

УДК:342.9

С. Ф. ДЕНИСЮК

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У МІГРАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Досліджено повноваження правоохоронних органів у міграційній сфері. Приділено увагу визначенню та класифікації правоохоронних органів в залежності від повноважень у міграційній сфері.

Are taken up the questions connected to functioning of state law-enforcement organs in the immigration sphere in rather-legal aspect their commission is characterized

Здійснювані в Україні суттєві перетворення в державно-правовій і соціально-економічній сферах вимагають подальшого зміцнення в державі законності та правопорядку, забезпечення безпеки особи, належного захисту та охорони конституційних прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. У світлі цих перетворень особливої значущості набувають питання міграційних процесів і захист гарантованих законодавством України прав людини та громадянина. Особливе місце в управлінні міграційними процесами належить державним органам, серед яких провідну роль займають правоохоронні.

Незважаючи на підвищений інтерес до міграційних процесів, активізацію наукових досліджень юридичного профілю, необхідно визнати, що вкрай недостатньо наукової літератури, яка б являла собою комплексні дослідження явища міграції та організацію діяльності правоохоронних органів у міграційній сфері.

Теоретичною основою дослідження змісту та особливостей діяльності правоохоронних органів у міграційній сфері стали праці науковців, а саме: В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, О. Бандурки, Ю. Битяка, І. Голосніченка, Р. Калюжного, І. Прибуткової, Ю. Римаренка та ін.

Термін “міграція” походить від латинського “migrate, migro”, тобто переміщення, переселення. Існуючі словники пояснюють даний термін як переселення, переміщення людей, етносів, їхніх частин або окремих представників, пов'язане зі зміною постійного місця проживання або з поверненням до нього [14]; як переміщення, переселення населення в середині країни або з однієї країни в іншу [17, с. 322]; як соціально-економічний і демографічний процес, що представляє собою сукупність переміщень, що здійснюється людьми між країнами, районами, поселеннями [19, с. 159]; як переміщення людей через територіальні межі

або інші території із зміною місця проживання назавжди або на тривалий період часу [12, с. 176]; як переселення, переміщення населення, в середині країни – внутрішні міграції населення, з однієї країни в іншу – зовнішні міграції населення: еміграція, імміграція [11; 18, с. 309]; як переміщення людей, пов'язане, як правило, зі зміною місця проживання [11, с. 456]; як переміщення людей, працівників, пов'язане, переважно, зі зміною місця проживання і місця роботи [16, с. 196]; міграція людей є процесом їх переселення з метою облаштування та працевлаштування [1].

Отже, більшість науковців, під міграцією розуміють переміщення людей між країнами, адміністративно-територіальними утвореннями, поселеннями, пов'язане, переважно із тимчасовою або постійною зміною проживання, роботи, укладом життя.

Беручи до уваги викладене, основними ознаками, що дозволяють ідентифікувати міграцію серед інших переміщень населення, є:

а) переміщення людей, переселення, пересування, тобто – процес;
б) перетинання в процесі рухів як державних, так і адміністративних меж територій;

в) тимчасова або постійна зміна місця проживання або роботи;

г) метою міграції є поліпшення соціально-економічного стану.

За таких умов закономірно постає необхідність установлення суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері міграційного процесу.

Коло суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері міграційного процесу, які мають повноваження щодо його регулювання, складають: Президент України; Комісія при Президентові України з питань громадянства; Кабінет Міністрів України; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції є Державний комітет України у справах національностей та міграції відповідно до Указу Президента України “Про Державний комітет України у справах національностей та міграції” від 13 вересня 2001 року № 836/2001 [6]; управлінні (відділів) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі [10]; Міністерство внутрішніх справ України в особі Державного департаменту справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб [11]; Служба безпеки України; Державна прикордонна служба України, Міністерство закордонних справ України; консульські установи та дипломатичні представництва України за кордоном; Міністерство праці та соціальної політики України; Міністерство освіти України та вищі навчальні заклади, які мають відповідну ліцензію (дозвіл); Міністерство охорони здоров'я; органи опіки і піклування.

Наявність такого широкого кола суб'єктів адміністративно-правих відносин у сфері міграційного процесу в Україні зумовлює необхідність їхньої систематизації шляхом розробки певних засад класифікації.

За ознакою компетенції систему органів міграційної служби в Україні

можна уявити як ту, що складається з двох підсистем:

– органи загальної компетенції – управлінські рішення цих органів чинні на всій території України. Наприклад, Президент України, Кабінет Міністрів України, Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України, Державний комітет України у справах національностей та міграції, Міністерство закордонних справ України;

– органи спеціальної компетенції – рішення діють на території окремої адміністративно-територіальної одиниці. Такими органами є управління (відділів) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі, структурні підрозділи Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України.

За ознакою повноважень, органи міграційної служби щодо надання відповідного статусу або прийняття рішень щодо окремих категорій осіб можна класифікувати на такі:

– органи, які приймають рішення щодо надання статусу громадянина України;

– органи, які приймають рішення щодо іноземців;

– органи, які приймають рішення щодо надання статусу біженців.

Варто зазначити, що метою є встановлення повноважень правоохоронних органів у міграційній сфері, тому необхідно виокремити серед названих суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері міграційного процесу органи, які мають правоохоронну спрямованість.

Аналіз чинного законодавства України свідчить, що загальноприйнятого юридичного визначення поняття правоохоронних органів та чітких критеріїв віднесення державних органів до цієї категорії немає [12]. Закон України “Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів” [5] містить перелік, в якому до правоохоронних органів віднесені: “органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, що здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції”. Водночас, у відповідних статусних законах прямо названі правоохоронними лише кілька зі структур: Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна прикордонна служба України та Військова служба правопорядку у Збройних Силах України.

Критерієм виконуваних функцій є Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [2]. Згідно зі ст. 1 Закону визначає правоохоронні органи як “державні органи, які відповідно до

законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції”.

Цікаву, певною мірою об'єднуючу класифікацію ознак правоохоронних органів на основі аналізу чинного законодавства запропонували М. Мельник і М. Хавронюк, які виділяють:

1) визначальним у діяльності правоохоронних органів є те, що поряд з профілактичною, ще виконується кілька інших головних правоохоронних функцій;

2) виконання зазначених функцій потребує специфічного організаційного, правового, кадрового, матеріально-технічного, військового і тилового, фінансового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення;

3) до працівників цього органу законом пред'являються спеціальні вимоги щодо ділових і моральних якостей, стану здоров'я, рівня освіти, відсутності судимості тощо;

4) з метою ефективного виконання своїх обов'язків працівники цього органу:

а) наділяються згідно з законом різноманітними специфічними правами;

б) мають за законом пільги, покликані компенсувати додаткові навантаження і необхідність ризикувати своїм життям та здоров'ям як своїм, так і членів своєї сім'ї, а також користуються підвищеним правовим захистом;

в) мають установлені законом зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів (форму, знаки розрізнення, посвідчення, зброю, що може носитися відкрито) [15, с. 30].

Що стосується визначення, то М. Мельник і М. Хавронюк, правоохоронний орган визначають як державний, як правило озброєний орган, виконання яким, поряд з профілактичною, однією чи кількох інших головних правоохоронних функцій є визначальним у його діяльності, який у зв'язку з цим потребує специфічного матеріально-технічного та іншого забезпечення, до працівників якого законом пред'являються спеціальні вимоги та працівники якого з метою ефективного виконання ними своїх обов'язків згідно з законом наділяються різноманітними специфічними правами, мають відповідні пільги і зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів, користуються підвищеним правовим захистом [Там же, с. 31].

До суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері міграційного процесу, які мають ознаки правоохоронних органів, відносяться: Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України.

Виходячи з зазначеного, постає необхідність дослідити повноваження правоохоронних органів у міграційній сфері.

Кабінет Міністрів України з метою оптимізації системи державного управління у сфері міграції прийняв постанову [8], якою зобов'язав

покладення на Міністерство внутрішніх справ виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців та з координації діяльності центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної міграційної політики до законодавчого визначення протягом одного року питання, пов'язаного з утворенням відповідного центрального органу виконавчої влади. Крім того, Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб перейменовується на Державний департамент міграційної служби. До сфери управління Міністерства внутрішніх справ повинні увійти пункт тимчасового розміщення біженців та органи міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі, утворені відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 травня 2004 р. № 700, до складу Державного департаменту міграційної служби.

Проте забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом (частина третя статті 17 Конституції України). За приписом пункту 22 частини першої статті 85 Основного Закону держави до повноважень Верховної Ради України належить затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України. П. 10 ч. 1 ст. 92 Конституції України передбачає, що виключно законами України визначаються засади регулювання міграційних процесів.

Усупереч наведеним конституційним положенням Кабінет Міністрів України своєю постановою покладає на Міністерство внутрішніх справ України виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців, та з координації діяльності центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної міграційної політики.

Законом України “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України” затверджено загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України. При цьому функціонування самостійних територіальних органів державних департаментів, що діють у складі Міністерства як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів України, зазначеним Законом не передбачено.

За таких обставин, передавши до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України територіальні органи, Кабінет Міністрів України змінив загальну структуру та чисельність Міністерства

внутрішніх справ України.

Відтак, видавши постанову № 558, Кабінет Міністрів України вирішив питання, віднесені Конституцією України до повноважень Верховної Ради України, врегулював підзаконним актом відносини, які регулюються виключно законами України, чим порушив норми Конституції України. Ураховуючи викладене, Президент України зупинив дію [7] Постанови Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 р. № 558 “Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики”.

Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб є урядовим органом державного управління, який діє у складі Міністерства внутрішніх справ України і йому підпорядковується.

Головними завданнями Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України є:

1) 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.

2) організація роботи з розгляду документів стосовно набуття/припинення громадянства України, підготовка матеріалів для розгляду Комісією при Президентові України з питань громадянства;

3) 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;

4) 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;

5) організація реєстрації та обліку фізичних осіб за місцем проживання/перебування;

6) організація роботи зі створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування;

7) організація контролю за додержанням посадовими особами та громадянами правил паспортної системи, іноземцями та особами без громадянства – правил перебування в Україні, транзитного проїзду через її

територію [9].

Служба безпеки України та її органи на місцях у межах своєї компетенції вживають заходів до виявлення серед осіб, які подали заяви про надання їм статусу біженця, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, таких, яким статус біженця не надається. Крім того, Служба безпеки України відповідно до своїх основних завдань зобов'язана сприяти Державній прикордонній службі України в охороні державного кордону України; брати участь у розробці заходів і вирішенні питань, що стосуються в'їзду в Україну та виїзду за кордон, перебування на її території іноземців та осіб без громадянства, прикордонного режиму і митних правил [3].

Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення, на яку покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. На Державну прикордонну службу України покладаються такі повноваження: здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення; реєстрація іноземців та осіб без громадянства, які в установленому порядку прибувають в Україну, та їх паспортних документів у пунктах пропуску через державний кордон; запобігання та недопущення в'їзду в Україну або виїзду з України осіб, яким, згідно із законодавством, не дозволяється в'їзд в Україну або яких тимчасово обмежено у праві виїзду з України, у тому числі згідно з дорученнями правоохоронних органів; організація відповідно до законодавства прийняття заяв про надання статусу біженця від осіб, які мають намір його набути та змушені були незаконно перетнути державний кордон України; прийняття у взаємодії з органами внутрішніх справ і органами Служби безпеки України рішень про видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства, які затримані в межах контрольованих прикордонних районів при спробі або після незаконного перетинання державного кордону в Україну, видворення цих осіб [4].

Отже, враховуючи викладене для України на сьогодні нагальним питанням є реорганізація правоохоронних органів в міграційній сфері і тих, які мають відношення до міграційної проблематики, для упорядкування і контролю міграційних процесів, хоча були спроби це зробити з порушенням діючого законодавства.

Очевидно, що вдосконалення системи органів виконавчої влади, які здійснюють управління міграційними процесами, має полягати в належній координації їхньої діяльності, розширенні повноважень, матеріально-технічному, кадровому посиленні відповідних підрозділів, утворенні нових необхідних ланок (пункти тимчасового проживання мігрантів, пости

імміграційного контролю безпосередньо на кордоні, пункти утримання іноземців та осіб без громадянства, які порушили провила перетинання державного кордону та перебування в Україні, спеціальні підрозділи для їх депортації тощо), а у стратегічному плані створення єдиної міграційної служби центрального органу виконавчої влади України правоохоронного спрямування.

Література:

1. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // ВВР України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
3. Про Службу безпеки України : Закон України : за станом на 25 квітня 1992 р. № 2229-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 27. – Ст. 382
4. Про Державну прикордонну службу України : Закон України : за станом на 3 квітня 2003 р. № 661-IV // ВВР України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України : за станом на 23 грудня 1993 р. № 3781-ХІІ // ВВР України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
6. Про Державний комітет України у справах національностей та міграції : Указ Президента України від 13 вересня 2001 р. № 836/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 38. – С. 2. – Ст. 1724.
7. Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 р. № 558 : Указ Президента України від 21 липня 2008 р. № 643/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 54. – Ст. 1803.
8. Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 р. № 558 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 46. – С. 22. – Ст. 1495.
9. Положення про Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 р. № 844 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 25. – С. 26. – Ст. 1210.
10. Про утворення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2004 р. № 700 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 21. – Ст. 1447.
11. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна ; 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Ин-т новой экономики, 1997. – С. 456.
12. Демографический энциклопедический словарь / под ред. Д. И. Валентей. – Г. : Советская энциклопедия, 1985. – С. 176.

13. Денисюк С. Ф. Законодавче визначення поняття “правоохоронні органи” як один із чинників побудови системи цивільного демократичного контролю / С. Ф. Денисюк // Науково-практичний журнал. Наше право. – №1. – 2005. – С. 106–110.

14. Етнонаціональний розвиток Україні. Терміни, визначення, персоналії. – К., 1997.

15. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посіб. – К. : Атіка, 2002. – 576 с.

16. Міграційні процеси у сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри : (понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика) : енциклопедія / упоряд. Ю. Римаренко ; за ред. Ю. Римаренко. – К. : Довіра, 1998 р.

17. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Мысль, 1972. – С. 322.

18. Словарь иностранных слов. – 15-е из. испр. – М., 1988. – С. 309.

19. Современный словарь по социологии / за ред. Д. М. Гвишиани. – М. : Наука, 1989. – С. 159

Надійшла до редколегії 06.08.2008 р.