

УДК [342.95: 325.2](477)

К. В. Шкарупа
кандидат юридичних наук,
докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК ДОМІНУЮЧОЇ ІНСТИТУЦІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Діяльність Державної міграційної служби України сьогодні врегульована цілою низкою нормативно-правових актів різного спрямування та юридичної сили, що дає їй можливість реалізовувати 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. Але її правовий статус формувался поступово, а сама інституція піддавалась неодноразовим реорганізаціям та трансформаціям. Тому дуже важливо дослідити динаміку розвитку цієї Служби з тим, щоб виробити пропозиції щодо удосконалення її подальшої роботи.

Стан дослідження проблеми. На вітчизняному рівні діяльність органів виконавчої влади, у тому числі міграційних досліджували К.Б. Левченко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Б.М. Юськів, О.В. Журба, А.О. Гура, О.А. Ровенчак, К.Ю. Величко, А.О. Надточій, О.А. Малиновська, М.Є. Чулаєвська, А.В. Дергач, І.О. Гарна-Іванова, С.М. Гусаров, С.Ф. Денисюк, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, П.Г. Шушпанов, Н.В. Тілікіна, С.Л. Швець, О.В. Кузьменко, А.Ф. Мота, О.М. Шевченко, А.О. Надточій, В.М. Снігур та ряд інших.

Мета і завдання дослідження полягають у тому, щоб на основі аналізу норм законодавства, що регламентує діяльність Державної міграційної служби України дослідити етапи її розвитку.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день Державна міграційна служба України (далі – ДМС) являє собою центральний орган 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), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [3].

Основними її завданнями є:

1) 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;

2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування 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.

Тобто Державна міграційна служба України на сьогоднішній день бере безпосередню участь у формуванні державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції. Для цього вона наділена досить широкими повноваженнями, зокрема:

– проводити аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розробляє поточні та довгострокові прогнози із зазначених питань;

– готувати пропозиції щодо визначення квоти імміграції на календарний рік;

– приймати рішення про видачу дозволу на імміграцію, відмову в його видачі 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 документів для тимчасового або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі, вилучає такі документи та проставляє в документах, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства, відмітки про заборону в'їзду в Україну в передбачених законодавством випадках;

– здійснювати відповідно до закону заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства та ряд інших [3].

Але свій правовий статус ця Служба здобувала роками та й у тому інституційному вигляді, який ми маємо на сьогоднішній день вона не існувала після проголошення Україною незалежності. А тому ретроспективний екскурс у сферу інституційного забезпечення зовнішньої трудової міграції варто розпочати саме з моменту державотворення нашої держави. адже після розпаду СРСР стало цілком зрозуміло, що перш ніж виробити конкретні пропозиції щодо реалізації цілей і завдань державної міграційної політики, зокрема трудової, необхідно було створити і «запустити» механізм становлення

міграційного законодавства – через емісію відомчих постанов, інструкцій та розпоряджень. Відтак, 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, на яке були покладені функції з розробки й забезпечення реалізації державної політики у сфері національних відносин та міграції. Основними завданнями Міністерства безпосередньо у справах міграції були: 1) підготовка спільно з іншими органами державної виконавчої влади пропозицій про формування державної політики у сфері національних відносин та міграції населення і організація роботи щодо її реалізації; 2) 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; 3) забезпечення відповідно до чинного законодавства захисту прав і соціальних гарантій незаконно депортованих з України та мігрантів; 4) сприяння задоволенню національно-культурних та освітніх потреб українців, які проживають за межами України, зміцненню їх зв'язків з Україною; 5) участь у міжнародному співробітництві у сфері національних відносин та міграції, підготовці та реалізації міждержавних угод (договорів) з цих питань [1].

Далі, з метою здійснення єдиної державної міграційної політики 22 червня 1994 року Кабінет Міністрів України за поданням Міністерства у справах національностей та міграції ухвалив постанову «Про створення органів міграційної служби в Україні», а для безпосереднього керівництва ними у структурі Міністерства було утворено Департамент міграції, збільшивши чисельність його центрального апарату на 20 одиниць [6]. Таким чином були утворені органи міграційної служби в областях, містах Києві та Севастополі.

Ухвалення Верховною Радою України 28 червня 1996 року Конституції України відкрило широке поле для конституційного забезпечення міграційної сфери та її правового регулювання, створило 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. Цим, по-перше, підтверджується питома вага та значення, які держава приділяє міграційним проблемам, по-друге, це зобов'язує відповідні державні органи підходити до формування нормативно-правової бази державної міграційної політики та функціонування

компетентних органів у міграційній сфері з позицій Основного Закону [7, с. 72–74].

Та в 2007 році Рада національної безпеки та оборони прийняла рішення, яке було введено в дію указом Президента України № 657/2007 від 20.07.2007 р. «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності». У даному рішенні визнавалися: криза державної міграційної політики України; зростання нелегальної міграції; загострення демографічної кризи; проблема відтоку за кордон найбільш кваліфікованої частини трудових ресурсів та інтелектуального потенціалу. Зокрема наголошувалося на тому, що реальну загрозу національній безпеці України становлять згадувана вище нелегальна міграція, стійка тенденція до зростання процесів внутрішньої і зовнішньої трудової міграції громадян України, що мають здебільшого необоротний характер і негативно впливають на загострення демографічної кризи, сприяють поширенню територіального простору існуючих і виникненню нових депресивних територій, призводять до відтоку за кордон найбільш кваліфікованої частини працездатного населення та інтелектуального потенціалу [5].

Тому з метою забезпечення безперешкодної реалізації права громадян вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом; контролю внутрішньої та зовнішньої міграції шляхом створення інформаційних автоматизованих систем обліку та реєстрації фізичних осіб, формування національного візового реєстру; мінімізації масштабів еміграції, збереження трудового та інтелектуального потенціалу держави; запровадження державних соціальних гарантій громадянам України, які здійснюють зовнішню трудову міграцію; забезпечення ефективної протидії незаконній міграції, Кабінету Міністрів України було доручено: 1) розробити до кінця 2007 року за участю представників громадських організацій, учених, фахівців та експертів проект Концепції державної міграційної політики України та внести його в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України; 2) розробити з урахуванням затвердженої Концепції державної міграційної політики України та внести в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти: а) про основні засади державної міграційної політики України; б) про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та деякі інші; 3) здійснити протягом 2007-2008 років необхідні заходи щодо оптимізації системи державного управління у сфері міграції, розглянути питання щодо доцільності утворення центрального органу виконавчої влади з питань міграції, діяльність якого спрямовуватиметься і координуватиметься

Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України та ряд інших заходів [5].

На жаль, не всі з перелічених заходів були реалізовані належним чином, оскільки, наприклад, Концепція державної міграційної політики України була прийнята лише у 2011 році, а от що стосувалося утворення центрального органу виконавчої влади з питань міграції, то у 2009 році Кабінетом Міністрів України була ухвалена постанова «Про утворення Державної міграційної служби України» від 24 червня 2009 р. № 643, але у тому ж році Президентом України був підписаний указ «Про зупинення дії деяких положень постанови Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 року № 643» від 14 липня 2009 р. № 544/2009, оскільки постанова (а саме пункти 2-8) не відповідає нормам Конституції України [4].

Державна міграційна служба України створена Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085/2010. Відтак, наступним стратегічним документом став указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 405/2011, яким було затверджено Положення про Державну міграційну службу України, що ознаменувало собою новий етап законотворчості у сфері міграційних відносин. Зокрема, було ухвалено низку нормативних актів щодо врегулювання міграційних процесів: нова редакція закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (2011 р.), законів України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (2011 р.) та «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» (2012 р.), розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 роки» (2011 р.) та ряд інших.

Державна міграційна служба України – це, перш за все, сервісний орган, тобто робота її органів і посадових осіб пов'язана з постійними контактами з людьми, які звертаються до органів ДМС за послугами та консультаціями. У зв'язку з цим до нормативно-правових актів, що врегульовують загальні питання роботи ДМС України, були віднесені також закони України «Про адміністративні послуги» (2012 р.), «Про інформацію» (1992 р.), «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.), «Про звернення громадян» (1996 р.), «Про захист персональних даних» (2010 р.) і т.д.

Указом Президента України від 2 вересня 2013 року № 473/2013 були розширені повноваження ДМС, до основних завдань якої було включено також реалізація в межах своєї компетенції державної політики у сфері волонтерської діяльності [2]. Проте у чинному Положенні вказане завдання було знову виключено.

Висновки. Діяльність Державної міграційної служби України, виходячи зі змісту досліджуваного матеріалу та аналізу норм чинного законодавства, регламентується цілою низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили, які пройшли певні етапи розвитку та прийняття їх у новій редакції. З одного боку, такий підхід забезпечує конкретизацію прав та обов'язків ДМС залежно від безпосереднього напрямку її роботи, а з іншого – породжує виникнення дублювань та конфліктів у нормативно-правових приписах різних правових актів. Тому дуже важливо унормувати правове положення ДМС та закріпити за нею ті функції, які притаманні такого роду службам в світі.

Література

1. Питання Міністерства України у справах національностей та міграції : постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 1993 р. № 487 (втратила чинність) // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487-93-%D0%BF>.
2. Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо волонтерської діяльності: указ Президента України від 2 вересня 2013 року № 473/2013 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473/2013#n23>.
3. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360, ред. від 09.08.2017 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text>.
4. Про зупинення дії деяких положень постанови Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 року № 643: указ Президента України від 14 липня 2009 р. № 544/2009 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544/2009>.
5. Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності: рішення РНБО введено в дію указом Президента України від 20.07.2007 р. № 657/2007 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-07>.
6. Про створення органів міграційної служби в Україні: постанова Кабінету міністрів України від 22 червня 1994 р. № 428 (втратила чинність) // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/428-94-%D0%BF>.
7. Снігур В. М. Становлення міграційного законодавства в Україні // *Міграція: проблеми та шляхи вирішення* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., Донецьк, 15–16 трав. 2007 р. Донецьк, 2007. С. 72–74.

Анотація

Шкарупа К. В. Становлення Державної міграційної служби України як домінуючої інституції забезпечення зовнішньої трудової міграції в Україні. – Стаття.

Актуальність статті полягає в тому, що діяльність Державної міграційної служби України сьогодні врегульована цілою низкою нормативно-правових актів різного спрямування та юридичної сили, що дає їй можливість реалізовувати 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. Але

її правовий статус формувався поступово, а сама інституція піддавалась неодноразовим реорганізаціям та трансформаціям. Тому дуже важливо дослідити динаміку розвитку цієї Служби з тим, щоб виробити пропозиції щодо удосконалення її подальшої роботи. Статтю присвячено дослідженню становлення Державної міграційної служби України як провідної інституції забезпечення та розвитку державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції. Дослідження проводилось у нерозривній єдності з аналізом норм законодавства, які регламентували діяльність Служби на різних етапах її становлення. Наголошено, що Державна міграційна служба України на сьогоднішній день бере безпосередню участь у формуванні державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції. З'ясовано, що саме через Конституцію України 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. Зроблено висновок, що діяльність Державної міграційної служби України, виходячи зі змісту досліджуваного матеріалу та аналізу норм чинного законодавства, регламентується цілою низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили, які пройшли певні етапи розвитку та прийняття їх у новій редакції. З одного боку, такий підхід забезпечує конкретизацію прав та обов'язків Державної міграційної служби України залежно від безпосереднього напрямку її роботи, а з іншого – породжує виникнення дублювань та конфліктів у нормативно-правових приписах різних правових актів. Тому дуже важливо унормувати правове положення Державної міграційної служби України та закріпити за нею ті функції, які притаманні такого роду службам в світі.

Ключові слова: інституційне забезпечення, Державна міграційна служба, зовнішня трудова міграція, нормативно-правове регулювання.

Аннотація

Шкарупа К. В. Становление Государственной миграционной службы Украины как доминирующей институции обеспечения внешней трудовой миграции в Украине. – Статья.

Актуальность статьи заключается в том, что деятельность Государственной миграционной службы Украины сегодня урегулирована рядом нормативно-правовых актов различной направленности и юридической силы, дает ей возможность реализовывать государственную политику в сферах миграции (иммиграции и эмиграции), в том числе противодействия нелегальной (незаконной) миграции, гражданства, регистрации физических лиц, беженцев и других определенных законодательством категорий мигрантов. Но ее правовой статус формировался постепенно, а сама организация подвергалась неоднократным реорганизациям и трансформациям. Поэтому очень важно исследовать динамику развития этой Службы с тем, чтобы выработать предложения по совершенствованию ее дальнейшей работы. Статья посвящена исследованию становления Государственной миграционной службы Украины как ведущей институции обеспечения и развития государственной политики в сфере внешней трудовой миграции. Исследование проводилось в неразрывном единстве с анализом норм законодательства, регламентирующих деятельность Службы на разных этапах ее становления. Отмечено, что Государственная миграционная служба Украины на сегодняшний день принимает непосредственное участие в формировании государственной политики в сфере внешней трудовой миграции. Выяснено, что именно из-за Конституцию Украины было определено, что положения

о миграционных процессах должны быть демократическими, соответствующими рекомендациям Организации по безопасности и междунаrodnым организациям в Европе и других междунаrodnым организациям в этой сфере. Сделан вывод, что деятельность Государственной миграционной службы Украины, исходя из содержания изучаемого материала и анализа норм действующего законодательства, регламентируется целым рядом нормативно-правовых актов различной юридической силы, прошедшие определенные этапы развития и принятия их в новой редакции. С одной стороны, такой подход обеспечивает конкретизацию прав и обязанностей Государственной миграционной службы Украины в зависимости от непосредственного направления ее работы, а с другой – порождает возникновение дублирования и конфликтов в нормативно-правовых предписаниях различных правовых актов. Поэтому очень важно нормировать правовое положение Государственной миграционной службы Украины и закрестить за ней те функции, которые присущи такого рода службам в мире.

Ключевые слова: институциональное обеспечение, Государственная миграционная служба, внешняя трудовая миграция, нормативно-правовое регулирование.

Summary

Shkarupa K. V. Formation of the State Migration Service of Ukraine as the dominant institution of external labor migration in Ukraine. – Article.

The relevance of the article is that the activities of the State Migration Service of Ukraine today are regulated by a number of regulations of various directions and legal force, which allows it to implement state policy in the field of migration (immigration and emigration), including combating illegal migration, citizenship, registration of individuals, refugees and other categories of migrants defined by law. But its legal status was formed gradually, and the institution itself underwent repeated reorganizations and transformations. Therefore, it is very important to study the dynamics of development of this Service in order to develop proposals for improving its further work. The article is devoted to the study of the formation of the State Migration Service of Ukraine as a leading institution for ensuring and developing state policy in the field of external labor migration. The study was conducted in inseparable unity with the analysis of the legislation that regulated the activities of the Service at different stages of its formation. It is emphasized that the State Migration Service of Ukraine today is directly involved in the formation of state policy in the field of external labor migration. It was found that it was through the Constitution of Ukraine that the provisions on migration processes should be democratic, in line with the recommendations of the Organization for Security and International Cooperation in Europe and other international organizations in this area. It is concluded that the activity of the State Migration Service of Ukraine, based on the content of the studied material and analysis of current legislation, is regulated by a number of regulations of different legal force, which have passed certain stages of development and adoption in a new edition. On the one hand, this approach provides specification of the rights and responsibilities of the State Migration Service of Ukraine depending on the direct direction of its work, and on the other – creates duplications and conflicts in the regulations of various legal acts. Therefore, it is very important to regulate the legal status of the State Migration Service of Ukraine and to assign to it those functions that are inherent in such services in the world.

Key words: institutional support, State migration service, external labor migration, normative-legal regulation.