

ОРГАНІЗАЦІЙНО-СТРУКТУРНІ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

ORGANIZATIONAL AND STRUCTURAL FORMATIONS OF THE MIGRATION POLICY SYSTEM

Дьордй В.І.,

*кандидат юридичних наук, викладач кафедри
адміністративного, фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Викладено загальну характеристику організаційно-структурного формування системи міграційної служби. Узагальнена зарубіжна практика діяльності міграційних служб в країнах Європи, проведено теоретично-правовий аналіз комплексу проблем, пов'язаних із становленням і розвитком державних органів управління міграційними процесами в Україні.

Ключові слова: міграційна політика, нелегальна міграція, прикордонний контроль, біженці, органи міграційної служби.

Изложена общая характеристика организационно-структурного формирования системы миграционной службы. Обобщена зарубежная практика деятельности миграционных служб в странах Европы, проведен теоретико-правовой анализ комплекса проблем, связанных со становлением и развитием государственных органов управления миграционными процессами в Украине.

Ключевые слова: миграционная политика, нелегальная миграция, приграничный контроль, беженцы, органы миграционной службы.

The general characteristic of organizational and structural formations of the migration service system has been expounded. The foreign practice of migration service activities in the countries of Europe has been generalized, theoretical and lawful analysis of the complex of problems, concerning the setting and development of state bodies, administrating the migration processes in Ukraine, has been carried out.

Key words: migration policy, illegal migration, border control, refugees migration agencies

Постановка проблеми. Демократизація суспільства, активізація участі в міжнародних міграційних процесах, виконання Європейської конвенції про громадянство та інші суттєві чинники визначили важливу роль України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. На сучасному етапі розвитку української державності розкрилися нові можливості міграційного права в урегулюванні міграційно-правових відносин. Дослідження державного регулювання міграційними процесами в Україні можна диференціювати на низку форм, кожна з яких створює умови для досягнення конкретної мети, і по мірі їхнього здійснення в своїй сукупності вони і забезпечують функціонування держави в галузі міграції.

Для реалізації контролю з боку держави за ходом міграційної політики та законодавства, досягнення міжнародних стандартів та забезпечення національних інтересів України щодо управління міграцією необхідно удосконалити ефективний механізм, здатний врегулювати міграційні процеси. Зважаючи на те, що Україна має досить незначний досвід у цій сфері, проведення цієї роботи потребує особливої уваги з боку держави.

Мета статті – дослідження сучасної системи органів, які формують міграційну політику в Україні.

Виклад основного матеріалу. Економічні процеси кінця ХХ століття викликали необхідність дослідження такого явища, як трудова міграція. Фактично з 2000 року пріоритетним напрямком досліджень стає

дана проблема, її економічні, соціальні й політичні аспекти. Вона є актуальною і серед науковців, які досліджували особливості та спекти політико-правового врегулювання міжнародної трудової міграції в Україні та країн так званого СНД – зокрема, Л. Арутюняна, О. Леонтенко, Е. Лібанова, А. Мухамеда, С. Пірожкова, І. Прибиткова, С. Сардака, О. Тюрюканова, І. Федуняка, О. Хомра та інших [1–7].

Л. Арутюнян відзначає, що перехід від стихійної міграції до керованої і безпечної в інтересах різних територій і всієї країни в цілому, безумовно, вимагає, з одного боку, обліку відповідних суспільних настроїв, що перешкоджають переміщення людських ресурсів, з іншого боку – зміни цих настроїв у напрямку, що сприяє цілям міграційної політики держави.

Важливо також, щоб державна міграційна політика знаходила розуміння й схвалення в суспільстві. Автор констатує, що міграція може стати ще одним фактором суспільного розколу, що проявляється не тільки на рівні нерозуміння між корінним населенням і приїжджими, але й між громадянами приймаючого співтовариства [1, с. 15].

З метою регулювання міграційних потоків та мінімізації негативних наслідків міграції необхідно сформувати міграційний режим. Це відбувається за допомогою різних механізмів, зокрема механізму протидії нелегальній міграції. Цей механізм складається з трьох компонентів, одним із компонентів якого є організаційно-структурні формування протидії нелегальній міграції.

Організаційно-структурні формування протидії нелегальній міграції – це суб'єкти, які здійснюють протидію нелегальній міграції. Адміністративне законодавство суб'єктом протидії вважає власника прав і обов'язків у сфері державного управління, здійснення яких регламентоване встановленими адміністративно-правовими нормами, що здатен реалізувати надані права та виконувати покладені на нього обов'язки. Зважаючи на викладене вище, суб'єкти, до компетенції яких відносяться питання щодо протидії нелегальній міграції, можна класифікувати за такими складовими елементами, як державні органи, органи сфери місцевого самоврядування, громадські організації та міжнародні представництва.

Аналіз ситуації, що склалася, показав, що з метою ефективного управління міграційними процесами необхідно виробити чітку систему державних органів, які забезпечуватимуть формування та реалізацію політики в галузі міграції.

План дій Європейського Союзу у сфері юстиції та внутрішніх справ 2001 року бачив завдання співробітництва України з ЄС у сфері міграції та притулку в підтримці ефективного управління міграційними процесами, в тому числі шляхом надання консультативної, фінансової та експертної допомоги Державній міграційній службі України та сприяння її діяльності, зокрема, шляхом підвищення професійного рівня відповідних співробітників за допомогою вивчення досвіду інших країн та проходження практики у відповідних службах країн ЄС, що займаються проблемами сучасної міграційної політики.

Крім того, завдання Державної міграційної служби були задекларовані в цільових планах Україна-НАТО [8, с. 69]. Тому утворення окремого органу виконавчої влади з питань міграції створило можливість для централізації державної міграційної політики, забезпечило адекватну реакцію на міграційні виклики, оскільки наявність кількох міністерств і відомств із повноваженнями в цій сфері породжувало хаос та елементи управлінської безвідповідальності.

Міграційні служби в країнах Європи відповідно до покладених на них завдань поділяються на такі типи, як сконцентровані на міграції та орієнтовані на поєднання повноважень міграційної служби та служби з набуття громадянства.

До міграційних служб з більш широкою компетенцією відносяться такі, що:

1) займаються питаннями міграції та надання притулку (Департамент із питань міграційної політики та надання притулку в Чехії, Федеральне бюро з питань міграції та в справах біженців у Німеччині) та інші;

2) орієнтуються на питаннях, пов'язаних з іноземцями та біженцями/ репатріантами (Бюро з питань репатріації та іноземців у Польщі) тощо;

3) спеціалізуються на питаннях, що пов'язані з іноземцями та прикордонним контролем (Департамент імміграційної політики та прикордонного контролю в Австрії).

Роль Державної міграційної служби щодо розв'язання проблемних питань імміграційної політики полягає у взаємодії щодо прикордонного контролю, управлінні імміграційними потоками та вирішення питань надання притулку, загального контролю та координації, спостереженні та контролі тощо. Функції міграційної служби полягають у видачі документів, що посвідчують особу, прийнятті рішень щодо резидентів, наданні притулку, громадянства, виробленні міграційної політики тощо.

Зважаючи на те, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України, до виключних повноважень якої входить і прийняття законів, що мають найвищу юридичну силу, яким повинні відповідати нормативно-правові акти інших державних органів, то саме їй належить повноваження щодо утворення конституційних засад міграційного права. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, зокрема й усіх категорій мігрантів. Частина третя статті 55 Основного Закону нашої держави проголошує, що «кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [9].

Суттєвого впливу на управління міграційними процесами здійснює Рада національної безпеки і оборони України, що згідно з Конституцією України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Рада національної безпеки і оборони України сьогодні розглядає неконтрольовані міграційні процеси як значну загрозу національній безпеці нашої держави, що може призвести до небезпечних явищ у різних сферах суспільного життя і яка потребує негайного вжиття заходів щодо ліквідації цього явища та мінімізації його негативних наслідків. Зважаючи на це, Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про створення органу міграційної служби в Україні» [10], а Верховна Рада України прийняла закони «Про громадянство України», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію».

На Державну міграційну службу як центральний орган державної виконавчої влади було покладено функції розробки і забезпечення реалізації державної політики у сфері національних відносин та міграції. Служба розпочала свою діяльність із формування та вдосконалення правової бази у сфері національної та міграційної політики. За участю інших міністерств та державних комітетів, спеціально створених центральних органів виконавчої влади Верховною Радою України і були прийняті вказані закони.

Згідно із чинним законодавством України прикордонний контроль і пропуск через державний контроль людей, транспортних засобів і вантажів покладено на Прикордонні війська України. Прикордонне відомство України – це військова структура, особливий склад якої носить уніформу і є військовослужбовцями, які в необхідних випадках на державному

кордоні можуть бути озброєні [11]. Також важливими положеннями прикордонного законодавства України є те, що пропуск людей і транспортних засобів через державний кордон здійснюється лише Прикордонними військами України і тільки в місцях, які мають назву «пункти пропуску через державний контроль», встановлені Кабінетом Міністрів України на підставі двосторонніх угод із суміжними країнами.

Служба безпеки України як компетентний державний орган також є одним із суб'єктів протидії нелегальній міграції. Служба безпеки України та її органи на місцях при зверненні органів міграційної служби в межах своєї компетенції вживають заходів до виявлення осіб, які подали заяви про надання їм статусу біженця, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця (в даному випадку мова йде про осіб, які вчинили злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людства і людяності тощо) [12].

Одним із державних органів, який є суб'єктом протидії нелегальній міграції, є також Державна митна (фіскальна) служба України як орган виконавчої влади, діяльність якої полягає в практичній організації та здійсненні митної справи [13].

Державна міграційна служба України (ДМС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), в тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [14].

Органи Національної поліції України є ще одним державним органом, що забезпечує протидію нелегальній міграції. Систему органів Національної поліції України складають центральний орган управ-

ління поліцією та територіальні органи поліції, до функцій якого входять охорона публічного порядку та безпеки і боротьба зі злочинністю, дозвільна діяльність, забезпечення правил перебування в Україні іноземних громадян та осіб без громадянства, здійснення попереднього слідства і оперативно-розшукова діяльність, боротьба з нелегальною міграцією та інше [15].

Активну діяльність у сфері протидії нелегальній міграції здійснює Міністерство закордонних справ України. Зокрема, дипломатичні представництва та консульські установи зобов'язані брати участь у переговорах, підготовці документів, внесенні пропозицій Кабінету Міністрів України з укладання міжнародних угод щодо питань, пов'язаних із захистом соціальних, економічних, інших прав та інтересів біженців тощо.

Висновок. Таким чином, вивчення міграційної ситуації в Україні та аналіз становлення і розвитку органів управління міграційними процесами свідчить про їх певну неадекватність. Міграційні проблеми дедалі ускладнюються, а різні державні інституції без координації своєї діяльності втрачають можливості щодо прогнозування, реагування та регулювання. За таких умов ситуація взагалі може вийти з-під державного контролю.

Вкрай необхідними для підвищення ефективності названої діяльності є прогнозування міграційних процесів і формування міграційної політики з урахуванням зміни політичної та економічної ситуації.

Необхідність забезпечення системи регулювання міграційних процесів викликана потребами підвищення ефективності протидії явищам, що становлять загрозу Національній безпеці України: нелегальній міграції, загостренню демографічної кризи, впливу за кордон найбільш кваліфікованої частини трудо-ресурсного та інтелектуального потенціалу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Арутюнян Л. Миграция: фактор общественных настроений. URL: <http://www.zircon.ru/russian/publication/1/030513.htm>.
2. Клайзнер А.М. Сегментация украинской меншины в странах Центрально-Східної Європи (Польша, Словацщина, Угорщина, Румунія) // Стратегічні пріоритети: науково-аналітично щоквартальний збірник: зб. наук. праць / гол. ред. Ю.Г. Рубан. К.: НІСД. 2007. № 4(5). С. 103–109.
3. Либанова Э.М. Формирование потоков трудовой миграции в приграничных регионах Украины // Миграция и пограничный режим: Беларусь, Молдова, Россия и Украина / под ред. С.И. Пирожкова. Киев: НИПМБ, 2002. 141 с.
4. Попок А.А. Українці на Далекому Сході: події і персоналії. К.: Альтерпрес, 2004. 360 с.
5. Постанова Верховної Ради України «Про відхилення проекту Закону України про основні засади державної міграційної політики України»: від 05.04.2007 р., № 901 – V. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=901-168c=1#Current>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України № 360 від 20 серпня 2014 р. «Положення про Державну міграційну службу України».
7. Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост.: Ю.Л. Сарашевский, А.В. Селиванов. Минск: Тесей, 2000. 463 с.
8. Мосьондз С.О. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект): дис.... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2003. 199 с.
9. Конституція України. Верховна Рада України, 1996. Офіційний вісник України № 30. С. 15.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення органів міграційної служби України» від 22.06.1994 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=428-94-%EF>.
11. Закон України «Про Державну прикордонну службу України». Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. С. 208.
12. Закон України «Про службу безпеки України». Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. С. 382.
13. Угода між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Міжнародною організацією з міграції про співробітництво. Офіційний вісник України. 2005. № 27. С. 229.
14. Закон України «Про національну поліцію». Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. С. 379.