згадку про паспорт як документ, що засвідчує особу власника і дозволяє йому перетинати кордон іншої держави, можна знайти ще у Старому Завіті. Єврейський намісник Неемія просив перського царя дати йому «листа до зарічних областеначальників», щоб безперешкодно дістатися Юдеї.

Прообразами паспортів у давнину виступали охоронні грамоти, які видавали торговцям і посланцям, щоб гарантувати їхню безпеку в іншій країні. Юридична сила цих документів забезпечувалася тим, що їх підписували самі царі: тому в таких «посланнях» часом утримувалися прямі погрози правителям інших країн, якщо ті торкнуться государевих підданих.

Серед інших попередників паспортів були, наприклад, чек про сплату спеціальних податків в Ісламському халіфаті або таблички, що складаються навпіл, – «тракторіуми», що дозволяли мандрівникам користуватися поштовими станціями в Римській імперії. У середньовічній Європі аналогами паспортів були спеціальні грамоти,

які видавалися жебракам, солдатам і людям, які приїхали з країн, де буяла чума. Це стало одним із заходів для боротьби з бродяжництвом, дезертирством та поширенням епідемій. Пізніше з'явилося саме слово «паспорт». Вважається, що воно походить від італійського *passaporto* – "проходити через гавань".

Проте є інші варіанти визначення перших паспортів. Зазвичай вважається, що слово «паспорт» італійського походження. Воно складається з двох слів – «пасу» (проходити) і «порто» (гавань, порт). Уже в XIII столітті в італійських морських республіках – Венеції, Пізі та Генуї – «пассапорто» (дозвіл на право вільного виходу судам з порту) означало пропуск. Саме в цьому сенсі слово «паспорт» проникло і в інші європейські країни – Німеччину і Францію, а з XV століття стало застосовуватися в дрібних німецьких державах, де політичні та митні кордони оточували буквально кожне місто.

У Київській Русі своєрідним посвідченням особи був пояс. За його орнаменту можна було визначити, з якої області його володар і скільки йому років. Чоловічий пояс був широкий і довгий, а жіночий: вузький, витончений і яскраво розфарбований. Маленька дитина підперезувалася ниткою. З віком нитка розширювалася, поступово перетворюючись на пояс. По тому, яку частину тіла обвивав пояс, можна було дізнатися про професію його власника. Наприклад, ремісники взагалі носили наголовні пов'язки.

У середньовічній Європі посвідченням особи були геральдичні символи. Вони успадковувалися по чоловічій лінії. Лицар, одягнений в обладунки і з опущеним забралом, без них просто не міг бути впізнаний. Чіткі і мальовничі символи писали на щитах, їх же можна було побачити і на плащах.

Перші прообрази сучасного паспорта в Європі з'явилися в епоху Ренесансу. У XIV-XVI століттях багато урядів почали видавати письмові свідчення окремим людям, з яких можна було дізнатися їх ім'я та рід занять. Крім того, в роки воєн або епідемій мандрівникам додавалися до свідчення спеціальні сертифікати, що засвідчують їх особу, особливі прикмети, здоров'я і поведінку.

У Російській Імперії в середині XV століття з'явилася процедура видачі «дорожніх грамот». Поїздка без них до іншої держави часом каралася смертною карою. Зазначені грамоти видавалися відповід-

ними чиновниками і вони відігравали певною мірою охорону тих осіб, які мали зазначені грамоти.

Повноцінно паспортна система у Російській Імперії сформувалася за Петра I. Селяни мали мати при собі спеціальні папери, якщо тимчасово залишали місця постійного проживання. Вони були потрібні, щоб запобігти втечі сільського населення від примусових робіт та дезертирства солдатів. У документі писали ім'я, звання, прикмети, термін відлучення, звідки і куди людина прямує. З 1782 року паспорт мав реєструватися за місцем прибуття чи новим місцем проживання, що стало початком системи прописки.

На початку ХХ століття в Російській Імперії паспорт видався дворянам та селянам і називалися «Паспортна книжка». Такий паспорт мав 20 сторінок, які були пофарбовані у помаранчевий колір, мали вензелі і на кожній вертикально було написано слово «паспорт». Крім загальних даних про власника, у паспорті вказувалися його постійне місце проживання і відомості про членів сім'ї – дружину та дітей. Обкладинка книжки робилася зі шкіри чорного, коричневого кольору або з замітника.

1917 року більшовики, які прийшли до влади, скасували паспорти, щоб селяни могли вільно пересуватися та селитися, де хочуть. Посвідченнями особи визнавали будь-які офіційно видані документи: від трудових книжок до партквитка.

Разом з тим у 1932 році знову запровадили паспорти та систему прописки. Зазначена система певною мірою існує і зараз в Україні, тільки вона має назву місце реєстрації. Спочатку паспорти видавалися терміном п'ять років, потім десять. Радянські паспорти пізнього зразка були безстроковими – власникам у 25 та 45 років потрібно було лише вклеювати у документ нову фотографію. У документі крім звичних прізвища, ім'я та по батькові, а також дати та місця народження вказувалися також національність, соціальне становище, адреса постійного проживання (прописка), місце роботи.

Були категорії громадян, яким паспорти не видавали: служителі релігійних культів, які не виконують функцій, пов'язаних з обслуговуванням храмів, що діють, перебіжчики з-за кордону, кулаки з розкулаченими та інші. Сільському населенню, яке працювало в

колгоспах, паспорти також не видавали. Вважалося, що колгоспники рідко виїжджають за межі свого населеного пункту, а тому паспорт їм не потрібний.

У 1970-х роках колгоспникам дозволили видавати паспорти, а пізніше почали зникати графи, що дискримінують окремих осіб, такі як соціальний стан і національність.

В цілому в Радянському Союзі поступово сформувалася система двох паспортів. Один паспорт видавався громадян, які досягли відповідного віку і використовувався на території Радянського Союзу. Якщо особа виїжджала за межі Радянського Союзу то інший видавався так званий закордонний паспорт. Він видавався тільки на період перебування особи за кордоном, але після повернення його треба було повернути до Міністерства закордонних справ.

Паспорт громадянина України було введено у 1993 році постановою Верховної Ради України. Паспортна книжечка містила 16 сторінок, а записи у бланк паспорта вносилися спочатку від руки і лише пізніше – у друкованому вигляді.

З 2016 року запроваджено видачу паспорта громадянина України нового зразка – у формі пластикової ID-картки, виготовленої з багатошарового полімерного матеріалу. Розмір картки становить 54 x 85,6 міліметра, що відповідає формату ID-1. Новий паспорт-картка – зручний і надійно захищений документ, який відповідає найсучаснішим світовим стандартам.

Водночас, з появою паспортів виникають і відповідні державні органи, які виготовляють паспорти, видають їх та контролюють їх збереження. Зазначені органи пізніше стали називатися органами паспортної системи.

Разом з тим досить швидкий розвиток міграції населення не тільки України а й інших держав сприяв створенню нового органу Державної міграційної служби. Зазначена служба стала виконувати подвійні функції видавала внутрішні паспорти та контролювала питання прописки і також видавала закордонні паспорти та візи і здійснювала візовий контроль за перебуванням іноземців на території України.

2 Діяльність відділів віз і реєстрацій в Радянському Союзі та їх завдання

Питання щодо проблеми створення та розвитку відділів віз і реєстрації (ВВІР – популярна до цих пір аббревіатура (рос. ОВИР) досить часто розглядається в науковій літературі в силу ряду обставин.

Зазначені відділи було створено 3 жовтня 1935 року. Слід зазначити, що вони перебували у підпорядкуванні різних державних структур. Зазначені підрозділи перебували в структурі НКВС, ОДПУ (Об'єднане державне політичне управління) та МВС.

Повністю припинили свою діяльність зазначені відділи після отримання республіками Радянського Союзу незалежності. В принципі можна говорити що зазначені відділи проіснували десь до 1991-1992 років Ці роки, можна визначити як хронологічні рамки щодо реформування державного ладу радянської держави та проведенням нової міграційної політики. В цьому контексті зазначений період є не лише цікавим з суто історичного боку, але й правової точки зору щодо розвитку міграційного законодавства в Радянському Союзі.

Необхідно зупинитися на деяких питаннях, що передували становленню відділів віз і реєстрації. До жовтня 1935 року багато питань, що стосуються обліку іноземців, їх документування та виїзду за кордон, оформлення громадянства відносилось до компетенції іноземних відділів і столів місцевих виконкомів (в окремих документах вказувалися чужоземні відділи).

Наприклад, в 1924 р в складі Головного адміністративного управління НКВС УРСР було іноземне відділення. Таким чином, іноземні відділи та столи місцевих виконкомів знаходилися в подвійному підпорядкуванні: НКВС УРСР і місцевих виконкомів.

У наступні роки для врегулювання багатьох міграційних питань приймалося спеціальне законодавство. Деякі нормативні правові акти вже мали репресивний характер та відповідно обмежувалася свобода пересування і виїзду з СРСР.

Так, 27 грудня 1932 року в Москві голова ЦВК СРСР М. І. Калінін, голова РНК СРСР В. М. Молотовим і секретар ЦВК СРСР А. С. Єнукідзе підписали Постанову № 57/1917 "Про встановлення

єдиної паспортної системи по Союзу РСР і обов'язкової прописки паспортів ".

В постанові зазначалися такі причини паспортизації:

«Встановити по Союзу РСР єдину паспортну систему на підставі положення про паспорти... З метою кращого обліку населення міст, робітничих селищ і новобудов і розвантаження цих населених місць від осіб, не пов'язаних з виробництвом і роботою в установах чи школах і не зайнятих суспільно-корисною працею (за винятком інвалідів і пенсіонерів), а також з метою очищення цих населених місць від куркульських, кримінальних і інших антигромадських елементів».

Отже у грудні 1932 р. в Радянському Союзі була введена єдина паспортна система і створена паспортна служба, яка увійшла в структуру органів внутрішніх справ (НКВС).

Інститут прописки був введений в СРСР в ще у 1922 році з метою забезпечення органів влади повною інформацією про жителів, які проживають в населених пунктах країни і їх пересування. До грудня 1932 року прописка носила повідомний характер, а саме поняття прописки спочатку застосовувалося в сенсі обов'язку громадян реєструвати, «прописувати» їх документи в спеціальних книгах. Обов'язки по оформленню постійної і тимчасової прописки і виписки населення виконували житлові органи на підставі особистої заяви осіб. У грудні 1932р. були відновлені внутрішні паспорти (спочатку для ряду місцевостей СРСР), які були скасовані в 1917 році.

27 грудня 1932 року ЦВК і РНК СРСР прийняли постанову "Про утворення Головного управління робітничо-селянської міліції при ОДПУ СРСР". Для загального керівництва роботою управлінь робітничо-селянської міліції союзних республік, для проведення по всьому Союзу РСР паспортної системи та прописки паспортів і для безпосереднього керівництва цією справою ЦВК і РНК СРСР постановили:

1. Утворити Головне управління робітничо-селянської міліції при ОДПУ СРСР.

2. Головне управління робітничо-селянської міліції при ОДПУ СРСР безпосередньо керує всією роботою, пов'язаною з організацією та проведенням паспортної системи прописки паспортів.

Для здійснення цього завдання Головне управління робітничо-селянської міліції при ОДПУ СРСР:

а) оперативно керує всіма республіканськими і місцевими органами робітничо-селянської міліції, виділеними для ведення паспортної справи;

б) призначає і зміщує весь керівний склад робітничо-селянської міліції, який керує паспортною справою і пропискою паспортів;

5. Головне управління робітничо-селянської міліції при ОДПУ СРСР має самостійний кошторис, що затверджується в установленому порядку.

6. Начальник Головного управління робітничо-селянської міліції при ОДПУ СРСР призначається РНК СРСР за поданням колегії ОДПУ.

У період з 1933 року по 1935 рік характер інституту прописки поступово змінюється і стає дозвільним, перетворюючись в один з інститутів державного управління. В цей же період постало питання реформування системи контролю за режимом перебування іноземців в СРСР.

Перша сторінка в історії створення відділу віз та реєстрації була відкрита з прийняттям секретної постанови Ради Народних Комісарів СРСР (РНК) «Про передачу у підпорядкування НКВС СРСР відділів і столів місцевих виконкомів» від 04 жовтня 1935р № 2236-366с, яку підписав голова РНК СРСР В. Молотов.

Зазначена постанова РНК СРСР складалася всього з двох пунктів:

«1. Передати у підпорядкування Народного Комісаріату Внутрішніх Справ Союзу РСР і його місцевих органів іноземні відділи та столи місцевих виконавчих комітетів з усім особовим складом, майном і приміщеннями.

2. Встановити, що всі суми від єдиного державного мита, яке справляється при видачі іноземцям посвідок на проживання і їх реєстрації, підлягають зарахуванню в дохід загальносоюзного бюджету».

Як видно, в цій постанові не вказується відділ віз і реєстрації іноземців. 15 вересня 1935 РНК СРСР від № 2075-345с. прийнято спеціальну секретну постанову «Про затвердження Правил проживання і пересування іноземців на території Союзу РСР і Правил ви-

дачі органами НКІС місцевих віз іноземним громадянам» (НКІС – Народний комісаріат по іноземним справам).

У ст.2 Правил проживання і пересування іноземців на території Союзу РСР вказано, що після прибуття до обраного місця перебування іноземець зобов'язаний протягом 24-х годин зареєструвати свій паспорт в місцевому "Відділенні віз і реєстрації іноземців» при робітничо-селянській міліції і отримати посвідку на проживання.

26 жовтня 1935 року з метою реалізації постанови РНК СРСР від 4 жовтня 1935 року № 2236-366/с НКВС СРСР видав наказ «Про передачу у відання НКВС і його місцевих органів іноземних відділів і столів виконавчих комітетів і про організацію в складі ГУ РСМ НКВС і його місцевих органів відділів віз і реєстрації», відповідно до якого на міліцію покладено функції загальносоюзного і персонального обліку іноземних громадян. Таким чином, в структурі Головного управління міліції, управліннях міліції республік, країв і областей були створені відділи, відділення і групи віз і реєстрації іноземців (ВВІР).

Наказом НКВС СРСР від 26.X. 1935 року № 398 затверджена «Інструкція з обліку та реєстрації іноземців, виїзду за кордон і в'їзду в СРСР радянських громадян, виходу з радянського громадянства і його прийняття».

Відповідно до ст. 1 Правил проживання і пересування іноземців на території Союзу РСР кожен іноземець отримує в місці прибуття в СРСР до свого національного паспорту посвідку на проживання" для іноземців на термін дозволеного перебування.

При отриманні візи на в'їзд в СРСР іноземець повинен був вказати перший пункт, де він має перебувати під час свого перебування в СРСР. Від отримання посвідок на проживання звільнялися члени іноземних делегацій, запрошених в Союз РСР Урядом СРСР, НКІС або Народним комісаріатом зовнішньої торгівлі.

При кожній зміні місця проживання іноземець зобов'язаний заявити управлінню готелю про нове місце перебування, що має бути зазначено в дозволі на проживання. Для в'їзду в місцевості, що вказані в особливому списку, який встановлений НКВС і НКІС, іноземець зобов'язаний попередньо отримати спеціальний дозвіл. У разі в'їзду іноземця в пункт, що не зазначений ним при зміні місця проживання, органи НКВС вправі заборонити йому перебування в цій

місцевості (йдеться про список міст і територій, куди в'їзд іноземцям був обмежений).

Ці вимоги правил не поширювалися на іноземців, які проживали в СРСР з дня свого народження або які прибули в СРСР до 1914 року. Не розповсюджувалися ці правила також і на іноземних туристів, пересування яких по СРСР регулюється особливими правилами, які встановлюються Народним комісаріатом внутрішніх справ СРСР за погодженням з Народним комісаріатом по іноземним справам.

Якщо ж іноземець хотів продовжити термін дії посвідки на проживання, то заяву про це він повинен подавати до місцевого органу робітничо-селянської міліції за місцем свого проживання не пізніше ніж за три дні до закінчення терміну, на який видано посвідку на проживання. У той же час без пред'явлення національного паспорта, а також за простроченими національними паспортами продовження терміну дозволу на проживання не допускалось.

У разі виїзду іноземців з СРСР посвідка на проживання здавалася в контрольний пропускний пункт. Особи, які не досягли 16-ти річного віку, вносилися в посвідку на проживання тієї особи, в національному паспорті якого вони значилися. Після досягнення 16-ти років кожен іноземець зобов'язаний отримати окремий дозвіл на проживання.

Особливо регулювалися питання поновлення загублених посвідок на проживання. Якщо іноземець втратив посвідку на проживання, то він подавав заяву до місцевого органу робітничо-селянської міліції про видачу нової посвідки на проживання. При цьому за втрату посвідки на проживання сплачувався штраф у розмірі 25 карбованців.

Необхідно відзначити, що всі іноземці які проживали на території СРСР, так і ті, що вперше прибули, повинні прописатися в містах – в районних відділеннях робітничо-селянської міліції, а в сільських місцевостях – в районних виконкомах. Прописка провадилася в містах не пізніше як у 24-х годинний термін, а в сільських місцевостях – не пізніш як у 48-ми годинний термін з дня прибуття до місця проживання. За порушення цих правил проживання і пересування іноземців на території СРСР іноземець втрачав право подальшого

перебування в СРСР і притягувався до відповідальності за законами СРСР.

Згодом до компетенції відділів віз і реєстрації були віднесені питання громадянства, видачі закордонних паспортів для громадян СРСР і осіб без громадянства, позбавлених громадянства СРСР (в основному які виїжджали на постійне проживання в Ізраїль). Удосконалювалися також питання здійснення контролю за режимом перебування іноземців, притягнення їх до відповідальності за порушення правил перебування в СРСР, а також видворення за межі СРСР. Для організації цієї роботи НКВС СРСР приймалися відповідні інструкції.

Так, наказом НКВС СРСР від 4.10.1937 року № 0117 затверджена «Інструкція про порядок оформлення справ про прийняття до громадянства СРСР». Наказом НКВС СРСР від 7.1X. 1939 року №001061 – Інструкція про порядок документування і обліку осіб без громадянства.

Необхідно відзначити, що відділи віз і реєстрації виконували багато завдань разом з паспортними відділами. Адже відділи віз і реєстрації створювалися в обласних центрах і великих містах, а в районах – їх функції по лінії ВВІР виконували працівники паспортних столів.

В листопаді 1938 року НКВС СРСР затвердив Положення про Відділ віз і реєстрації, відповідно до якого на ВВІР покладені такі основні завдання:

1. Організація і керівництво роботою місцевих органів міліції з обліку іноземців та осіб без громадянства, які проживають в СРСР.
2. Персональний облік всіх іноземців та осіб без громадянства, які проживають в СРСР, іноземців, прийнятих до громадянства СРСР, а також громадян СРСР, які проживають за кордоном.
3. Видача посвідок на проживання іноземцям та особам без громадянства.
4. Прийом заяв про перехід іноземців в радянське громадянство і заяв радянських громадян про вихід з громадянства.
5. Прийом заяв від радянських громадян про виїзд за кордон.
6. Видача віз на виїзд іноземців за кордон.
7. Здійснення нагляду за дотриманням іноземцями правил проживання і пересування.

8. Нагляд за своєчасним виїздом з СРСР іноземців, які в'їхали в СРСР за туристичними і транзитним візами.

Крім перерахованих завдань з 1939 року ВВІР виконував роботу з підготовки до розгляду Президією Верховної Ради Союзу РСР справ з прийому в радянське громадянство і по виходу з радянського громадянства осіб, які проживають за кордоном. Ця робота була покладена на ВВІР Комісією Верховної Ради СРСР з розгляду питань про громадянство СРСР.

В 1940 році наказами НКВС СРСР № 0407 затверджено Положення про паспорти і № 0555с – Інструкцію щодо застосування цього Положення.

Наступними наказами НКВС, МВС СРСР на ВВІР покладено:

а) розшук іноземців, які виїхали з місць постійного проживання без відмітки про це в місцевому органі міліції і не стали на облік за новим місцем проживання – наказ НКВС СРСР від 03.У1-1943 року № 00932 про порядок розшуку іноземців та осіб без громадянства (з 1947 року повноваження щодо розшуку зниклих іноземців здійснювався органами МДБ).

б) виявлення і перевірка осіб, які не мають громадянства СРСР, але проживають за радянськими паспортами або на загальних підставах з громадянами СРСР в непаспортизованій місцевості.

Директивою НКВС СРСР від 3.У1. 1943 року № 289 на ВВІР покладені обов'язки виявлення осіб без громадянства, а Директивою ГУМ НКВС СРСР від 14.ХП-1943 року № 28 / В / 7151- облік і документування іноземців.

На протязі більше 2-х років ВВІР займається оформленням справ на колишніх польських громадян, що виїжджають з СРСР в Польщу відповідно до Угоди між Урядами СРСР і Польщею від 6 липня 1945 року.

Наказами НКВС СРСР за 1940 рік № 0407 (Положення про паспортах) і № 0555с Інструкцією щодо застосування цього Положення.

Особливу увагу заслуговує питання про зміни і тенденції розвитку паспортної служби та відділів віз і реєстрації в період з 1935-1945 рр.

В ході структурних перетворень радянського часу служба віз і реєстрацій була неодноразово об'єднана з паспортною службою, а

потім ставала самостійним підрозділом в системі НКВС, ОДПУ, МВС. Подальше організаційний розвиток радянської міліції, вдосконалення її структури, форм і методів діяльності було пов'язано з реформуванням ВВІР і паспортної служби.

Так, згідно структури і функцій НКВС СРСР на кінець 1939 року в штат Головного управління робітничо-селянської міліції увійшли як самостійні підрозділи: паспортно-реєстраційний відділ і відділ віз і реєстрації.

20 травня 1942 р затверджено нову структуру НКВС СРСР, де в штаті Головного управління міліції були два самостійних відділи:

1) Паспортний відділ, який складався з двох відділень: 1 відділення (паспортне) і 2 відділення (з видачі перепусток).

2) Відділ віз та реєстрації складався із трьох відділень (1-3).

Станом на грудень 1947 р. Відділ віз і реєстрації входить до складу ГУМ МВС СРСР і складається з 3-х відділень.

1-е відділення – зі штатом 14 осіб, веде персональний облік іноземців та осіб без громадянства; веде осіб, прийнятих до громадянства СРСР; веде загальнодовідкову картотеку на іноземців і осіб без громадянства, що проживають в СРСР, так і відносного тих, що раніше проживали в СРСР;

здійснює розшук іноземців та осіб без громадянства; видає довідки за оперативними запитами.

2-е відділення – зі штатом 12 осіб. Здійснює контроль за роботою периферійних органів; безпосередньо оформляє і готує справи до внесення на розгляд в Президії Верховних Рад Союзу РСР і РСФРР з прийому в громадянство і виходу з радянського громадянства осіб, які проживають в СРСР; контролює роботу периферійних органів і дає висновки у справах про перевірку громадянства; виконує запити МЗС з перевірки громадянства та ін. питань.

3-е відділення – 8 осіб. Оформляє і готує до Президії Верховної Ради СРСР справи по прийняттю до громадянства іноземців та справи щодо виходу з громадянства радянських громадян, які проживають за кордоном; оформляє і вносить на розгляд в МДБ справи за приватними виїздами радянських громадян за кордон; виконує запити МЗС за листами осіб, які проживають за кордоном та ін. питання.

Загальний штат відділу віз і реєстрації МВС СРСР складається з 42-х осіб. Весь особовий склад атестований. За посадовими категоріями розподіляється: Начальник відділу – І; Заступник начальника відділу – І; Начальники відділень – 3; Заступники начальників відділень – 3; Старші оперуповноважені – 8; Оперуповноважених – 5; Помічники оперуповноважених – 3; Старші інспектори – 4; Інспекторів – 10; Секретар відділу – І; Друкарок – 3.

Як зазначено у доповідній записці міністру внутрішніх справ СРСР генерал-полковнику Круглову С.М від 03.12.1947р., за результатами перевірки роботи ВВІР МВС СРСР зазначено, що у відділі працює 31 комуніст, 5 комсомольців і 6 безпартійних. З вищою освітою – 1 чол.; із середньою-16-чол., неповною середньою-23 чол. і нижчою-2 особи.

Знають іноземні мови -2 особи. З досвіду роботи, службової кваліфікації і політичної підготовки оперативний склад відділу в основному займаним посадам відповідає. Апарат периферійних органів складається з 333-х осіб.

У 12 республіках і великих областях є відділи віз та реєстрації; в 15 органах – відділення і групи і в інших тільки по 1 працівнику ВВІР. У Чуваській і Удмуртській республіках працівників ВВІР немає, тому роботу по лінії ВВІР виконують паспортні відділи. Штат органів ВВІР укомплектований повністю, переважно жінками.

Проведеною у грудні 1947 р. перевіркою роботи на місцях комісією МВС СРСР на чолі з генерал-лейтенантом Леонтєвим встановлено, що службова кваліфікація значної частини співробітників ВВІР – низька. Організованого навчання зі спецпідготовки в багатьох органах не ведеться, тому що в більшості областей є 1-2 працівника ВВІР. З цього випливає нагальна необхідність організації централізованої їх підготовки через шкільну мережу МВС.

Зазначеною Комісією також були проаналізовані основні показники роботи ВВІР у 1947 році.

У роботі органів ОВІР в 1947 році головна увага була приділена таким питанням:

1. Оформлення справ і внесення їх на розгляд Радянської Делегації за заявами осіб польської і єврейської національностей, бувших польських громадян про евакуацію в Польщу в порядку Радянсько-Польської Угоди від 05.07.1945 року.

2. Оформлення справ і внесення їх не розгляд Комісії Верховної Ради СРСР на осіб, які проживають за кордоном, особливо в Маньчжурії, які клопочуть про відновлення в громадянство СРСР.

3. Наведення порядку в обліку іноземців та осіб без громадянства та посилення контролю за дотриманням ними правил проживання в СРСР.

4. Підвищення якості та скорочення термінів оформлення справ з прийому в радянське громадянство;

5. Видачі віз на виїзд іноземців за кордон.

З метою докорінного поліпшення роботи ВВІР в центрі і на місцях зазначеною комісією були визначені головні завдання ВВІР: питання обліку, документування та контролю за проживанням іноземців та осіб без громадянства в СРСР. Комісія також внесла такі пропозиції:

1. ГУМ МВС:

а) Розробити і внести на твердження в Уряду проект правил проживання і пересування іноземців та осіб без громадянства на території СРСР.

б) Доопрацювати Положення про відділи віз і реєстрації.

в) Підготувати «Інструкцію про роботу ВВІР», включивши до неї всі зміни і доповнення, що відбулися в діяльності цього відділу протягом останніх років, а накази і директиви, положення яких враховані новою інструкцією – скасувати.

2. Передати в 1-й Спецвідділ МВС СРСР загальнодовідкову картотеку на іноземців і осіб без громадянства, які проживають в даний час на території СРСР, а також прийнятих до громадянства СРСР і всі архівні справи на них. Всю довідкову роботу за цими матеріалами надалі покласти на 1-й Спецвідділ.

На відділи віз і реєстрації в центрі і на місцях покласти облік іноземців та осіб без громадянства, тільки відносно тих, що фактично проживають в СРСР і підлягають облікам в органах міліції. Забезпечити своєчасне взяття на облік кожного іноземця та особи без громадянства.

3. З метою забезпечення точного обліку іноземців та осіб без громадянства та посилення контролю за режимом їх проживання, зобов'язати начальників районних, міських і селищних відділень

міліції щомісяця через дільничних уповноважених здійснювати перевірку зазначених осіб за місцем постійного проживання.

Співробітникам паспортних відділів та відділів віз і реєстрації, як і іншим працівникам міліції, в залежності від займаної посади присвоювалися офіцерські звання. Цей факт підтверджується архівними документами про перебування на посадах начальників ВВІР, паспортних відділів та їх заступників. Адже в свій історичний час керівники відділів віз і реєстрації виконували основні завдання з урахуванням структурних реорганізацій, які супроводжувалася і серйозними кадровими переміщеннями у вищому ешелоні НКВС, МДБ, МВС УРСР.

15.03.1946 року Народний комісаріат державної безпеки СРСР перетворено у Міністерство державної безпеки СРСР, а наказом № 00107 від 22.03.1946 року відповідним чином були перейменовані і територіальні управління (УНКДБ перетворилися в УМДБ).

04.05.1946 р. міністром державної безпеки став В. С. Абакумов. З його приходом почалася передача певних функцій МВС СРСР у підпорядкування МДБ. У 1947-1952 роках з МВС до МДБ передані – міліція, прикордонні війська та інші підрозділи.

Постановою ЦВК і РНК СРСР від 7 жовтня 1935 року для співробітників Головного Управління Державної Безпеки (ГУДБ) були введені такі спеціальні звання: комісар державної безпеки 1 рангу (комісар державної безпеки 1 рангу), комісар державної безпеки 2 рангу, комісар державної безпеки 3 рангу, старший майор державної безпеки, майор державної безпеки, капітан державної безпеки, старший лейтенант державної безпеки, лейтенант державної безпеки, молодший лейтенант державної безпеки і сержант державної безпеки. За значенням спецзвання співробітників ГУДБ були інші, ніж в армії. Наприклад, звання "старший лейтенант державної безпеки" відповідало військовому званню "майор", спецзвання "капітан державної безпеки" відповідало військовому званню "полковник" і т. д.

З введенням 9 лютого 1943 р "погонів", звання "старший майор державної безпеки" було замінено на відповідне йому звання "комісар державної безпеки". Тоді ж з'явилися звання "полковник" і підполковник "державної безпеки». Після проведення атестації всім капітанам державної безпеки з 11 лютого 1943 року було присвоєно

звання" підполковник державної безпеки ", " старшим лейтенантам державної безпеки "- звання" майор державної безпеки та т. ін. Всі ці звання проіснували до 9 липня 1945 року, коли були замінені на відповідні їм військові звання.

Відділи віз і реєстрації, як самостійні підрозділи функціонували в Україні до грудня 1993 року. Відповідно до п.5 Постанови Кабінету Міністрів України «Про першочергові заходи щодо забезпечення видачі паспортів громадянина України» від 31 грудня 1993 року №1086 в системі Міністерства внутрішніх справ створена паспортна служба органів внутрішніх справ на базі існуючих паспортних підрозділів і підрозділів віз і реєстрації.

10 жовтня 1994 р., постановою Кабінету Міністрів України № 700 було затверджено Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ.

У п.1 цієї постанови зазначалося, що паспортна служба органів внутрішніх справ є складовою частиною міліції громадської безпеки системи МВС. До складу паспортної служби входили:

1.Управління паспортної, реєстраційної та міграційної роботи МВС;

2.Управління паспортної, реєстраційної та міграційної роботи головних управлінь, управлінь МВС в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

3.Відділи (відділення) паспортної роботи міських (районних) органів внутрішніх справ.

На сьогоднішній день колишні працівники ВВІР продовжують працювати в підрозділах міграційної служби, які мають великий професійний та практичний досвід у сфері міграційної проблематики, передають свої знання молодим співробітникам міграційної служби.

3 Створення Державної міграційної служби в незалежній Україні

Із здобуттям Україною незалежності певний час діяла паспортна система Радянського Союзу, тому на початку 90-х постала нагальна потреба у створенні та розвитку інституту паспортно-візової служби України, яка здійснювала б контроль за: дотриманням паспортного режиму, пропискою громадян, процедурою в'їзду та виїзду з країни тощо.

Українська держава у той час надавала перевагу притаманним радянській системі методам, таким як заборона на виїзд, постійна прописка, іншим заходам примусового характеру. Так, після розпаду СРСР у 1992-1993 рр. правоохоронні органи України у своїй імміграційній діяльності керувалися інструкцією «Про порядок застосування правил перебування в СРСР та транзитного проїзду через територію СРСР іноземних громадян».

Антидемократичний характер цього документу підтверджується хоча би тим, що іноземець після прибуття до визначеного пункту повинен протягом 24 годин надати свої документи на реєстрацію в порядку, встановленому вищевказаною Інструкцією. Переїзд із міста до міста підлягав контролю. Для в'їзду до деяких міст необхідно було отримувати відповідний дозвіл з відміткою про строки перебування. Зазначені дозволи видавалися відповідними органами системи органів внутрішніх справ. На виїзд із країни працівники органів внутрішніх справ оформлювали відповідні візи. Якщо зіставити це з діючим на сьогодні порядком, то еволюція в бік демократичності та налагодження цієї сфери є очевидною.

На початку становлення української державності гостро позначилися завдання створення гарантій правової і соціальної захищеності людини.

Для їх здійснення було прийнято ряд нормативно-правових актів: Постанову Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. «Про паспорт громадянина України»; Указ Президента України від 28 жовтня 1993 р. «Про паспорт громадянина України для виїзду за кордон», якими було затверджено положення про документ, що посвідчує особу громадянина України під час перетинання державного кордону України та перебування за кордоном; Постанови Кабіне-

ту Міністрів № 1086 від 31 грудня 1993 р. «Про першочергові заходи щодо забезпечення видачі паспортів громадянина України» та № 1001 від 14 грудня 1995 р. "Про стан виконання рішень Верховної Ради України і Президента України з питань паспортизації громадян"; Положення, видане Кабінетом Міністрів України від 10 жовтня 1994 року «Про паспортну службу органів внутрішніх справ».

Згідно зазначених документів паспортно-візовий режим забезпечувався одним з основних органів, який діяв в системі МВС, а саме паспортною службою, до якої увійшли: департамент громадянства паспортної та імміграційної служби МВС, управління громадянства паспортної та імміграційної служби головних управлінь МВС в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, міських та районних органах внутрішніх справ.

Що ж стосується органів міграційного контролю, то тут варто відзначити Комітет у справах національностей та Комісію у справах біженців, при Кабінеті Міністрів України. Головним завданням даних органів була координація роботи центральних та місцевих органів виконавчої влади з розробки та здійснення термінових заходів щодо тимчасового розміщення, працевлаштування біженців, надання їм соціальної та медичної допомоги тощо.

З метою удосконалення роботи у сфері міжнаціональних відносин та міграційних процесів указом Президента України від 26 квітня 1993 року на базі Комітету у справах національностей при Кабінеті Міністрів України було створено Міністерство України у справах національностей та міграції, основним завданням якого була розробка й забезпечення реалізації державної політики у сфері національних відносин та міграції. Для покращення регламентації роботи даного органу 26 червня 1993 року Кабінет Міністрів України затвердив Положення, у якому було визначено правовий статус та основні напрямки діяльності нового Міністерства.

Відповідно до вищезазначеного положення, основними завданнями Міністерства у справах національностей та міграції були:

- підготовка спільно з іншими органами державної виконавчої влади пропозицій про формування державної політики у сфері національних відносин та міграції населення і організацію роботи щодо її реалізації;

- забезпечення відповідно до чинного законодавства прав національних меншин на вільний розвиток в Україні;
- координація діяльності органів державної виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування з питань створення умов для задоволення духовних та освітніх потреб, відродження, збереження і розвитку в Україні національних культур, мов і традицій;
- забезпечення відповідно до чинного законодавства захисту прав і соціальних гарантій незаконно депортованих з України та мігрантів;
- сприяння задоволенню національно-культурних та освітніх потреб українців, які проживають за межами України, зміцненню їх зв'язків з Україною;
- участь у міжнародному співробітництві у сфері національних відносин та міграції, підготовці та реалізації міждержавних угод (договорів) з цих питань.

З метою здійснення єдиної державної міграційної політики і створення системи державного контролю за імміграційними процесами Кабінетом Міністрів України 22 червня 1994 року було прийнято пропозицію Міністерства у справах національностей та міграції про створення органів міграційної служби в областях, містах Києві та Севастополі, а також Департаменту міграції у структурі Міністерства, збільшивши чисельність його центрального апарату на 20 одиниць. Відповідно до прийнятого рішення було затверджено Постанову Кабінету Міністрів України «Про створення органів міграційної служби в Україні».

Однак на цьому реформування не закінчилось. Майже через місяць, а саме 25 липня 1994 року, було прийнято рішення про ліквідацію Міністерства України у справах національностей та міграції, а також Ради у справах релігій при Кабінеті Міністрів України. На базі ліквідованих органів було утворено Міністерство України з питань національностей, міграції та культур. Ще через 2 місяці, 22 вересня 1994 року, Кабінетом Міністрів України було затверджено постанову, в якій говорилося про встановлення граничної чисельності працівників центрального апарату Міністерства у кількості 180 штатних одиниць, можливість мати трьох заступників Міністра, в тому числі одного першого, також колегію у кількості 11 чоловік.

З метою посилення керівництва системою органів державної виконавчої влади та на виконання вимог Президента України, 26 листопада 1994 року було затверджено Положення про Міністерство України у справах національностей, міграції та культур. Відповідно до Положення основними завданнями Міністерства були:

- підготовка разом з іншими органами державної виконавчої влади пропозицій щодо формування державної політики у сфері міжнаціональних відносин, забезпечення прав національних меншин, державної міграційної політики та організація роботи щодо їх реалізації;
- забезпечення відповідно до законодавства прав національних меншин на вільний розвиток в Україні;
- координація діяльності органів державної виконавчої влади щодо задоволення духовних потреб, відродження, збереження і розвитку в Україні культур, мов і традицій національних меншин;
- організація виконання законодавства з питань, що належать до його відання;
- сприяння задоволенню національно-культурних та освітніх потреб українців, які проживають за межами України, зміцнення їх зв'язків з Україною;
- сприяння реалізації гарантованого державою громадянам права на свободу совісті, створенню віруючим умов і можливостей сповідувати релігію, мати вільнодоступні місця богослужінь та об'єднуватися у відповідні релігійні організації.

Майже через рік, а саме 11 жовтня 1995 року, з метою забезпечення державної політики щодо релігій і церкви, Президент постановив утворити Державний комітет у справах релігій. Функції та завдання новоствореного комітету були практично ідентичними частині повноважень Міністерства у справах національностей, міграції та культур, тому 26 грудня 1995 року було прийнято рішення ліквідувати вищезазначене Міністерство, а на його базі створити Міністерство України у справах національностей та міграції. Приблизно через 2 місяці після створення нового відомства, 21 лютого 1996 року уряд вирішив зменшити штатну чисельність працівників центрального апарату Міністерства до 125 осіб, залишивши при цьому

трьох заступників Міністра (в тому числі і одного першого) та колегію у кількості 11 чоловік.

З прийняттям Верховною Радою України 28 червня 1996 року Конституції України, було створено основи для регулювання різноманітних зовнішніх та внутрішніх міграційних процесів. Тобто, саме через Конституцію було визначено, що положення щодо міграційних процесів мають бути демократичними, такими, що відповідають рекомендаціям Організації з безпеки та міжнародного співробітництва в Європі та інших міжнародних організацій у цій сфері.

Також варто зазначити, що з прийняттям основного закону країни почалася неодноразова реорганізація Міністерства України у справах національностей та міграції, проведеними протягом 1996 – 2001 рр.

Отже, з метою вдосконалення структури управління економікою та соціальною сферою, в країні відбулися деякі зміни в системі центральних органів виконавчої влади. Так, 26 липня 1996 року було утворено Державний комітет України у справах національностей та міграції, ліквідувавши при цьому Міністерство України у справах національностей та міграції.

Наступним кроком уряду було зменшення чисельності працівників центрального апарату комітету до 95 осіб, але збільшення кількості осіб в колегії до 13, залишивши при цьому трьох заступників голови, в тому числі і першого. А 28 жовтня 1996 року було затверджено Положення «Про Державний комітет у справах національностей та міграції», відповідно до якого основними завданнями комітету були:

- підготовка разом з іншими центральними органами виконавчої влади пропозицій щодо формування державної політики у сфері етнонаціонального розвитку України, міжнаціональних відносин і міграційної та мовної політики;
- забезпечення оптимального співвідношення задоволення етнокультурних потреб розвитку української нації, а також усіх корінних народів і національних меншин України;
- забезпечення відповідно до законодавства України прав на вільний розвиток національних меншин;

- координація діяльності органів виконавчої влади щодо етнонаціонального, етномовного, етнодемографічного та етнокультурного розвитку України;
- забезпечення прийому, облаштування і адаптації депортованих осіб різних національностей, які повертаються в Україну;
- сприяння задоволенню національно-культурних, мовних і освітніх потреб українців, які проживають за межами держави, їхнім зв'язкам з Україною;
- здійснення координації роботи та контролю за проведенням мовної політики, зміцнення позицій української мови як державної, забезпечення оптимального співвідношення функціонування державної мови та мов національних меншин України, тощо.

Потрібно зазначити, що Указом Президента України від 23 червня 1997 року на Державний комітет України у справах національностей та міграції було покладено додаткові повноваження у сфері мовної політики. На основі вищенаведених реорганізаційних змін замість запланованого первинною концепцією розвитку Департаменту міграції в Державну міграційну службу, відбулася його фактично ліквідація, а звідси – розпилення функцій управління міграційними процесами.

Відповідно до Указу Президента України «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» від 13 березня 1999 року діяльність Державного комітету України у справах національностей та міграції координувалася через Міністерство юстиції України. А Указом Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади України» від 15 грудня 1999 року даний Департамент взагалі був розформований і його повноваження були покладені на Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України та Міністерство культури і мистецтв України.

Таким чином за короткий проміжок часу відбулося розподіл функцій управління міграційними процесами між різними відомствами, але єдиного органу, який би контролював зазначені процеси так і не було. Що призвело до розгалуження повноважень у сфері державної міграційної політики та відсутністю єдиного органу міграційного контролю.

Тому Кабінет Міністрів України своєю Постановою від 4 квітня 2000 року створює Державний департамент у справах національностей та міграції у складі Міністерства юстиції України, як урядовий орган державного управління. Пізніше, 4 серпня 2000 року затверджується Положення про Державний департамент у справах національностей та міграції, відповідно до якого департамент був урядовим органом державного управління, із такими основними завданнями:

- брав участь у проведенні державної політики у сфері міграції та міжнаціональних відносин;
- вивчав і аналізував тенденції етнонаціонального і етнокультурного розвитку України;
- розробляв поточні та довготермінові прогнози у сфері міграції та міжнаціональних відносин;
- вносив пропозиції щодо вирішення питань про надання чи позбавлення статусу біженця;
- вів централізований облік біженців та осіб, які звернулися із заявою про надання статусу біженців;
- сприяв реалізації прав і соціальних гарантій біженців тощо [47].

Як виявилось, це була не остання реорганізація. У вересні 2001 року з метою підвищення ефективності здійснення державної політики у сфері міжнаціональних відносин, міграції, забезпечення прав національних меншин України, представників депортованих народів, що повернулися в Україну та біженців знову було створено Державний комітет у справах національностей та міграції, підставою чого слугував Указ Президента України від 13 вересня 2001 року, а на його виконання Кабінет Міністрів України своєю Постановою від 27 грудня 2001 року ліквідував Державний департамент у справах національностей та міграції.

Питаннями захисту прав громадян в імміграційній діяльності в системі МВС України з 2002 року опікувався Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.

Департамент до грудня 2010 року діяв як урядовий орган державного управління у складі МВС України і мав розгалужену мережу територіальних органів і підрозділів, які підпорядковані Держдепартаменту лише функціонально, а організаційно – відповідним орга-

нам внутрішніх справ. Основними завданнями Департаменту були: участь у межах своєї компетенції в координації діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з:

- вирішенням питань громадянства України;
- організацією імміграційної роботи та боротьбою з незаконною міграцією;
- додержанням посадовими особами та громадянами правил паспортної системи;
- реєстрацією та обліком фізичних осіб за місцем проживання/перебування; організація роботи з розгляду документів стосовно набуття/припинення
- громадянства України, підготовка матеріалів для розгляду Комісією при Президентові України з питань громадянства;
- узагальнення практики застосування законодавства з питань громадянства, імміграції іноземців та осіб без громадянства в Україну, реєстрації фізичних осіб за місцем проживання/перебування і розроблення та внесення пропозицій щодо його вдосконалення на розгляд Міністра внутрішніх справ;
- забезпечення відповідно до законодавства видачі громадянам України, які постійно проживають в Україні, паспортних документів іноземцям та особам без громадянства документів для в'їзду в Україну, перебування в Україні та виїзду за її межі або постійного проживання на її території;
- організація реєстрації та обліку фізичних осіб за місцем проживання/перебування;
- організація роботи із створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування тощо.

Разом з тим, у світлі реалізації державної політики у сфері міграційних процесів нагальною проблемою стояла необхідність створення єдиного міграційного органу, який би здійснював регулювання міграційних потоків.

Треба відзначити, що таким органом стала Державна міграційна служба України. Історія та процес створення цієї служби досить тривалий та складний.

Перший практичний крок до створення міграційної служби було зроблено 18 червня 2008 р. Постановою Кабінету Міністрів № 558,

яка зобов'язувала: «покласти на Міністерство внутрішніх справ виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції, та з координації діяльності центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної міграційної політики». Цією ж постановою у відання МВС України передавалися пункти тимчасового розміщення біженців, а також перейменовувався Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб у Державний департамент міграційної служби.

Дані реформи суперечили уявленню розвитку міграційної політики Президента Ющенка В.А., тому він призупинив її своїм указом від 21 липня 2008 року Глава держави вважав, що створення такої структури при МВС може порушити штатну чисельність міністерства, визначену відповідним Законом України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України».

Кабінет Міністрів 30 липня 2008 року ухвалив нову постанову № 692, в якій підкреслювалося, що створення міграційної служби відбуватиметься в рамках штатної чисельності МВС.

Проте і цю постанову спіткала доля першої. Так, 14 серпня 2008 року Президент видав черговий указ, яким призупинив дію і другої постанови – він знову побачив у ній порушення Конституції та чинного законодавства.

Несподівано Президент перейнявся проблемою створення міграційної служби. Погодившись із рішенням Ради національної безпеки та оборони про необхідність до кінця 2008 року розглянути на засіданні Кабінету Міністрів України питання створення окремого центрального органу виконавчої влади у сфері міграції, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, видав указ, яким наказав втілити в життя рішення Ради Національної безпеки України.

Реагуючи на указ Президента про необхідність створення міграційної служби як центрального органу виконавчої влади, Кабінет Міністрів скасував свою попередню постанову від 30 липня 2008 року № 692, ухваливши нову постанову № 643 від 24 червня 2009 року про створення центрального органу виконавчої влади – Державної міграційної служби України. Але й цю постанову президент

не погодив, щоправда, не цілком, залишивши все-таки пункт 1 про створення служби.

17 липня 2009 року Кабінет Міністрів ухвалив нову постанову, максимально врахувавши позицію Президента.

Разом з тим було прийнято рішення про ліквідацію Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. Функцію з видачі паспорта громадянина України, реєстрації місця проживання та перебування фізичних осіб в Україні, надання свідоцтва про належність до громадянства України, тимчасове посвідчення громадянина та проїзний документ дитини – Кабінет Міністрів поклав на Державну міграційну службу.

Але не проіснувавши і року, Кабінет Міністрів України 07 липня 2010 знову видає чергову постанову, у якій передбачається з метою оптимізації системи державного управління у сфері міграції зупинити ліквідацію Державного департаменту у справах громадянства, імміграції і реєстрації фізичних осіб, а також ліквідувати Державну міграційну службу. Кабінет Міністрів розпорядився також створити комісію з ліквідації Державної міграційної служби. Зазначеним нормативним актом також встановлюється, що правонаступником Державної міграційної служби з питань громадянства, реєстрації фізичних осіб і імміграції є Міністерство внутрішніх справ, а з питань міграції в рамках, визначених законодавством про біженців, – Державний комітет у справах національностей і релігій.

Завершальним етапом у цьому складному процесі став Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року.

В Указі було зазначено, що з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, необхідно утворити Державну міграційну службу України, поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців.

З цього приводу необхідно зауважити, що необхідність створення міграційної служби очевидна давно і для багатьох. Через Ук-

раїну проходять дедалі активні міграційні потоки в Європу. І цей процес має перебувати під пильним контролем держави. В Україні осідає багато незаконних мігрантів, що є великою проблемою. Це колосальне соціальне навантаження, адже ці люди потребують медичних послуг, навчання своїх дітей, користування громадським транспортом тощо. Також не можна забувати і про небезпечні хвороби, які «привозять» мігранти і які не є традиційними для України, а відтак із ними важко боротися. Існує також і проблема злочинності. Певна закритість земляцтв часто призводить до того, що всередині них формуються злочинні групи, в яких діють свої закони, суди і методи покарання.

Дуже важливим є аналіз внутрішньоміграційних процесів і з економічного погляду. До цього часу міграційними питаннями займалися Міністерство внутрішніх справ в особі Державного департаменту громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, Держкомітет у справах національностей та релігій. Певною мірою мають стосунок до цих процесів працівники Служби безпеки України, митна і прикордонна служби, Міністерство соціальної політики.

У всіх цих державних структур фрагментарні повноваження і компетенція, одна одній вони не підпорядковуються, немає єдиної відповідальної структури, яка регулювала б їхню взаємодію. Різна підвідомчість не сприяє ефективним результатам роботи у сфері міграції. Саме тому єдиний міграційний орган утворений в рамках реорганізованих центральних органів виконавчої влади повинен надати той результат, якого від нього очікують.

Постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 643 «Про утворення Державної міграційної служби України було передбачено наступні завдання:

1. Утворити на базі Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, що ліквідується, Державну міграційну службу як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ.

2. Затвердити Положення про Державну міграційну службу України,

3. Установити, що:

Державна міграційна служба є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції, громадянства, імміграції, реєстрації фізичних осіб;

Державна міграційна служба є правонаступником Міністерства внутрішніх справ та Державного комітету у справах національностей та релігій у частині наданих їй повноважень у сфері міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб;

До системи Державної міграційної служби входять органи міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, утворені згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 27 травня 2004 р. № 700 “Про утворення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі”, пункти тимчасового розміщення біженців, територіальні органи та підрозділи служби громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб (управління (відділи) у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, відділи (сектори) у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб міських, районних управлінь (відділів) Міністерства внутрішніх справ), пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

4. Передати до сфери управління Державної міграційної служби державні підприємства “Державний центр персоналізації документів та “Документ””.

5. Установити, що у 2009 році Державна міграційна служба утримується в межах видатків, передбачених у державному бюджеті Міністерству внутрішніх справ і Державному комітету у справах національностей та релігій.

6. Державній міграційній службі разом з Міністерством фінансів передбачити видатки з утримання Державної міграційної служби під час підготовки проекту Державного бюджету України на 2010 та наступні роки.

7. Міністрові внутрішніх справ за погодженням з Першим віцепрем'єр-міністром України вирішити в установленому порядку питання щодо відрядження як виняток до Державної міграційної слу-

жби осіб рядового і начальницького складу для виконання спеціальних функцій, пов'язаних з протидією незаконній міграції.

8. Міністерству внутрішніх справ у двомісячний строк:

1) подати Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо внесення до актів законодавства змін, що впливають з цієї постанови;

2) здійснити заходи, пов'язані з ліквідацією Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб;

3) разом з Державним комітетом у справах національностей та релігій:

➤ подати пропозиції щодо визначення граничної чисельності працівників Державної міграційної служби та вирішення інших питань забезпечення її функціонування;

➤ привести власні нормативно-правові акти у відповідність з цією постановою.

У Положенні «Про Державну міграційну службу», яке було затверджено зазначеною Постановою Кабінету Міністрів України були відображені ключові питання щодо організації роботи Державної міграційної служби.

Серед них слід визначити такі:

➤ Державна міграційна служба України визначається центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ.

➤ Державна міграційна служба у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, цим Положенням, наказами Міністра внутрішніх справ та іншими нормативно-правовими актами.

В першому положенні було виписано також основні завдання Державної міграційної служби. До них відносилися:

1) участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері міграції, громадянства та імміграції;

2) провадження в межах своїх повноважень діяльності, пов'язаної з:

- розглядом документів стосовно набуття/припинення громадянства України;
- підготовкою матеріалів для розгляду Комісією при Президентові України з питань громадянства;
- прийняттям рішень про надання, втрату і позбавлення статусу біженця в Україні;

3) узагальнення практики застосування законодавства у сфері міграції, зокрема надання статусу біженця, а також з питань громадянства, імміграції та еміграції громадян України або іноземців та осіб без громадянства, розроблення та внесення в установленому порядку пропозицій щодо його вдосконалення;

4) організація роботи з:

видачі іноземцям та особам без громадянства документів для в'їзду в Україну, перебування в Україні та виїзду за її межі або постійного проживання на її території і посвідчень біженця; забезпечення захисту прав біженців та інших категорій мігрантів;

виконання міжнародних угод про реадмісію;

проведення ідентифікації іноземців та осіб без громадянства, які втратили паспортні документи.

Державна міграційна служба повинна була виконувати наступні завдання:

1) готувати документи стосовно набуття/припинення громадянства України та подає їх на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства, здійснює провадження з відповідних питань;

2) забезпечувати виконання рішень Президента України з питань громадянства;

3) приймати у передбачених законом випадках рішення про оформлення набуття громадянства України та їх скасування;

4) вести облік осіб, які набули/припинили громадянство України;

5) здійснювати оформлення і видачу іноземцям та особам без громадянства запрошень для в'їзду в Україну, документів для тимчасового перебування або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі;

б) приймати від іноземців та осіб без громадянства письмові повідомлення про втрату на території України паспортного документа, про що інформує Адміністрацію Держприкордонслужби, видає на запит іноземців та осіб без громадянства довідку про втрату паспортного документа;

7) готувати пропозиції щодо:

- реалізації державної політики у сфері міграції, громадянства та імміграції;
- визначення квоти імміграції на календарний рік;
- визначення обсягу фінансування заходів, які здійснюються на виконання Закону України "Про біженців";

8) приймати рішення про:

- надання, втрату або позбавлення статусу біженця;
- надання дозволу на імміграцію, відмову в його наданні та скасування;

9) вести облік осіб, що подали заяву про надання дозволу на імміграцію, та осіб, яким наданий такий дозвіл;

10) вести облік осіб, які подали заяву про надання дозволу на імміграцію, та осіб, яким надано такий дозвіл;

11) організувати роботу із створення та забезпечення функціонування Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування;

12) забезпечувати формування центральної та регіональної баз даних про:

- іноземців та осіб без громадянства, в'їзд в Україну яким заборонено за рішенням органів внутрішніх справ на визначених законодавством підставах;
- іноземців та осіб без громадянства, яким наданий дозвіл на імміграцію і яким продовжений строк перебування в Україні;
- осіб, що подали заяву про надання статусу біженців;
- осіб, що подали заяву про набуття громадянства України;

13) готувати інформаційно-аналітичні матеріали та інші документи з питань, що належать до її компетенції, для подання в установленому порядку на розгляд відповідним органам;

14) брати участь у проведенні державних статистичних спостережень у сфері міграції;

15) видавати в установленому порядку бюлетені, збірники нормативних актів, інші матеріали з питань, що належать до її компетенції;

16) видавати в установленому порядку бюлетені, збірники нормативних актів, інші матеріали з питань, що належать до її компетенції;

17) взаємодіяти з центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

18) проводити аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів;

19) організовувати взаємодію державних органів у забезпеченні захисту прав біженців та інших категорій мігрантів;

20) сприяти в установленому порядку реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів;

21) брати у межах своїх повноважень участь у здійсненні заходів щодо запобігання незаконній міграції;

22) залучати в установленому порядку кошти міжнародних та неурядових організацій, установ інших держав для проведення благодійних акцій і виконання програм захисту прав біженців та інших категорій мігрантів;

23) забезпечувати роз'яснення змісту державної політики у сфері міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також вимог законодавства у зазначеній сфері;

24) організовувати у межах своїх повноважень проведення наукових досліджень з питань забезпечення захисту прав біженців та інших категорій мігрантів;

25) взаємодіяти з вітчизняними та іноземними науково-дослідними установами і навчальними закладами з метою обміну досвідом роботи з проведення наукових досліджень, пов'язаних з формуванням і реалізацією державної політики у сфері міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб;

26) подавати в установленому порядку пропозиції стосовно скасування актів центральних органів виконавчої влади, місцевих держадміністрацій, що суперечать законодавству про міграцію, забезпечення захисту прав біженців та інших категорій мігрантів;

27) здійснювати відповідно до законодавства управління та контроль за діяльністю державних підприємств, що належать до сфери її управління;

28) розробляти і затверджує зразки заяви про надання статусу біженця, довідок про прийняття рішення про надання особі статусу біженця, про прийняття скарги до розгляду, про звернення до суду, а також перелік документів, необхідних для вирішення питання щодо надання, втрати і позбавлення статусу біженця, та їх зразків;

29) розглядати в установленому порядку звернення фізичних і юридичних осіб з питань, що належать до її компетенції;

30) видавати довідки про прийняття скарги до розгляду та звернення до суду щодо відмови у наданні статусу біженця;

31) збирати, аналізує та узагальнює інформацію про наявність у країнах походження біженців умов, зазначених в абзаці другому статті 1 Закону України "Про біженців";

32) здійснювати контроль за додержанням державної таємниці у діяльності Державної міграційної служби;

33) виконує інші функції, що впливають з покладених на Державну міграційну службу завдань.

4. Поняття адміністративно-правового статусу особи та державних органів і Державної міграційної служби та його елементи

Історія розвитку поняття «правовий статус» пододала досить тривалий шлях. Перші згадування про юридичний статус зустрічаються в працях давньоримських вчених. В перекладі з латини (status) воно означає – положення, стан в будь-якій ієрархії, структурі, системі. За допомогою даного терміна римські вчені сформулювали категорії, що відбивають окремі аспекти правового становища людини: стан свободи – status libertatus, стан громадянства – status civitatus, сімейний стан – status familiae.

В реальному житті людина вступає в різноманітні суспільні відносини, в яких вона виступає в різних якостях, виконує різні соціальні ролі. Ці ролі, тобто положення особи, які вона займає в соціальній системі, та які визначаються за рядом економічних, професійних, етнічних та інших ознак, характеризуються поняттям статусу.

Взаємовідносини особистості з суспільством, державою може бути схарактеризовано за допомогою виділення різних видів соціальних статусів – функціонально-ролевого, соціального престижу, правового та інших.

Правовий статус юридично опосередковує найбільш важливі, основні зв'язки між індивідами, державою, суспільством. Його характерною рисою є урегульованість нормами права. Даний юридичний феномен визначає місце, яке особа займає в політичному, соціально-економічному, культурному житті країни, у сфері управління державними та суспільними справами, її соціальну роль.

За допомогою правового статусу суспільство створює реальні можливості для виконання суб'єктами права своїх соціальних функцій. Його зміст визначає межі діяльності особи щодо інших осіб, колективів, держави, межі її активної та пасивної життєдіяльності та самоствердження. Як міра у філософському розумінні він визначає собою межі, в яких можуть відбуватися кількісні зміни правового стану конкретних суб'єктів права.

Правовий статус особистості важливий не тільки з точки зору виконання функцій і завдань держави. Правовий статус – складова частина загальної проблеми прав особистості. Правильна та всебіч-

на регламентація дозволяє громадянам здійснювати свої права та захищати законні інтереси.

Перш за все потрібно сказати, що на сьогоднішній день у науковців існують різні точки зору з приводу визначення терміну «правовий статус». Переважна більшість вітчизняних вчених погоджуються з тим, що основою правового статусу є права та обов'язки.

Якщо звернутися до довідково-енциклопедичної літератури то бачимо, що під правовим статусом розуміють сукупність прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб, що в Україні визначається Конституцією України [39], законами та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України.

На думку С.Д. Гусарева, феномен правового статусу особистості визначає «співвідношення особистості та права, за допомогою якого держава окреслює для суб'єкта межі можливої діяльності, його становище по відношенню до інших суб'єктів, і в залежності від індивідуальних або типових ознак, які властиві суб'єктові, у праві відбиваються повнота правового становища особистості, його певна уніфікація або обмеження».

Наприклад О.В. Зайчук та Н.М. Онищенко в своєму підручнику вказують на те, що найпоширенішим є визначення правового статусу як системи законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків особи. Правовий статус є засобом нормативного закріплення основних принципів взаємодії особи та держави. Він є системою еталонів, зразків поведінки суб'єктів, які, з одного боку, захищаються державою, а, з іншого – схвалюються суспільством. Тобто, правовий статус характеризує становище особи у взаємовідносинах із суспільством та державою.

М.В. Кравчук вважає, що правовий статус – це сукупність всіх належних суб'єктивних юридичних прав, свобод і обов'язків, що визначають правове становище в суспільстві, яке закріплене в чинному законодавстві та інших формах права.

Правовий статус науковець умовно поділяє на такі види:

- загальний (закріплений у Конституції статус особи як громадянина держави, який реалізується в межах правовідносин, що виникають між особою і державою);
- галузевий (визначається нормами конкретної галузі права);

- міжгалузевий (визначається нормами комплексних правових інститутів);
- спеціальний (статус визначених категорій громадян, що забезпечує можливість виконання їхніх спеціальних функцій – студенти, пенсіонери і т. ін.).

Галузевий, міжгалузевий і спеціальний правові статуси здійснюються в конкретних правовідносинах і співвідносяться із загальним статусом як загальне з особливим. Тобто, правове становище конкретної особи можна розглядати як суму загального правового статусу і тих статусів, яких набуває дана особа, вступаючи в ті чи інші правовідносини.

М.І. Матузов говорить про правовий статус як про один з ключових елементів правової системи, який акумулює у собі багато з правових явищ та має складну структуру і підкреслює, що є невинуватим розмежування понять «правовий статус» та «правове положення». До поняття ж загального правового статусу автор відносить наступні основні елементи: 1) відповідні правові норми; 2) правосуб'єктність; 3) загальні для всіх суб'єктивні права, свободи та обов'язки; 4) законні інтереси; 5) юридична відповідальність; 6) правові принципи; 7) правовідносини загального (статусного) характеру.

Також розглянувши дослідження даної проблеми О.Ф. Скакун вважає, що правовий статус – це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права координує своє поведінку в суспільстві. Нерідко до структури правового статусу вводяться, окрім прав, свобод, обов'язків, ще й громадянство, законні інтереси та гарантії. Ці категорії, на її думку, є або передумовами правового статусу, або його умовами, супроводжують його, примикають до нього, але не складають його структуру.

Проаналізувавши вищевикладене, можна зробити декілька висновків:

По-перше, на сьогодні існують різні точки зору науковців щодо визначення терміну «правовий статус», при цьому більшість вчених погоджуються з тим, що основою правового статусу є права і обов'язки.

По-друге, правовий статус не є неоднорідним, у юридичній літературі виділяють його різновиди.

По-третє, специфіку та особливості різних галузей права відображає такий різновид правового статусу як галузевий правовий статус, відповідно, що для галузі адміністративного права цим різновидом є адміністративно-правовий статус.

Ознайомившись з вищезазначеними положеннями ми дійшли до висновку, що під правовим статусом слід розуміти сукупність законодавчо закріплених прав, свобод, обов'язків та відповідальності, які визначають правове становище фізичної або юридичної особи.

Адміністративно-правовий статус є одним із різновидів правового статусу, який поряд з загальними рисами, притаманними правовому статусу, має ряд особливих, специфічних для даної галузі рис.

Правовий статус особи має свій склад, тобто сукупність елементів. Вивчення відповідних концепцій складу, найчастіше вкрай суперечливих, дозволяє зробити висновок про відсутність у сучасній юридичній науці єдності точок зору щодо його елементів. Конструкції, що пропонуються різними авторами, містять від двох до семи елементів.

Окремі автори визначають зміст статусу за допомогою більшої кількості складових елементів. Наприклад, О.В. Смирнов, В.М. Горшеньов, В.В. Мальков, В.В. Зуй, Н. Янюк, С. Шестаков відносять до структури даного правового явища відповідно:

- правосуб'єктність, права та обов'язки, гарантії цих прав та відповідальність за їх невиконання;
- права, свободи, юридичні обов'язки та юридичну відповідальність;
- громадянство, правосуб'єктність, права та законні інтереси, обов'язки;
- обов'язки, права, гарантії діяльності і юридичну відповідальність.

Як видно, не дивлячись на такий широкий спектр поглядів, майже усі вчені виділяють у складі правового статусу права та обов'язки, відносно решти елементів їх позиції істотно відрізняються.

Вчені-адміністративісти до основи адміністративно-правового статусу, як і до правового статусу в цілому, відносять комплекс

конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом адміністративного права. До структури адміністративно-правового статусу деякі з науковців включають також і гарантії реалізації цих прав та обов'язків, закріплені у нормах адміністративного права

Адміністративно-правовий статус носить складний та комплексний характер. Його можна розділити на різні групи, зважаючи на те, що в адміністративному праві є різні групи суб'єктів адміністративного права, які мають як спільні, так і притаманні тільки їм риси.

На сьогодні в юридичній літературі нема чіткої диференціації між поняттями «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин». Переважаючою є точка зору, згідно з якою поняття «суб'єкт правовідносин» є більш вузьким, ніж поняття «суб'єкт права», оскільки носій прав і обов'язків може і не бути учасником конкретних, реальних правовідносин.

Так само потрібно сказати, що поняття «суб'єкт адміністративного права» потрібно відмежовувати від поняття «суб'єкт адміністративних правовідносин», оскільки суб'єкт адміністративних правовідносин завжди є фактичним учасником правових відносин, тобто він обов'язково бере реальну участь в них, на відміну від суб'єкта адміністративного права, який тільки є можливим, потенційним претендентом на цю участь. І тому, щоб визнаватись таким претендентом, відповідна особа повинна бути потенційно здатним носієм суб'єктивних прав і обов'язків.

Відповідно умовами вступу до таких правовідносин є:

- наявність загальної норми, що передбачає джерела виникнення прав та обов'язків учасників адміністративних відносин;
- наявність правосуб'єктності учасників адміністративних відносин;
- наявність юридичних фактів як підстави виникнення, зміни або припинення врегульованих нормами адміністративного права правовідносин тощо.

Варто зазначити, що суб'єкт адміністративного права – це орган, який має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, і може вступати в адміністративно-правові відносини. Також акцентуємо увагу на тому, що суб'єкт адміністративного права являє собою загальну категорію, яка характеризує ор-

гани, що відповідають вимогам норми адміністративного права, тоді як суб'єкт адміністративно-правових відносин завжди конкретно визначений, він уже фактично вступив у певні адміністративно-правові відносини.

Для того щоб бути суб'єктом адміністративного права потрібно мати адміністративну правосуб'єктність, яка складається з адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності. Дамо визначення вказаним явищам.

Адміністративна правосуб'єктність – це здатність суб'єкта мати й реалізовувати права та виконувати обов'язки, що містяться в нормах адміністративного права.

Оскільки правоздатність становить собою юридично значущу властивість, якість особистості, її не можна визначити через сукупність прав, якими громадянин наділений законодавством, тому що обсяг цих прав у різний час є різним. При цьому властивість у виді абстрактної юридичної можливості мати права і бути носієм обов'язків є постійною і непорушною якістю. У зв'язку з цим напевно чи припустимо говорити про розвиток і розширення правоздатності, тому що розширюватися і збільшуватися може обсяг конкретних прав, а не власне властивість мати права і бути носієм обов'язків.

Адміністративна правоздатність становить закріплену нормами права здатність вступати в адміністративно-правові відносини. Вона є основою адміністративної дієздатності.

Адміністративна дієздатність визначається як здатність нести і виконувати покладені адміністративно-правові обов'язки, набувати своїми діями права і приймати обов'язки, передбачені нормами адміністративного права; здатність своїми діями набувати суб'єктивні права і виконувати юридичні обов'язки в сфері публічного управління; визнана здатність своїми діями здійснювати, набувати права і виконувати покладені обов'язки адміністративного характеру тощо.

Адміністративне право наділяє правосуб'єктністю велике коло учасників суспільних відносин. Для розподілу суб'єктів адміністративного права на групи за спільними ознаками існують різні варіанти класифікацій. Поширення набула класифікація, за якою всі суб'єкти адміністративного права, залежно від організаційних особ-

ливостей та соціальних ознак, поділяються на дві основні групи – індивідуальні суб'єкти та колективні суб'єкти (аналогічно – фізичні та юридичні особи), з наступним поділом цих основних груп на різні підгрупи).

Провідний вітчизняний вчений-адміністративіст В.К. Колпаков, як найбільш поширеним, визначив наступний поділ основних видів суб'єктів адміністративного права на:

- фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства;
- юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють управління цих підприємств, установ, організацій);
- колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами та обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення.

На думку М.В. Костіва, суб'єктами адміністративного права є: і органи державної виконавчої влади, а також внутрішні частини їх апарату, і органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, і адміністрація підприємств, установ, організацій, і виконавчо-розпорядчі структури органів місцевого самоврядування, і громадяни, особи без громадянства, іноземні громадяни. Так само суб'єктами адміністративного права науковець визнає і структурні частини підприємств, установ, організацій, такі, як, наприклад, цех, відділення тощо.

Проаналізувавши вищезазначені положення ми дійшли висновку, що під адміністративно-правовим статусом слід розуміти спеціальний стан суб'єкта, що виражає положення суб'єкта правових відносин (з відповідними правами та обов'язками) в сфері публічного управління.

Для більш глибокого розкриття змісту поняття «адміністративно- правового статусу» необхідно детально дослідити питання прав і обов'язків суб'єктів адміністративного права.

Права в галузі адміністративного права становлять собою вид суб'єктивних прав. Визначення суб'єктивних прав багатьма вітчизняними науковцями формувалося протягом тривалого часу.

Як зазначає провідний український вчений-адміністративіст В.К. Колпаков, суб'єктивні права у сфері державного управління – це надана і гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, яка забезпечена кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин.

Таким чином, суб'єктивні права у сфері державного управління такі:

- а) можливість певної поведінки;
- б) можливість, надана особі, яка володіє адміністративною правоздатністю і адміністративною дієздатністю;
- в) можливість, надана з метою задоволення його інтересів у сфері державного управління і вирішення завдань, що стоять перед ним;
- г) поведінка, що реалізується у правовідносинах;
- д) поведінка у певних рамках, межах. Порушення цих меж (міри можливої поведінки) є зловживання правом;
- е) існують тільки у зв'язку з відповідним юридичним обов'язком з боку іншого суб'єкта правовідносин і без виконання цього обов'язку не можуть бути реалізовані;
- ж) реалізація прав гарантується державним примусом щодо носія кореспондуючого обов'язку;
- з) мають юридичну природу, оскільки надаються адміністративно-правовими нормами і гарантуються державою.

Діалектичною протилежністю суб'єктивних прав у сфері державного управління є суб'єктивні юридичні обов'язки. Вони нерозривно пов'язані і не можуть існувати один без одного, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізоване поза виконанням обов'язку другим суб'єктом. Таким чином, у державному управлінні існування обов'язків поза правами і навпаки – прав поза обов'язками позбавлено будь-якого сенсу.

Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки – це покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра на-

лежної поведінки у правовідносинах, їх реалізація забезпечена можливістю державного примусу. Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки у сфері державного управління такі:

- а) необхідна, належна поведінка;
- б) можуть покладатися тільки на праводієздатну особу;
- в) покладаються в інтересах інших осіб;
- г) існують у правовідносинах;
- д) не можуть існувати поза зв'язком із суб'єктивними правами у сфері державного управління;
- е) реалізація забезпечується державним примусом;
- ж) мають свої межі, міру;
- з) мають юридичну природу, оскільки закріплені адміністративно-правовими нормами і забезпечуються застосуванням державного примусу.

У сфері державного управління суб'єктивні права і обов'язки мають як загальні ознаки, так й ознаки, що дозволяють їх розмежувати.

Об'єднує їх спільна адміністративно-правова природа, існування в адміністративних правовідносинах, наявність меж у поведінці (і те, і друге є мірою), належність особам, які мають адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність, наявність державних гарантій.

Відмінності полягають у тому, що: а) права реалізуються в інтересах їх власника, а обов'язки в інтересах інших осіб; б) права – це міра можливої поведінки, а обов'язки – міра належної поведінки.

Розглянувши характерні ознаки, які притаманні для всіх носіїв правового статусу, пропонуємо перейти до безпосереднього розгляду, а саме до з'ясування поняття та змісту адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України.

Варто зазначити, що Державна міграційна служба України (ДМС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Державна міграційна служба України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для формування та 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.

Взагалі, якщо розглядати юридичну природу прав та обов'язків ДМС України то потрібно сказати, що вони належать до різних галузей права – міжнародного, цивільного, кримінального, трудового права тощо. Проте переважна їх більшість врегульована нормами адміністративного права.

Дослідивши поняття адміністративно-правового статусу можна зробити висновок, що адміністративно-правовим статусом Державної міграційної служби України є визначена нормами адміністративного права компетенція – предмети відання, права і обов'язки (повноваження); відповідальність за дії або бездіяльність в межах власної чи делегованої компетенції; а також публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвольно-реєстраційні, контрольні функції, у сфері міграції.

Права та обов'язки ДМС України є похідними від основних прав, свобод і обов'язків суб'єктів адміністративного права. В адміністративно-правових нормах вони конкретизуються і деталізуються. Більш детально дані питання розглянемо в наступних частинах дисертаційного дослідження.

5 Права та обов'язки Державної міграційної служби України

Характеристика елементів правового статусу Державної міграційної служби України включає як права так і обов'язки.

В науковій літературі, як правило, права та обов'язки охоплюються терміном «повноваження». Разом з тим зазначений термін «повноваження» більш доцільніше використовувати для позначення саме прав, а не обов'язків. Для прикладу, у тлумачному словнику української мови повноваження визначається як «право надане кому-небудь для здійснення чогось» або як «права надані особі чи підприємству органами влади». Таким чином використання широким загалом науковців терміну «повноваження» для характеристики прав та обов'язків пов'язано в першу чергу з тим, що їх права та обов'язки характеризуються єдністю, так як права одночасно є обов'язками, а обов'язки – правами.

Разом з терміном «повноваження» досить часто вживається термін «компетенція». У тлумачному словнику С.І. Ожегова компетенція визначається як «коло питань, в яких хто-небудь добре обізнаний; коло чийхось повноважень, прав»

У «Новому тлумачному словнику української мови» слово «компетенція» трактується як «добра обізнаність із чим-небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи, особи».

У наведених тлумаченнях «компетенції» загальним є їх змістова основа: *знання*, які повинна мати особа; *коло питань*, в яких особа повинна бути обізнана; *досвід*, необхідний для успішного виконання роботи у відповідності з установленими правами, законами, статутом. Знання, коло питань, досвід подані як узагальнені поняття, що не стосуються конкретної особи, які не є її особистісною характеристикою. Дані дефініції відображають когнітивний (знання) і регулятивний (повноваження, закон, статут) аспекти даної категорії.

Отже, загальним для переважної більшості дефініцій «компетенції» є розуміння її як властивості або якості особистості, потенційної здатності особи справлятися з різноманітними завданнями, як сукупність знань, умінь, навичок і способів діяльності особи, які взаємозв'язані між собою, необхідних для здійснення якісної продуктивної діяльності і задані по відношенню до певного кола пред-

метів і процесів. При цьому спостерігається взаємодія когнітивних і афективних навичок, наявність мотивації і відповідних ціннісних настанов.

Якщо розглядати компетенцію органів виконавчої влади, то потрібно сказати, що кожний орган наділений державою відповідною компетенцією, яка закріплена у правових актах. Поняття «компетенція» органів виконавчої влади здебільшого не вживається, тоді як поняття системи органів виконавчої влади є загальноновживаним. Однак це не означає, що поняття компетенції системи органів виконавчої влади скоріше абстрактне, ніж реальне і формально закріплене у нормативно-правових актах.

Компетенція органів виконавчої влади має важливе значення для побудови і функціонування системи органів виконавчої влади.

В період існування радянської влади типовим було поняття компетенції державного органу, яке включало, зрозуміло, і поняття компетенції органу державного управління – виконавчорозпорядчого органу. В даний час, коли змінилось суспільне призначення – органів виконавчої влади, оскільки вони покликані в першу чергу забезпечувати реалізацію прав і свобод громадян, відстоювати інтереси особи, суспільства, а вже потім інтереси держави, проблему компетенції органів виконавчої влади слід розглядати під цим кутом зору.

До визначення компетенції органу виконавчої влади можна залучити усталене в минулому визначення компетенції державного органу як сукупності його прав і обов'язків (повноважень) та підвідомчості (питання відання, тобто питання, які вирішує орган, коло діяльності). Але це визначення має бути доповнене положенням про покладену на орган виконавчої влади відповідальність за результати своєї діяльності. Тобто відповідальність перед громадянським суспільством за стан справ у галузі чи галузях, які відносяться до відання органу виконавчої влади і власне за свою діяльність у цій сфері.

Якщо уявити обсяг компетенції системи органів виконавчої влади у вигляді великого кола, то компетенція окремих органів буде являти собою, менші кола, які включаються до першого. Навіть з цього, явного, так би мовити, схематичного розуміння компетенції системи органів виконавчої влади, стає зрозумілим, що за межами

компетенції окремих органів виконавчої влади лишається чимало питань відання.

Єдина загальна компетенція системи органів виконавчої влади існує незалежно від того якою конкретною компетенцією наділений певний орган виконавчої влади. При цьому ця єдина загальна компетенція системи органів виконавчої влади може мати як потенціальний, так і реальний зміст. З цього приводу потрібно сказати, що реальною компетенцією системи органів виконавчої влади є компетенція яка закріплена в компетенційних актах щодо кожного в конкретний час діючого органу виконавчої влади, а потенційною компетенцією системи органів виконавчої влади є компетенція, яка впливає в повному обсязі із завдань і функцій держави взагалі та безпосередньо із завдань і функцій окремого органу.

Розглядаючи адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби України як центрального органу виконавчої влади, то відповідно до Положення «Про Державну міграційну службу України», на неї покладаються такі завдання:

- узагальнювати практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляти пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подавати їх Міністру внутрішніх справ для погодження і внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;
- проводити аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розробляти поточні та довгострокові прогнози із зазначених питань;
- здійснювати у межах компетенції провадження з питань прийняття/припинення громадянства України та подавати відповідні документи на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства, а також забезпечувати виконання рішень Президента України з питань громадянства;
- приймати відповідно до законодавства рішення про встановлення належності до громадянства України, оформляти набуття громадянства України та їх скасування;
- готувати пропозиції щодо визначення квоти імміграції на календарний рік;

- приймати рішення про надання дозволу на імміграцію, відмови в його наданні та скасування такого дозволу;
- брати участь у межах, визначених законодавством, у вирішенні питань трудової міграції та питань, пов'язаних із навчанням в Україні іноземців та осіб без громадянства;
- здійснювати оформлення і видачу іноземцям та особам без громадянства запрошень для в'їзду в Україну, документів для тимчасового перебування або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі, студентських квитків студентам із числа іноземців та осіб без громадянства, вилучати ці документи та проставляти в документах, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства, відмітки про заборону в'їзду в Україну в передбачених законодавством випадках;
- приймати рішення про скорочення строку перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, видворяти, у тому числі у примусовому порядку, іноземців та осіб без громадянства з України, заборону в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства, здійснювати заходи, пов'язані з видворенням іноземців та осіб без громадянства з України;
- здійснювати оформлення і видачу громадянам України, які постійно проживають в Україні, документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, затримувати видачу та вилучати ці документи у передбачених законодавством випадках;
- здійснювати ідентифікацію громадян України, які втратили документи, що посвідчують особу;
- приймати рішення про надання, втрату, позбавлення і скасування статусу біженця та інших форм захисту іноземців в Україні;
- вживавати у межах компетенції заходів зі сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів;
- здійснювати оформлення і видачу посвідчення біженця, посвідчення особи, якій надано інші форми захисту в Україні, а також інших документів, передбачених законодавством України для даних категорій осіб;
- забезпечувати функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування інозем-

ців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

- проводити ідентифікацію біженців та осіб, які звернулися за захистом в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу;
- здійснювати реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб, веде відповідні реєстраційні обліки;
- здійснювати відповідно до закону заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства;
- здійснювати міжнародне співробітництво, брати участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань громадянства, міграції, біженців, осіб, які потребують інших форм захисту, реєстрації фізичних осіб та реадмісії, забезпечувати в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів України;
- здійснювати відповідно до закону 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, притягати порушників до адміністративної відповідальності тощо.

На Державну міграційну службу України відповідно до визначених завдань покладаються наступні обов'язки:

1. Підготовка пропозицій щодо визначення загальної стратегії, пріоритетних напрямків діяльності, забезпечення роз'яснення змісту державної політики у сфері міграції.

Указом Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011 було затверджено Концепцію державної міграційної політики, в якій визначено напрями, стратегічні завдання, принципи і пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації.

Основним суб'єктом реалізації зазначеної Концепції є Державно міграційна служба України, діяльність якої направлена на забезпе-

чення ефективного державного управління міграційними процесами, сталого демографічного та соціально-економічного розвитку країни, підвищення рівня національної безпеки шляхом створення умов для скорочення еміграції, повернення та реінтеграції емігрантів, зокрема, працівників-мігрантів, репатріації закордонних українців, вихідців з України інших національностей, запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції за міжнародними стандартами, посилення соціального і правового захисту громадян України, які перебувають та працюють за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів трудових мігрантів, які перебувають на території України і виконання ними обов'язків, передбачених законодавством, повноти використання інтелектуального та трудового потенціалу таких осіб, дотримання принципів захисту інтересів України.

Державна міграційна служба України відповідно до заходів спрямованих на реалізацію державної міграційної політики в сфері еміграції запроваджує для громадян України, що від'їжджають за кордон для тимчасового перебування з метою працевлаштування, навчання, провадження підприємницької діяльності, лікування і відпочинку:

- координацію обміном інформацією на всіх стадіях міграційних процесів, у тому числі щодо надання мігрантам консультацій з питань охорони здоров'я в країнах походження, транзиту та призначення;
- забезпечує соціальний, медичний та правовий захист громадян України, що перебувають і працюють за кордоном.
- створює сприятливі умови для перетинання трудовими мігрантами державних кордонів та перебування їх у державі працевлаштування;
- протидіє торгівлі людьми та забезпечує захист громадян України за кордоном, які стали жертвами торгівлі людьми;

Щодо останнього пункту, то необхідно зауважити, що торгівля людьми, жертвами якої стають жінки, чоловіки і діти, є злочином, що вчиняється з метою трудової експлуатації, зокрема примусової праці, сексуальної експлуатації, примусового жебрацтва, вилучення органів.

За інформацією Державного департаменту США, який готує щорічну доповідь щодо протидії торгівлі людьми, Україна є державою походження, транзиту та поступово стає державою призначення для осіб, які є жертвами примусової праці та примусової проституції. Саме тому Державна міграційна служба України досить активно співпрацює з міжнародними організаціями у даному напрямку.

Ратифікація Україною Конвенції Організації Об'єднаних націй проти транснаціональної організованої злочинності та протоколів, що її доповнюють (Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї і Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря), Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, а також приєднання до інших міжнародних договорів підтверджують готовність держави до реалізації державної політики у відповідній сфері на якісно новому рівні.

Як результат було прийнято низку вітчизняних законодавчих актів, направлених на регулювання даної проблеми, серед яких Закон України від 20.09.2011 І «Про протидію торгівлі людьми» та Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 «Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року».

У результаті роботи українських органів внутрішніх справ упродовж останнього року виявлено 257 злочинів, передбачених статтею 149 Кримінального Кодексу України (Торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини), та 277 осіб, що постраждали від торгівлі людьми, в тому числі 41 дитина. У поточному році Державною Міграційною службою України виявлено 150 таких злочинів, повернуто в Україну 211 постраждалих, у тому числі 14 дітей.

За результатами дослідження, проведеного на замовлення Міжнародної організації з міграції, понад 117 тис. громадян України постраждали від торгівлі людьми починаючи з 1991 року. Представництво Міжнародної організації з міграції в Україні у співпраці з громадськими організаціями протягом 2000-2010 років надало допомогу 7343 особам, що постраждали від дій, пов'язаних з торгівлею людьми в Україні, які вивозилися до 67 держав. При цьому понад 60 відсотків таких осіб виявлено за останні п'ять років. У 2010

році зазначене представництво надало допомогу 1085 особам, що постраждали від торгівлі людьми, в тому числі 81 неповнолітній. За дев'ять місяців 2011 року до Міжнародної організації з міграції звернулося за допомогою 611 постраждалих.

- удосконалює систему обліку інформації про громадян України, що перебувають за її межами з метою працевлаштування тощо.

Реалізація положень у сфері повернення емігрантів до України передбачає:

- заохочення та створення сприятливих умов для повернення в Україну її громадян, що тимчасово чи постійно проживають на території інших держав, допомога в їх інтеграції в українське суспільство;

Програма реінтеграції власних громадян функціонує в Україні за підтримки Європейського Союзу і реалізується Міжнародною організацією з міграції (МОМ). Програма має на меті допомогти з облаштуванням на місці українцям, що повернулись із-за кордону і перебувають у скрутній ситуації, знайти своє місце у суспільстві та стати фінансово незалежними.

Реінтеграційна допомога дає можливість:

- отримати першочергову допомогу з облаштування;
- отримати невідкладну медичну допомогу;
- здобути кваліфікацію завдяки професійно-технічним тренінгам;
- пройти освітній курс;
- знайти гідну роботу;
- відкрити власну справу тощо.

У Програмі реінтеграції можуть взяти участь особи, які мають громадянство України та повернулися з країн ЄС в рамках процедури реадмісії або в рамках процедури добровільного повернення. На сьогодні даною Програмою скористалися близько 80000 осіб. Це свідчить про реальну ефективність та дієвість Програми по створенню сприятливих умов для повернення на батьківщину громадян України

- активізація зовнішньої політики держави з метою укладення міжнародних договорів з питань, пов'язаних з регулюванням процесу повернення і захисту прав осіб, депортованих за на-

ціональною ознакою, розроблення і впровадження ефективного механізму виконання таких договорів тощо.

В той же час Державна міграційна служба України в умовах реалізації державної політики у сфері імміграції направляє свою діяльність та застосовує спеціальні публічні заходи щодо:

- стимулює прибуття тих категорій мігрантів в Україну, в яких передусім всім зацікавлена держава та їх інтеграції в українське суспільство;
- стимулює імміграцію діячів науки та культури, кваліфікованих спеціалістів і робітників, гостра потреба в яких є відчутною для національної економіки;
- створює сприятливі умови (зокрема з урахуванням потреб ринку праці) для в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства з метою туризму, навчання, провадження підприємницької діяльності тощо;
- створює для іноземців – громадян України та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на її території, умов для реалізації свободи пересування, вільного вибору місця проживання, права вільного залишення території України (за винятком обмежень, що встановлюються законом);
- забезпечує реалізацію загальноновизнаних міжнародних принципів і норм міжнародного права стосовно захисту прав біженців та осіб, що потребують додаткового чи тимчасового захисту або притулку в Україні, враховуючи принцип не вислання тощо.

Не залишається поза увагою Державної міграційної служби України міграційна політика у сфері внутрішньої міграції, діяльність якої направлена на:

- створення належних умов для реалізації в Україні прав і свобод громадян з метою запобігання їх масовому виїзду за кордон;
- забезпечення ефективного державного регулювання ринку праці з метою збалансування попиту та пропозиції робочої сили на внутрішньому ринку;
- стимулювання раціонального територіального розміщення трудових мігрантів з урахуванням демографічної ситуації в регіонах тощо.

- Заходи державної міграційної політики для внутрішньої міграції:
- розроблення і виконання загальнодержавних і регіональних програм з питань трудової міграції, врахування у загальнодержавних і регіональних програмах положень щодо соціально-економічного покращення міграційної ситуації;
- узгодження державної політики та законодавства з метою забезпечення захисту прав трудових мігрантів, а також покращення доступу до програм охорони здоров'я для всіх трудових мігрантів незалежно від їх правового статусу та покращення умов їх праці;

Трудова міграція пересування особи з метою тимчасового працевлаштування, що супроводжується перетинанням державного кордону (зовнішня трудова міграція) або меж адміністративно-територіальних одиниць України (внутрішня трудова міграція).

Однією з основних причин зовнішньої та внутрішньої трудової міграції громадян України є агресія Російської Федерації та знищення цілого ряду підприємств на Сході країни

Саме тому трудова міграція входить до основних складових державної міграційної політики. На сьогодні на державному рівні вживаються певні заходи спрямовані на те, аби громадяни України поверталися в Україну

- удосконалення законодавства з питань свободи пересування та вільного вибору місця проживання тощо.

2. Визначення квот імміграції на календарний рік.

Квота імміграції – гранична кількість іноземців та осіб без громадянства, яким передбачено надавати дозвіл на імміграцію в Україну протягом календарного року.

Встановлення імміграційної квоти для іноземців та осіб без громадянства та її формування, як правило, виконавчою владою є елементом державної міграційної політики конкретної держави. Однією з основних засад міграційної політики України є регулювання імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства шляхом упорядкування кількісного та якісного складу іммігрантів за допомогою системи диференційованих квот, застосування загальноприйнятого у світі селективного підходу, що забезпечить таку

структуру імміграції, яка відповідатиме національним інтересам держави.

Кабінет Міністрів України формує квоту за пропозицією центральних і місцевих органів виконавчої влади і на підставі аналізу імміграції за попередній рік.

Також зазначимо, що Кабінет Міністрів України дозволив в'їхати до України або залишитися для постійного проживання після отримання незалежності понад 20 тисяч іноземцям і особам без громадянства

Проаналізувавши показники квот імміграції за останні роки можна зробити висновок, що Кабінет Міністрів України спільно з Державною міграційною службою України намагається зменшити граничну чисельність іноземців та осіб без громадянства, запрошуючи лише висококваліфікованих спеціалістів та робітників, в чиїх знаннях та навичках відчувається гостра потреба для економіки України.

3. Прийняття у передбачених законом випадках рішення про оформлення набуття громадянства України, їх скасування.

Треба відзначити, що даний обов'язок Державної міграційної служби України реалізує шляхом підготовки документів на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства – допоміжного органу при Президентові України, який приймає рішення про внесення пропозицій Президентові України щодо задоволення заяв про прийняття до громадянства України, про вихід із громадянства України, подань про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України, або про відсутність підстав для внесення пропозицій главі держави про задоволення таких заяв. У разі прийняття рішення про відсутність підстав для задоволення Президентом України таких заяв, Комісія повертає відповідні документи до Міністерства внутрішніх справ України чи Міністерства закордонних справ України разом із копією прийнятого рішення.

Рішення Комісії разом із підготовленими проектами указів Президента України про прийняття до громадянства України або про припинення громадянства України подаються на розгляд Президентові України.

Разом з тим треба відзначити, що документи про прийняття громадянства подаються до Державної міграційної служби України, перелік яких визначений Порядком провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень. Для прийняття громадянства України особа подає встановлені правовими актами документи.

Особливо треба підкреслити, що на сьогодні для отримання позитивного рішення відносно задоволення заяв про прийняття до громадянства України обов'язково треба пред'явити:

- документ про володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування, який видається в Україні керівником навчального закладу, місцевим органом виконавчої влади України або виконавчим органом місцевого самоврядування;
- копію атестата чи витяг із залікової відомості диплома – для особи, яка має документ про закінчення навчального закладу з вивченням української мови;
- документ, що підтверджує інвалідність, – для особи, яка має фізичні вади (сліпа, глуха, німа);
- документ про наявність законних джерел існування.

За подання заяви та інших документів з питань громадянства сплачується державне мито або консульський збір, документ про сплату якого подається разом із заявами та іншими документами з питань громадянства. Заяву та інші документи з питань громадянства заявник подає особисто. Під час подання заяви та інших документів з питань громадянства пред'являється документ, що посвідчує особу заявника, а також документ про проживання заявника на території України або про його постійне проживання за кордоном.

Підготовлений пакет документів Державна міграційна служба України подає на розгляд Комісії, де приймається відповідне рішення.

Необхідно зазначити, що припинення громадянства України внаслідок його втрати також має чітко встановлену процедуру, за участю Державної міграційної служби України, дипломатичних представництв чи консульських установ України. Вищезазначені органи готують та подають на розгляд Комісії такі документи:

- а) подання про втрату громадянства України;

б) документ, що підтверджує перебування особи у громадянстві України;

в) один із таких документів:

г) документ, що підтверджує добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, разом із документом, який підтверджує, що на момент такого набуття громадянин України досяг повноліття;

д) документ, який підтверджує, що особа набула громадянство України внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів;

е) документ, який підтверджує, що громадянин України добровільно вступив на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є загальним військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою;

є) документ, який підтверджує, що громадянин України внаслідок втрати громадянства України не стане особою без громадянства.

Для скасування рішень про оформлення набуття громадянства України Державною міграційною службою України, дипломатичними представництвами чи консульськими установами України готуються і подаються на розгляд Комісії такі документи:

а) подання про скасування рішення про оформлення набуття громадянства України;

б) документи, які підтверджують, що особа набула громадянство України за територіальним походженням або була поновлена у громадянстві України шляхом обману, внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може набутти громадянства України.

4. Здійснення оформлення і видачі іноземцям та особам без громадянства запрошень для в'їзду в Україну, документів для тимчасового перебування або постійного проживання в Україні, а також за її межі.

З приводу даного питання потрібно зазначити, що наказом МВС України № 11 04 затверджено Правила оформлення і видачі запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну. Ці Правила встановлюють порядок діяльності те-

риторіальних органів і підрозділів Державної міграційної служби України з питань оформлення і видачі запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну.

Запрошення – оформлений відповідно до Правил документ, який є підставою для оформлення в дипломатичному представництві або консульській установі України за кордоном короткострокової візи із зазначенням мети поїздки, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України. Мета поїздки позначається цифрами: 01 – службова, ділова; 03 – приватна; 07 – культурний та спортивний обмін, інша.

Для оформлення запрошення на отримання візи для в'їзду в Україну, юридичні особи, які виступають приймаючою стороною, звертаються до територіальних органів міграційної служби за місцем свого знаходження, а фізичні особи місцем проживання.

Рішення про оформлення запрошень приймають начальники (або їх заступники) територіальних органів чи підрозділів ДМС України стосовно запрошення в Україну іноземців та осіб без громадянства юридичними та фізичними особами на території свого адміністративного обслуговування.

Для оформлення запрошення до територіального органу чи підрозділу ДМС України за місцем свого проживання фізичні особи подають такі документи:

- 1) заяву фізичної особи для оформлення запрошення іноземцю чи особі без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну;
- 2) паспортний документ (після пред'явлення повертається) та копію його сторінок з особистими даними;
- 3) посвідку на постійне чи тимчасове проживання (після пред'явлення повертається) та копію її сторінок з особистими даними (якщо приймаючою стороною є іноземець чи особа без громадянства);
- 4) копію сторінки паспортного документа іноземця або документа, що посвідчує особу без громадянства, з особистими даними особи, що запрошується, з перекладом українською мовою, засвідченим у встановленому порядку;
- 5) інформацію, що підтверджує наявність достатнього фінансового забезпечення для покриття витрат, пов'язаних з перебуванням іноземця та особи без громадянства на території України.

Для оформлення запрошення до територіального органу чи підрозділу ДМС України за місцем своєї реєстрації юридичні особи подають такі документи:

1) клопотання юридичної особи для оформлення запрошення іноземцю чи особі без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну;

2) копію витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;

3) копію розпорядчого документа (наказу, витягу з протоколу, доручення) про призначення працівників, які відповідають за оформлення документів іноземцям та особам без громадянства, засвідчену в установленому законодавством порядку;

4) паспортний документ (після пред'явлення повертається) та копію його сторінок з особистими даними керівника юридичної особи чи уповноваженої особи;

5) копію сторінки паспортного документа іноземця або документа, що посвідчує особу без громадянства, з особистими даними особи, що запрошується, з перекладом українською мовою, засвідченим у встановленому порядку;

б) інформацію, що підтверджує наявність достатнього фінансового забезпечення для покриття витрат, пов'язаних з перебуванням іноземця та особи без громадянства на території України.

За видачу документів громадянам України, іноземцям і особам без громадянства про запрошення в Україну справляється державне мито або подається документ, що підтверджує право на звільнення від його сплати.

Прийняті до розгляду заяви (клопотання) обліковуються в журналі обліку заяв (клопотань) фізичних та юридичних осіб для оформлення запрошення іноземцю чи особі без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну.

Порядковий номер запису в журналі в поточному році є номером обліку клопотань та заяв, який на них проставляється.

Територіальні органи та підрозділи ДМС України оформляють запрошення в строк, що не перевищує двадцять робочих днів з дня звернення.

У разі звернення приймаючої сторони щодо дострокового оформлення запрошення воно оформляється в строк, що не перевищує десяти робочих днів.

За дострокове оформлення запрошення за заявою фізичної особи, яка виступає приймаючою стороною, сплачується державне мито в подвійному розмірі.

Працівник територіального органу чи підрозділу ДМС України, який приймає документи, перевіряє правильність оформлення заяви (клопотання) та наявність усіх необхідних документів, звіряє їх копії з оригіналами (крім копії сторінки паспортного документа іноземця або документа, що посвідчує особу без громадянства, з особистими даними особи, що запрошується), на копіях ставить свій підпис із зазначенням ініціалів, прізвища і посади. Прийняті документи формуються у справу.

Працівники територіальних органів та підрозділів ДМС України розглядають прийняті заяви (клопотання) та проводять перевірку інформації за наявними обліками ДМС України, наданої приймаючою стороною, та даних іноземця чи особи без громадянства, яка запрошується. На зворотному боці клопотання чи заяви проставляють відповідні відмітки про здійснену перевірку.

За результатами розгляду заяви (клопотання) відповідними особами, приймається рішення. Про прийняте рішення у заяві (клопотанні) робиться відмітка із зазначенням дати прийняття рішення.

У разі відмови в оформленні запрошення територіальний орган чи підрозділ ДМС України, який прийняв таке рішення, протягом п'яти робочих днів направляє приймаючій стороні письмове повідомлення із зазначенням підстав відмови.

Запрошення оформляється посадовими особами територіальних органів Державної міграційної служби України на підставі письмового клопотання юридичної особи, або на підставі письмових заяв фізичних осіб, для оформлення запрошення іноземця чи особи без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну.

Заповнення бланків клопотання та заяви може здійснюватися від руки (друкованим шрифтом) українською мовою або з використанням технічних засобів (друкарських машин, комп'ютерів) без використання скорочень та аббревіатур (виправлення та корегування в бланках не допускаються).

Щороку Державною Міграційною службою України спільно з Державною прикордонною службою проводяться операції «Студент», «Мігрант» та інші з метою дослідження реального стану справ у сфері перебування іноземців в Україні та запобігти правопорушенням у сфері незаконного перетину кордону з використанням запрошень для в'їзду в Україну.

Так, за час проведення першої операції «Студент» тільки за результатами співбесід було відмовлено у в'їзді в Україну 175 іноземцям – потенційним незаконним мігрантам. Вони мали дійсні українські візи та запрошення на в'їзд, але не змогли пояснити мети поїздки до нашої країни. У пунктах пропуску через державний кордон затримано понад 2000 іноземців, з країн Південно-Східної Азії та Африки, які використовували чужі та підроблені документи нібито для навчання у вищих навчальних закладах України.

Протягом осіннього періоду проведення операції «Студент» співробітниками Державної прикордонної служби та Державної міграційної служби України припинено діяльність багатьох організованих злочинних груп. Викриття та притягнення до кримінальної відповідальності організаторів та пособників угруповань, які займалися переправленням мігрантів використовуючи запрошення для в'їзду іноземців в Україну, привело до значного зниження потоків незаконної міграції територією України. Однією з популярних схем є прибуття іноземних громадян на навчання.

Загалом на сьогодні порушено понад 950 кримінальних справ за статтею 332 Кримінального кодексу України («Незаконне переправлення осіб через державний кордон України») та притягнуто до кримінальної відповідальності понад 600 осіб – здебільшого це жителі прикордонних районів, які були організаторами, пособниками та переправниками мігрантів.

З приводу документів для тимчасового перебування або постійного проживання в Україні потрібно зазначити, що такими документами є посвідки на тимчасове або постійне проживання.

Порядок оформлення і видачі посвідки на тимчасове проживання в Україні регламентується наказом МВС України від 15 липня 2013 року № 681. Відповідно до Порядку іноземцеві чи особі без громадянства, може бути надана посвідка якщо особа прибула до України з метою працевлаштування на підставі дозволу центру зай-

нятості про використання праці іноземця чи особи без громадянства, для участі в реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, для роботи в релігійних організаціях на території України, в представництві іноземного суб'єкта господарювання, філії або представництві іноземного банку та в інших випадках, якщо це передбачено міжнародними договорами України тощо.

Для оформлення посвідки на тимчасове проживання до територіального органу Державної міграційної служби України за місцем проживання іноземця або особи без громадянства заявником подається певний перелік документів.

За результатами розгляду питання видачі посвідки у строк не більше 15 днів з дня подачі всіх необхідних документів приймається рішення про видачу або відмову у видачі посвідки

Про прийняте рішення робиться відмітка із зазначенням терміну, до якого видається посвідка, або причини відмови в її видачі. Територіальні органи ДМС України оформлюють посвідку встановленого зразка. Заповнення бланків посвідок може здійснюватися від руки (друкованим шрифтом) українською мовою або з використанням технічних засобів (друкарських машинок, комп'ютерів) без використання скорочень або аббревіатур (виправлення та корегування в бланках не допускаються).

Посвідка іноземцям та особам без громадянства, видається на термін дії дозволу на використання праці іноземця чи особи без громадянства та продовжується в разі продовження терміну дії цього дозволу, або на період виконання проекту міжнародної технічної допомоги. Усім іншим категоріям іноземців та особам без громадянства посвідка видається терміном на один рік та може бути продовжена ще на один рік. Після закінчення терміну дії посвідки іноземець чи особа без громадянства повинна в семиденний строк знятися з реєстрації місця проживання та виїхати за межі України.

Що стосується посвідки на постійне проживання, то потрібно зазначити, що згідно з Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземці та особи без громадянства, які іммігрували на постійне проживання отримують посвідку на постійне проживання. Порядок видачі посвідки на постійне проживання та вирішення інших питань, пов'язаних з імміграцією інозем-

ців та осіб без громадянства, визначається Законом України «Про імміграцію».

Відповідно до вказаного нормативно-правового акту посвідка на постійне проживання – це документ, що підтверджує право іноземця чи особи без громадянства на постійне проживання в Україні.

Слід виділити основні переваги отримання посвідки на постійне проживання іноземними громадянами, серед яких: відсутність необхідності отримання візи для в'їзду в Україну (для громадян з країн, щодо яких встановлено візовий режим в'їзду на територію України), строки перебування на території України не обмежуються строками короткотермінового перебування на території України (90 днів зі 180 з дати першого в'їзду), відсутність необхідності отримання дозволу на використання праці іноземного громадянина (дозволу на працевлаштування) при офіційному працевлаштуванні в Україні, а також відсутність обмежень щодо сумісництва посад, обумовлених дозволом на працевлаштування, а також інші переваги.

Після отримання дозволу на імміграцію іноземний громадянин, який постійно проживає за межами України, звертається до дипломатичного представництва чи консульської установи України та отримує імміграційну візу, що є чинною протягом року з дня її оформлення.

На підставі вказаної візи іноземний громадянин в'їжджає на територію України у встановленому порядку та протягом п'яти робочих днів з дати прибуття на територію України повинен звернутися за місцем проживання до Державної міграційної служби України із заявою про видачу йому посвідки на постійне проживання. Перелік документів, необхідних для отримання посвідки на постійне проживання в Україні може варіюватися в залежності від того, за яким критерієм відповідний іноземний громадянин має право на отримання вказаної посвідки – Забезпечення виконання законодавства про біженців.

Україна як член європейського співтовариства активно співпрацює щодо питання захисту справ біженців та інших категорій мігрантів з Організацією Об'єднаних націй та іншими міжнародними організаціями. Основним суб'єктом на якого покладаються реаліза-

ція даного напрямку діяльності є Державна міграційна служба України.

Процес розробки міжнародного законодавства, конвенцій та інструкцій щодо захисту біженців розпочався на початку ХХ століття за ініціативи Ліги Націй, попередниці Організації Об'єднаних Націй. Першим міжнародним документом щодо основоположних аспектів життя біженців була Конвенція «Про статус біженців», ухвалена 28 липня 1951 року спеціальною конференцією ООН. Україна до виконання положень вищезазначеної Конвенції приєдналась у січні 2002 року.

Проблема біженців є дуже актуальною і для України. У зв'язку з цим Верховна Рада України 08 липня 2011 року прийняла новий Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», у якому визначений статус біженця і регламентована процедура одержання статусу біженця в Україні, також зазначається, що основним органом, який відповідає за міграційні процеси в країні є Державна міграційна служба України.

У вищезазначеному Законі наведено поняття «біженець» – це особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Особа, яка з наміром бути визнаною біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту, перетнула державний кордон України повинна протягом п'яти робочих днів звернутися до Державної міграційної служби України із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Заява про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, – заява-анкета встановленого зразка, в якій іноземець або особа без громадянства просить визнати його біженцем або

особою, яка потребує додаткового захисту, із зазначенням та обґрунтуванням однієї з підстав для такого визнання.

У разі відсутності у заявника документів, що посвідчують особу, або якщо такі документи є фальшивими, для встановлення особи заявника Державна міграційна служба України спільно з відповідними органами Служби безпеки України згідно із законодавством проводиться ідентифікація особи.

Варто зазначити, що ідентифікація особи – це заходи, пов'язані із встановленням органами виконавчої влади особи заявника, який звернувся із заявою про визнання його біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і не має документів, що посвідчують його особу, або такі документи фальшиві.

Державна міграційна служба України прийнявши до розгляду заяву іноземця чи особи без громадянства про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, видає заявникові довідку про звернення за захистом в Україні та реєструє заявника. Протягом п'ятнадцяти робочих днів з дня реєстрації заяви проводиться співбесіда із заявником, розглядаються відомості, наведені в заяві, та інші документи, вимагаються додаткові відомості та приймається рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або про відмову в оформленні документів для вирішення зазначеного питання.

Рішення за заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, приймається протягом місяця з дня отримання особової справи заявника та письмового висновку Державної міграційної служби України. Строк прийняття рішення може бути продовжено, але не більш як до трьох місяців.

Протягом семи робочих днів з дня отримання рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, видає кожній особі, яка досягла шістнадцятирічного віку, посвідчення біженця чи посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту.

Потрібно сказати, що посвідчення біженця, або особи якій надано інші форми захисту – це паспортний документ, що посвідчує особу його власника та підтверджує факт визнання його біженцем, або особою, яка потребує тимчасового захисту в Україні і є дійсним для реалізації прав та виконання обов'язків.

Підводячи підсумки вищенаведеного необхідно зауважити, що за десять років з часу приєднання України до Конвенції ООН в Україні ще не розбудована в повному обсязі система ефективного надання допомоги шукачам притулку. Попри те, що міжнародні та національні правозахисні організації регулярно критикують Україну за масові і грубі порушення прав біженців та шукачів притулку наша держава не робить нічого для покращення практики дотримання прав біженців.

Набуття статусу біженця є надто політизованим і залежним від волі спецслужб, що суперечить принципам міжнародного захисту біженців. Україна регулярно застосовує практику групового повернення шукачів притулку до країн походження, де їм загрожують катування чи смерть.

Станом на кінець 2021 року, на території України проживало 2391 офіційно зареєстрованих біженців та осіб з додатковим захистом та близько 2 700 шукачів притулку. Вони були дуже різними, включали людей з 60 країн світу, у тому самотніх чоловіків працездатного віку. Жінки та дівчата склали 23% цих людей.

Після початку повномасштабного вторгнення в Україну 24 лютого 2022 року, чимало біженців та шукачів притулку були змушені знову покинути свої домівки у пошуках безпеки, захисту та допомоги. У перші 5 тижнів вторгнення понад 4 млн людей – громадян України та біженців в Україні, а також шукачів притулку, виїхали за кордон до сусідніх країн, і ще більше були переміщені в межах України. У контексті нинішньої ситуації та враховуючи масштаби гуманітарних потреб, УВКБ ООН продовжує надавати допомогу особам, яким раніше був наданий захист Україною, а також шукачам притулку, які лишаються на території України. Партнерські організації УВКБ ООН, які займаються соціальною та правовою допомогою, продовжують свою діяльність, хоча й самі були змушені покинути свої домівки.

УВКБ ООН нині намагається перевірити присутність підмандатних осіб в Україні для кращого реагування на їхні термінові потреби, і закликає усіх біженців та шукачів притулку тримати зв'язок з партнерськими організаціями УВКБ ООН, щоб дозволити агенції вчасно надавати допомогу. На сьогодні в Україні перебуває 2435 офіційно зареєстрованих біженців. Найбільша кількість з країн Азії –

2020 осіб, Африки – 258 осіб, Країн Європи – 137 осіб, інші країни – 20 осіб.

Поодинокими досягненнями за ці роки є поступове становлення системи міграційної служби в Україні та чітка процедура подання документів в офіційні органи біженцями, що на нашу думку, в майбутньому виправить ситуацію.

– Проводити перевірки стану додержання органами виконавчої влади, громадянами, підприємствами, установами та організаціями вимог законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Державна міграційна служба України є суб'єктом контрольних наглядних функцій, що проявляються у вигляді спостереження за дотриманням законодавства щодо правил перебування іноземних громадян та осіб без громадянства на території України. З метою запобігання порушенням законодавства про правовий статус іноземців, розкриття і припинення злочинів та інших правопорушень, що вчиняються іноземцями та особами без громадянства, у тому числі у співучасті з громадянами України, зміцнення контролю за створенням і функціонуванням спільних підприємств та компаній, сфера діяльності яких пов'язана з іноземним туризмом, навчальних закладів, що здійснюють підготовку іноземців, у 2011 році по всій території нашої держави проводилась оперативно-профілактична операція «Мігрант».

Як приклад можна привести проведення операції «Мігрант» в м. Києві. Працівники Державної міграційної служби України спільно з працівниками Державної автомобільної інспекції під час операції проводили ретельні перевірки з метою встановлення шляхів та маршрутів перевезення нелегальних мігрантів, транспортних засобів та їх власників, які здійснювали перевезення (надавали транспорт). З початку проведення операції «Мігрант» в столиці, співробітниками ДАІ виявлено та задокументовано 333 особи за підозрою порушення законодавства про правовий статус іноземців.

На водіїв складено 6 адміністративних протоколів за перевезення іноземців, які нелегально перебувають на території України.

Ще одним напрямком роботи Державної міграційної служби України, що проводилась в рамках щорічної загальнодержавної опера-

ції «Мігрант», була перевірка готелів, гуртожитків, приватного житлового фонду та інших закладів, що надають готельні послуги з метою виявлення серед них таких, що надають послуги іноземцям, які незаконно перебувають на території. Під час роботи по виявленню груп нелегальних мігрантів, каналів незаконної міграції іноземців в Україну, встановлення організаторів та підсобників незаконного переміщення осіб через державний кордон, зусилля були спрямовані на відпрацювання організованих злочинних угруповань з міжрегіональними та міждержавними зв'язками.

Перевірялись комерційні підприємства, засновниками яких є іноземні громадяни, відпрацьовувались речові та продовольчі ринки з метою встановлення законності отримання іноземцями та особами без громадянства дозволів на здійснення підприємницької діяльності, залізничні станції, автовокзали, пасажирські поїзди та автотранспорт, з метою виявлення випадків перевезення та переховування іноземців, які незаконно перебувають на території України.

– Брати участь у межах компетенції в проведенні ліцензування навчальних закладів, здійснювати перевірки діяльності юридичних осіб, які займаються посередництвом у наборі іноземців на навчання, а також навчальних закладів на предмет дотримання законодавства щодо прийому на навчання іноземних студентів, перевіряти законність перебування і навчання студентів-іноземців у навчальних закладах України тощо.

Державна міграційна служба України в результаті реалізації зазначеного обов'язку здійснює контроль за перебуванням іноземних студентів у державі; виявляє та припиняє правопорушення з боку іноземних громадян та посадових осіб вищих навчальних закладів, що займаються набором іноземців для навчання в Україні; виявляє незаконних мігрантів, у тому числі колишніх студентів; здійснює постановку на облік виявлених нелегальних мігрантів та осіб без громадянства; скорочує іноземцям термін перебування в Україні; здійснює видворення іноземців за межі держави (у т.ч. у примусовому порядку), зокрема, колишніх студентів.

Згідно з даними Міністерства освіти і науки до початку вторгнення Російської Федерації у 195 вищих навчальних закладах України навчалися 46 600 іноземців. Протягом цього року Україна прийняла іноземних студентів із 134 держав світу, більшість із них

– з країн Азії та Африки. Найбільша кількість іноземців – громадяни Китаю (близько 6000) та Туркменістану (близько 5000), а також Російської Федерації – 3500 осіб та Індії – 3000 студентів. Більшість із них навчається в університетах Харкова, Києва, Одеси, Луганська та Донецька.

Харківська область є одним з найбільших центрів навчання іноземних студентів. Аналіз міграційного стану в Харківській області показав, що найбільшу кількість з тимчасово перебуваючих в Україні іноземців становлять іноземні студенти – 13136 громадян (48,8% від загальної кількості іноземців), які навчаються у 36 навчальних закладах регіону. Іноземних громадян приймають на навчання 11 академій, 15 університетів, 3 інститути, 3 технікуми, 3 училища та УНВЦ «Укртехпрогрес».

Найбільшу кількість студентів склали представники Туркменістану (2576), Китаю (1592), Іраку (1219), В'єтнаму (885), Марокко (657), Нігерії (645), Йорданії (643), Російської Федерації (507), Лівану (390), Сирії (337) та Індії (274).

За результатами перевірки практично у кожному навчальному закладі виявлено ряд порушень Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та Положення «Про прийом іноземців та осіб без громадянства на навчання у вищі навчальні заклади».

У зв'язку з чим працівниками Державної міграційної служби України притягнуто до адміністративної відповідальності 1098 іноземних студентів за ст. 203 (Порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України) КУпАП, якими допущені порушення термінів продовження реєстрації паспортних документів або які проживають не за місцем реєстрації, а також 25 посадових осіб вищих навчальних закладів за ст. 204 (Порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів) Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими допущені порушення порядку набору

іноземців на навчання та невжиття заходів щодо забезпечення своєчасної реєстрації паспортних документів іноземних студентів.

– Здійснення відповідно до закону заходів щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства;

Нелегальна міграція є проблемою як національного, так і міжнародного характеру, з чого випливає необхідність її регулювання і на універсальному правовому рівні. До універсальних правових норм переважно відносяться міжнародні договори, прийняті в рамках Організації Об'єднаних націй. Нормативно-правове регулювання процесів нелегальної міграції на універсальному рівні було здійснено шляхом прийняття резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15.11.2000 Конвенції Організації Об'єднаних націй проти транснаціональної організованої злочинності та протоколів, що її доповнюють. Універсальні правові норми Конвенції, створені для регулювання процесів нелегальної міграції, є в Протоколі проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітрю. Обидва нормативні документи було ратифіковано Україною в Законі України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності та протоколів, що її доповнюють (Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї і Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітрю)».

Мета Протоколу Конвенції полягає у попередженні незаконного ввозу мігрантів і боротьбі з ним, а також у заохоченні співпраці між Державами – учасницями у досягненні цих цілей при забезпеченні захисту прав незаконно ввезених мігрантів.

Участь України у міжнародній співпраці щодо боротьби з нелегальною міграцією лише започатковується. Підписання Протоколу нашою державою є значним кроком на шляху формування законодавства, спрямованого на боротьбу з нелегальною міграцією.

Що ж стосується національного аспекту вказаної проблематики, то необхідно зазначити, що 22 вересня 2011 року вступив в силу новий Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Документом передбачено створення належних правових засад посилення боротьби з нелегальною міграцією, поліпшення управління міграційними процесами, посилення юридичної відповідальності за правопорушення у цій сфері, активізації двосторонніх кон-

тактів у всіх сферах міжнародних відносин, посилення юридичної відповідальності як іноземців, так і громадян України за порушення міграційного законодавства.

Запобігання та протидія незаконній (нелегальній) міграції являється одним із головних обов'язків Державної міграційної служби України. Для реалізації даного напрямку діяльності щороку, в усіх областях систематично проводяться спеціальні операції «нелегал». Основною метою цих операцій є забезпечення контролю за перебуванням в Україні іноземних громадян та вияв нелегальних мігрантів, запобігання порушенням законодавства про правовий статус іноземців, розкриття та припинення злочинів та інших правопорушень, що скоюються іноземцями та особами без громадянства тощо.

Здійснення оформлення і видачу громадянам України, які постійно проживають в Україні, документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, затримання видача та вилучення зазначених документів у передбачених законодавством випадках.

Паспорт громадянина України є документом, що посвідчує особу власника та підтверджує громадянство України. Паспорт видається кожному громадянину України паспортною службою органів внутрішніх справ після досягнення 16 – річного віку.

Документом, що посвідчує особу громадянина України за кордоном і при перетинанні державного кордону України, є паспорт громадянина України для виїзду за кордон або дипломатичний і службовий паспорти, посвідчення особи моряка і проїзний документ дитини.

На сьогодні в Україні введено нові паспорти, які не вимагають при досягненні громадянином 25-ти та 45-ти річного віку, необхідно у місячний термін вклеїти до паспорта нові фотокартки.

Також, працівники Державної міграційної служби України мають право притягнути особу до відповідальності за необережне поводження з паспортом, яке призвело до його псування або втрати. За таке порушення передбачена адміністративна відповідальність у вигляді попередження або накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 198 КУпАП).

Паспорт особи, яка припинила громадянство України, підлягає поверненню до паспортної служби. Паспорт померлого здається до

органів запису актів громадянського стану, який після реєстрації смерті громадянина надсилає його до паспортної служби.

В особи, взятої під варту або засудженої до позбавлення волі, паспорт вилучається органами дізнання, попереднього слідства або судом. При звільненні з-під варти чи від відбування покарання паспорт повертається його власникові.

– Забезпечує функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

Сьогодні в Україні існує 2 види закладів утримання мігрантів, які знаходяться під юрисдикцією Державної міграційної служби. Це відповідно:

- пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;
- пункти тимчасового розміщення біженців.

27 квітня 2011 року, за розпорядженням Кабінету Міністрів України № 370-р «Про передачу цілісних майнових комплексів пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, до сфери управління Державної міграційної служби», цілісні майнові комплекси пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, розташовані у с. Журавичі Ківерцівського району Волинської області та с. Розсудів Ріпкинського району Чернігівської області, були передані до сфери управління Державної міграційної служби.

Два пункти тимчасового перебування розраховано на 339 осіб. Розсудівський пункт тимчасового перебування іноземців представляє собою комплекс з відремонтованих військових казарм, що розташований в дуже ізольованій, лісистій місцевості поблизу Чернігова, та може розміщувати до 208 осіб.

Пункт тимчасового перебування іноземців у Журавичах Волинської області також представляє собою ряд будівель з відремонтованих військовий казарм, що розташовані в сосновому лісі неподалік м. Луцьк, заклад розрахований на 181 особу.

Пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, є державною установою, призначеною для тимчасового тримання іноземців та осіб без гро-

мадянства, які незаконно перебувають в Україні і підлягають адміністративному видворенню за її межі в примусовому порядку.

Іноземці, які незаконно перебувають в Україні, поміщаються до пункту тимчасового перебування на період, необхідний для підготовки їх видворення за межі держави в примусовому порядку. Строк тримання іноземця у зазначених пунктах не може перевищувати 6 місяців і починає обраховуватись з моменту його затримання (передачі в порядку реадмісії).

У разі відсутності вільних місць адміністрація у зазначених пунктах повідомляє про це міграційну службу для прийняття рішення щодо можливого направлення іноземця до іншого пункту тимчасового перебування.

Поміщенню до зазначених пунктів не підлягають діти-іноземці, які розлучені з сім'єю. Вони направляються до притулків для неповнолітніх служби у справах дітей.

Пункти тимчасового розміщення біженців – місце тимчасового розміщення осіб, які подали заяву про надання статусу біженця, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця та яким надано в Україні статус біженця в установленому порядку.

Основним завданням пункту є приймання й тимчасове розміщення, на строк не більше трьох місяців, осіб, які подали заяву про надання статусу біженця, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця та яким надано в Україні статус біженця. Підставою для розміщення у пункті є направлення органу міграційної служби та документ, що підтверджує особу прибулого.

Органи міграційної служби, які не мають у своєму підпорядкуванні пунктів, направляють зазначених осіб до пунктів, що розташовані в інших областях, містах. Направлення у пункт дійсне протягом 5 діб з дня його видачі. Термін чинності направлення може бути продовжений місцевим органом міграційної служби до одного місяця за наявності поважних причин.

На даний час в Україні діє два пункти тимчасового розміщення біженців: у м. Одеса на 200 місць та у Закарпатській області (м. Мукачево та с. Перечни) на 130 місць.

– Здійснювати на підставах та в порядку, установлених законами, особистий огляд затриманих, а також оглядати і в разі потреби вилучати речі, що можуть бути речовими доказами або заподіяти шкоду здоров'ю людей.

Особистий огляд провадитися уповноваженими на те посадовими особами Державної міграційної служби України.

Огляд – це визначений законом чи іншими нормативно-правовими актами обов'язок громадян пред'явити певну річ, документи на вимогу уповноважених осіб. У випадку, коли особа добровільно не виконує вимогу посадової особи щодо огляду (відповідних речей або особистого), можливий примусовий огляд. Огляд провадиться у присутності двох понятих.

Огляд речей, ручного багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється, як правило, у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові з участю двох понятих під час відсутності власника (володільця). Про особистий огляд, огляд речей складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання.

Особистий огляд здійснюється уповноваженою особою однієї статі з особою, яку оглядають, у присутності понятих тієї самої статі в приміщенні або в інших місцях, які виключають доступ сторонніх і відповідають вимогам санітарії і гігієни. Забороняється здійснювати в одному приміщенні одночасно особистий огляд кількох осіб. При проведенні особистого огляду не допускаються дії, які принижують гідність особи або небезпечні для її здоров'я.

Огляд речей здійснюється, як правило, у присутності особи, у власності (володінні) вони є. Однак, у невідкладних випадках можливий огляд речей за відсутності власника (володільця). Уповноважена особа має право здійснити огляд речей у випадку, якщо закінчився строк їх зберігання у камері схову, встановити власника речей не вдалося, є достатні дані вважати, що у речах є вибухові речовини, а також в прямо передбачених законом випадках. В такому разі, огляд здійснюється обов'язково за участю двох понятих. Огляд ре-

чей повинен бути обережним, особи, який спрямований його проводять повинні не допускати їх пошкодження.

– Здійснювати на підставах і на строки, визначені законами, адміністративне затримання осіб за порушення вимог 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;

З метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складання його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення допускається адміністративне затримання особи.

Затриманням в адміністративному праві називається допоміжний захід адміністративного припинення загального призначення (захід забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення), який полягає у тимчасовому обмеженні свободи пересування і місцезнаходження і застосовується в разі, коли інші заходи адміністративного припинення неефективні для забезпечення належного виконання провадження в справі про адміністративне правопорушення і забезпечення притягнення правопорушника до відповідальності. Адміністративне затримання можливе лише в разі вчинення адміністративного правопорушення.

Іноземці та особи без громадянства в разі незаконного перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України затримуються та в разі, якщо порушення ними законодавства України не передбачає кримінальної відповідальності, повертаються до країни попереднього перебування у встановленому порядку.

Таким іноземцям та особам без громадянства забороняється в'їзд в Україну строком на три роки. Відомості про них у встановленому законодавством порядку вносяться до бази даних осіб, яким не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежується право виїзду з України.

Особи, щодо яких застосовано адміністративне затримання, утримаються в камерах для затриманих або в інших приміщеннях, які спеціально обладнані з такою метою.

Адміністративне затримання проводиться посадовими особами міграційної служби України за порушення вимог законодавства у сфері міграції (імміграції та еміграції). Про адміністративне затримання складається установленої форми протокол, в якому зазначаються дата і місце його складення; посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу затриманого; час і мотиви затримання. Протокол підписується посадовою особою, яка його склала, і затриманим. Якщо той відмовляється підписати протокол, в ньому робиться відповідний запис.

Термін адміністративного затримання не може тривати понад три години. Проте, чинним законодавством передбачено, що у виняткових випадках у зв'язку з особливою потребою можуть бути встановлені інші терміни. Наприклад, осіб, які порушили прикордонний режим або режим у пунктах пропускання через державний кордон, можна затримати на термін до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення – до трьох діб з повідомленням про не письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання або на термін до десяти діб із санкції прокурора, якщо правопорушники не мають документів, що посвідчують їх особу [165].

Для виконання завдань покладених на Державну міграційну службу України вона має право:

- залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців (за їх згодою) працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади;
- одержувати інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб;
- скликати наради, створювати комісії та робочі групи;
- користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, у тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

- вимагати від фізичних осіб припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню повноважень Державної міграційної служби України;
- у випадках та в порядку, передбачених законами України, розглядати справи про правопорушення, накладати стягнення або передавати матеріали про правопорушення на розгляд інших уповноважених органів виконавчої влади або судів;
- тримати осіб, затриманих в адміністративному порядку, в спеціально обладнаних для цих цілей приміщеннях;
- запрошувати осіб до Державної міграційної служби України для з'ясування обставин скоєння правопорушень, розгляд яких належить до компетенції Державної міграційної служби. У разі потреби з'ясування обставин зазначених порушень може здійснюватися і в інших місцях;
- співпрацювати відповідно до законодавства з іноземними дипломатичними і консульськими установами в питаннях, що належать до компетенції Державної міграційної служби України і стосуються обмеження чи поновлення прав іноземців та осіб без громадянства;
- за згодою власника, а в інших випадках – за рішенням суду, обстежувати жилі, службові, виробничі та інші приміщення, території і земельні ділянки, що використовуються для розміщення та проживання/ перебування мігрантів;
- проводити фотографування, звукозапис, відеозйомку та дактилоскопію відповідних категорій мігрантів;
- використовувати транспортні засоби спеціалізованого призначення із символікою Державної міграційної служби, обладнані спеціальними світловими та звуковими сигнальними пристроями;
- морально і матеріально заохочувати службових осіб Державної міграційної служби та інших осіб за заслуги по забезпеченню дотримання законодавства у сфері міграції та громадянства, представляти їх у встановленому порядку до державних нагород;
- надавати платні адміністративні послуги згідно із законодавством.

Також Державна міграційна служба України має право одноразово використати персональні дані Державного реєстру виборців для первинного наповнення бази даних Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування після її створення.

Підводячи підсумок розгляду прав та обов'язків Державної міграційної служби України потрібно підкреслити, що в нормативних документах немає чіткого розподілу між правами та обов'язками, не чітко визначено повноваження, досить багато пунктів дублюють права та обов'язки підрозділів інших міністерств та відомств, не допрацьовано механізм реалізації деяких частин Положення про Державну міграційну службу України, що ускладнює виконання завдань покладених на дану службу.

Для більш повного розкриття змісту даного питання треба зупинитися на правах та обов'язках посадових осіб Державної міграційної служби України.

На нашу думку, права є основним елементом правового статусу посадових осіб, що розкриває демократизм державної служби й обумовлює її ефективне функціонування. Посадові особи міграційної служби отримують свої права від держави для забезпечення прав і свобод громадян, виконання службових обов'язків з метою забезпечення публічних інтересів. У зв'язку з цим вони повинні бути політично нейтральними, неупередженими державними службовцями, які діють виважено і результативно, дотримуються етичних вимог, підвищують авторитет державної служби, зміцнюють репутацію державного службовця міграційної служби.

Слід зазначити, що у положенні «Про Державну міграційну службу»,) недоліком є те, що права та обов'язки посадових осіб визначені не в повному обсязі. В результаті чого ускладнюється їх розуміння та реалізація. Крім цього, у нормативних документах не завжди проводиться чітке розмежування службових обов'язків і прав посадових осіб міграційної служби. Така ситуація має негативні наслідки, оскільки трапляються випадки, коли службовий обов'язок розцінюється як право посадової особи на вчинення відповідних дій, що може привести до бездіяльності і як слід до безвідповідальності посадової особи стосовно вирішення тих чи інших питань службової діяльності.

В науковій літературі існує декілька класифікацій прав державних службовців. Так, О.І. Бедний за колом посад, на які ці права поширюються, виділяє такі їх групи: 1) основні права, які закріплюються в найбільш загальних нормативно-правових актах, як правило, законах та поширюються на всіх службовців, які займають посади відповідно в державних органах або в органах місцевого самоврядування; 2) спеціальні права, які закріплюються в загальних нормативно-правових актах, які регулюють правовий статус окремих державних органів та їх службовців; 3) посадові права, які закріплюються, як правило, в локальних нормативно-правових актах, зокрема у посадових інструкціях та стосуються конкретних службовців, які займають відповідні посади.

О. Ю. Оболенський права державного службовця, в тому числі посадової особи Державної міграційної служби України, поділяє на три групи:

- права, які забезпечують розуміння службовцями свого правового статусу та його правовий захист (ознайомлення з документами, які визначають його права та обов'язки на державній посаді державної служби; проведення на його вимогу службового розслідування для спростування відомостей, які плямують його честь і гідність; право на звертання державного службовця до відповідних органів державної влади або до суду для вирішення спорів, що пов'язані з державною службою тощо);
- права, які сприяють безпосередньому виконанню службових обов'язків (одержання в установленому порядку інформації та матеріалів, необхідних для виконання посадових обов'язків; відвідування в установленому порядку для виконання посадових обов'язків підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності; прийняття рішень і участь у їх підготовці відповідно до посадових обов'язків; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації тощо);
- права, які сприяють посиленню посадової активності державного службовця, реалізації його конституційних прав і свобод, які забезпечують соціальні гарантії державного службовця (участь за своєю ініціативою в конкурсі на заміщення вакантної посади; просування по службі, збільшення заробітної пла-

ти з урахуванням результатів і стажу роботи, рівня кваліфікації; пенсійне забезпечення з урахуванням стажу державної служби; об'єднання в професійні спілки; право на заробітну плату; право на щорічну оплачувану відпустку тощо).

Ю.П. Битяк, права службовців поділяє на: загальні, які надані всім державним службовцям, і спеціальні (конкретні), які визначаються для кожного службовця залежно від посади, яку він займає.

А.Г. Кабанець, права державних службовців поділяє на:

- загальногромадянські (державні службовці користуються правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України);
- загально-службові (брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень; отримувати від державних органів, підприємств, установ і організацій інформацію, органів місцевого самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції; відвідувати в установленому порядку для виконання посадових обов'язків підприємства, установи й організації незалежно від прав власності та ін.);
- особисті, які поділяються на три групи: а) ті, які пов'язані з кар'єрою державного службовця; б) які пов'язані з реалізацією його прав на пенсійне забезпечення, відпочинок, пільги; в) які пов'язані з реалізацією його прав на соціальний захист).

Проаналізувавши основні положення досліджень вчених з даного питання слід зазначити, що права посадових осіб міграційної служби доцільно поділити на дві групи: загальні, тобто ті, які мають усі посадові особи незалежно від місця служби чи займаної посади, та спеціальні (спеціалізовані), які залежать від органу в якому проходить службу посадова особа та від посади, яку вона займає.

Так, до загальних прав посадових осіб Державної міграційної служби ми відносимо такі:

- користуватися правами і свободами, що гарантуються громадянам України Конституцією і законами України;
- брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень управлінських рішень;
- одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування

необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції;

- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;
- вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця;
- розпоряджатися фінансовими та матеріальними ресурсами; представляти інтереси міграційної служби;
- застосовувати заохочення та дисциплінарні стягнення;
- здійснювати заходи щодо виявлення, попередження та припинення корупції, інших протиправних дій з боку підлеглих працівників;
- розглядати звернення фізичних чи юридичних осіб; на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу;
- мати захист своїх законних прав та інтересів у вищестоящих державних органах та у судовому порядку тощо.

Службові права посадових осіб Державної міграційної служби діалектично пов'язані з їх службовими обов'язками. Отже розглянемо обов'язки посадових осіб Державної міграційної служби України, які найбільш яскраво характеризують сутність їх службової діяльності, адже держава приймає на роботу службовців саме з метою виконання певних службових обов'язків.

Як зазначають у своєму підручнику О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко обов'язок – міра необхідної поведінки, що є гарантією реалізації суб'єктами наданих їм прав. Тобто, це об'єктивно необхідна та можлива поведінка, котра забезпечує реальність можливостей, наданих суспільством та державою окремій особі. У разі позитивного ставлення до необхідності виконання обов'язків їх реалізація настає лише за певних умов, що передбачені правовою нормою. Держава у системі обов'язків визначає доцільний, соціально корисний та необхідний варіант поведінки. Нормами реалізації обов'язку є дотримання певних зобов'язань, які мають форму заборон, та виконання активних обов'язків, що існують як зобов'язання.

Що стосується службових обов'язків, то в юридичній літературі, як правило виділяють три групи:

1) основні, які закріплюються в найбільш загальних нормативно-правових актах, як правило, законах та поширюються на всіх служ-

бовців, які займають посади в державних органах або в органах місцевого самоврядування;

2) спеціальні, які закріплюються в загальних нормативно-правових актах, які регулюють правовий статус окремих державних органів та їх службовців;

3) посадові, які закріплюються, в локальних нормативно-правових актах – посадових інструкціях та стосуються конкретних службовців, які займають відповідні посади.

Проаналізувавши зазначені положення стосовно обов'язків посадових осіб Державної міграційної служби України, вважаємо за можливе віднести до них наступні:

- додержання Конституції України, законодавчих та підзаконних актів;
- забезпечення ефективної роботи та виконання завдань міграційної служби; недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина під час професійної діяльності;
- своєчасне і точне виконання рішень державних органів, розпоряджень і вказівок вищестоящих керівників;
- дотримання правил щодо збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню;
- виконання своїх посадових обов'язків неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не проявляти прихильність до окремих фізичних або юридичних осіб тощо.

6 Структура Державної міграційної служби

Відповідно до законодавства та нормативних документів стосовно діяльності Державної міграційної служби на сьогодні в Україні існує наступна структура цієї державної установи

- Апарат ДМС
- Територіальні органи ДМС
- Пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства
- Пункти тимчасового розміщення біженців
- Державне підприємство «Документ»
- Державна науково-виробнича корпорація «Київський інститут автоматики»

Апарат Державної міграційної служби

Керівництво

1.1 Голова Державної міграційної служби України

1.2 Перший заступник Голови Державної міграційної служби

України 1.3 Заступник Голови Державної міграційної служби України

1.4 Заступник Голови Державної міграційної служби України

2 Департамент організаційного забезпечення:

2.1 Управління інформаційно-аналітичного забезпечення та взаємодії з територіальними органами

2.1.1 Відділ інформаційно-аналітичного забезпечення та взаємодії з територіальними органами

2.1.2 Відділ статистичної роботи та моніторингу міграційних процесів

2.1.3 Відділ планування та контролю

2.2 Управління організаційної роботи

2.2.1 Відділ документального забезпечення та архівної роботи

2.2.2 Відділ забезпечення діяльності керівництва Державної міграційної служби

2.2.3 Відділ з питань дотримання гендерної рівності та опрацювання звернень громадян, інформаційних запитів

3 Департамент інформатизації, телекомунікацій та захисту інформації:

3.1 Відділ інформатизації, цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації

3.2 Відділ телекомунікацій та технічного забезпечення

3.3 Відділ «Головний обчислювальний центр»

3.4 Відділ супроводження функціонування ЄДДР

3.5 Відділ захисту інформації

4 Департамент з питань громадянства, паспортизації та реєстрації:

4.1 Відділ реєстрації та еміграції

4.2 Відділ паспортизації та роботи з громадянами з тимчасово окупованої території України

4.3 Відділ по роботі з ЄДДР

4.4 Відділ з питань громадянства

4.5 Відділ перевірок належності до громадянства України та взаємодії з органами влади

4.6 Відділ координації роботи територіальних органів, територіальних підрозділів ДМС з питань оформлення документів, що підтверджують громадянство України -

5 Департамент у справах іноземців та осіб без громадянства:

5.1 Відділ з питань тимчасового та постійного проживання іноземців та осіб без громадянства

5.2 Відділ організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення

5.3 Сектор збору та аналізу інформації по країнах походження

5.4 Відділ по роботі з шукачами захисту

5.5 Сектор організації та аналізу адміністративного провадження

5.6 Відділ організації діяльності пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців

5.7 Сектор соціальної інтеграції

5.8 Сектор з питань документування та обліку осіб, які отримали захист в Україні

6 Департамент юридичного забезпечення

6.1 Відділ нормативно-правового забезпечення

6.2 Відділ юридичного супроводження діяльності Державної міграційної служби

6.3 Відділ представництва в судах

- 6.4 Відділ взаємодії з юридичними службами територіальних органів
- 7 Управління міжнародних зв'язків
 - 7.1 Відділ міжнародно-договірною забезпечення
 - 7.2 Відділ міжнародного співробітництва та організаційно-протокольного забезпечення
 - 7.3 Сектор з питань міжнародної технічної допомоги
- 8 Управління персоналу:
 - 8.1 Відділ управління персоналом апарату Державної міграційної служби
 - 8.2 Відділ управління керівними кадрами територіальних органів та підвідомчих установ
 - 8.3 Відділ планування кар'єри, розвитку та оцінювання персоналу
 - 8.4 Сектор «Навчально-методичний центр»
- 9 Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерської служби:
 - 9.1 Відділ бухгалтерського обліку
 - 9.2 Відділ фінансового забезпечення та бюджетного планування
 - 9.3 Відділ консолідованої звітності та методології бухгалтерського обліку
 - 9.4 Відділ матеріального обліку
- 10 Управління ресурсно-господарського забезпечення та капітального будівництва
 - 10.1 Відділ ресурсного забезпечення, державних закупівель та управління державним майном
 - 10.2 Відділ господарського забезпечення
 - 10.3 Сектор капітального будівництва
- 11 Управління комунікацій та електронних сервісів
 - 11.1 Відділ внутрішніх та зовнішніх комунікацій
 - 11.2 Відділ веб-супроводження та електронних сервісів
- 12 Відділ стандартизації, контролю та моніторингу
- 13 Відділ з питань запобігання та виявлення корупції
- 14 Відділ внутрішнього аудиту
- 15 Режимно-секретний сектор
- 16 Головний спеціаліст з мобілізаційної роботи

Територіальні підрозділи Державної міграційної служби

Центральне міжрегіональне управління Державної міграційної служби у м. Києві та Київській області

Управління Державної міграційної служби у Вінницькій області

Управління Державної міграційної служби у Волинській області

Головне управління Державної міграційної служби у Дніпропетровській області

Головне управління Державної міграційної служби у Донецькій області

Управління Державної міграційної служби у Житомирській області

Головне управління Державної міграційної служби у Закарпатській області

Управління Державної міграційної служби у Запорізькій області

Управління Державної міграційної служби в Івано-Франківській області

Центрально-південне міжрегіональне управління Державної міграційної служби

Управління Державної міграційної служби у Луганській області

Головне управління Державної міграційної служби у Львівській області

Управління Державної міграційної служби у Миколаївській області

Головне управління Державної міграційної служби в Одеській області

Управління Державної міграційної служби у Полтавській області

Управління Державної міграційної служби у Рівненській області

Управління Державної міграційної служби у Сумській області

Управління Державної міграційної служби у Тернопільській області

Головне управління Державної міграційної служби у Харківській області

Управління Державної міграційної служби у Херсонській області

Управління Державної міграційної служби у Хмельницькій області

Управління Державної міграційної служби у Чернівецькій області

Управління Державної міграційної служби у Чернігівській області

Пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства

Загальна інформація

Державна установа «Миколаївський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні ДМС України»

Чернігівський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні ДМС України

Волинський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні ДМС України

Пункти тимчасового розміщення біженців

Загальна інформація

Пункт тимчасового розміщення біженців у Закарпатській області
Державна установа «Пункт тимчасового розміщення біженців у м. Одеса»

Пункт тимчасового розміщення біженців у м. Яготині Київської області

Державне підприємство «Документ» створене у 2003 році і з червня 2011 року за рішенням Кабінету Міністрів України перебуває у сфері управління Державної міграційної служби України.

Основною метою діяльності підприємства є впровадження нових сервісів і стандартів надання послуг, створення сучасних умов для обслуговування громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

Підприємство, визначене законодавчими актами адміністратором Єдиного державного демографічного реєстру, здійснює реалізацію заходів з інформаційного, технічного і програмно-технологічного забезпечення функціонування цієї електронної інформаційно-телекомунікаційної системи та впроваджує єдину службу сервісної підтримки її користувачів.

Підприємство наділене законом необхідними повноваженнями прийому заяв-анкет громадян на оформлення біометричних документів та їх видачі. Для цього коштом підприємства із використан-

ням сучасних інформаційних систем і за європейським зразком утворено 27 центрів обслуговування громадян «Паспортний сервіс» у 21 регіоні України. Крім прийому заяв-анкет, у цих центрах громадянам надається комплекс сервісних послуг у сфері міграції, у тому числі проставляння апостилю, оформлення страхового полісу і довідки про наявність або відсутність судимості, забезпечення офіційного перекладу інше.

Здійснюється закупівля програмно-технічних комплексів для нарощування потужностей Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами, розробляється або модернізується програмне забезпечення для її підсистем, проводиться переведення паперових обліків міграційної служби в цифровий формат для спрощення обслуговування населення з використанням електронних баз даних.

Підприємство не отримує фінансування з державного та місцевих бюджетів, а функціонує на принципах самоокупності. Отримані в результаті господарської діяльності кошти ДП «Документ» використовуються виключно в межах затвердженого Державною міграційною службою України фінансового плану.

Володіє офіційно зареєстрованим знаком «Паспортний сервіс» для товарів, робіт і послуг (товарна марка).

Державна науково-виробнича корпорація «Київський інститут інформатики»

ДНВК «КІА» створене у 2007 році внаслідок реорганізації Державного підприємства «Науково-виробнича корпорація «Київський інститут автоматики» шляхом перетворення та з червня 2019 року за рішенням Кабінету Міністрів України перебуває у сфері управління Державної міграційної служби України (розпорядження від 26 червня 2019 р. № 471-р).

ДНВК «КІА» діє з метою координації виробничої, наукової та іншої діяльності учасників Корпорації, та для вирішення завдань ефективності та технологічного вдосконалення автоматизації процесів і електронних сервісів, що використовуються під час виконання своїх функцій Державною міграційною службою України, координації наукових досліджень та розробок у сферах міграції, автоматизації діяльності Державної міграційної служби України, залученню інвестицій та інновацій в науку України (п. 3.1 Статуту)

7 Юридична відповідальність працівників Державної міграційної служби України

Реалії сьогодення свідчать про важливість дослідження проблематики юридичної відповідальності державних установ та державних службовців. У рамках нашого дослідження, присвяченого адміністративно-правовому статусу Державної міграційної служби України, питання юридичної відповідальності є досить важливим. Так як зазначалося вище саме юридична відповідальність є одним з елементів, що становить систему правового статусу будь-якого публічного органу. Насамперед треба розглянути загальнотеоретичні питання юридичної відповідальності для загального розуміння змісту юридичної відповідальності, місця в ній адміністративної відповідальності, та безпосередньо адміністративної відповідальності Державної міграційної служби України, як юридичної особи; її посадових та службових осіб; а також підрозділів міліції міграційного контролю.

В сучасній теорії права нема єдиної точки зору щодо визначення юридичної відповідальності. Кожен автор висуває власну концепцію щодо розуміння даного явища та підкреслюючи ті її сторони, які, на його думку, є визначальними.

Так, наприклад на думку В.С. Нерсисянца, юридична відповідальність – це примусовий захід за правопорушення, передбачений санкцією порушеної норми й застосований до правопорушника компетентним державним органом або посадовою особою в належному процесуально-правовому порядку.

С.С. Алексєєв вважає, що юридична відповідальність – це обов'язок особи перетерплювати заходи державно-примусового впливу (санкції) за скоєне правопорушення.

А.О. Нечитайленко доводить, що юридична відповідальність являє собою засудження неправомірної поведінки особи з боку держави, яка виражається в застосуванні до правопорушників компетентними органами заходів державного примусу у вигляді юридичних санкцій в суворій відповідності з вимогами чинного законодавства.

А.С. Шабуров підкреслює, що юридична відповідальність – це застосування до правопорушника передбачених санкцій юридичної

норми заходів державного примусу, що виражаються у формі позбавлень особистого, організаційного або майнового характеру

О.Е. Лейст юридичною відповідальністю називає застосування до осіб, що скоїли правопорушення, передбачених законом примусових заходів у встановленому для цього процесуальному порядку

А. В. Петров зазначає, що юридична відповідальність – це передбачений санкцією правової норми обов'язок правопорушника перетерплювати певні позбавлення особистого, матеріального або організаційного характеру за скоєне правопорушення.

В. І. Гойман розглядає юридичну відповідальність як у широкому (філософському) так і у вузькому значенні. В першому випадку поняття відповідальності трактується як відношення особи до суспільства і держави, до інших осіб з точки зору виконання нею певних вимог, свідомого і правильного розуміння громадянином своїх обов'язків по відношенню до суспільства, держави та інших осіб. У вузькому або спеціально-юридичному значенні юридична відповідальність інтерпретується як реакція держави на скоєне правопорушення. В даному випадку юридична відповідальність є обов'язком особи перетерплювати певні позбавлення державно-власного характеру, передбачені законом, за скоєне правопорушення.

В.М. Сущенко під юридичною відповідальністю розуміє праводієздатність будь-якої фізичної чи юридичної особи звітувати державі з власної ініціативи або примусово за результати власної правомірної чи неправомірної поведінки (діяльності) та зазнавати з боку держави оцінки (санкції на застосування покарання чи заохочення) такої поведінки (діяльності).

Підводячи підсумок вищевикладених теоретичних позицій необхідно зауважити, що загальна мета юридичної відповідальності полягає у охороні правопорядку за допомогою заходів державного примусу. Ця мета, в залежності від характеру правопорушень і їх наслідків, досягається або примусовим поновленням порушених прав та припиненням протиправних станів, або покаранням правопорушника, або поєднанням того і іншого.

До основних ознак поняття «юридична відповідальність», що аналізується, можна віднести:

- настає лише за скоєне правопорушення (протиправну, винну дію чи бездіяльність);

- основною підставою застосування є наявність у протиправному діянні всіх елементів складу правопорушення (суб'єкт, об'єкт, суб'єктивна та об'єктивна сторони);
- встановлюється державою в нормах права (до правопорушників застосовуються санкції відповідних норм);
- здійснюється компетентними публічними органами, уповноваженими особами й іншими суб'єктами, що мають таке право, відповідно до встановленої процедури;
- проявляється в негативних юридичних наслідках особистісного (позбавлення волі), організаційного (звільнення з роботи) та майнового (штраф) характеру;
- є видом публічного впливу (примусу) та реалізується через покарання чи відновлювальні заходи.

Як правило, юридичну відповідальність поділяють на види у залежності від виду вчиненого правопорушення, тобто на кримінальну, адміністративну, цивільну та дисциплінарну відповідальність.

Кримінальна відповідальність настає за вчинення кримінальних правопорушень, тобто найбільш суспільно небезпечних правопорушень, що передбачені кримінальним законом. В науці кримінального права немає єдиного розуміння кримінальної відповідальності:

- одні автори ототожнюють її з кримінальним покаранням;
- інші характеризують кримінальну відповідальність як певного роду обов'язок особи, що вчинила злочин;
- треті розглядають її як конкретні кримінально-правові відносини;
- четверті розуміють кримінальну відповідальність як реалізацію санкції кримінально-правової норми;
- п'яті вважають кримінальну відповідальність осудом винного обвинувальним вироком суду за вчинений злочин із призначенням покарання або без нього тощо. Застосовується лише судами і передбачає такі жорсткі заходи, як позбавлення волі на певні строки, виправні роботи, арешт і навіть довічне позбавлення волі.

З урахуванням викладеного можна сказати, що кримінальна відповідальність – це вимушена необхідність особи, яка вчинила злочин, зазнати державного осуду, а також передбачених Кримінального кодексу України обмежень особистого, майнового або іншого

характеру, що визначаються обвинувальним вироком суду і покладаються на винного спеціальними органами держави.

Адміністративна відповідальність настає за вчинення адміністративних проступків, перелік яких містить, насамперед, Кодекс України про адміністративні правопорушення. Адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом адміністративного стягнення до суб'єкта адміністративного правопорушення. Застосовується судами та іншими органами публічного управління до осіб, що не підпорядковані їм по службі. Більш детально питання адміністративної відповідальності буде розглянуто нижче.

Цивільна відповідальність настає за порушення зобов'язань, що випливають з закону чи договору. Більшість норм цивільного права спрямована на позитивне регулювання особистих немайнових та майнових відносин, заснованих на юридичній рівності, вільному волевиявленні і майновій самостійності їх учасників. Звичний розвиток цивільних відносин характеризується добросовісним здійсненням їх учасниками своїх суб'єктивних прав та виконанням цивільних обов'язків. У цивільному законодавстві відсутня норма – дефініція, яка б закріплювала визначення поняття «цивільно – правова відповідальність». Це пояснюється тим, що «цивільно – правова відповідальність» є абстрактною науковою категорією, на якій базуються різні конструкції та інститути цивільного права.

Застосування щодо окремих несумлінних працівників заходів дисциплінарного впливу прийнято називати дисциплінарною відповідальністю. Вона має своїм спрямуванням забезпечити дотримання внутрішнього трудового розпорядку і є однією з правових форм примусу, що застосовується до працівників за порушення трудового розпорядку та інших обов'язків.

Дисциплінарна відповідальність настає в разі вчинення працівником дисциплінарного проступку. Дисциплінарним проступком визнається виновне невиконання або неналежне виконання працівником покладених на нього законодавством обов'язків.

Відповідно до нормативних документів суб'єктами юридичної відповідальності є фізичні та юридичні особи. Інтенсивний розвиток відповідальності юридичних осіб розпочався після здобуття Ук-

раїною незалежності й був зумовлений процесами зростання підприємництва та становлення ринкової економіки, які призвели до утворення значної кількості юридичних осіб, заснованих на публічній, приватній, колективній та індивідуальній формах власності.

Як відомо, юридичних осіб визнають суб'єктами правових відносин майже в усіх галузях права, за винятком тих, де це неможливо, виходячи з природи самих відносин (наприклад, у сімейному, кримінальному праві тощо).

Вступаючи у правові відносини, юридичні особи, як і фізичні, своїми діями можуть реалізовувати надані їм права та виконувати обов'язки, тобто дотримуватись правомірної поведінки, але можуть і порушувати їх. За окремі вияви неправомірної поведінки законодавством передбачено притягнення порушника, в нашому випадку юридичної особи, до правової відповідальності.

Вагомим кроком щодо розвитку цього питання стало прийняття Господарського кодексу України, одну з глав якого повністю присвячено загальним питанням юридичної відповідальності юридичних осіб. У ній встановлено перелік адміністративних стягнень, які законодавець називає адміністративно-господарськими санкціями, надано характеристику кожному з них, визначено термін їх застосування та гаранта прав юридичних осіб у разі неправомірного притягнення їх до відповідальності

Тобто Господарський кодекс України можна назвати не лише законом, який офіційно визнав юридичну відповідальність юридичних осіб, а і першим кодифікованим актом, який містить загальні положення щодо такої відповідальності. Його положення стосуються не всіх її випадків, але значної частини з них.

Як вже зазначалося раніше, Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Тобто Державно міграційна служба України є державною установою, яка реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Аналізуючи правовий статус, права та обов'язки даної служби можна сказати, що є всі підстави говорити про юридичну відпо-

відальність Державної міграційної служби України, як юридичної особи. Так, у разі скоєння правопорушення юридичною особою можливо три види правових наслідків: притягнення до відповідальності посадової особи; притягнення до відповідальності одночасно як юридичної особи, так і посадових осіб; притягнення до відповідальності лише юридичної особи.

Але потрібно відзначити, що в науковій літературі та у кодексах існують розбіжності щодо питання про те, чи можуть юридичні особи нарівні з фізичними бути суб'єктами юридичної відповідальності. Одні автори вважають, що три види юридичної відповідальності – кримінальна, адміністративна, дисциплінарна – настають виключно за винні діяння і розраховані по самій своїй сутності лише на фізичних осіб. Другі вимагають встановлення юридичної відповідальності за протиправні або за протиправні винні діяння фізичних і юридичних осіб. Треті, з огляду на першу позицію – юридичної відповідальності лише фізичних осіб, доповнюють її відносно юридичних осіб у такий спосіб: для юридичних осіб у сфері публічного управління має передбачуватися фінансова відповідальність, супроводжувана адміністративною, дисциплінарною чи кримінальною відповідальністю посадових осіб. Тому, як висновок, можна сказати, що на сьогоднішній день конкретної юридичної відповідальності юридичні особи винні у вчиненні відповідного правопорушення (проступку або злочину) не несуть.

Питання юридичної відповідальності посадових осіб Державної міграційної служби України є досить специфічним.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» у ст. 38 «Відповідальність за порушення законодавства про державну службу» зазначено, що особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством.

Стосовно загальної характеристики юридичної відповідальності державних службовців, слід визначити справедливу думку А.П. Рачинського, зауважив, що: «юридична відповідальність державного службовця органічно пов'язана з правовими засадами службової діяльності, необхідністю суворого дотримання державної та службової дисципліни, законності. Юридична відповідальність державного службовця – це правові наслідки примусового характеру, що засто-

совуються за порушення норм права у зв'язку з виконанням або неналежним виконанням службових обов'язків. Державний службовець може нести дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність. Кожна з них залежить від характеру протиправних дій та ступеня їх громадської безпеки».

Перш за все необхідно сказати, що державний службовець – це особа, яка займає посаду в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержує заробітну плату за рахунок державних коштів. Юридична відповідальність державних службовців відіграє важливу роль у забезпеченні законності і дисципліни в державному управлінні.

Безпосередньо за невиконання посадових обов'язків в сфері міграційних процесів юридична відповідальність відсутня, разом з тим юридична відповідальність державних службовців Державної міграційної служби України може наступати щодо порушення загальних публічних правовідносин, які стосуються порушень строків надання інформації, перевищення службових повноважень, корупційних діянь тощо.

Далі в рамках висвітлення юридичної відповідальності посадових осіб Державної міграційної служби України визнаються основні види відповідальності.

Кримінальна відповідальність посадових осіб Державної міграційної служби України.

Кримінальна відповідальність посадових осіб передбачена розділом XVII Кримінального кодексу України «Кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності». Зміст цих правопорушень розкривають відповідні статті розділу:

- Ст. 364 – «Зловживання владою або службовим становищем».
- Ст. 365 – «Перевищення влади або службових повноважень».
- Ст. 366 – «Службове підроблення».
- Ст. 367 – «Службова недбалість».
- Ст. 368 – «Одержання хабара».
- Ст. 369 – «Давання хабара».
- Ст. 370 – «Провокація хабара».

Потрібно зазначити, що законодавець у тексті вищезазначених статей вживає поняття «службові особи». Постає питання, щодо співставлення цього поняття з поняттям «посадові особи». Поняття

«службові особи» розкриває примітка 1 ст. 364 Кримінального кодексу України. Вона пояснює, що такими є, серед інших, особи, «...які здійснюють функції представника влади, а також обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно – розпорядчих чи адміністративно – господарських обов'язків...».

Науково – практичний коментар до Кримінального кодексу України пояснює, що бути представником влади означає перебувати на службі в органах публічної влади, а також здійснювати функції зазначених органів. У Коментарі також зазначається, що «здійснювати функції держави» – це право особи в межах своєї компетенції давати вказівки правового характеру, що підлягають обов'язковому виконанню, застосовувати примусові заходи щодо громадян, які їм безпосередньо не підпорядковані.

Визначення державної служби встановлює Закон України «Про державну службу». Згідно ст. 1 цього закону державна служба – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їхньому апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Такі особи є державними службовцями. Отже, суттєвою ознакою державної служби є заняття посади в державному органі і здійснення завдань та функцій держави.

Слід визначити більш детально кримінальні правопорушення, які можуть вчиняти посадові особи Державної міграційної служби України у сфері професійної діяльності.

Ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем».

На посадових осіб Державної міграційної служби України, як представників влади, поширюється поняття «зловживання владою», оскільки поняття «зловживання службовим становищем» поширюється на службових осіб які не є представниками влади. Зловживання владою є не складним для розуміння поняттям, але необхідно враховувати кілька обставин: 1) такі дії повинні бути умисними; 2) ці дії повинні суперечити інтересам служби; 3) наслідки повинні мати характер істотної шкоди.

Стаття 365 «Перевищення влади або службових повноважень».

Як і в попередній статті є суттєвими такі обставини: 1) умисність; 2) вихід за межі повноважень; 3) істотна шкода в наслідках. Фактично мова йде про ситуацію коли посадова особа ДМСУ вико-

ристовує повноваження які закріплені за вищою від займаної посади або закріплені за його посадою, але при певних обставинах.

Зловживання владою та службовим становищем в сфері міграційної діяльності не є виключенням. Так, поширеними є факти незаконного набуття громадянства України іноземцями з використанням підроблених рішень судів. Усього за фактами підроблення документів, зокрема судових рішень про встановлення факту постійного проживання іноземців на території України, та їх використання правоохоронними органами за останній рік порушено 25 кримінальних справ, які перебувають у провадженні органів внутрішніх справ АР Крим, Вінницької, Луганської, Херсонської та Харківської областей.

Службові особи територіальних підрозділів ГРФО МВС України при прийнятті незаконних рішень в окремих випадках вдавалися до перевищення влади або зловживання службовим становищем.

Ст. 366 «Службове підроблення».

Ці кримінальні правопорушення пов'язані з підробленням службових документів – внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, або складання і видача завідомо неправдивих документів, або інше підроблення документів посадовими особами Державної міграційної служби Насамперед необхідним є чітке визначення поняття офіційного документу. Під документом розуміють письмовий акт, який засвідчує подію або факт, що мають юридичне значення. Офіційними вважаються документи видані державними службовцями під час реалізації ними своїх службових повноважень.

Також потрібно розрізняти вищенаведені поняття, а саме: «внесення неправдивих відомостей» – це тоді, коли до тексту зовнішньо правильно оформленого офіційного документа вноситься неправдива інформація, яка частково змінює правильність тексту. При цьому зовнішня правильність оформлення полягає у використанні необхідного бланку печатку та підпису; «складання неправдивих документів» – передбачає внесення у зовнішньо правильно оформлений документ неправдивого тексту; «підроблення документів» – означає зміну вже складеного правдивого документу, або внесення у текст з самого початку неправдивої інформації і скріплення її підробленою печаткою, підписом, використання підробленого бланку тощо.

На сьогодні в системі міграційної діяльності зустрічаються випадки щодо підроблення документів. Зазначені факти викликають занепокоєння, тим більш, що відповідно до Закону України «Про громадянство України» громадянами України, зокрема, є всі громадяни колишнього СРСР, які на час проголошення незалежності постійно мешкали на території України. Законодавством передбачено також процедуру отримання громадянства особами, які приїхали на постійне місце проживання до України після 1991 року. Ця процедура передбачає проведення відповідних перевірок, надання документів, отримання відповідей на запити, що потребує певного часу. Для осіб, які за певну винагороду бажали отримати громадянство без додержання вимог закону, було застосовано декілька незаконних схем видачі паспортів громадян України. Найбільш поширена – видача нових паспортів у порядку обміну у зв'язку з їх зіпсуванням чи втратою. Надаючи підроблений паспорт, який начебто зіпсовано, іноземці та особи без громадянства отримували справжні паспорти, а підроблені знищувалися.

Ще одна схема – надання недостовірних відомостей про проживання на території України до 1991 року.

Ст. 367 «Службова недбалість».

Під цим терміном розуміють невиконання або неналежне виконання посадовими особами Державної міграційної служби України своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам. Під невиконанням обов'язків розуміють бездіяльність особи в умовах, коли вона повинна була і могла вчинити дії, які входять в коло її службових обов'язків. Неналежним виконанням вважаються дії, які виконані не так, як цього вимагають інтереси служби. При цьому і в першому і в другому випадку такі дії можуть бути як одномоментні так і тривалі у часі. Також необхідно відмітити, що мова йде про якість виконання своїх службових обов'язків, а також ситуацію, коли була можливість їх виконати належним чином.

За цією статтею до кримінальної відповідальності не притягалася жодна особа з системи Державної міграційної служби.

Ст. 368 – 370 пов'язані з неправомірною вигодою. Зазначена діяльність підриває принципи здійснення державного управління, дис-

кредитує систему органів державної влади. У неправомірній вигоді поєднанні два склади кримінальних правопорушень: одержання хабара та його давання.

Ст. 368 – 3 Підкуп службової особи.

Норма передбачає наступні обставини скоєння злочину: одержання хабара у будь-якому вигляді, за виконання чи невиконання дій в інтересах сторонньої особи з використанням наданої влади чи службового становища. Предметом хабара може бути як безпосередньо майно, так і відносини пов'язані з майном.

Стаття 368-5 Незаконне збагачення тобто набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, активів, вартість яких більше ніж на шість тисяч п'ятсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян перевищує її законні доходи

Цивільно-правова відповідальність посадових осіб Державної міграційної служби України.

Відповідно до чинного законодавства, посадові особи ДМСУ, які невиконанням або неналежним виконанням своїх посадових обов'язків заподіяли збитків державному органу або третім особам, притягаються до цивільно-правової відповідальності.

Цивільно-правова відповідальність ставить за мету відшкодування збитків, під якими прийнято розуміти реальні збитки та упущену вигоду. Реальні збитки являють собою втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права. Упущена вигода – це доходи, які особа могла реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушено.

Притягнення до цивільно-правової відповідальності, окрім майнової шкоди, передбачає відшкодування моральної шкоди. Моральною шкодою визнаються страждання, заподіяні громадянину внаслідок фізичного чи психічного впливу, що призвело до погіршення або позбавлення можливостей реалізації ним своїх звичок і бажань, погіршення відносин з оточуючими людьми, інших негативних наслідків морального характеру.

При цьому моральна шкода відшкодовується незалежно від майнової шкоди, яка підлягає відшкодуванню, та не пов'язана з розмі-

ром цього відшкодування. Розмір грошового відшкодування моральної шкоди визначається судом залежно від характеру проступку, глибини фізичних та душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого або позбавлення його можливостей їх реалізації, ступеня вини особи, яка завдала моральної шкоди, якщо вина є підставою для відшкодування, а також з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення. При визначенні розміру відшкодування враховуються вимоги розумності і справедливості.

Відповідно до ст.1174 ЦК України шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державної влади при здійсненні нею своїх повноважень, відшкодовується державою незалежно від вини цієї особи.

Адміністративна відповідальність посадових осіб Державної міграційної служби України.

Адміністративна відповідальність є особливим видом юридичної відповідальності, їй властиві всі ознаки останньої. Основні риси юридичної відповідальності полягають в тому, що вона: 1) є засобом охорони правопорядку, засобом здійснення державної влади; 2) нормативно визначена і полягає в застосуванні, реалізації санкцій правових норм; 3) є наслідком винного антигромадського діяння; 4) супроводжується державним і громадським осудом правопорушника і скоєного ним діяння; 5) пов'язана з примусом, з несприятливими для правопорушника наслідками (морального чи матеріального характеру), які він зобов'язаний перетерпіти; 6) реалізується у відповідних процесуальних формах. Ці ознаки характерні для всіх видів юридичної відповідальності.

До характерних, специфічних рис адміністративної відповідальності варто віднести:

- адміністративна відповідальність є складовою частиною адміністративного примусу і володіє усіма його якостями, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності;
- підставою адміністративної відповідальності є особливий вид правопорушення – адміністративний проступок;
- адміністративна відповідальність переважно настає внаслідок правопорушень у сфері загальнодержавних, а не приватноправових інтересів;

- в окремих випадках її заходи можуть застосовуватися також при звільненні від кримінальної відповідальності, тобто за діяння, що містять ознаки кримінальних правопорушень, які не становлять великої суспільної небезпеки;
- суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути як фізичні так і юридичні особи, тоді як в кримінальній та дисциплінарній – тільки фізичні особи;
- суб'єктом притягнення до відповідальності є орган адміністративної юрисдикції (орган виконавчої влади, а в передбачених законом випадках – суд);
- між суб'єктом притягнення до відповідальності і особою, котра притягується до відповідальності, відсутні відносини службового підпорядкування;
- процедура (процес) притягнення до адміністративної відповідальності більш проста, оперативна і економічна у порівнянні з аналогічними проявами інших видів юридичної відповідальності (кримінальної та цивільно-правової);
- засобами реалізації адміністративної відповідальності є самостійні примусові заходи – адміністративні стягнення. У ст. 23 КУпАП зазначено, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами;
- адміністративні стягнення накладаються багатьма органами та посадовими особами, яким таке право надано законодавчими актами;
- законодавством встановлений особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності;
- адміністративна відповідальність врегульована нормами адміністративного права, що містять вичерпні переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень і органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження і в своїй сукупності утворюють її нормативну основу.

Крім того, Д.М. Бахрах виділяє три підстави адміністративної відповідальності, а саме:

1) нормативну підставу, тобто систему норм, які регулюють адміністративну відповідальність;

2) фактичну підставу, тобто діяння конкретного суб'єкта, який порушує правові приписи, що охороняються адміністративними санкціями (адміністративний проступок);

3) процесуальну підставу, тобто акт компетентного органа про накладання конкретного адміністративного стягнення за вчинення конкретного адміністративного проступку.

Для настання реальної відповідальності треба, щоб були всі три підстави і саме в такій послідовності. Перш за все повинна бути норма, яка встановлює обов'язок і санкцію за її невиконання. Потім може виникнути фактична підстава – противоправне діяння. При наявності норми і діяння, яке її порушує, уповноважений суб'єкт у встановленому законом порядку має право застосувати стягнення за правопорушення.

Підсумовуючи, зазначимо, що адміністративний проступок і адміністративне стягнення – це дві основні відправні правові категорії для визначення адміністративної відповідальності. Це її наріжні камені, «несучі конструкції». Таким чином, під адміністративною відповідальністю слід розуміти застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права.

Адміністративна відповідальність регулюється багатьма нормативно-правовими актами, які в сукупності складають законодавство про адміністративні правопорушення. Завданням цього законодавства, відповідно до ст. 1 КУпАП України, є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших

громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Слід зазначити, що адміністративна відповідальність посадових осіб є на даний час найбільш розробленим видом юридичної відповідальності. Це пов'язано як з відносною давністю існування Кодексу України про адміністративні правопорушення, так і з якісними формулюваннями його норм, що стосуються державних службовців. Стаття 14 зазначеного Кодексу («Відповідальність посадових осіб») свідчить, що посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Державні службовці, за вчинення адміністративних проступків, притягаються до адміністративної відповідальності як спеціальні суб'єкти, якщо вони є посадовими особами. До посадових осіб, в тому числі посадових осіб ДМСУ, застосовуються такі адміністративні стягнення, як попередження та штраф. При цьому, важливо зазначити, що штрафні санкції, які застосовуються до посадових осіб, встановлюються у більшому розмірі, ніж штрафні санкції щодо громадян. Це зумовлено тим, що на посадових осіб покладається виконання таких обов'язків, які відзначаються особливим характером і мають публічне значення.

Фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративний проступок, під яким розуміють протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку передбачено адміністративну відповідальність.

Окрім КУпАП адміністративна відповідальність державних службовців передбачена Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»

Цей Закон визначає правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» корупційними діяннями визначається:

а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;

б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

З врахуванням положень вищезазначеного закону та Кодексу України про адміністративні правопорушення, поняття корупційного правопорушення може бути викладено наступним чином.

Корупційне правопорушення – це протиправна, винна дія чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, або встановлений порядок управління, на власність, права і свободи громадян і за яку передбачено адміністративну відповідальність.

Корупційне діяння характеризується рядом ознак, які властиві і адміністративному проступку. Аналіз положень КУпАП, яка визначає поняття адміністративного правопорушення та Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», який визначає поняття корупції та корупційних діянь дає змогу виділити наступні ознаки адміністративного корупційного проступку:

По-перше, корупційне діяння – це виключно діяння, тобто дія чи бездіяльність, акт зовнішньої поведінки посадової особи, що відображає його ставлення до інших людей, держави і суспільства. Це означає, що думки, бажання, інші прояви психічної діяльності особи юридичного значення не мають.

По-друге, до ознак адміністративного корупційного проступку належить його протиправність, тобто зовнішнє вираженням його суспільної шкідливості. Це означає, що серед усіх діянь, які визнаються протиправними, корупційними є лише ті, що прямо вказані в Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції». Суть протиправності полягає в тому, що конкретне діяння визнається адміністративним правопорушенням (проступком), якщо воно передбачене як таке чинним адміністративним законодавством

По-третє, важливою ознакою адміністративного корупційного проступку є винність. Тобто корупційним діянням може бути тільки винне діяння, яке відображає негативне внутрішнє ставлення посадової особи до інтересів інших осіб. Вина – це психічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння і його наслідків, яке виявляється у формі умислу або необережності.

По-четверте, обов'язковою ознакою адміністративного корупційного проступку є адміністративна караність. Караність свідчить про те, що корупційним проступком визнається лише таке протиправне, винне діяння, за яке законодавством передбачено застосування відповідного покарання. Це дозволяє відмежувати адміністративний корупційний проступок від інших протиправних вчинків, за які не передбачено застосування адміністративних стягнень.

Розглянуті ознаки є найбільш характерними, притаманними будь-якому адміністративному корупційному проступку, який вчиняється посадовою особою, в тому числі посадовою особою ДМСУ. Вони характеризують фактичну підставу адміністративної відповідальності і складають її матеріальне поняття. Проте, окрім фактичної підстави адміністративної відповідальності є ще і юридична підстава. Остання конкретизується в законодавстві про адміністративні правопорушення у формі адміністративного корупційного проступку, в якому передбачено сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких це діяння вважається адміністративним проступком. До складу адміністративного корупційного проступку належать ознаки, які характеризують його об'єкт, об'єктивну і суб'єктивну сторони та суб'єкта правопорушення. Наявність усіх ознак складу проступку є необхідною умовою для кваліфікації діяння як адміністративного корупційного проступку, оскільки відсутність будь-якої вказаної ознаки виключає провадження в справі про адміністративне правопорушення.

Об'єктом корупційних діянь є встановлений порядок здійснення державним службовцем своїх службових обов'язків. Окрім названого об'єктом, конкретних корупційних діянь також можуть бути інші суспільні відносини, наприклад: встановлений порядок надання державним службовцем інформації фізичним і юридичним особам; встановлений порядок сприяння фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності тощо.

Потрібно зазначити, що адміністративна відповідальність як правовий інститут виступає, з одного боку, необхідною ознакою механізму публічного управління, а з іншого засобом охорони всіх суспільних відносин, які потрапляють у сферу державного управління. При цьому, притягнення до адміністративної відповідальності завершує собою процес реалізації відповідним органом державного управління такої функції державного управління, як контроль. Взагалі, наявність адміністративної відповідальності державних службовців – важливий чинник впливу на ефективність їх діяльності.

Також досить актуальною як в теоретичному, так і практичному плані видається проблема розмежування адміністративної та дисциплінарної відповідальності посадових осіб Державної міграційної служби. Чинне законодавство теоретично допускає можливість застосування до державного службовця дисциплінарного та адміністративного стягнення, покарання за фактично один і той же проступок. Безумовно, такий стан речей суперечить загальному принципу справедливості юридичної відповідальності і неможливості подвійного стягнення за одне і те ж правопорушення.

Дисциплінарна відповідальність посадових осіб Державної міграційної служби України.

Інститут державної служби є комплексним правовим інститутом, державно-службові відносини якого регулюються нормами різних галузей права, в тому числі нормами трудового законодавства. Так, ряд питань дисциплінарної відповідальності державних службовців регулюються саме нормами трудового права.

Стаття 14 Закону «Про державну службу» передбачає особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців, які проявляються в тому, що правовими засадами дисциплінарної відповідальності є Кодекс законів про працю (трудове законодавство Закон «Про державну службу» (адміністративне законодавство). При цьому важливо зазначити, що базовим нормативним актом щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців є саме КЗпП.

Особливістю дисциплінарної відповідальності державних службовців є те, що на відміну від кримінальної і адміністративної відповідальності, чинне законодавство не передбачає переліку посадо-

вих проступків, за які, власне вона й наступає. Це зумовлено надзвичайною різноманітністю таких проступків. Питання щодо наявності чи відсутності посадового проступку у кожному конкретному випадку вирішує керівник державного органу виходячи із обставин конкретної справи.

Відповідно до ст. 147 КЗпП України, за порушення трудової дисципліни до державних службовців може бути застосоване тільки один з таких видів стягнень, як догана або звільнення. Статтею 14 Закону «Про державну службу» передбачені заходи дисциплінарного впливу, які застосовуються до державних службовців за порушення трудової дисципліни, а саме: попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Важливо зазначити, що ці заходи є заходами дисциплінарного впливу, а не заходами дисциплінарного стягнення. Це означає, що застосування вказаних заходів дисциплінарного впливу не виключає можливості застосування, одночасно, заходів дисциплінарного стягнення, передбачених статтею 147 КЗпП.

Підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок – винне, протиправне невиконання або неналежне виконання державним службовцем покладених на нього посадових обов'язків (порушення трудової дисципліни), за яке передбачається дисциплінарна відповідальність.

Діяння є дисциплінарним проступком за наявності трьох умов:

- якщо діяння є протиправним;
- якщо діяння є винним, тобто вчинене навмисно або з необережності;
- якщо не виконані або неналежно виконані саме посадові обов'язки.

Дисциплінарний проступок у більш широкому розумінні визначається як порушення трудової дисципліни. Чинне законодавство не дає визначення поняття «дисципліна». Прийнято вважати, що дисципліну розуміють як точне своєчасне і неухильне дотримання встановлених правовими та іншими соціальними правил поведінки у державному та суспільному житті. Вона спрямована на підтримку впорядкованості й узгодженості суспільних відносин і забезпечу-

ється засобами юридичної відповідальності та механізмами державного та і громадського контролю.

Порушення службової дисципліни може виражатися, зокрема у таких діяннях, як:

- невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; перевищення своїх повноважень;
- порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби;
- вчинки, який порочать особу як державного службовця або дискредитують державний орган, в якому особа працює.

Право на застосування дисциплінарного стягнення має той орган, який здійснює право прийняття на посаду (призначення, затвердження) даного державного службовця. Таким правом володіють в першу чергу, керівники державного органу.

Згідно зі статтею 148 КЗпП дисциплінарне стягнення застосовується безпосередньо за виявленням порушення трудової дисципліни, але не пізніше одного місяця, з дня його виявлення. У цей місячний термін не включається час звільнення службовця від виконання своїх обов'язків у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебуванням у відпустці (мається на увазі будь-яка відпустка, прямо чи побічно передбачена чинним законодавством. Необхідно звернути увагу на те, що місячний строк починається з моменту виявлення не факту (події), а саме проступку.

При виборі виду стягнення керівник державного органу повинен враховувати ряд факторів:

- а) ступінь тяжкості скоєння проступку;
- б) заподіяну порушником шкоду;
- в) обставини, за яких вчинено проступок;
- г) попередню діяльність службовця.

Стягнення оголошується в наказі (розпорядженні) і повідомляється державному службовцю під розписку. КЗпП України не передбачає строк, протягом якого здійснюється дане повідомлення, але на практиці, як правило, ознайомлення державного службовця з наказом про накладання дисциплінарного стягнення здійснюється протягом трьох днів.

У разі відмови державного службовця від ознайомлення з наказом про оголошення йому дисциплінарного стягнення або від за-

свідчення цього факту своїм підписом, як правило складається акт за підписом очевидців цього факту.

Дисциплінарне стягнення, накладене на державного службовця, може бути зняте у двох випадках:

- якщо протягом року з дня накладення дисциплінарного стягнення державний службовець не був підданий новому дисциплінарному стягненню;
- у будь-який час до закінчення річного терміну з дня накладення дисциплінарного стягнення за умов: якщо службовець не припускався нових порушень трудової дисципліни; проявив себе сумлінним працівником.

Річний термін обчислюється з дня накладення стягнення. КЗпП не вказує, який день потрібно вважати днем накладення стягнення: день видання наказу про оголошення дисциплінарного стягнення чи день повідомлення державного службовця під розписку про оголошення йому дисциплінарного стягнення Виходячи зі змісту ст. 149 КЗпП, яка передбачає порядок застосування дисциплінарних стягнень і, як складову даного порядку – стадію повідомлення працівника про стягнення, можна зробити висновок про те, що процедура накладення стягнення є закінченою саме після повідомлення працівника про нього.

Юридична відповідальність осіб начальницького складу підрозділів міліції міграційного контролю.

В той же час окремо необхідно зупинитися на особливостях питання щодо відповідальності осіб начальницького складу підрозділів Державної міграційної служби, які проходять службу в органах внутрішніх справ і знаходяться в структурі Державної міграційної служби України.

Забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів є одним із основних завдань міліції. Працівники міліції, в тому числі і особи начальницького складу підрозділів Державної міграційної служби, проходячи державну службу в підрозділах органів внутрішніх справ безпосередньо виконують завдання і функції, що покладаються на міліцію. Саме від того, наскільки сумлінно вони будуть ставитися до виконання своїх службових обов'язків, залежить стан захисту прав і свобод людини в Україні.

Саме тому правопорушення, скоєні даною категорією осіб, характеризується підвищеною небезпекою, а отже мають супроводжуватися підвищеною юридичною відповідальністю, оскільки безпосередньо зачіпають інтереси держави, встановлений в суспільстві правопорядок, права та свободи громадян.

До осіб начальницького складу підрозділів Державної міграційної служби, яким відповідно до законодавства присвоєно спеціальні звання міліції, можуть бути застосовані такі види юридичної відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова та кримінальна.

Зосередимо увагу на дослідженні дисциплінарної та адміністративної відповідальності осіб начальницького складу підрозділів Державної міграційної служби, оскільки саме ці види юридичної відповідальності є основними для вищезазначених суб'єктів. Регулювання інших видів юридичної відповідальності здійснюється в межах інших галузей права.

Основним видом юридичної відповідальності осіб начальницького складу підрозділів Державної міграційної служби є дисциплінарна відповідальність. Адже зміцнення законності в діяльності органів внутрішніх справ безпосередньо пов'язане зі станом службової дисципліни, рівнем культури і фахової підготовки їх працівників. Саме тому дотримання службової дисципліни є одним із основних обов'язків працівника системи МВС України.

Дисциплінарна відповідальність осіб рядового та начальницького складу настає у випадку порушення ними правил службово-трудової поведінки, встановлених як загальними так і спеціальними нормативно-правовими актами у сфері функціонування органів, служб та підрозділів внутрішніх справ, діяльності їх працівників щодо виконання своїх правоохоронно-правозабезпечувальних посадових обов'язків. Дисциплінарна відповідальність настає у разі вчинення винною особою дисциплінарного проступку. Згідно зі ст. 2 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України», дисциплінарним проступком є невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни.

Отже, юридичною підставою дисциплінарної відповідальності осіб начальницького складу підрозділів Державної міграційної слу-

жби є дисциплінарний проступок, тобто протиправне, винне (умисне чи необережне) діяння (дія чи бездіяльність), що посягає на службову дисципліну шляхом невиконання або неналежного виконання працівником ОВС своїх службових обов'язків, порушення встановлених обмежень, зловживання наданими правами або вчинення проступку, який ганьбить його як державного службовця, чи дискредитує орган, в якому він працює.

Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб начальницького складу підрозділів Державної міграційної служби відрізняється від загального порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності своїм суб'єктним складом, формами і видами стягнень, колом осіб, уповноважених притягувати до дисциплінарної відповідальності та накладати дисциплінарні стягнення, а також підставою і порядком накладення й оскарження дисциплінарних стягнень.

Дисциплінарну відповідальність особи рядового та начальницького складу підрозділів Державної міграційної служби несуть за нормами Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, затвердженого Законом України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України». Згідно зі ст. 12 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ на осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ за порушення службової дисципліни можуть накладатися такі види дисциплінарних стягнень: 1) усне зауваження; 2) зауваження; 3) догана; 4) сувора догана; 5) попередження про неповну посадову відповідність; 6) звільнення з посади; 7) пониження в спеціальному званні на один ступінь; 8) звільнення з органів внутрішніх справ. Таким чином, до особливостей дисциплінарної відповідальності осіб начальницького складу підрозділів Державної міграційної служби слід віднести наявність специфічних заходів дисциплінарного впливу. За характером санкцій та мірою матеріальних наслідків для правопорушників вказані дисциплінарні стягнення можна поділити на:

- заходи дисциплінарного впливу, які не змінюють правового стану порушника дисципліни і не пов'язані безпосередньо з негативними для нього матеріальними наслідками. Це так звані «моральні стягнення» (усне зауваження, зауваження,

догана, сувора догана, попередження про неповну посадову відповідність);

- заходи дисциплінарного впливу, які змінюють правовий статус порушника дисципліни і тягнуть за собою негативні матеріальні і моральні наслідки (звільнення з посади, пониження в спеціальному званні на один ступінь);
- виключний (надзвичайний) захід дисциплінарного впливу – звільнення з органів внутрішніх справ.

Отже, до осіб начальницького складу підрозділів Державної міграційної служби, яким відповідно до законодавства присвоєно спеціальні звання міліції можуть бути застосовані усі вищеперераховані види дисциплінарних стягнень. Строки та порядок накладання дисциплінарних стягнень передбачено ст. 14-16 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України. Так, з метою з'ясування всіх обставин дисциплінарного проступку, учиненого особою рядового або начальницького складу, начальник призначає службове розслідування. Службове розслідування має бути завершено протягом одного місяця з дня його призначення начальником. У разі необхідності цей термін може бути продовжено начальником, який призначив службове розслідування, або старшим прямим начальником, але не більш як на один місяць.

Про накладення дисциплінарного стягнення видається наказ, зміст якого оголошується особовому складу органу внутрішніх справ. Якщо порушником є особа начальницького складу, то оголошувати дисциплінарне стягнення в присутності його підлеглих заборонено.

Старший прямий начальник має право протягом одного місяця з дня оголошення особі рядового або начальницького складу наказу про накладення дисциплінарного стягнення посилити, а протягом року – пом'якшити чи скасувати дисциплінарне стягнення, накладене підлеглим йому начальником, якщо встановлено, що воно не відповідає тяжкості вчиненого проступку.

Наступним видом юридичної відповідальності, що застосовується до осіб начальницького складу підрозділів Державної міграційної служби, є адміністративна відповідальність.

Основною групою обов'язків, які входять до адміністративно-правового статусу працівників Державної міграційної служби, є

обов'язок не вчиняти корупційні дії та інші правопорушення, пов'язані з корупцією.

Працівник Державної міграційної служби підлягає адміністративній відповідальності за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією як державний службовець.

Також, до особливостей адміністративної відповідальності осіб начальницького складу підрозділів Державної міграційної служби можна віднести те, що у вищезазначених випадках органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, можуть замість накладених стягнень передавати матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності. Отже, у разі вчинення працівником Державної міграційної служби адміністративного проступку має місце заміна одного виду юридичної відповідальності на інший. Доцільність заміни адміністративної відповідальності на дисциплінарну відповідальність в даному випадку пояснюється особливостями проходження служби в ОВС та спеціальним правовим статусом осіб начальницького складу підрозділів Державної міграційної служби.

Таким чином, особливості адміністративної відповідальності осіб начальницького складу підрозділів можна викласти у наступних пунктах:

1) відповідальність за адміністративні правопорушення настає здебільшого за Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України;

2) адміністративна відповідальність за окремі види правопорушень (вичерпний перелік яких міститься у ч. 1 ст. 15 КУпАП України) настає на загальних підставах;

3) особливою підставою адміністративної відповідальності працівника Державної міграційної служби є юридичний склад корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією;

4) за зазначені види правопорушень працівник Державної міграційної служби підлягає відповідальності як спеціальний суб'єкт адміністративної відповідальності – особа, уповноважена на виконання функцій держави;

5) до осіб рядового і начальницького складу підрозділів Державної міграційної служби не застосовуються такі види адміністративних стягнень, як виправні роботи та адміністративний арешт;

б) органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, можуть замість накладених стягнень передавати матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

8 Взаємодія Державної міграційної служби з іншими правоохоронними органами у сфері забезпечення охорони прав громадян та національної безпеки в Україні

Державна міграційна служба України і є окремим органом влади, вона входить до апарату держави, тобто є елементом, ланкою цілісної системи. Однією з обов'язкових умов існування будь-якої матеріальної системи є наявність взаємодії між елементами, що її утворюють. Отже, Державна міграційна служба України не може існувати та функціонувати ізольовано від інших органів державної влади, з якими вона активно співпрацює в процесі реалізації державної міграційної політики.

Державна міграційна служба України під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами та службами, утвореними Президентом України, з органами місцевого самоврядування, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами та організаціями.

За забезпечення взаємодії Державної міграційної служби України з іншими органами влади та органами місцевого самоврядування відповідають голова Державної міграційної служби України та його перший заступник. Безпосередньо координацію діяльності Державної міграційної служби України здійснює міністр внутрішніх справ України.

Для того щоб взаємодія відповідала принципу законності, була цілеспрямованою та ефективною, вона повинна відбуватися у чітко встановленому порядку. На сьогодні існує декілька нормативно-правових документів, що регулюють порядок взаємодії Державної міграційної служби України з іншими органами влади.

По-перше, наказ МВС України та Мінфіну України від 21 червня 2012 року № 554/752 «Про затвердження Порядку взаємодії Державної міграційної служби України та Державної податкової служби України при перевірці достовірності реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта фізичної особи, яка звернулася за оформленням паспорта громадянина України для виїзду за кордон» установлює правила оформлення та по-

дання Державною міграційною службою України до Державної фіскальної служби України запитів про достовірність реєстраційного номера або серії та номера паспорта фізичної особи й оформлення та надання відповідей Державної фіскальної служби на такі запити.

Відповідно до норм цього Порядку інформаційний обмін здійснюється засобами електронної пошти структурного підрозділу та уповноваженого підрозділу з використанням модемних телефонів. Ініціатором зв'язку (установлення з'єднання) є уповноважений підрозділ. Програмні засоби електронної пошти та поштовий агент-робот, що використовуються з боку Державної фіскальної служби під час організації взаємодії, встановлюються та супроводжуються фахівцями уповноваженого підрозділу відповідно до наданих структурним підрозділом інсталяційних пакетів програмного забезпечення та експлуатаційної документації. У разі відсутності стабільного модемного зв'язку для інформаційного обміну використовуються магнітні носії даних, які передаються кур'єром. Організацію доставляння магнітних носіїв даних забезпечує уповноважений підрозділ.

Результати перевірки передаються на тому самому носії, на якому були надані запити. Режим оброблення – оперативний або регламентний – визначається у супровідних листах до носія. Підтвердження про отримання результатів перевірки надається уповноваженим підрозділом до структурного підрозділу в супровідному листі разом із наданням чергового запиту. Про неможливість зчитування даних з магнітного носія повідомляється відповідальною особою за контактними телефонами. При цьому уповноважений підрозділ готує копію тієї самої інформації на аналогічному носії та подає її до структурного підрозділу.

Відомості кожного запису файла-запиту перевіряються на відповідність даним інформаційного фонду Державного реєстру. Під час обміну інформацією суб'єкти інформаційного обміну забезпечують захист інформації з обмеженим доступом, що передається, згідно із законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах».

Для взаємної ідентифікації структурного підрозділу та уповноваженого підрозділу використовуються паролі, перелік яких готується уповноваженим підрозділом і подається до структурного під-

розділу один раз на місяць в останній декаді поточного місяця. Строк дії переліку паролів для захисту інформації під час взаємодії уповноваженого підрозділу із структурним підрозділом – календарний місяць. Періодичність зміни переліку паролів – щомісяця. Використовуються три типи паролів: основний та два резервних. Перехід на один із резервних паролів здійснюється у разі компрометації чинного пароля (основного або одного з резервних) за письмовими повідомленнями уповноваженого підрозділу окремо за кожним типом пароля із зазначенням типу пароля на конверті.

По-друге, деякі питання регулює спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 7 липня 2012 року № 604/417/793/499/51 «Про затвердження Інструкції про взаємодію органів виконавчої влади в роботі з дітьми, розлученими із сім'єю, які не є громадянами України і звернулися до компетентних органів із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту».

Відповідно до цього наказу, якщо державний кордон України перетинає чи перетнула дитина, розлучена із сім'єю, посадові особи органу охорони державного кордону Державної прикордонної служби України у разі її звернення або повідомлення інших осіб невідкладно повідомляють про це територіальний орган Державної міграційної служби України та відповідний орган опіки та піклування за місцем її виявлення, а також роз'яснюють такій дитині (за необхідності залучається перекладач) порядок подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та інформують про місцезнаходження територіальних органів Державної міграційної служби України.

Якщо органами Держприкордонслужби було виявлено дитину, розлучену із сім'єю, яка незаконно перетнула кордон України та заявляє про намір бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або про це повідомили інші особи, які не є її законними представниками, посадові особи органу Держприкордонслужби невідкладно повідомляють про це територіальний орган Державної міграційної служби України та відповідний орган опіки та піклування за місцем її виявлення. У разі виявлення дитини, роз-

лученої із сім'єю, про це невідкладно повідомляються територіальний орган Державної міграційної служби України, органи Національної поліції України областей й відповідний орган опіки та піклування за місцем виявлення дитини.

Посадова особа органу Держприкордонслужби або органу Національної поліції України після виявлення дитини, розлученої із сім'єю, із залученням перекладача заповнює у двох примірниках акт про факт виявлення дитини, розлученої із сім'єю, яка заявила про намір звернутися до компетентних органів України із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та забезпечує передачу дитини, розлученої із сім'єю, представникові територіального органу Державної міграційної служби України протягом 24 годин. Попередньо погоджуються час та місце передачі дитини, розлученої із сім'єю.

Під час передачі дитини, розлученої із сім'єю, територіальний орган Державної міграційної служби України забезпечує присутність перекладача та представника відповідного органу опіки та піклування. Передача виявленої дитини, розлученої із сім'єю, оформлюється актом про приймання – передавання дитини, розлученої із сім'єю, яка заявила про намір звернутися до компетентних органів України із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Акт про приймання – передавання складається посадовою особою органу, який виявив дитину, розлучену із сім'єю, у двох примірниках (кожній стороні по одному).

Дані до акта про факт виявлення й акта про приймання-передавання заносяться з наявних документів, що посвідчують особу дитини, та візуального огляду, а за відсутності документів – зі слів дитини або інших осіб, які можуть надати відомості про таку дитину, про що робиться запис в акті, який засвідчується підписом цієї особи.

Далі територіальний орган Державної міграційної служби України і відповідний орган опіки та піклування спільно невідкладно вживають заходів для тимчасового влаштування дитини, розлученої із сім'єю, до притулку для дітей служби у справах дітей, дитячих будинків або загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, або в сім'ю (крім сімей усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, бать-

ків-вихователів), у разі потреби надання невідкладної медичної допомоги або стаціонарного лікування – до закладу охорони здоров'я за місцем виявлення дитини. Територіальний орган Державної міграційної служби України забезпечує надання послуг перекладача. У разі виникнення обґрунтованого сумніву щодо віку дитини, розлученої із сім'єю, уповноважена посадова особа територіального органу Державної міграційної служби України із залученням перекладача за згодою дитини та її законного представника направляє таку дитину на обстеження до закладу охорони здоров'я для встановлення її віку.

У випадку закінчення строку перебування дитини, розлученої із сім'єю, в притулку для дітей служби у справах дітей відповідний орган опіки та піклування вирішує питання подальшого влаштування дитини, розлученої із сім'єю, та повідомляє територіальний орган ДМС України про зміну місця її перебування.

По-третє, наказ МВС України від 28 березня 2013 року № 304 «Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України» визначає організаційні та процедурні питання взаємодії Національної поліції України із Державною міграційною службою України у процесі формування та реалізації державної політики у сфері міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів у відповідних сферах з метою забезпечення її узгодженості, плановірності та цілісності.

Взаємодія Державної міграційної служби України з підрозділами Національної поліції України МВС України відбувається за такими напрямками:

- підготовка проектів законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України. Так, Державна міграційна служба України розробляє проекти актів Кабінету Міністрів України, що стосуються сфери її діяльності, та надсилає до Міністерства завізований керівником проект акта Кабінету Міністрів України для його опрацювання відповідним підрозділом МВС та погодження міністром внутрішніх справ України; міністерство доводить до відома Державної міграційної

служби України позицію міністра внутрішніх справ України щодо проекту акта Кабінету Міністрів України шляхом надсилання листа та (у разі відсутності зауважень) завізованого міністром внутрішніх справ України проекту акта; у разі висловлення зауважень чи пропозицій поданий центральним органом виконавчої влади проект акта Кабінету Міністрів України повертається Державної міграційної служби України для доопрацювання; у разі виникнення розбіжностей Державна міграційна служба України може уживати заходів щодо проведення узгоджувальних процедур з метою пошуку взаємоприйняттого рішення; надіслання Державної міграційної служби України проекту акта Кабінету Міністрів України до заінтересованих органів можливе лише після його погодження та візування міністром внутрішніх справ України; далі погоджений із заінтересованими органами проект акта Кабінету Міністрів України керівник Державної міграційної служби України надсилає до Міністерства разом із документами і матеріалами, передбаченими регламентом Кабінету Міністрів України, для внесення його на розгляд Кабінету Міністрів України;

- погодження проектів нормативно-правових актів, розроблених іншими органами державної влади: Державна міграційна служба України опрацьовує проект нормативно-правового акта з питань, що стосуються сфери його діяльності, який надійшов до нього як до заінтересованого органу, та подає проект до Міністерства для опрацювання і погодження міністром внутрішніх справ України; позицію міністра внутрішніх справ України щодо проекту нормативно-правового акта, що надійшов на погодження до Державної міграційної служби України як до заінтересованого органу, Міністерство обов'язково доводить до відома Державної міграційної служби України; погодження проекту нормативно-правового акта без урахування позиції міністра внутрішніх справ України не допускається;
- підготовка проектів наказів Міністерства внутрішніх справ України: Державна міграційна служба України розробляє проекти наказів Міністерства з питань, що стосуються сфери їх діяльності відповідно до законодавства, здійснює опра-

цювання проектів наказів міжвідомчого характеру, що належать до сфери її відання; підготовлені проекти наказів подаються до Міністерства. Міністерство доводить до відома Державної міграційної служби України позицію міністра внутрішніх справ України щодо проектів наказів, розроблених Державною міграційною службою України, шляхом надсилання листа у разі наявності зауважень або пропозицій до поданого проекту; у разі врахування висловлених зауважень Державна міграційна служба подає відповідні проекти наказів до Міністерства; разом із проектами наказів нормативно-правового змісту Державна міграційна служба України, яка є їх розробником, готує та надає Міністерству встановлені законодавством про державну реєстрацію нормативно-правових актів документи, необхідні для державної реєстрації; у разі відсутності зауважень проекти наказів подаються на підпис міністру внутрішніх справ України; після підписання накази нормативно-правового змісту подаються відповідним підрозділом МВС на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України;

- визначення пріоритетних напрямів роботи Державної міграційної служби України: Державна міграційна служба України та її територіальні органи здійснюють планування своєї роботи за визначеними міністром внутрішніх справ України пріоритетними напрямками роботи. З метою забезпечення послідовної та узгодженої діяльності з формування та реалізації державної міграційної політики Державна міграційна служба України подає міністру внутрішніх справ України пропозиції щодо пріоритетних напрямів своєї роботи на наступний рік, Державна міграційна служба України формує річні плани роботи та подає Міністерству на затвердження міністром внутрішніх справ України; у планах роботи Державної міграційної служби України визначаються відповідальні за здійснення запланованих заходів структурні підрозділи її апарату та її територіальні органи, а також строки виконання зазначених заходів; за дорученням міністра внутрішніх справ України Державна міграційна служба України включає до планів роботи

інші заходи, необхідні для забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері;

- контроль за реалізацією Державною міграційною службою України та її територіальними органами державної політики у відповідних сферах: цей контроль забезпечується шляхом проведення планових та позапланових перевірок, за результатами яких можуть порушуватися питання щодо проведення Державною міграційною службою України службових розслідувань; планування проведення перевірок Державної міграційної служби України та її територіальних органів здійснюється відповідним підрозділом МВС; план проведення перевірок затверджується міністром внутрішніх справ України; до проведення перевірок за дорученням Міністра можуть залучатися працівники структурних підрозділів апарату Міністерства та персонал Державної міграційної служби України; Міністерство письмово повідомляє Державну міграційну службу України та їх територіальні органи про планову перевірку за 10 днів до дати початку її проведення, при цьому до листа додається копія наказу Міністерства з визначенням мети перевірки, посадових осіб, уповноважених на проведення перевірки, дати початку її проведення та плану перевірки;
- обмін інформацією між Міністерством та Державною міграційною службою України. З метою забезпечення належної ефективної та дієвої взаємодії Державна міграційна служба України подає до Міністерства: пропозиції щодо пріоритетних напрямів роботи на наступний рік і проект плану роботи Державної міграційної служби 20 грудня кожного року, що передуює звітному; звіти про виконання планів роботи Державної міграційної служби України та покладених на них завдань за попередній рік – до 15 січня поточного року; доповіді, інформаційні та інші матеріали у визначені наказами МВС України та дорученнями міністра внутрішніх справ України терміни; інформацію про стан виконання актів законодавства, доручень Президента України, Прем'єр-міністра України та міністра внутрішніх справ України – щоквартально до 10-го числа місяця, що настає за звітним періодом; інформацію на виконання доручень Президента України, Кабінету Міністрів

України, в яких Міністерство визначено головним виконавцем, а Державна міграційна служба України є співвиконавцем, – невідкладно, якщо такі доручення надсилаються для виконання негайно, в інших випадках – протягом першої половини строку, відведеного на їх виконання; інформацію за запитом міністра внутрішніх справ України – у визначений термін;

- інформацію про надзвичайні та резонансні події, які відбулися в центральних органах виконавчої влади, її територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери управління центральних органах виконавчої влади, – негайно телефоном до чергової частини МВС України та протягом однієї години – спецповідомленням; проекти структури апарату Державної міграційної служби України, проекти рішень про утворення, реорганізацію, ліквідацію територіальних органів Державної міграційної служби України тощо.

У свою чергу, Міністерство надсилає Державній міграційній службі України інформацію про позиції міністра внутрішніх справ України щодо проекту нормативно-правового акта, що надійшов на погодження до Державної міграційної служби України як до заінтересованого органу; інформацію про визначені міністром внутрішніх справ України пріоритетні напрями роботи Державної міграційної служби України; затверджені міністром внутрішніх справ України плани роботи Державної міграційної служби України; погоджені міністром внутрішніх справ України проекти структури апарату Державної міграційної служби України, погоджені міністром внутрішніх справ України подання щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату Державної міграційної служби України, керівників та заступників керівників територіальних органів Державної міграційної служби України; методичні та інформаційні матеріали, спрямовані на формування та реалізацію державної політики у відповідних сферах; пропозиції щодо вдосконалення діяльності Державної міграційної служби України, включно з рекомендаціями щодо поліпшення стану виконавської дисципліни у Державній міграційній службі України.

Ураховуючи викладене, можна стверджувати, що взаємодія Державної міграційної служби України з іншими органами влади за окремими напрямками її діяльності зазнала досить якісного та змістовного нормативно-правового врегулювання. Водночас для підвищення ефективності реалізації міграційної політики у державі цього недостатньо, необхідно посилити масштаби та глибину співпраці органів і посадових осіб Державної міграційної служби України з іншими представниками державної влади.

Що стосується практичної взаємодії Державної міграційної служби України з іншими органами і підрозділами то перш за все треба визначити форми взаємодії Державної міграційної служби України з іншими державними органами

У найбільш загальному та спрощеному розумінні форма – це будь-яке зовнішнє вираження певної діяльності. Поняття «форма» – це філософська категорія, розглядається філософією в єдності зі «змістом», водночас перше визначається насамперед як зовнішній контур, зовнішній вид предмета, зовнішнє вираження якого-небудь змісту. У філософських словниках зазначається, що дана категорія вживається для відображення внутрішньої організації змісту, і в цьому значенні проблематика форми набуває подальшого розвитку в понятті структури. Крім того категорія «форма» у філософії тлумачиться двояко. З одного боку, її розкривають як спосіб вираження й існування змісту, а з іншого – як зовнішній вигляд предмета з межами й обрисами. У першому аспекті форма – це внутрішня компонувка, структура змісту в рамках якогось предмета. Відповідно до другого трактування, форма – це прояв змісту зовні, то, за допомогою чого один зміст може межувати з іншим у просторовому вимірі.

Поняття «форма» активно використовується в теорії управління. Дослідники доводять, що форми управлінської діяльності являють собою зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вираження (прояви) практичної активності державних органів щодо формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їхньої життєдіяльності, крім того форма управління – це зовнішнє вираження змісту управління, межі конкретних управлінських дій, учинених безпосередньо державними органами чи органами місцевого самоврядування, які специфічним чином розкривають зміст управлінської діяльності, самого управлінського впливу.

Таким чином, незалежно від сфери суспільних відносин, під формою взаємодії варто розуміти зовнішній вираз взаємоузгодженої діяльності відповідних суб'єктів для досягнення конкретної мети та вирішення спільних завдань, що стоять перед ними в конкретній сфері суспільних відносин. Дане визначення, можна застосувати і до взаємодії Державної міграційної служби України із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції. Тож, до форм взаємодії окреслених органів державної влади у сфері протидії незаконній міграції варто віднести такі, як:

- спільна нормотворча діяльність. Взагалі нормотворчість можна охарактеризувати як специфічну діяльність держави, в особі спеціально уповноважених на це владних суб'єктів, спрямовану на нормативне закріплення суспільних потреб й інтересів та забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту, яка здійснюється шляхом створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів із метою підвищення ефективності регулювання суспільних відносин в Україні. Отже, спільна нормотворча діяльність Державної міграційної служби України із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції передбачає створення ними в межах їхніх повноважень підзаконних нормативно-правових актів, які: а) спрямовуються на підвищення якості й ефективності взаємодії між цими суб'єктами (наприклад, Порядок взаємодії Державної міграційної служби України та Державної податкової служби України під час перевірки достовірності реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта фізичної особи, яка звернулася за оформленням паспорта громадянина України для виїзду за кордон, та ін.); б) спрямовані на покращення стану протидії нелегальній (незаконній) міграції. Спільна нормотворчість дає можливість суб'єктам, що взаємодіють, створити відповідне правове поле для здійснення їхньої подальшої спільної діяльності, що апріорі має велике теоретичне та практичне значення;
- розроблення рекомендацій та пропозицій з удосконалення законодавства, яке визначає правові засади здійснення взаємодії

між Державною міграційною службою і правоохоронними органами. Варто зазначити, що взагалі розвиток, зміна і доповнення законодавства зумовлені розвитком і зміною суспільних відносин, потребами й інтересами суспільства, потребами юридичної практики. Необхідність внесення змін та доповнень у нормативно-правові акти зумовлена саме цими обставинами. Внесення невиправданих змін, тобто таких, які не відповідають потребам суспільного розвитку і приводять до «інфляції» законодавства, не є його вдосконаленням. Інакше кажучи, не всі зміни і доповнення законодавства є його вдосконаленням. Крім того, удосконалення законодавства – це, по суті, діяльність із постійного підтримання його якісного стану, тобто якості його змісту і форми. Це пов'язано з тим, що тільки в такому стані законодавство здатне забезпечити ефективне регулювання суспільних відносин. Дана форма взаємодії: по-перше, має велике значення для вдосконалення якості й ефективності взаємодії Державної міграційної служби України із правоохоронними органами в досліджуваній сфері; по-друге, апріорі дозволяє доповнити чинне законодавство нормами, які сприяють якісному покращенню стану протидії нелегальній (незаконній) міграції;

- проведення спільних перевірок підконтрольних об'єктів. Так, відповідно до Положення про Державну міграційну службу України від 20 серпня 2014 р. № 360, Державна міграційна служба України наділена повноваженнями ініціювати проведення спільних перевірок із правоохоронними органами й іншими центральними органами виконавчої влади в межах повноважень, передбачених законом, яким, до речі, дане відомство користується досить регулярно. Так, у червні 2019 р. співробітники Управління Державної міграційної служби в Запорізькій області спільно із працівниками ГУНП області, відділу організації запобігання нелегальній міграції Управління спільно із оперативними працівниками мобільної застави Бердянського прикордонного загону, із залученням батальйону поліції особливого призначення провели виїзну позапланову перевірку щодо виявлення іноземних громадян, які перебувають на території нашої держави з порушенням законодавства.

Перевірка тривала в Кам'янсько-Дніпровському районі області на великій торговій площадці біля села Водяне, де розташований ринок оптово-роздрібної торгівлі та перебуває велика кількість іноземців, які займаються купівлею овочів та фруктів. Усього на законність перебування у країні було перевірено більше 300 осіб, сто з яких іноземці. За результатом роботи виявлено 2 нелегальних мігранти – громадяни Вірменії й Азербайджану. Останній перебував на території України без документів на право проживання та вчасно не покинув країну. Громадянин Вірменії, намагаючись уникнути адміністративної відповідальності та ввести співробітників міграційної служби в оману, назвався ім'ям свого знайомого, який має посвідку на постійне проживання в Україні. Працівниками відділу організації запобігання нелегальній міграції Управління спільно з оперативними працівниками були проведені всі необхідні оперативні дії для з'ясування особи іноземця та встановлення його законності перебування. Таких перевірок відбувається чимало практично в усіх регіонах нашої країни. Проведення таких спільних перевірок важливе з погляду протидії нелегальній міграції в Україні;

- проведення спільних конференцій, розроблення науково-методичних рекомендацій. Конференція – це діловий захід, метою якого є фахове обговорення актуальних проблем. Під час проведення конференції учасники активно обмінюються досвідом, формулюють головні тези і підбивають підсумки обговорень. Проведення спільних конференцій – це така форма взаємодії Державної міграційної служби України із правоохоронними органами, яка дозволяє працівникам відповідних відомств обмінятися практичним досвідом, висловити свою думку щодо подальшого розвитку сфери протидії нелегальній (незаконній) міграції тощо. Методичні рекомендації, яка розробляються після проведення конференцій являють собою науково обґрунтовані поради про найбільш доцільний спосіб дій суб'єктів взаємодії в тій чи іншій типовій ситуації. Їхня наявність дозволяє мінімізувати ризики щодо вчинення неправомірних та/або неправильних дій одного з учасників взаємодії;

- розроблення і реалізація спільних заходів щодо попередження правопорушень міграційного законодавства України. У найбільш загальному розумінні попередження правопорушень – це здійснення економічних, політичних, ідеологічних, виховних, правових та інших заходів із протидії злочинності; це діяльність із виявлення й усунення причин злочинності в міграційній сфері, конкретних злочинів, із недопущення завершення злочинів на різних етапах розвитку злочинної поведінки. Розроблення і реалізація спільних заходів як форма взаємодії Державної міграційної служби України із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції дозволяє суб'єктам такої взаємодії більш комплексно підійти до вирішення наявних проблем у досліджуваній галузі, урахувати специфіку роботи кожного окремого органу в цій сфері тощо. Усе це у своїй сукупності дозволяє налагодити більш якісну взаємодію та проводити більш ефективні заходи щодо протидії незаконній міграції в Україні;
- обмін оперативною та поточною інформацією про стан протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні. Так, оперативна інформація використовується під час безпосереднього здійснення якихось заходів, а поточна – після їх завершення. Оперативна інформація використовується для оперативного регулювання процесів і діяльності в разі виникнення негативних відхилень від запланованих результатів. Поточна інформація узагальнює результати такої діяльності уповноважених органів та їхніх підрозділів за звітні періоди протягом календарного року (місяця, кварталу). Вона відбивається у звітності і використовується для контролю виконання планів, дослідження чинників, що негативно впливають на результати діяльності Державної міграційної служби України і правоохоронних органів. Тож, сутність даної форми взаємодії Державної міграційної служби України із правоохоронними органами в досліджуваній сфері полягає в тому, що дані органи державної влади повинні постійно здійснювати обмін інформацією, яка їм стає доступною. Зазначене дозволяє більш оперативно виявляти проблеми в галузі незаконної міграції та швидко ухвалювати всі необхідні управлінські рішення.

Таким чином взаємодія Державної міграційної служби України із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції знаходить своє відображення у великій кількості форм, які, на нашу думку, можуть мати організаційний та правовий характер. Кожна з окреслених форм взаємодії доповнює одна одну та не може існувати відокремлено, адже, наприклад, не можна створити спільний нормативно-правовий акт або запропонувати відповідні зміни до чинного законодавства без попереднього обміну оперативною й іншою інформацією. Але зазначене не виключає той факт, що кожна форма взаємодії має свої характерні особливості та виконує специфічні завдання в досліджуваній сфері суспільних відносин. Тож, форми взаємодії Державної міграційної служби України із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній міграції є об'єктивними.

Необхідно виділити наступні організаційні засади взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, які в тому числі потребують удосконалення:

- Здійснення перегляду організаційної структури Державної міграційної служби України. Зокрема, на нашу думку, необхідним є створення окремого структурного підрозділу, який би відповідав за створення необхідних умов для забезпечення ефективної взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами. Організаційна структура – це упорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів системи, що визначає поділ праці і службові зв'язки між структурними підрозділами і працівниками відомства щодо підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень. Вона організаційно закріплює функції за структурними підрозділами і регламентує потоки інформації в системі управління. А відтак, продумано та якісно побудована організаційна структура будь-якого органу державної влади – це запорука ефективного функціонування всього відомства. Специфіка роботи Державної міграційної служби обумовлює необхідність створення в її структурі окремого підрозділу, який би відповідав за забезпечення ефективної організації даної взаємодії. Звісно, з одного боку створення такого підрозділу передбачає витрату

коштів на його утримання, заробітну плату, тощо. Однак, на нашу думку, ефект від його роботи був би значно більшим.

Необхідно вирішити проблему кадрового забезпечення Державної міграційної служби України та правоохоронних органів. Удосконалення кадрового забезпечення, апріорі, є важливим напрямком удосконалення організаційних засад взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, адже фактично будь – яка взаємодія це перш за все співпраця людей, які представляють окремі відомства.

А тому, від рівня їх підготовки, професійної кваліфікації, напряму залежить ефективність взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами. А відтак, удосконалення кадрового забезпечення повинно включати:

а) покращення первинної підготовки фахівців ще на стадії їх навчання у вищих навчальних закладах;

б) підвищення кваліфікації працівників Державної міграційної служби України та правоохоронних органів шляхом здійснення їх навчання та обміном досвідом між працівниками різних відомств;

в) стимулювання працівників за якісне виконання ними своїх посадових обов'язків (наприклад: виплата премій, надбавок, надання додаткових оплачуваних відпусток, тощо); г) забезпечення працівників всіма необхідними матеріально-технічними, фінансовими, науково-методичними ресурсами.

➤ Створення умов для забезпечення ефективною протидією корупції під час здійснення Державною міграційною службою України та правоохоронними органами спільної діяльності. Корупція є вкрай негативним соціально-правовим явищем охопила фактично всі сфери суспільного життя, і незаконна міграція в даному випадку не стала виключенням. Найбільш поширеними корупційними проявами серед службових осіб міграційних підрозділів стали вимагання та одержання хабарів за прискорення видачі паспортних документів громадянам України, сприяння іноземцям у набутті громадянства України, отримання посвідок на проживання, оформлення статусу біженця.

До корупційних схем часто залучалися фірми-посередники, на користь яких стягувалась додаткова плата за нібито надані громадянам інформаційно-консультаційні та інші послуги. Частина одержаної таким чином неправомірної вигоди передавалась службовими особами територіальних підрозділів керівникам вищого рівня за неприйняття стосовно них негативних кадрових рішень.

Можна виділити низку способів отримання неправомірної вигоди співробітниками органів Державної міграційної служби України. Один із них полягає у налагодженні корупційних схем за надання переваг в оформленні паспортів громадян України та закордонних паспортів. Із цією метою керівництвом Державної міграційної служби створюються штучні умови, що заважають отримати ці документи законним шляхом.

Черги, обмежений час прийому громадян тощо створюють передумови для діяльності посередників, за послуги яких змушені сплачувати додаткові кошти. Що ж стосується корупції в правоохоронних органах, то в переважній більшості вона зводиться до «кришування» функціонування на території України підпільних лабораторій, у яких здійснюється незаконне виготовлення і підроблення офіційних документів України та іноземних держав (внутрішніх паспортів, паспортів громадян України для виїзду за кордон, віз, документів іноземних держав, які дають право перебувати на їх території тощо).

Таким чином, корупція у сфері протидії незаконній міграції виникає як окремо в діяльності Міграційної служби України, так і в правоохоронних органах. Нажаль і при здійсненні їх спільної діяльності випадки виникнення корупції є також непоодинокими, зокрема при проведенні спільних заходів таких як «Мігрант», тощо. А відтак, удосконалення протидії корупції повинно стати одним із пріоритетних напрямків розвитку та удосконалення організаційних засад взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції та в свою чергу має включати:

- 1) створення необхідних фінансових умов для попередження вчинення корупційних правопорушень працівниками Державної міграційної служби України та правоохоронних органів (підвищення

рівня заробітних плат, надання відповідних соціальних пільг, матеріальної допомоги);

2) підвищення рівня контролю над діяльністю Державної міграційної служби України та правоохоронних органів зокрема, та при здійсненні їх спільної діяльності взагалі. А відтак, доцільно наділити такими повноваженнями орган, який координує взаємодію окреслених відомств;

3) слід переглянути рівень відповідальності для осіб, які пропонують неправомірну вигоду для працівників, що наділені повноваженнями у сфері протидії незаконній міграції;

4) забезпечення прозорості, доброчесності і об'єктивності при прийнятті управлінських рішень керівниками органів, що здійснюють спільну діяльність;

5) проведення роз'яснювальної роботи з метою недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів, як між працівниками Державної міграційної служби України та правоохоронними органами, так і особами, що вчиняють порушення міграційного законодавства.

➤ Окремої уваги заслуговує проблема фінансового забезпечення взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами. З економічної точки зору фінансове забезпечення це формування та використання фінансових ресурсів підприємств за допомогою оптимізації співвідношення всіх його форм і дає змогу створити такі обсяги фінансових ресурсів господарської діяльності, від яких підприємство мало б змогу функціонувати не тільки беззбитково, а й підвищувати ефективність діяльності та зміцнювати економіку країни загалом.

Таким чином, належне фінансове забезпечення взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції дає змогу підвищити ефективність вирішення завдань, що стоять перед окресленими органами державної влади у досліджуваній сфері суспільних відносин.

Крім того, належне фінансове забезпечення дає змогу: по-перше, задовольнити інтереси працівників, що в першу чергу підвищує загальний соціально-економічний рівень їхнього життя; по-друге,

знизити корупційні ризики; по-третє, більш оперативно реагувати на зміни, які відбуваються у міграційній сфері; по-четверте, дає можливість працівникам Державної міграційної служби України разом із правоохоронними органами будувати довгострокові плани у сфері протидії нелегальній незаконній міграції.

Саме тому, на сьогодні перед українським законодавцем стоїть важливе завдання, яке полягає у розробці плану, в якому необхідно визначити довгострокові перспективи фінансового забезпечення діяльності Державної міграційної служби України зокрема, та їх взаємодії з правоохоронними органами. Цей план має містити:

а) джерела фінансування взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами;

б) механізм відшкодування витрат, які були здійсненні при реалізації заходів із протидії нелегальній міграції;

в) правовий статус органу, який буде відповідати за видатки.

➤ З вказаним вище напрямком, тісно пов'язана проблема у сфері матеріально-технічного забезпечення взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами. Такий вид забезпечення є своєрідною основою для здійснення будь-якої діяльності, і взаємодія Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній міграції у цьому контексті не є виключенням. Матеріально-технічне забезпечення пронизує всі стадії взаємодії окреслених відомства: від початкового обміну інформацією при підготовці до проведення певного заходу до їх завершення. А відтак, визначення потреб в обсягах матеріально-технічного забезпечення, яке здійснюється шляхом складання відповідних планів, обумовлює виділення конкретних обсягів фінансування органів поліції.

➤ Удосконалення інформаційного забезпечення. В сучасних умовах інформатизації суспільства важливість інформаційного забезпечення взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції не викликає жодних сумнівів. Його удосконалення, на нашу думку, повинно включати:

– по-перше, надання суб'єктам взаємодії необхідних інформаційних технологій, які вони можуть використовувати для

збирання та подальшого обміну оперативною інформацією для реалізації заходів із протидії нелегальній міграції в країні;

– по-друге, створення правового поля, яке б належним чином сприяло обміну відповідною інформацією та стимулювало взаємодіючі суб'єкти до цього.

- Створення організаційних засад залучення громадськості до діяльності Державної міграційної служби України та правоохоронних органів під час реалізації заходів із протидії незаконній міграції в Україні з метою здійснення громадського контролю. В умовах розбудови демократичної, правової, соціальної держави роль громадського контролю у забезпеченні законності в державному управлінні буде тільки зростати. Конституція України (ст. 38) передбачає, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. По суті вони мають право здійснювати громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування, тобто запобігати порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу.

В енциклопедичному тлумаченні громадський контроль – це один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Об'єктом громадського контролю визнається діяльність державних органів, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян. Громадський контроль представляє собою різновид соціальної діяльності, оскільки вона здійснюється людьми та за для людей. Предмет діяльності по реалізації громадського контролю безпосередньо пов'язаний (зумовлений) з функціями, що покладені на відповідний структурний елемент будь-якої системи, оскільки за загальним значенням функції – це об'єктивно необхідні напрямки діяльності, що виражають сутність та призначення відповідної структури.

Таким чином, залучення громадськості до діяльності Державної міграційної служби та під час її взаємодії з правоохоронними ор-

ганами є важливим проявом демократії в суспільстві, а також додатковою гарантією:

а) дотримання прав і свобод людей, які порушують міграційне законодавство;

б) дотримання законності органами державної влади, які здійснюють спільну діяльність у досліджуваній сфері суспільних правовідносин. Як недолік слід вказати, що на сьогодні механізм залучення громадськості до діяльності Державної міграційної служби України та правоохоронних органів є недостатньо розробленим, що на нашу думку є суттєвою прогалиною, яка потребує вирішення.

На сьогоднішній день організаційні засади взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції потребують комплексного удосконалення. Основними напрямками їх розвитку, вважаються:

1) удосконалення організаційної структури Державної міграційної служби України;

2) перегляд кадрової політики Державної міграційної служби та правоохоронних органів;

3) створення умов для забезпечення ефективної протидії корупції;

4) покращення фінансового та матеріально-технічного забезпечення взаємодії ДМС України з правоохоронними органами;

5) удосконалення інформаційного забезпечення;

б) створення організаційних засад залучення громадськості до діяльності Державної міграційної служби України та правоохоронних органів під час реалізації заходів із протидії незаконній міграції в Україні з метою здійснення громадського контролю.

В адміністративному праві взаємодія розглядається насамперед як функція державних органів, як певна діяльність, що характеризується нормативною визначеністю, зв'язком між суб'єктами взаємодії, погодженістю дій суб'єктів взаємодії відповідно до мети, місця, часу, методів; спільністю виконання власних завдань та функцій суб'єктів взаємодії; наявністю відповідного становища суб'єктів взаємодії в існуючій ієрархії влади.

Отже, аналіз визначення поняття «взаємодія» у цілому дозволяє визначити взаємодію Державної міграційної служби України з ін-

шими суб'єктами реалізації державної політики у сфері міграції як нормативно регламентовану діяльність Державної міграційної служби України, спрямовану на спільне вирішення питань, що належать до компетенції Державної міграційної служби України та відповідних суб'єктів взаємодії щодо реалізації державної політики у сфері міграції.

Питання посилення взаємодії органів державної влади та юридичних осіб публічного права у передбачених законом випадках, які здійснюють повноваження у сфері міграції Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року визначає як пріоритетне у зміцнення інституційних спроможностей.

До суб'єктів взаємодії з Державної міграційної служби України у сфері міграції слід віднести Міністерство внутрішніх справ. Міністерство закордонних справ. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство соціальної політики. Службу безпеки України, Раду національної безпеки та оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Державну митну службу України, Державну прикордонну службу України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Координатором діяльності зазначених органів у їх взаємодії у сфері міграції є Державна міграційна служба України.

Серед зазначених органів слід виокремити Державну міграційну службу України як орган основним завданням є 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; органи, для яких підтримання міграційного режиму є основним видом діяльності, поряд з іншими основними, тобто одним з основних (Державна прикордонна служба. Міністерство закордонних справ); органи, для яких підтримання міграційного режиму є другорядним видом діяльності (Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти і науки тощо).

Згідно з Положенням про Державну міграційну службу України, Державна міграційна служба України під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими держа-

вними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій!, а також підприємствами, установами та організаціями; має право залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань вчених і фахівців, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками).

Нормативну основу взаємодії зазначених суб'єктів становлять, зокрема, Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, яка визначає взаємодію як пріоритетне завдання щодо зміцнення інституційних спроможностей для реалізації як планованих дій, так і тих, що впливатимуть з нових потреб у сфері міграції, Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, відповідно до якої суб'єктами інтегрованого управління кордонами є МВС, МЗС, Мінінфраструктури, Мінфін, Держприкордонслужба, ДМС, Держмитслужба, СБУ, Національна поліція, Національна гвардія, Держпродспоживслужба, Збройні Сили (Повітряні та Військово-Морські Сили), які взаємодіють на відомчому, міжвідомчому, державному та міжнародному рівнях для досягнення цілей державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами.

Окрім того, слід зазначити окремі підзаконні нормативно-правові акти, зокрема Наказ МВС України, Мінсоцполітики та МОН України «Про затвердження Порядку проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері» від 04.09.2013 № 850/536/1226, врегульовує діяльність центральних органів виконавчої влади, яка спрямована на реалізацію державної політики в міграційній сфері, захист державної безпеки та національних інтересів України забезпечення дотримання законодавства у сфері міграції, ефективне управління міграційними процесами та протидію нелегальній міграції. Відповідно до своїх повноважень з метою запобігання та протидії нелегальній міг-

рації, а також іншим порушенням законодавства України в міграційній сфері МВС, ДМС, ДПС та СБУ організують та проводять такі заходи: «Мігрант», «Кордон», «Студент», «Трудова міграція».

Наказ МВС України, Міністерства закордонних справ України, Мінсоцполітики України, МОН України, Служби зовнішньої розвідки, СБУ «Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції» від 29.04.2015 № 494/132/467/497/141/281 регулює питання організації інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності МВС України, Міністерства закордонних справ України, Мінсоцполітики України, МОН України, Служби зовнішньої розвідки України, СБУ, ДМС України, Державної прикордонної служби України, спрямованої на протидію нелегальній міграції. Йдеться про порядок обміну між зазначеними суб'єктами статистичною та аналітичною інформацією з питань протидії нелегальній міграції, щодо якої законодавством не встановлено обмежень стосовно її створення, збирання, одержання, зберігання, використання та поширення. Основними напрямками у цій діяльності є обмін статистичною та аналітичною інформацією; всебічний аналіз усієї доступної інформації у сфері нелегальної міграції; підтримку та сприяння спільній діяльності суб'єктів, у тому числі шляхом повідомлення сторін про зміни загальних тенденцій, способів, методів нелегальної міграції, тактики дій.

Суттєвим недоліком усіх наведених нормативно-правових актів є відсутність розробленого механізму взаємодії відповідних органів. У зв'язку із є необхідним ухвалити Закон України «Про взаємодію органів Державної міграційної служби України, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері міграції»

Найбільш поширеними формами взаємодії між зазначеними органами є проведення спільних нарад, спільних цільових операцій «Мігрант», «Трудова міграція», «Карпати-2021», «Кордон 2021» та «Полісся 2021» та інші, які мають на меті вирішення проблем щодо запобігання і протидії нелегальній міграції, а також перевірки дотримання іноземцями та особами без громадянства встановлених правил перебування на території України.

Спільні наради представників Головних управлінь та управлінь Державної міграційної служби України з представниками Головних

управлінь Національної поліції, регіональних управлінь Державної митної служби, управлінь Міністерства юстиції, управлінь Держпраці проводяться з метою вирішення проблемних питань у сфері міграції, пов'язаних із нелегальною міграцією, проблемами працевлаштування іноземців, притягнення до адміністративної відповідальності іноземних громадян, як порушників міграційного законодавства тощо.

Під час проведення операції «Мігрант» виявляється досить велика кількість порушників міграційного законодавства та стягується в дохід держави певна кількість коштів

У зв'язку із активізацією використання організованими злочинними угрупованнями окремих ділянок державного кордону для незаконного переміщення через них нелегальних мігрантів, товарів та вантажів, за ініціативою Адміністрації Державної прикордонної служби України проводяться певні заходи із залученням до їх проведення правоохоронних та силових відомств України.

Важливим напрямом взаємодії ДМС у сфері міграції є взаємодія з органами місцевого самоврядування, організаціями та підприємствами, громадськими організаціями з питань реєстрації або зняття з реєстрації місця проживання, ведення Реєстру територіальної громади, інтеграції іммігрантів у суспільне життя приймаючої країни, працевлаштування іноземців тощо. На сьогодні на місцевому рівні можуть бути вирішені питання щодо забезпечення житлом, працевлаштування, соціальної інтеграції з урахуванням особливостей окремих регіонів.

Зазначені повноваження регламентовано у Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року щодо забезпечення успішної інтеграції іммігрантів в українське суспільство, яка визначає необхідність «підвищення рівня співпраці із середовищем іммігрантів у процесі інтеграції, в тому числі шляхом створення консультативних/експертних рад за їх участю, залучення до розроблення законодавства, державних програм з питань інтеграції та імміграції тощо; продовження інтеграційної підтримки вразливих груп іммігрантів (наприклад, жертв торгівлі людьми, неповнолітніх без супроводу, людей похилого віку); організацію вивчення мігрантами державної мови; розроблення програм адаптації для дітей мігрантів до освітньої системи в Україні; провадження освітньої та

просвітницької діяльності з формування в суспільстві атмосфери терпимості та культури міжнаціональних стосунків, протидії расизму і ксенофобії».

Однак, як свідчить аналіз діяльності органів місцевого самоврядування на сьогодні вирішуються ситуативно, шляхом надання певної інформації з конкретної ситуації, що склалася. При цьому відсутні перспективні плани щодо інтеграції та адаптації іноземців у суспільне життя приймаючої країни на місцевому рівні. Не передбачено перспективних планів заходів щодо їх працевлаштування, професійного навчання, підвищення мовної, історичної та культурної обізнаності, підтримання і вираження їх культурної самобутності, хоча органи місцевого самоврядування мають повноваження щодо їх реалізації на місцевому рівні

Таким чином зростає нагальність питання щодо розробки Стратегії інтеграції іноземців, осіб без громадянства, біженців або осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство, а також на її підставі – плану заходів щодо реалізації цієї Стратегії. Окрім того, необхідно внести зміни до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», доповнивши його розділом «Інтеграція біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство», визначивши принципи інтеграції, суб'єктів інтеграції, форми та методи інтеграції.

Пріоритетним напрямом у взаємодії Державної міграційної служби України з іншими суб'єктами реалізації державної політики у сфері міграції є розвиток інформаційної взаємодії. На сьогодні Державна міграційна служба України забезпечує роботу 17 електронних сервісів, зокрема «Перевірка стану оформлення документів», «Перевірка недійсних документів», «Платіжні реквізити», «Електронна черга», «Онлайн – оплата послуг», «Перевірка транслітерації», «Приймальня електронних звернень громадян», «Повідомити про ймовірне порушення міграційного законодавства», «Повідомити про корупцію», «Міграційний калькулятор», «Громадське опитування щодо якості послуг, які надаються Державною міграційною службою України», «Громадське опитування щодо якості роботи телефонних «гарячих ліній» апарату Державної міграційної служби України та територіальних органів Державної міграційної

служби », «Органи реєстрації», «Коди територіальних підрозділів», «Реєстр перекладачів», «Документи для набуття громадянства за народженням або за територіальним походженням». У тестовому режимі запущено електронний сервіс, за допомогою якого можна отримати перелік документів, необхідних для набуття громадянства України за народженням або за територіальним походженням.

Державна міграційна служба є розпорядником Єдиного державного демографічного реєстру – електронної інформаційно-комунікаційної системи, призначеної для зберігання, захисту, обробки, використання і поширення визначеної Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» інформації про особу та про документи, що оформлюються із застосуванням засобів Реєстру.

Єдиний державний демографічний реєстр ведеться з метою ідентифікації особи для оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсними та знищення передбачених цим Законом документів. Єдиний державний демографічний реєстр у межах, визначених законодавством про свободу пересування та вільний вибір місця проживання, використовується також для обліку інформації про зареєстроване або задеклароване місце проживання (перебування) особи.

Окрім того, Державною міграційною службою України здійснюється проведення цифровізації процесів протидії незаконній міграції. Наразі введено у дослідну експлуатацію та застосовано такі підсистеми та функціонали Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами: 1) «Адміністративні правопорушення»; 2) «Облік іноземців та біженців» (функціонали: «Легальний мігрант», «Захист в Україні», «Незаконні мігранти», «Пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства», «Пункт тимчасового розміщення біженців»); 3) «Облік запитів про реадмісію та транзитне перевезення».

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки» від 05.08.2020 № 695 визначено, напрями розвитку інфраструктури надання адміністративних послуг, до яких віднесено: забезпечення розбудови мережі центрів надання адміністративних послуг і на-

дання відповідної підтримки органам місцевого самоврядування для створення таких центрів, їх утримання, надання якісних послуг; забезпечення відповідних публічних послуг; удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує механізм надання адміністративних та інших послуг, їх упровадження через Єдиний державний веб-портал електронних послуг «Дія»; забезпечення спрощення процедур і безперешкодного доступу громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях, до соціальних та публічних послуг; забезпечення надання адміністративних послуг у населених пунктах біля контрольних пунктів в'їзду-виїзду з тимчасово окупованих територій, у тому числі з використанням віртуальних сервісів.

Отже, слід говорити про запровадження дієвих механізмів взаємодії та обміну інформацією між Державною міграційною службою України та іншими суб'єктами у сфері міграції

Аналізуючи взаємодію Державної міграційної служби України з іншими суб'єктами реалізації державної політики у сфері міграції, слід акцентувати на міжнародному співробітництві у цій сфері. За словами Голови Державної міграційної служби України, до значущих подій у сфері міжнародного співробітництва Державної міграційної служби України слід віднести, зокрема, підписання листа про наміри щодо створення українсько-канадської робочої групи з питань мобільності між Міністерством закордонних справ України, Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством у справах імміграції, біженців та громадянства Канади; діалог з Урядом Великобританії з питань міграційно-візової політики, зокрема щодо спрощення умов поїздок до Великої Британії та поступової лібералізації візового режиму для громадян України; переговори з ЄС щодо приєднання України до Європейської міграційної мережі (в якості спостерігача); співробітництво з Прикордонною Вартою Республіки Польща в рамках проекту «Зміцнення потенціалу Державної міграційної служби України в управлінні міграційними процесами».

Окрім того, Державна міграційна служба України постійно здійснює роботу із розвитку міжнародно-договірної бази співробітництва в міграційній сфері. До цього слід віднести підготовку до підписання Імплементативних протоколів до Угоди Україна – ЄС про реадмісію осіб із Румунією, Латвією, Угорщиною та Іспанією, підпи-

сання Меморандуму про співробітництво між Державною міграційною службою України та Міжнародним центром розвитку міграційної політики від 25.09.2019, який передбачає узагальнення практики застосування законодавства та аналіз міграційної ситуації в таких сферах: управління міграцією та формування міграційної політики; протидія неврегульованій міграції, включаючи безпеку документів та ідентифікацію мігрантів; притулок та міжнародний захист; громадянство; реєстрація біженців та інших категорій мігрантів.

15 грудня 2021 року було підписано міжвідомчий Меморандум про взаєморозуміння щодо співробітництва в міграційній сфері між Державною міграційною службою України та Азербайджанською Республікою, метою якого є розвиток рівноправної співпраці у сфері міграції, надання притулку та громадянства, відповідно до норм національного законодавства та міжнародних зобов'язань держав-сторін.

Таке різноманіття суб'єктів актуалізує проблему їх взаємодії у сфері міграції шляхом створення при Кабінеті Міністрів України міжвідомчого органу – Міжвідомчої Ради з питань міграції, з метою удосконалення міжвідомчої взаємодії у сфері міграції. До її складу повинні ввійти представники центральних органів виконавчої влади, що мають повноваження у сфері міграції. Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій, профспілок, науковців, громадських організацій. Основною метою діяльності запропонованого органу має бути координація взаємодії зазначених органів щодо реалізації державної міграційної політики. Положення про Міжвідомчу Раду з питань міграції повинно містити мету, завдання, принципи діяльності, повноваження відповідно до завдань, права, обов'язки Голови та членів Міжвідомчої Ради щодо координації взаємодії суб'єктів, норми, що регулюють організацію діяльності Міжвідомчої Ради (частоту засідань, затвердження порядку роботи, ведення протоколу засідання тощо), організаційно-технічне та фінансове забезпечення роботи Ради.

9 Досвід діяльності міграційних служб зарубіжних країн та його використання в Україні

Міграційна служба є ключовим елементом у забезпеченні регулювання переміщення населення між країнами, особливо у глобалізованому світі. Її діяльність за кордоном спрямована на виконання функцій, пов'язаних із захистом прав мігрантів, наданням адміністративних послуг громадянам своєї країни за межами батьківщини та сприянням інтеграції мігрантів у нове суспільство.

Основні функції Державної міграційної служби України за кордоном: документування та правова підтримка громадян за межами країни. Міграційна служба співпрацює з консульствами та посольствами для надання адміністративних послуг, таких як: оформлення паспортів і віз; нотаріальне засвідчення документів; консультації щодо правового статусу.

Наприклад, українські консульські служби активно підтримують українських трудових мігрантів у Європі, допомагаючи легалізувати їхній статус.

Наступним завданням взаємодії Державної міграційної служби України з закордонними правоохоронними органами та державними установами є захист прав мігрантів. Представники Державної міграційної служби України забезпечують захист прав своїх громадян, що можуть постраждати від: торгівлі людьми, трудової експлуатації, незаконного затримання або депортації.

Важливим прикладом є програми правової допомоги для мігрантів у США, де українська міграційна служба співпрацює з неурядовими організаціями.

Великою проблемою у сучасному світі є міграційні потоки. Державна міграційна служба разом з представниками відповідних служб зарубіжних країн здійснюють контроль за міграційними потоками. Урядові органи розробляють політику, спрямовану на регулювання в'їзду та виїзду громадян: програми реєстрації мігрантів; верифікація даних у співпраці з іншими державами. Це особливо важливо для країн ЄС, де діють програми для інтеграції біженців.

Наступним завданням Державної міграційної служби України є допомога в інтеграції мігрантів. Міграційні служби сприяють соціа-

льній адаптації мігрантів через: мовні курси, професійне навчання, інформування про права та обов'язки в країнах перебування.

Співпраця на міжнародному рівні – міграційні служби співпрацюють з міжнародними організаціями, такими як: міжнародна організація з міграції (МОМ), яка надає технічну підтримку країнам щодо управління міграцією. Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних націй у справах біженців (УВКБ Організації Об'єднаних націй), яке сприяє захисту прав біженців і переміщених осіб.

Діяльність міграційної служби за кордоном є надзвичайно важливою для підтримки прав людини, забезпечення порядку та сприяння соціальній стабільності. У часи зростання міграційних потоків та глобальних криз ефективність роботи цих служб набуває особливого значення.

Основні завдання міграційної служби за кордоном визначаються її функціями у контексті забезпечення прав і інтересів громадян своєї держави, управління міграційними потоками та сприяння інтеграції мігрантів у суспільство.

Основні напрями роботи Державної міграційної служби України:

- адміністративна підтримка громадян за кордоном – оформлення та видача документів: паспорти, візи, свідоцтва про народження або смерть; – легалізація документів для офіційного використання в інших країнах; – надання консультацій щодо правового статусу в країні перебування;
- захист прав громадян: забезпечення правової допомоги громадянам, які опинилися у складних ситуаціях: незаконне затримання, депортація, трудова експлуатація; захист жертв торгівлі людьми; сприяння поверненню на батьківщину у разі надзвичайних обставин (військові конфлікти, стихійні лиха);
- регулювання міграційних потоків: контроль за дотриманням міграційного законодавства громадянами своєї країни; реєстрація та моніторинг пересування мігрантів; сприяння в інтеграції громадян у країні перебування: допомога у працевлаштуванні, навчанні;
- сприяння інтеграції мігрантів: проведення культурно-освітніх заходів для сприяння соціалізації; надання інформації про

трудові права, соціальні програми та можливості навчання; організація мовних курсів та програм підвищення кваліфікації;

- співпраця з міжнародними організаціями: участь у програмах Міжнародної організації з міграції (МОМ) та Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних націй у справах біженців (УВКБ Організації Об'єднаних націй); реалізація проектів з безпечної міграції та попередження нелегального переміщення людей; сприяння інтеграційним ініціативам на регіональному рівні;
- інформаційна діяльність: інформування громадян про правила перебування в інших країнах; попередження про можливі ризики нелегальної міграції чи торгівлі людьми; підтримка відкритих каналів зв'язку для швидкого реагування на запити громадян.

Ці завдання відповідають сучасним викликам глобалізованого світу та забезпечують права і потреби мігрантів у нових умовах життя. Для поглибленого аналізу можна звернутися до офіційних документів міжнародних організацій, таких як МОМ або звітів національних служб міграції.

Повноваження Державної міграційної служби України за кордоном регулюються як внутрішнім законодавством країни, так і міжнародними угодами та конвенціями.

Порівняння діяльності міграційних служб в країнах Європи дозволяє побачити спільні підходи та національні особливості у регулюванні міграційних процесів.

Основні напрями порівняння:

а) документування громадян за кордоном:

- Україна: Основні функції з оформлення паспортів, документів для повернення на батьківщину та нотаріальних дій здійснюються через консульські служби.
- Німеччина: Окрім стандартних послуг, німецькі консульства активно впроваджують цифровізацію послуг (електронні заявки на паспорти та візи).
- Франція: Французькі міграційні служби пропонують спеціальні послуги для громадян, які бажають повернутися на батьківщину, включаючи фінансову підтримку.

б) захист прав мігрантів:

- Україна: Основна увага приділяється боротьбі з торгівлею людьми та допомозі трудовим мігрантам.
- Швеція: Велика увага приділяється інтеграції біженців та соціальному захисту мігрантів. Держава фінансує програми захисту прав жертв трудової експлуатації.
- Італія: Міграційні служби Італії зосереджені на боротьбі з нелегальною міграцією, захисті сезонних працівників і співпраці з місцевими громадами.

в) інтеграція мігрантів:

- Україна: Програми інтеграції обмежені, але для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) діють програми соціальної адаптації.
- Німеччина: Інтеграція мігрантів є частиною державної політики. Проводяться мовні курси, професійна підготовка, а також консультації щодо соціальних прав.
- Нідерланди: Високий рівень цифровізації, доступ до інтеграційних програм через онлайн – платформи.

г) реагування на надзвичайні ситуації:

- Україна: Значна увага приділяється евакуації громадян з зон конфліктів.
- Польща: У рамках кризи біженців з України після початку широкомасштабного вторгнення Російської Федерації у 2022 році Польща оперативно створила спрощені процедури реєстрації, що дозволяють біженцям швидко отримати статус тимчасового захисту.
- Греція: Основна увага зосереджена на управлінні міграційними потоками через Середземне море, включаючи гуманітарну допомогу та організацію таборів для біженців.

д) співпраця з міжнародними організаціями:

- Україна: Тісно співпрацює з МОМ, УВКБ Організації Об'єднаних націй, а також Європейським Союзом у програмах реінтеграції громадян.
- Франція та Італія: Особлива увага приділяється виконанню умов Глобального договору з міграції та спільним ініціативам із ЄС у боротьбі з торгівлею людьми.
- Угорщина: Співпраця з Вишеградською групою у сфері регулювання міграційних потоків та захисту кордонів.

Попри спільні завдання (документування, захист прав мігрантів, реагування на кризи), підходи різняться залежно від економічного рівня держави, географічного розташування та міграційного контексту. Розвинені європейські країни більше зосереджуються на інтеграції мігрантів через освітні та соціальні програми, тоді як Україна та країни Центральної Європи орієнтуються на підтримку громадян за кордоном та боротьбу з нелегальною міграцією.

Правоохоронні органи, що здійснюють діяльність у сфері міграції, реалізують державну політику у двох напрямках – міграційна політика та антикорупційна політика за допомогою державно-регулюючого та адмініструючого впливу на міграційні процеси.

Показниками ефективності антикорупційної правоохоронної діяльності у сфері міграції можуть виступати: по-перше, рівень корупційної злочинності (статистичний показник); по-друге, показники щодо результатів оперативно-службової діяльності зі щорічних звітів (інтеграційний показник); по-третє, підсумки опитувань населення, зокрема, мігрантів, ЗМІ (громадська думка); по-четверте, експертні оцінки (експертний показник).

Ці показники відображають системний стан правоохоронної діяльності у сфері реалізації державної міграційної політики та політики з протидії корупції, а також оцінку поставлених цілей, змісту, організації, методів і засобів правоохоронної діяльності у сфері міграції.

Критерії оцінювання ефективності правоохоронної діяльності у сфері міграції, що відповідають потребам суспільства, слід віднести до зовнішніх критеріїв; внутрішніми критеріями можуть виступати: а) оптимізація розмежування повноважень між правоохоронними органами, між ними та іншими органами державної влади і місцевого самоврядування, громадськими організаціями і бізнес-структурами; б) раціональність структурно-функціональної побудови системи правоохоронних органів; в) можливість надання, доступність і соціальна значущість державних послуг у сфері міграції.

Аналіз правоохоронної діяльності та антикорупційного впливу на міграційні процеси в ЄС показав ефективність єдиної концепції (підходів) управління міграційними процесами на основі паритету інтересів між громадянами, мігрантами та національною безпекою країн ЄС; дав можливість сформулювати пропозицію щодо ство-

рення єдиної концепції управління міграційними потоками на рівні країн членів Європейського Союзу, адже країни-донори та країни приймання робочої сили перебувають в умовах взаємозалежності одна від одної.

Низькому рівню корупції у сфері міграції в країнах ЄС сприяють: відсутність низового (побутового) рівня корупції; системність і послідовність боротьби з корупцією незалежно від політичної волі керівництва країни; створення умов, що ускладнюють можливість корупційної поведінки та забезпечують зниження рівня корупції; наявність розвинених інститутів громадянського суспільства, зокрема засоби масової інформації; прозорість і гласність процесу ухвалення рішень посадовими особами, відкритість і доступність більшості нормативних актів у сфері міграції; гарантії захисту прав мігрантів та інших осіб, які сприяли компетентним органам у боротьбі з корупцією; ефективна організація адміністративної системи у сфері міграції, що характеризується компактністю, малим ступенем бюрократизації, відсутністю кастовості, кумівства.

о вимог антикорупційного регулювання та підвищення прозорості адміністративних процедур у сфері міграції – їхньої захищеності від корупції, простоти та зрозумілості умов в'їзду та отримання мігрантами права на перебування (проживання) в Україні, у тому числі для зайняття трудовою діяльністю, слід віднести забезпечення справедливості під час здійснення правоохоронними органами міграційних процедур, яке виражається в таких підходах: рівний доступ до міграційних процедур (справедливість застосування процедур щодо конкретного громадянина, а не конкретного громадянина); справедливість у виборі та комплексному використанні правоохоронних органів (функціонально-цільова справедливість; функціонально-цільова справедливість; функціонально-цільова справедливість; функціонально-цільова справедливість; справедливість у виборі та комплексному використанні правоохоронних органів (функціонально-цільова справедливість; функціонально-цільова справедливість; справедливість у виборі та комплексному використанні правоохоронних органів (функціонально-цільова справедливість); гарантії адміністративних процедур, процедур захисту порушених прав, процедур консультування та соціально-правової допомоги мігрантам (процесуальна справедливість); спра-

ведливість та об'єктивність комплектування кадрів правоохоронних органів у сфері міграції (кадрова організація); усунення корупційних чинників, що детермінують зловживання посадовим становищем, хабарництво (справедливе (антикорупційне) управління міграційними процесами).

Правопорушення щодо порядку контролю (нагляду) у сфері міграції можна згрупувати за способами таких порушень, які зумовлені наявними повноваженнями, відсутністю належного контролю за роботою багатофункціональних міграційних центрів, недосконалістю адміністративних процедур, слабкістю системи заходів для захисту порушених прав мігранта, відсутністю у мігранта можливості користуватися своїми правами у повному обсязі та його необізнаністю щодо порядку міграційних процесів. Найчастіше такі правопорушення вчиняють шляхом: введення в оману або обману мігранта; зловживання та перевищення повноважень, самоправства у сфері надання міграційних послуг.

Виявлено та систематизовано такі корупційні схеми: незаконна винагорода посадових осіб (корупція); одержання всупереч порядку надання державних послуг доходу посередниками (шахрайство), безпосередньо пов'язані з конкретними положеннями правил і вимог контролю (нагляду) та обліку у сфері міграції (взяття на міграційний облік; проходження медичної комісії мігрантом; складання іспиту; одержання патенту на право провадити трудову діяльність; приймання мігранта на роботу; отримання іноземним громадянином статусу біженця), які злочинець або порушує (діє в обхід правил), або він формально виконує всі ці вимоги, але отримує за свої послуги незаконну винагороду.

Основні підходи до вдосконалення діяльності Державної міграційної служби з протидії корупції у сфері міграції:

- організаційно-структурні перетворення: створення антикорупційного управління з підпорядкуванням начальнику Національної поліції та його представництв у територіальних органах МВС України, закріплення за цим управлінням повноважень щодо виявлення, припинення та профілактики корупційних проявів у рамках оперативно-режимної та службової діяльності;

- коригування оперативно-службових завдань: перенесення акценту під час реалізації державної міграційної політики правоохоронними органами з підвищення показників виявлення (розкриття) злочинних діянь до усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню;
- кадрове забезпечення: впровадження професійних антикорупційних вимог до поведінки співробітника правоохоронного органу, що забезпечуються системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації; нормативне закріплення процедур щодо просування і ротації співробітників по службі, зокрема в структурі Національної поліції (МВС) і підрозділів з питань міграції територіальних органів МВС України;
- культурні та морально-психологічні засади правоохоронної діяльності: узгодження службової поведінки співробітників, федеральних державних цивільних службовців із принципом моральності, що формує ціннісно-світоглядні рамки і ставлення до мігрантів, в управлінні міграційними процесами, у діяльності з надання міграційних послуг;
- контрольні-наглядові завдання: забезпечення балансу між контрольними механізмами, що дають змогу ефективно вирішувати завдання реалізації державної політики у сфері міграції в частині регулювання діяльності мігрантів, і необхідністю усунення корупційних проявів у цій сфері;
- взаємодія правоохоронних органів: формування прозорості їхньої діяльності та результатів (звітів), що здійснюватиметься на основі цифрових технологій; створення можливості перепідготовки кадрів правоохоронних органів, що здійснюють діяльність у сфері міграції, на основі спільних освітніх програм, міжвідомчого аналізу та узагальнення досвіду даних правоохоронних органів у сфері протидії корупції;

У зв'язку з глобалізацією міграційних процесів національна міграційна політика з регулятора трудових відносин стає детермінуючим, векторним напрямом державної політики більшості зарубіжних країн.

У результаті аналізу міграційного законодавства обраних для дослідження зарубіжних країн їх можна поділити на дві групи: а) країни, у законодавстві яких основним є поняття «іммігрант» і

політика яких зорієнтована на активне залучення імміграційних потоків (США, Канада); б) країни, в яких домінує поняття «іноземний громадянин», що підтверджує спрямованість їхньої політики головним чином на тимчасову міграцію населення (ФРН, Швеція).

Діяльності міграційних служб обраних зарубіжних країн щодо правового регулювання міграційних процесів притаманні національні особливості: наявність базового комплексного законодавчого акта, що регулює міграцію; чіткий поділ міграції на види, за змістом – на сімейну, трудову (економічну) та гуманітарну; за часом перебування – на постійну й тимчасову; виокремлення пріоритетних напрямів міграції: возз'єднання сім'ї й трудова міграція висококваліфікованих спеціалістів; закріплення на законодавчому рівні чітких механізмів боротьби з нелегальною міграцією.

Пріоритетними напрямками діяльності міграційних служб зарубіжних країн є: забезпечення виконання міграційного законодавства; виявлення та припинення нелегальної міграції; розгляд міграційних заяв; а також питання надання міграційного статусу та розгляду апеляцій на ухвалені рішення; соціальне забезпечення та адаптація мігрантів у країні.

У процесі становлення міграційної політики США, Канади, ФРН і Швеції, у яких накопичено багатий досвід регулювання міграційних процесів і які умовно поділено на групи.

До першої групи віднесено США і Канаду, міграційна політика яких тісно пов'язана з періодом становлення державності в Північній Америці. Ці країни були і залишаються конкурентами із залучення іммігрантів і, разом з тим, є партнерами у сфері боротьби з нелегальною міграцією. США і Канада, будучи країнами імміграції, мають великий досвід регулювання міграційних відносин.

Другу групу становили ФРН і Швеція, які протягом тривалого періоду були країнами еміграції. Розвиток їхньої міграційної політики пов'язаний із закінченням Другої світової війни й орієнтований на залучення не іммігрантів, а висококваліфікованої робочої сили на тимчасовій основі.

На початку ХІХ століття імміграція до США і Канади практично не обмежувалася. Однак деякі превентивні заходи (карантинні пости і заходи щодо недопущення в країну «небажаних» елементів – злочинців, волоцюг, хворих і знедолених) все ж таки вживали. Ос-

новний потік іммігрантів до Америки розпочався із середини ХІХ століття і тривав до 20-х років ХХ століття. У цей період загострилася боротьба між США і Канадою за залучення іммігрантів, необхідних для освоєння нових земель і розвитку промисловості.

Зростання імміграції спричинило видання перших обмежувальних законів, які запроваджували якісні обмежувальні параметри. У США в 1871 році закон заборонив в'їзд у країну злочинцям і повіям, а пізніше обмеження поширилися на китайських робітників. Аналогічний за змістом закон було ухвалено в Канаді 1885 року.

Перший імміграційний закон Канади, що посилив повноваження міграційної влади, було ухвалено в 1906 року. Того ж року було ухвалено перший закон США про натуралізацію, який передав питання натуралізації з компетенції судів до компетенції імміграційної служби.

Поряд із якісними обмеженнями імміграції з'явилися кількісні. Так, у 20-ті роки ХХ століття у США виникла практика квотування, а в 1929 році було вироблено формулу розрахунку національних квот, які було скасовано 1965 році

Уряд Канади на початку ХХ століття склав перелік «пріоритетних іммігрантів», європейських та американських фермерів, яким на пільгових умовах надавали землі на заході країни.

Зростання обсягів промислового виробництва в зарубіжних країнах після закінчення Другої світової війни спричинило брак трудових ресурсів, а також перегляд обмежувальної імміграційної політики. У США і Канаді в 1952 р. було ухвалено закони, спрямовані на залучення іноземних висококваліфікованих фахівців.

Крім того, у США 1965 р. законом Харта-Селлера було встановлено основні шляхи імміграції в країну: возз'єднання родин; трудова імміграція; біженці та особи, які шукають притулку; імміграція для підтримання етнокультурного розмаїття; та запроваджено систему квот для кожної категорії. Кардинальну зміну міграційної політики Канади спричинило запровадження в 1967 р. бальної системи відбору іммігрантів на основі низки параметрів (рівень освіти, професійний статус, вік тощо).

У 80-90-ті роки ХХ століття імміграційна політика США і Канади була спрямована на подальше закріплення пріоритетності категорій іммігрантів, боротьбу з нелегальною міграцією, розширення

повноважень імміграційних чиновників у відмові прийняття імміграційних заяв, а також на деталізацію і спрощення процедур депортації.

Приплив іноземців до ФРН і Швеції пов'язаний із закінченням Другої світової війни. У ФРН зростання імміграційних потоків було зумовлене необхідністю відновлення економіки країни, у Швеції – бурхливим розвитком економіки. Залучення іммігрантів у ці країни здійснювалося в рамках відповідних міжнародних угод із залучення іноземних робітників. Так, у 1954 р. скандинавськими країнами було підписано Угоду про створення спільного ринку праці, що повернуло до Швеції трудових мігрантів із Данії, Фінляндії, Норвегії.

У ФРН першу угоду про рекрутування робітників було укладено в 1955 р. з Італією. Залучення робітників розглядалося урядом як тимчасовий захід, але згодом стало зрозуміло, що необхідна виважена державна політика в галузі регулювання ринку праці іноземців. На початку 70-х років у зв'язку зі спадом темпів економічного зростання програми робочої імміграції з третіх країн було заморожено. Основні зусилля були спрямовані на повернення частини іноземців додому та на інтеграцію робітників, що залишилися, в суспільстві.

Нині імміграційна політика ФРН і Швеції дедалі більше орієнтована на залучення висококваліфікованих фахівців.

На основі проведеного аналізу можна дійти висновку про те, що, незважаючи на різні історико – правові передумови формування міграційної політики, для розглянутих держав характерні спільні риси:

- жодна з цих країн не веде відкритої імміграційної політики (у законодавстві використовуються інститут квотування чисельності мігрантів, норми, що забороняють в'їзд окремих категорій іноземних громадян, системи бального відбору кандидатів на імміграцію тощо);
- міграційна політика базується на потребах економіки країни в робочій силі, а визначення рівня імміграції залежить від темпів розвитку економіки, зростання ВВП і безробіття;
- під час вироблення пріоритетних завдань імміграційної політики ретельно аналізують ситуацію всередині країни й у про-

блеми міграції, її позитивні та негативні сторони є актуальними темами для обговорення в суспільстві;

- у США, де питання імміграційної політики віднесено до компетенції федерального уряду, у Канаді, ФРН і Швеції заохочують співробітництво федерального центру та місцевих органів влади у розв'язанні основних завдань імміграційної політики; у зв'язку з процесами глобалізації міграційних процесів стався перегляд норм законодавства, що позначилося на ухваленні нових імміграційних законів чи розробленні нових законопроектів.

Водночас динамічний і гнучкий розвиток міграційного законодавства забезпечується не внесенням змін до базових міграційних законів, а виданням підзаконних нормативних правових актів.

Основним джерелом міграційного законодавства в розглянутих країнах є закони та підзаконні нормативні правові акти. Історія розвитку міграційного законодавства свідчить про тенденцію до консолідації норм у базовому законодавчому акті.

Міграційне законодавство доповнюють двосторонні та багатосторонні міждержавні угоди (переважно з питань трудової міграції, про безвізові поїздки тощо), а також інші міжнародні нормативні правові акти. Усі країни, що розглядаються, приєдналися до Женевської Конвенції 1951 році про статус біженців і Нью-йоркського Протоколу 1967 році. У Європі (ФРН і Швеція) діють норми Шенгенських угод і Дублінської конвенції про право притулку і поводження з біженцями 1990 р. Швеція є членом регіональної Північної угоди 1954 р.

Аналіз джерел і змісту міграційного законодавства зарубіжних країн сприяв виявленню тенденції його розвитку: норми, що регулюють міграційні процеси, здебільшого об'єднані в базовому законодавчому акті, який регламентує основні види міграції: гуманітарну, економічну (трудова), сімейну. В основі регулювання гуманітарної міграції лежать норми міжнародного права.

Також у законодавстві враховуються норми регіональних міжнародних угод (Шенгенська та Північна); на законодавчому рівні чітко закріплено мету міграційної політики, основною з яких є отримання економічних, культурних, соціальних і демографічних вигод від міграції, а також визнання необхідності інтеграції мігран-

тів у життя суспільства; розглянуті зарубіжні країни можна поділити на дві групи:

1) країни, у законодавстві яких основним є поняття «іммігрант» і політика яких зорієнтована на активне залучення імміграційних потоків (США, Канада);

2) країни, в яких основним є поняття «іноземний громадянин», що підтверджує спрямованість їхньої політики здебільшого на тимчасову міграцію населення (ФРН, Швеція). У зазначених країнах деталізовано порядок в'їзду і перебування на території країни (порядок отримання візи і посвідки на проживання), схожі переліки небажаних для в'їзду в країну осіб, необхідна наявність гарантій перебування іноземця на території країни; виокремлено три основні канали імміграції, характерні для всіх розглянутих країн: 1) возз'єднання сімей; 2) гуманітарна міграція (біженці та особи, які шукають притулку); 3) трудова (економічна) міграція.

На законодавчому рівні закріплено пріоритет програм возз'єднання сімей та імміграції висококваліфікованих фахівців, здатних сприятливо вплинути на зростання економіки країни; у національному законодавстві передбачено надання додаткового «гуманітарного статусу» в разі відсутності необхідних ознак для надання статусу біженця; регулювання імміграційного процесу відбувається шляхом встановлення системи квотування, планування, бальної системи відбору іммігрантів.

Міграційне законодавство зарубіжних країн розвивається в рамках єдиної концепції, що ґрунтується на визнанні пріоритетності міграційних процесів у державній політиці. На сьогодні ці країни найбільш привабливі для імміграції та мають як позитивний, так і негативний досвід регулювання міграційних процесів.

Таким чином можна сформулювати основні напрями розвитку міграційного законодавства в країнах Європи та Північної Америки

По-перше, ними було пройдено етап масової імміграції низькокваліфікованої робочої сили, і законодавчо їхня імміграційна політика орієнтована на залучення висококваліфікованих фахівців.

По-друге, законодавчо закріплено поділ імміграції на основні форми: возз'єднання сімей; економічна (трудова); гуманітарна. Пріоритетними є перша і друга форми.

По-третє, ці країни мають значний досвід із приймання біженців та осіб, які шукають притулок, виходячи, насамперед, із норм Женевської конвенції 1951 р.

Поряд із цим національним законодавством закріплено можливість надання додаткового «гуманітарного» статусу.

По-четверте, законодавчо закріплено механізми боротьби з нелегальною міграцією (посилення в'їзних вимог, збільшення повноважень міграційних чиновників щодо заборони в'їзду і депортації іноземних громадян, прискорення процедури депортації та ін.).

По-п'яте, на законодавчому рівні визнано необхідність державної та громадської підтримки механізмів інтеграції іммігрантів у життя суспільства.

«Організаційно-правове регулювання міграційних процесів у країнах Європейського Союзу та СНД в умовах глобалізації та протидії корупції» наголошується на наявності корупційних схем у сфері міграції в країнах ЄС.

Готових пропозицій щодо глобального управління міграційними процесами і в ЄС, і в Україні поки що не існує, вони перебувають у стані пошуку вирішення цього питання.

10 Основні нормативно-правові акти які використовуються в діяльності Державної міграційної служби України та послуги, які надаються підрозділами Державної міграційної служби України

Конституцією України визначені основи організації та функціонування органів виконавчої влади. Ці положення стосуються й діяльності центральних органів влади, що здійснюють державне управління у досліджуваній сфері.

Значну частину нормативно-правових актів, які містять норми щодо адміністративних послуг у сфері міграційних відносин становлять закони.

До них необхідно віднести: «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21.01.1994 року №3857-11, «Про громадянство» від 18.01.2001 року №2235-111, «Про імміграцію» від 07.06.2001 року №2491-111, «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.01.2011 року №3773-УІ, «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 року №3671-VI, «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 року №5203-УІ, «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20.11.2012 року №5492-УІ та інші.

Так, наприклад, Закон України «Про імміграцію» регулює порядок надання дозволу на імміграцію та видачі посвідки на постійне проживання та порядок в'їзду іммігрантів в Україну і видачі посвідки на постійне проживання; закріплює підстави для відмови у наданні дозволу на імміграцію.

Ст. 15 цього ж Закону передбачає порядок оскарження дій чи бездіяльності посадових та службових осіб.

Так, встановлено, що дія чи бездіяльність посадових і службових осіб, які порушують порядок та строки розгляду заяв про надання дозволу на імміграцію, рішення, прийняті центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері імміграції, можуть бути оскаржені у встановленому порядку до суду.

Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» регулює порядок здійснення права громадян

України на виїзд з України і в'їзд в Україну, порядок оформлення документів для зарубіжних поїздок, визначає випадки тимчасового обмеження права громадян на виїзд з України і встановлює порядок розв'язання спорів у цій сфері.

Зокрема, окремими нормами цього Закону передбачено: порядок оформлення документів для постійного проживання громадян України за кордоном; випадки обмеження на виїзд з України громадян; порядок виїзду з України певних категорій громадян та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності з питань виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України.

Варто акцентувати увагу на тому, що великим здобутком України щодо забезпечення ефективності та якості адміністративних послуг стало прийняття Закону України «Про адміністративні послуги», що закріплює правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Слід зазначити, що згаданий закон має певні позитивні аспекти.

Серед них: закріплення концепту служіння держави громадянам, заохочення органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади до утворення та функціонування центрів надання адміністративних послуг, законодавчо встановлена заборона щодо вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг або яку вони можуть отримати самостійно завдяки існуванню доступу до різних реєстрів, налагодження внутрішніх процедур надання адміністративної послуги, заборона уповноваженим суб'єктам надавати інші платні адміністративні послуги (ксерокопіювання, консультування тощо) та ін.

Цей Закон визначає важливі загальні засади порядку та строків надання адміністративних послуг; функціонування центрів надання адміністративних послуг, Реєстру адміністративних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг та містить інші важливі норми.

Він безпосередньо поширює свою дію й на адміністративні послуги, що надаються Державною міграційною службою України та визначає загально-правові засади механізму надання адміністративних послуг у досліджуваній сфері.

Зокрема, встановлені важливі вимоги щодо обов'язкового затвердження інформаційних та технологічних карток на кожну адміністративну послугу; щодо строків їх надання та вартості.

Так, Закон України «Про адміністративні послуги» зобов'язує суб'єктів надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затвердити інформаційні та технологічні картки

Також, крім законів до актів Верховної Ради України слід віднести й її постанови. Зокрема, 26.06.1992 року було прийнято Постанову «Про затвердження положень про паспорт громадянина України» №2503-ХІІ. Цей акт серед інших містить положення щодо порядку видачі, обміну паспорта і користування ним. На сьогодні відповідно до Закону України Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус (Відомості Верховної Ради, 2013, № 51, ст.716) в Україні може бути оформлено також паспорт у вигляді картки.

Крім вищезазначених актів Верховної Ради України, значну частину правового регулювання щодо надання адміністративних послуг у сфері міграційних правовідносин становлять підзаконні нормативно-правові акти, які прийняті органами виконавчої влади.

Акти органів виконавчої влади тлумачаться по-різному. Найчастіше, під ними ми маємо на увазі акти управління, які прийняті на основі законів і є юридично владним волевиявленням уповноваженого суб'єкта, які спрямовані на встановлення адміністративно-правових норм, виникнення, зміну або припинення управлінських відносин, що здійснюється з метою реалізації завдань і функцій держави.

Зокрема, це акти, прийняті Кабінетом Міністрів України як вищим органом у системі органів виконавчої влади, центральними органами виконавчої влади.

Так, саме Кабінет Міністрів України здійснює свою діяльність для забезпечення реалізації інтересів народу України. В основі цього першочерговим завданням є виконання законів України, актів Президента України, вирішення питань державного управління в різних сферах.

Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади законодавчих актів, реалізує заходи, спрямовані на усунення недоліків у функціонуванні цих органів.

Така діяльність Кабінету Міністрів України на практиці підкріплена наявністю певної системи законодавчо закріплених завдань, повноважень та компетенції.

Акти Кабінету Міністрів становлять чи не основну частину правової бази у сфері надання міграційними органами адміністративних послуг.

До них варто віднести Декрет Кабінету Міністрів України «Про Державне мито» від 21.01.1993 року №7-93 та постанови: «Про затвердження Положення про посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон» від 07.08.1995 року №610, «Про затвердження Правил оформлення і видачі тимчасового посвідчення громадянина України» від 17.07.2003 року №1111, «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» від 04.06.2007 року №795, «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» від 27.01.2010 року №66, «Про затвердження Положення про посвідчення біженця» від 14.03.2012 року №202, «Про затвердження Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання і технічного опису їх бланків та внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 26.12.2002 року №1983» від 28.03.2012 року №251, «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30.01.2013 року №44, «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України» від 25.03.2015 року №302, «Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції» від 02.11.2016 року №770, «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30.01.2013 року №57 та інші.

Так, Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції» встановлює перелік адміністративних послуг та їх вартість.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» була прийнята на виконання Закону України «Про адміністративні послуги».

Її норми регламентують детальний порядок формування технологічних карток адміністративних послуг.

Зокрема, передбачено обов'язок для суб'єкта надання адміністративних послуг затверджувати технологічні картки (що містить інформацію про порядок її надання) на кожен адміністративну послугу, яку він надає.

Технологічна картка готується з урахуванням таких критеріїв: мінімізація: дій суб'єкта звернення; витрат часу та інших ресурсів суб'єкта надання адміністративної послуги оперативність та своєчасність надання адміністративної послуги.

Інформація, що зазначена в технологічній картці, має відповідати нормативно-правовим актам, які передбачають порядок, строк та умови надання зазначеної адміністративної послуги.

У технологічній картці зазначається детальна інформація щодо етапів опрацювання звернення особи, визначається відповідальний суб'єкт чи посадова особа, строки виконання кожного з етапів, а також механізм оскарження результату адміністративної послуги.

Крім постанов Кабінетом Міністрів України були прийняті й розпорядження: «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15.02.2006 року №90-р, «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку систему надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 27.06.2007 року №494-р, «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019- 2020 роки» від 30.01.2019 року №37-р та інші.

Правові засади механізму надання адміністративних послуг закріплені й іншими центральними органами виконавчої влади.

Зокрема, наказами Міністерства внутрішніх справ України: «Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, не-

обхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту» від 07.09.2011 року №649, «Про затвердження Тимчасового порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України» від 06.06.2019 року №456 та інші.

Окремі аспекти механізму надання адміністративних послуг регулюються наказами Державної міграційної служби України. Наприклад: «Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг Державної міграційної служби України » від 11.03.2013 року №38, «Про затвердження класифікаторів адміністративних послуг, продукції і документів, що використовуються для оформлення адміністративних послуг, адміністративного збору, що включає вартість адміністративної послуги, вартість бланка документа та його персоналізацію» від 03.11.2016 року №280, «Про затвердження Класифікаторів» від 29.08.2019 року №231 та іншими.

Так, Наказ Державної міграційної служби України «Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС» встановлює вимоги до переліку документів, які необхідні для отримання конкретної міграційної послуги, строків розгляду відповідних заяв компетентними посадовими особами, порядку оскарження рішення про відмову від надання. Затверджені інформаційні і технологічні картки є обов'язковими для всіх територіальних органів Державної міграційної служби України.

Таким чином, можна зробити висновок, що на даний час сформована система законодавства, яка регулює механізм надання адміністративних послуг Державної міграційної служби України.

Таким чином, можна зробити висновок, що вже двадцять років в Україні триває адміністративна реформа. Важливе місце в ній відводиться удосконаленню інституту адміністративних послуг, адже він є одним із невід'ємних елементів сучасних моделей публічного управління.

За цей час прийнято значну кількість нормативно-правових актів (законів та підзаконних актів) як універсальної дії, норми яких визначають засади механізму надання різних адміністративних пос-

луг, так і спеціальні, що стосуються лише міграційних правовідносин.

Законодавством встановлено, що адміністративні послуги надаються ДМС або через центри надання адміністративних послуг.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» через центри надання адміністративних послуг надаються такі послуги:

- оформлення та видача або обмін паспорта громадянина для виїзду за кордон (у тому числі термінове оформлення);
- оформлення та видача паспорта громадянина України;
- оформлення та видача паспорта громадянина України у разі обміну замість пошкодженого, втраченого або викраденого;

Всі інші адміністративні послуги надаються в територіальних органах Державної міграційної служби України.

Є окремі послуги, які надаються лише територіальними підрозділами Державної міграційної служби України. Наприклад, оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого), обмін паспорта у разі набуття особою громадянства;

після відбування особою покарання в установах виконання покарань або перебування на тривалому стаціонарному лікуванні в закладах Міністерства охорони здоров'я України закритого типу;

оформлення паспорта особі, яка не може пересуватися самостійно у зв'язку з тривалим розладом здоров'я, що підтверджується медичним висновком відповідного закладу охорони здоров'я, оформленого в установленому порядку, якщо така особа не отримувала паспорта, оформленого із застосуванням засобів Реєстру та в інших випадках

Законодавство також чітко визначає до якого саме уповноваженого органу за місцем розташування має подати документи особи для отримання певної адміністративної послуги.

Варто відмітити, що фізична особа має право отримати адміністративну послугу незалежно від реєстрації її місця проживання, за окремими виключеннями, що встановлені законодавством. Зокрема, незалежно від місця проживання особа може оформити та отримати паспорт громадянина України для виїзду за кордон.

Так, встановлено, що особа, її законний представник/уповноважена особа для оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого), обміну паспорта подає документи до територіального органу чи підрозділу Державної міграційної служби України за зареєстрованим місцем свого проживання

На сьогодні немає обґрунтованої необхідності для прив'язки до місця реєстрації особи, що бажає отримати паспорт громадянина вперше. Адже, існує єдина електронна картотека, доступ до якої мають всі територіальні підрозділи Державної міграційної служби України.

Якщо це внутрішньо переміщена особа (такий факт підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи), вона подає необхідні документи до територіального підрозділу Державної міграційної служби України за місцем свого проживання.

За місцем майбутньої реєстрації місця проживання особи подає документи до територіального підрозділу Державної міграційної служби України також і бездомна особа.

Законодавством передбачена письмова форма заяви на отримання адміністративної послуги.

Варто відмітити, що для отримання деяких адміністративних послуг (наприклад, видача паспорта громадянина України у формі картки по досягненню 14-річного віку), дозволу на імміграцію в Україну іноземцям або особам без громадянства, оформлення та отримання посвідки на тимчасове проживання з безконтактним електронним носієм, посвідки на постійне проживання (в тому числі іноземцям або особам без громадянства, які відповідно до закону прибули в Україну для працевлаштування) та деяких інших можна спочатку записатися до електронної черги через електронний веб-ресурс Державної міграційної служби України.

Створення такої можливості, на нашу думку, свідчить про практичне застосування інструментів електронного урядування, що сприяє ефективній діяльності уповноважених суб'єктів та створює комфортні умови для отримання громадянами адміністративних послуг.

Порядок здійснення реєстрації фізичних осіб в електронній черзі для отримання адміністративних послуг, які надаються Державною

міграційною службою України регламентується Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку реєстрації фізичних осіб в електронній черзі для отримання адміністративних послуг, які надаються Державною міграційною службою України» від 05.09.2018 року №732.

Крім цього, з березня 2019 року за ініціативою Державної міграційної служби України вдалося залучити в процес надання адміністративних послуг популярні месенджери Viber та Telegram, які працюють в інтерактивному режимі. За їх допомогою людина може отримати консультацію з оформлення біометричних документів та повідомлення про стан готовності результату послуги.

Зокрема, чат-бот поставить особі кілька запитань щодо індивідуальних умов оформлення документа та на основі поданих відповідей поінформує про перелік документів, який повинен бути в наявності в особи під час оформлення у територіальних органах Державної міграційної служби України або центрі надання адміністративних послуг.

В онлайн режимі можна отримати консультацію про оформлення всіх біометричних документів, які видає Державна міграційна служба України – ID-картка, закордонний паспорт, а також посвідки на постійне та тимчасове проживання для іноземців та осіб без громадянства.

Перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, визначаються законом.

Уповноваженому суб'єкту забороняється вимагати від особи, що звернулася для надання адміністративної форми документи або інформацію, які не передбачені законом. Зокрема, окремий загальний перелік встановлений в ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги».

Проте, інші нормативні акти визначають документи, які має подати особа для надання їй конкретної послуги

Зокрема, таку інформацію можна знайти в інформаційних картках адміністративних послуг, що затверджені Наказом Державної міграційної служби України «Про затвердження інформаційних і технологічних каток надання адміністративних послуг Державної міграційної служби України ».

Важливим елементом механізму надання послуг є строки їх отримання.

Ст. 10 Закону України «Про адміністративні послуги» регулює зазначений аспект.

Зокрема, граничний строк надання адміністративної послуги визначається законом. Також встановлено, що у разі відсутності такого граничного строку надання адміністративних послуг, його тривалість не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги.

Суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративну послугу, а центр надання адміністративних послуг забезпечує організацію надання такої послуги у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення.

Надання адміністративної послуги уповноваженим суб'єктом, що здійснює свою діяльність на засадах колегіальності має відбуватися у строки зазначені вище. Тобто, в межах граничного строку, що встановлений законом або у випадку його відсутності протягом 30 календарних днів з моменту подання заяви та необхідних документів для отримання адміністративної послуги.

Якщо у зазначені терміни неможливо прийняти рішення про надання адміністративної послуги або про відмову в її наданні це має бути здійснено на першому засіданні (слуханні) після закінчення цього строку.

Адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення.

У деяких випадках, що визначені актами законодавства, відповідний документ може бути надісланий поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Строк доставки поштової кореспонденції не зараховується до строку надання адміністративної послуги.

Строки отримання окремих адміністративних послуг визначається підзаконними нормативно-правовими актами.

Наприклад, видача паспорта громадянина України відбувається не пізніше ніж через 20 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети для його отримання; не пізніше ніж через 10 робочих днів з дня оформлення заяви – анкети для його термінового отримання.

Паспорт, який оформлюється вперше, видається не пізніше ніж через 20 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети для його отримання.

Ці строки зазначені в Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення держав, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України.

Строки отримання інших адміністративних послуг визначаються: Порядком оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, Порядком оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання та іншими актами.

Строки надання послуг визначені також в затверджених інформаційних картках.

За отримання адміністративної послуги фізична особа має сплатити певні кошти.

Загалом, платності адміністративних послуг присвячена ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги».

Зокрема, у випадках, встановлених законом при наданні адміністративних послуг, справляється плата (адміністративний збір). Її розмір, порядок справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення.

Сплачені кошти зараховується до державного або місцевого бюджету, крім випадків, встановлених законом.

Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо).

Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється.

Орган виконавчої влади, інший державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи не можуть надавати інші платні послуги.

Внесення відомостей до реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання адміністративних послуг і є їх складовою, здійснюється безкоштовно.

Розміри плати за адміністративні послуги ДМС визначаються: Декретом Кабінету Міністрів України «Про Державне мито», Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг», «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання», «Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції», «Про затвердження Класифікаторів» та іншими актами.

Порядок формування ціни на адміністративні послуги нормативно визначений. Розрахунок планової собівартості платних послуг регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» від 27.01.2010 року №66.

В ній зазначено, що до складу собівартості адміністративної послуги входять: прямі матеріальні витрати; прямі витрати на оплату праці та відрахування на соціальні заходи; інші прямі витрати; непрямі витрати [56].

Варто відмітити, що вартість окремих послуг визначається декількома нормативно-правовими актами.

Не всі адміністративні послуги у сфері міграції є платними. Є деякі послуги у сфері міграційних правовідносин, які надаються Державною міграційною службою України безоплатно.

Мова йде про: видачу паспорта громадянина України вперше; вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки при досягненні громадянином 25- і 45-річного віку; видачу тимчасового посвідчення громадянина України; видачу довідки про припинення

громадянства України; видачу довідки про реєстрацію особи громадянином України; прийняття заяви про набуття громадянства України (крім прийняття заяви про прийняття до громадянства України); продовження строку дії посвідчення біженця (здійснюється під час перереєстрації біженця); продовження строку дії посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту; видачу посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист; продовження строку дії посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист; оформлення та видачу довідки про звернення за захистом в Україні; продовження строку дії довідки про звернення за захистом в Україні; видачу посвідчення особи на повернення в Україну; видачу довідки про особу, яка добровільно повертається; оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання.

Аналізуючи практичні аспекти діяльності територіальних підрозділів Державної міграційної служби України, варто виділити ще одну негативну особливість, яка свідчить про те, що переформатування діяльності цього органу в сторону новітніх концепцій публічного управління повністю не відбулося. Тобто, людина, її права та свободи ще не зайняла основоположну роль в існуючій моделі управління.

Так, на сайті Єдиного державного реєстру судових рішень міститься досить багато судових рішень, якими задовольняються повністю або частково позови фізичних осіб до територіальних органів Державної міграційної служби України про визнання дій незаконними, зобов'язання вчинити певні дії.

Суть таких справ полягає в тому, що певній особі без наявності правових підстав та з порушенням встановленої процедури відмовляють в наданні певних послуг.

Незважаючи на те, що в Україні передбачено отримання паспорту у формі ID картки є окремі випадки, коли фізичній особі видається паспорт зразка 1994 року. Зокрема, це відбувається за рішенням суду, що набрало законної сили про зобов'язання Державної міграційної служби України оформити та видати такий паспорт. Детально це регламентовано Наказом МВС України «Про затвердження Тимчасового порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України».

Цей та інші підзаконні нормативно-правові акти передбачають заповнення паспорту українською мовою на першій сторінці та російською мовою на другій сторінці.

Правовою основою такої вимоги є ст. 13 Закону України «Про засади державної мовної політики», яка визначає мову записів відомостей про власника у паспорті громадянина України або документі. Вони виконуються державною мовою і поруч, за вибором громадянина, однією з регіональних мов або мов меншин України.

Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» встановлює норму, згідно якої всі документи оформляються українською мовою, за винятком встановлених законодавством випадків, коли друкована інформація в них наводиться й іноземними мовами.

При цьому ст. 21 цього Закону, яка визначає порядок видачі паспорта громадянина України передбачає наявність в ньому записів українською та англійськими мовами.

Нині діючі закони в Україні передбачають для таких документів зазначення в них інформації державною мовою і поруч, за вибором громадянина, однією з регіональних мов або мов меншин України. Це може бути як угорська, болгарська та інші.

Тобто, сьогодні положення деяких підзаконних нормативних актів не відповідають законам.

Закон України «Про адміністративні послуги» передбачає обов'язкові вимоги щодо затвердження інформаційних та технологічних карток на кожен адміністративну послугу.

В них також міститься інформація щодо строків та місця надання, вартості, переліку необхідних документів.

Ці аспекти регламентовані підзаконними нормативно-правовими актами: актами Кабінету Міністрів України та наказами Державної міграційної служби України.

Можливість електронного запису через Єдиний державний портал адміністративних послуг дають можливість записатися на офіційний веб-сайт Державної міграційної служби України на прийом до спеціаліста Державної міграційної служби України для отриман-

ня консультації, подання документів стосовно надання адміністративних послуг.

Створення такого механізму свідчить про практичне застосування інструментів електронного урядування, що сприяє ефективній діяльності уповноважених суб'єктів, дозволяє економити бюджетні кошти та створює комфортні умови для отримання громадянами адміністративних послуг.

11 Взаємодія Державної міграційної служби України з міжнародними організаціями під час війни в Україні

Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) забезпечує захист і допомогу біженцям у різних країнах світу. Базована у Женеві (Швейцарія) агенція була створена Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 4 грудня 1950 р. і розпочала свою роботу в 1951 р. По закінченні Другої світової війни вона надала допомогу більш як мільйону біженців у Європі.

Однак протягом наступних десятиліть, оскільки кількість людей, які змушені були залишити свої домівки, зростала по всьому світу, його мандат продовжувався кожні п'ять років. У грудні 2003 р. Генеральна Асамблея ООН вирішила зняти обмеження у часі мандату УВКБ ООН до вирішення проблеми біженців. Протягом своєї історії, агенція допомогла більш ніж 50 мільйонам людей успішно розпочати нове життя, отримавши дві Нобелівські премії миру – у 1954 та 1981 роках.

Сьогодні УВКБ ООН є однією з провідних гуманітарних агенцій світу, його персонал з 6500 співробітників допомагає 20,8 мільйонам людей у понад 100 країнах. Це не лише біженці, але й пов'язані групи, такі як шукачі притулку, біженці, що повертаються на батьківщину, та окремі категорії з близько 20-25 мільйонів людей, що переміщені в межах їхніх власних країн та офіційно визнані „внутрішньо переміщеними особами».

Нині Верховним комісаром у справах біженців є Філіпо Гранді. Програми УВКБ ООН, режим захисту та інші програмні засади затверджує Виконавчий комітет, до якого входять представники 66 країн-членів і який щороку збирається у Женеві.

Верховний комісар доповідає Економічній та Соціальній Раді про координаційні аспекти роботи агенції і подає щорічний письмовий звіт про загальну діяльність УВКБ ООН Генеральній Асамблеї.

УВКБ ООН майже повністю фінансується за рахунок добровільних внесків, в основному від урядів, але також і від міждержавних організацій, корпорацій та приватних осіб. Воно отримує обмежений внесок із загального бюджету Об'єднаних Націй, менше 2 відсотків від загальної суми бюджету, на адміністративні витрати та

приймає негрошові внески, в тому числі такі речі як намети, медикаменти, вантажівки та повітряні перевезення.

Оскільки кількість осіб, якими опікується УВКБ ООН, різко зросла – до найвищого показника у 27 мільйонів у 1994 р., його бюджет відповідно збільшився з 564 мільйонів доларів США у 1990 р. до понад 1 мільярд доларів США щорічно протягом більшої частини 1990-их років.

Коли гуманітарні кризи стали більш складними, УВКБ ООН розширило як кількість, так і типи організацій, з якими воно працює. Серед споріднених агенцій ООН – Світова продовольча програма (СПП), котра постачає продукти харчування та предмети першої необхідності для біженців, Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ), Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), Програма розвитку ООН (ПРООН), Управління з координації гуманітарних справ (УКГС) та Верховний комісар ООН з прав людини.

Серед інших організацій – Міжнародний комітет Червоного Хреста (МКЧХ), Міжнародна федерація товариств Червоного Хреста та Червоного Півмісяця (МФЧХ), Міжнародна організація з міграції та більш ніж 570 неурядових організацій.

УВКБ ООН відкрило представництва у Білорусі, Молдові та Україні приблизно в один час, в середині 1990-их років. Білорусь та Молдова приєдналися до Конвенції 1951 року та Протоколу до неї 1967 року в 2001 році, Україна приєдналася до вище згаданої Конвенції у 2002 році.

У всіх трьох країнах УВКБ ООН активно працює з урядами за підтримки НУО задля розвитку національного законодавства та побудови ефективних систем притулку, котрі відповідали б міжнародному праву. З цією метою УВКБ ООН вклало у регіоні близько 30 000 000 доларів США (зокрема, 20 000 000 доларів США – в Україні, 5 000 000 доларів США – у Білорусі та 5 000 000 доларів США – у Молдові).

30 мільйонів доларів, надані УВКБ ООН, є частиною великого пакета допомоги. Загальна сума цього пакета становить 100 мільйонів доларів, про що оголосив Верховний комісар ООН у справах біженців Філіппо Гранді Джерело: <https://censor.net/ua/n3505875>

З того часу, як УВКБ ООН встановило свою присутність у цих трьох країнах регіону, відповідно до офіційних даних урядів Біло-

русі, Молдови та України станом на 1 січня 2006 року, загалом 6 455 шукачам притулку було надано статус біженців (5 362 в Україні, 773 у Білорусі та 320 у Молдові). З них 3 136 осіб все ще зареєстровані як такі, що мешкають у регіоні, більшість – в Україні (2 346), інші – у Білорусі (706) та Молдові (84). В усіх трьох країнах біженці переважно мешкають у містах, переважна більшість – у відповідних столичних містах Києві, Мінську та Кишиневі. У 2005 році органи влади у трьох країнах опрацювали загалом 1 999 нових зверень про надання статусу біженця (1 740 в Україні, 118 у Білорусі та 141 у Молдові) і 144 особи було визнано біженцями (49 в Україні, 41 у Білорусі та 54 у Молдові).

В Україні загалом 742 біженці було натуралізовано з 2002 року. У Білорусі протягом 2004-2005 років загалом 3 біженці отримали білоруське громадянство. Дотепер жодного біженця не було натуралізовано у Молдові, оскільки жоден не відповідає вимозі перебування у країні протягом восьми років.

У 1996 році уряд України запросив УВКБ ООН надати допомогу в реінтеграції колишніх депортованих осіб, котрі повернулися до Криму. У відповідь УВКБ ООН розпочало широкомасштабну кампанію набуття громадянства, програми організації зайнятості, реконструкції притулків та навчання толерантності. Вартістю в 5,3 мільйони доларів США, надана УВКБ ООН протягом минулих одинадцяти років допомога для реінтеграції людей, що поверталися до Криму, є найширшою програмою, пов'язаною із запобіганням та скороченням безгромадянства, що її досі здійснювало УВКБ ООН у одній країні.

Як наслідок, близько 250 000 людей, що повернулися, отримали допомогу в набутті українського громадянства. Щороку близько 3 000 колишніх депортованих осіб (та їхніх нащадків) прибувають до Криму, тому УВКБ ООН продовжує надавати безкоштовну юридичну допомогу людям, що повертаються, через місцеву НУО.

На сьогодні триває реалізація проекту «Підтримка управління міграцією та притулком в Україні», який імплементується Представництвом міжнародної організації з міграції в Україні.

Грошова допомога є одним із найефективніших та найбільш дієвих способів підтримки людей, на яких негативно вплинула війна в Україні, зокрема людей, які були змушені покинути місця постійно-

го проживання, або які вирішили залишитися поруч з ними. Завдяки Грошова допомога постраждалі від війни люди мають можливість робити вибір, які потреби задовольняти, що забезпечує гідність людей. Це також сприяє відновленню місцевої економіки та ринків. Крім того, грошова допомога доповнює інші заходи, що реалізуються урядом в цьому напрямку.

Вона допомагає постраждалим сім'ям отримувати засоби для існування, що забезпечує їм гідні умови проживання та повертає відчуття нормальності життя та незалежності. Забезпечуючи підзвітність постраждалому населенню, УВКБ ООН постійно проводить моніторинг, зокрема під час і після надання послуг. Дані останнього моніторингу після надання допомоги, опубліковані у грудні 2023 року щодо багатоцільової грошової допомоги та у червні 2024 року щодо реагування упродовж осінньо-зимового періоду 2023-2024 рр. виявили низьку здатність отримувачів допомоги задовольняти свої базові потреби та показали їхню задоволеність щодо отримання такого типу допомоги в цілому.

УВКБ ООН використовує передові фінансові технології в поєднанні з суворими заходами захисту персональних даних та надійно й швидко забезпечує коштами тих, хто цього потребує. Також УВКБ ООН надає більш цільову грошову допомогу на ремонт житла та соціально-правовий захист. Програми грошової допомоги на оренду та на ремонт житла спрямовані на забезпечення сталих рішень щодо гідних умов проживання для внутрішньо переміщених осіб (ВПО), які не мають можливості повернутися до своїх місць походження або постійного місця проживання в найближчий час. Зимова грошова допомога має на меті допомогти українським родинам покрити виплати на додаткові потреби у зимові місяці та залишатися у теплі у своїх домівках.

УВКБ ООН тісно співпрацює з Міністерством соціальної політики (Мінсоцполітики) та Міністерством із питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (Мінреінтеграції) для забезпечення взаємодоповнюваності. Відповідно до рішення Кабінету Міністрів та Меморандуму про взаєморозуміння, укладеного 19 квітня 2022 року, УВКБ ООН підтримує людей, які найбільше постраждали від війни, через перенаправлення від місцевої влади у прифронтових районах. 29 листопада 2023 року УВКБ ООН підписало

тристоронню угоду з Мінсоцполітики та Пенсійним фондом України, яка дає нам змогу надавати допомогу людям похилого віку на покриття додаткового енергоспоживання.

Станом на 30 червня 2024 року, понад 130 тис. пенсіонерів отримали допомогу на загальну суму 23,5 млн дол. США. 19 грудня 2023 року Мінреінтеграції та УВКБ ООН підписали угоду про підтримку програми «Прихисток» – найбільшої національної соціальної ініціативи з надання безкоштовного житла внутрішньо переміщеним людям в Україні. Згідно з угодою, УВКБ ООН виділить 15 млн дол. США на програму «Прихисток» та надасть фінансову підтримку 90 тис. сімей, які розмістили приблизно 250 тис. ВПО на щонайменше 4 місяці. Станом на сьогодні «Прихисток» надав грошову допомогу на оплату комунальних послуг для понад 82 000 осіб, які розмістили приблизно 187 000 ВПО. УВКБ ООН підписало Меморандум про взаєморозуміння з Мінреінтеграції та поновило співпрацю з Мінсоцполітики та Пенсійним фондом України, щоб надавати грошову допомогу вразливим прифронтовим громадам для підтримки постраждалих людей упродовж осінньо-зимового сезону 2024-2025 років.

У складі Робочої групи Проєкту реформ гуманітарної допомоги та міжнародного розвитку для України PeReHID (Координаційний центр PeReHID) на чолі з Мінсоцполітики та ЮНІСЕФ, УВКБ ООН надає як технічну, так і програмну підтримку проєкту-ініціативі PeReHID, метою якого є координація переходу від надання гуманітарної грошової допомоги до створення інклюзивної системи соціального захисту населення, спрямованої на подолання шоківих потрясінь.

Крім того, УВКБ ООН надає технічну підтримку у питаннях інклюзивності програм соціального захисту через залучення старшого радника з питань соціального захисту до Офісу технічної підтримки, який відповідає за розроблення обґрунтованих рекомендацій для Координаційного центру PeReHID.

Взаємодія Державної міграційної служби України з Міжнародною організацією міграції (МОМ). Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2024 року затверджено план спільних дій Міжнародної організації міграції та Кабінету Міністрів України який включає:

1. Декларування та підвищення кваліфікації реєстрація місця посадових осіб органів проживання місцевого самоврядування, відповідальних за ведення реєстрів територіальних громад
2. Захист документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи
3. Розвиток вивчення міжнародного можливостей для досвіду і практики тимчасового легального працевлаштування за кордоном застосування Конвенції Міжнародної організації праці яка носить назву «Конвенція про приватні агентства зайнятості» у країнах, які її ратифікували; проведення порівняльного аналізу національного законодавства на предмет відповідності нормам зазначеної Конвенції
4. Просування програм освітнього обміну договірної правової бази в галузі освіти і науки з метою просування програм освітнього обміну
5. Підвищення рівня обізнаності громадськості щодо можливостей врегульованої міграції
6. Створення необхідних умов для повернення та реінтеграції в українське суспільство громадян України, які є трудовими мігрантами та/або яким надано за кордоном тимчасовий захист
7. Сприяння легальній міграції в Україну, узгодженій із соціальною політикою та економічним розвитком держави
8. Забезпечення успішної інтеграції іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах
9. Підвищення ефективності використання системи видачі віз та можливостей консульських установ для управління міграцією
10. Здійснення прикордонного контролю осіб, адаптованого до змінних міграційних потоків та можливостей інтегрованого управління кордонами
11. Посилення контролю за дотриманням вимог міграційного законодавства всередині держави
12. Забезпечення поваги до людської гідності осіб, що повертаються, заохочуючи їх до добровільного повернення
13. Забезпечення іноземцям та особам без громадянства, які звернулися до відповідного органу міграційної служби із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту,

можливості розгляду їх заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту

14. Забезпечення інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство, а також задоволення інтеграційних потреб осіб, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту

15. Забезпечення захисту прав і інтересів населення України, яке змушене було покинути свої домівки через війну, та створення умов для його повернення в Україну

16. Забезпечення відповідності українського законодавства та адміністративної практики у сфері міграції стандартам Європейського Союзу

17. Узгодження національної законодавчої бази з міжнародною системою управління міграцією

12. Основні нормативно-правові акти які використовуються в діяльності Державної міграційної служби України та послуги, які надаються підрозділами Державної міграційної служби України

1. Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей. Прийнята резолюцією 45/158 Генеральної Асамблеї ООН від 18 грудня 1990 р.

2. Конвенція про статус біженців. Женева, 28 липня 1951 р. // Бюлетень міжнародних договорів. – 1993. – № 9. – С. 6-28.

3. Конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (Кишинів, 14 листопада 2008 р.)

4.Рекомендаційний законодавчий акт «Міграція трудових ресурсів в країнах СНД» (прийнятий постановою Міжпарламентської асамблеї держав-учасниць СНД від 13 травня 1995 року)

5. Угода урядів країн СНД від 27 березня 1997 року. «Про надання медичної допомоги громадянам держав-членів Співдружності Незалежних Держав»

6. Регламент 2018/1806 Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу «Про встановлення переліку третіх країн, громадяни яких повинні мати візи при перетині зовнішніх кордонів ЄС, та країн, громадяни яких звільнені від виконання цієї вимоги (кодифікації)»//Офіційний веб-сайт законодавства Європейського Союзу. URL: <http://eur-lex.europa.eu> станом на 10.02.2020.

7. Золотарьов В. "Міжнародна міграція: сучасні виклики". – К., 2018.

8.Звіти Міжнародної організації з міграції (МОМ).

9. «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» Закон України від 22 вересня 2011 року № 3773-VI Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 19-20, ст.179

10.Міжнародні конвенції: Конвенція ООН про статус біженців (1951), Глобальний договір з питань міграції (2018).

11. Про утворення Державної міграційної служби України Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. N 643

12. Гурін Д Правовий статус державної міграційної служби в забезпеченні реалізації державної політики у сфері міграції Підприємництво, господарство і право № 7 2020

Навчальне видання

Заросило Володимир Олексійович,
Пиняга Руслан Орестович,
Савка Олександр Іванович,
Богданов Євген Анатолійович,
Пугач Анатолій Володимирович,
Михайлик Олександр Григорович,
Вацюк Віктор Олександрович,
Рудой Катерина Миколаївна,
Максименко Анатолій Васильович

**ДЕРЖАВНА
МІГРАЦІЙНА СЛУЖБА**

Посібник для закладів вищої освіти

Підписано до друку 30.01.2025. Формат 60×84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Таймс. Друк офсетний.
Умов. друк. арк. 10.4. Наклад 300. Зам. 339.
Надруковано у «Видавництво Людмила»
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи ДК № 5303 від 02.03.2017
«Видавництво Людмила». 03148, Київ, а/с 115
Тел./факс: +380504697485, 0683408332.
E-mail: lesya3000@ukr.net