

*Дракохруст Т. В.,**кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри міжнародного права, міжнародних відносин та дипломатії
Тернопільського національного економічного університету*

СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: СПЕЦИФІКА ЇХ КОМПЕТЕНЦІЙ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ

Анотація. Статтю присвячено розгляду та аналізу повноважень суб'єктів формування державної міграційної політики України, їх законодавчому закріпленні. Перед Українською державою стоять нові виклики, які полягають у відсутності візового режиму, порівняно нескладному порядку перетину кордону, транзиті до західноєвропейських держав із-за вигідного географічного розташування зумовлюють необхідність підвищення ефективності роботи владних структур і чіткому врегулюванні суспільних відносин у сфері міграції. Тому суб'єкти міграційної політики, специфіка їх повноважень, значення у становленні суверенної держави потребують подальшого вивчення та аналізу.

Серед суб'єктів державної міграційної політики можуть бути як органи державної влади та місцевого самоврядування, так і громадські організації, підприємства, малі соціальні групи, окремі індивіди. Будь-яка сім'я або окрема людина, що беруть участь у міграційному процесі, вибудовують свою міграційну поведінку з урахуванням вимог зовнішнього середовища, власних потреб та наявних ресурсів, тим самим здійснюючи власну міграційну політику.

Міграційна політика проводиться на рівні окремих господарюючих суб'єктів, які залучають мігрантів до роботи й стимулюють для цього їх переселення. Свою міграційну політику в межах чинного законодавства проводять громадські організації.

Автором було здійснено поділ суб'єктів державної міграційної політики України на дві групи, а саме суб'єктів загального регулювання міграційними процесами та органи державного управління, що здійснюють безпосередньо регулювання міграційними процесами в Україні.

Також на основі проведеного аналізу виокремлено проблемні питання, які потребують подальшого вирішення, зокрема розпорощення повноважень і функцій у сфері міграції, велика кількість законних та підзаконних актів, що відповідно, уповільнює процес безпосередньої реалізації вищезгаданими суб'єктами своїх повноважень, відсутність конкретного алгоритму розмежування повноважень між усіма суб'єктами формування державної міграційної політики України.

Ключові слова: міграційна політика, суб'єкти міграційної політики, органи державного управління, міграційний процес, мігрант.

Постановка проблеми. Сьогодні формування та реалізація державної міграційної політики України набуває особливої актуальності в контексті євроінтеграційних прагнень України. Відповідно, перед Українською державою стоять нові виклики, які полягають у відсутності візового режиму, порівняно нескладному порядку перетину кордону, транзиті до

західноєвропейських держав із-за вигідного географічного розташування зумовлюють необхідність підвищення ефективності роботи владних структур і чіткому врегулюванні суспільних відносин у сфері міграції. Тому суб'єкти міграційної політики, специфіка їх повноважень, значення у становленні суверенної держави потребують подальшого вивчення та аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду питань пов'язаних із формуванням та реалізацією державної міграційної політики України та специфіці повноважень і компетенцій її суб'єктів присвячено достатня кількість наукових праць відомих вчених, зокрема таких як В.І. Олефіра, С.О. Масьондз, Є.В. Микитенко, О.І. Остапенка тощо.

Метою статті є аналіз діяльності суб'єктів державної міграційної політики України через призму специфіки їх повноважень та компетенцій.

Виклад основного матеріалу. Державна міграційна політика реалізується на різних рівнях залежно від параметрів її суб'єктів. Водночас всі учасники державної міграційної політики розглядаються як її суб'єкти в різних ступенях активних елементів цієї діяльності.

Серед суб'єктів державної міграційної політики можуть бути як органи державної влади та місцевого самоврядування, так і громадські організації, підприємства, малі соціальні групи, окремі індивіди. Будь-яка сім'я або окрема людина, що беруть участь у міграційному процесі, вибудовують свою міграційну поведінку з урахуванням вимог зовнішнього середовища, власних потреб та наявних ресурсів, тим самим здійснюючи власну міграційну політику.

Міграційна політика проводиться на рівні окремих господарюючих суб'єктів, які залучають мігрантів до роботи й стимулюють для цього їх переселення. Свою міграційну політику в межах чинного законодавства проводять громадські організації.

На нашу думку, систему суб'єктів формування державної міграційної політики України можна розділити на дві групи: суб'єктів загального регулювання міграційними процесами та органи державного управління, що здійснюють безпосередньо регулювання міграційними процесами в Україні.

До першої групи суб'єктів слід віднести: Президент України, Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи судової влади, органи місцевого самоврядування. Саме на них покладаються завдання та функції щодо регулювання, контролю та нагляду за дотриманням прав і свобод іноземців та осіб без громадянства, іммігрантів, біженців, забезпечення належних умов їх перебування на території України.

До другої групи належать органи виконавчої влади. На національному рівні ці функції покладені на такі державні органи та відомства: Державну міграційну службу, Державну прикордонну службу України, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, Міністерство соціальної політики, Службу безпеки України, Рада національної безпеки та оборони України та Державна митна служба України.

Варто зазначити, що лише Президент України наділений правом приймати рішення і видавати укази про прийняття до громадянства України та про припинення громадянства України, визначати порядок провадження за заявами та поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень, затверджувати Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства.

Водночас Комісія при Президентові України з питань громадянства: розглядає заяви про прийняття до громадянства України, вихід з громадянства України та подання про втрату громадянства України та вносить пропозиції Президенту України щодо задоволення цих заяв та подань; повертає документи про прийняття до громадянства України чи про вихід з громадянства України уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань громадянства або Міністерству закордонних справ України для їх оформлення відповідно до вимог чинного законодавства України; контролює виконання рішень, прийнятих Президентом України з питань громадянства.

Що стосується такого державного інституту як Верховна Рада України, то він, на нашу думку, може брати участь у реалізації правових норм у сфері захисту прав громадян у міграційній діяльності шляхом їх удосконалення, видаючи нові закони та підзаконні акти, бо є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Саме їй належить утверджувати основи прав громадян, зокрема і мігрантів, міграційної політики держави та законодавчо закріплювати управління (організаційно-правові та правові засади).

Згідно з Конституцією України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Конституційні положення не підлягають довільному тлумаченню іншими нормативно-правовими актами [1, с. 180–186].

Суди загальної юрисдикції – це місцеві суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України. Як суб'єкти регулювання процесу міграції, вони здійснюють відповідні повноваження. Зокрема однією з найважливіших функцій, які виконують суди загальної юрисдикції у галузі міграційних процесів, у тому числі й процедуру реадмісії осіб, є забезпечення захисту прав та свобод людини та громадянина. Крім цього, вони здійснюють судочинство у справах, що стосуються правопорушень, скоєних у сфері міграції.

Суб'єктами регулювання сфери міграції є ще і місцеві державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу в областях, районах та містах Києві, а також органи місцевого самоврядування, тобто виборні та інші органи відповідних

територіальних громад. Ці суб'єкти мають певні повноваження, які безпосередньо стосуються міграційних процесів, у тому числі й реадмісії осіб [2].

Зокрема, до компетенції як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування належить забезпечення розв'язання деяких питань у сфері міграції, а саме детальної якісної та оперативної інформації про стан та динаміку перебігу явищ та процесів міграційної сфери регіону, розв'язання проблем соціокультурної та економічної адаптації внутрішньо переміщених осіб у регіонах вимушеного переселення.

Також їхня діяльність спрямована на досягнення цілей інтеграції мігрантів у місцеві громади, а також передбачає погодженість цілісної державної політики з її основними складовими частинами, зокрема міграційною, соціально-економічною, демографічною, екогіологічною, духовно-гуманістичною, що повинні забезпечувати стабілізаційний стан та модернізаційний розвиток усіх регіонів країни.

Найважливіша ж роль у формуванні державної міграційної політики, покладається на Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальним перед Президентом України та підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України в межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України (частини перша та друга статті 113 Конституції України).

Такий конституційний статус дає змогу Кабінетові Міністрів України не лише самому виконувати Конституцію і закони України, акти Президента України (пункт 1 статті 116 Конституції України), а й здійснювати одну з найважливіших функцій – систематичний нагляд за виконанням вимог Конституції та законів України, актів Президента України органами виконавчої влади всіх рівнів та життя заходів щодо усунення їх порушень [3, с. 125–127].

Слід зауважити, що Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади (пункт 9 статті 116 Конституції України). Центральні органи виконавчої влади перебувають у його безпосередньому віданні і йому підпорядковуються.

Згідно з Указом Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572/99 [4], до системи центральних органів виконавчої влади України входять: міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. З'ясуємо ж правовий статус центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання здійснення політики у сфері міграції та реєстрації фізичних осіб.

Так, Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення [5]. Державна прикордонна служба України займає важливе місце в управлінні міграційними процесами в Україні, її повноваження безпосередньо стосуються болючого питання профілактики та протидії незаконній стороні міграційних процесів.

Діяльність Державної прикордонної служби щодо прикордонного контролю та пропуску через державний кордон, її компетенція і повноваження в цій сфері регламентовані законами «Про державний кордон України», які регулюють не тільки правові норми щодо суверенітету й недоторканності державного кордону України, а також і деякі імміграційні аспекти.

Указом Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011 було затверджено Концепцію державної міграційної політики, в якій визначено напрями, стратегічні завдання, принципи та пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації [6].

Основним суб'єктом реалізації зазначеної Концепції є Державна міграційна служба України, діяльність якої спрямована на забезпечення 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, погодження 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 та виконання ними обов'язків, передбачених законодавством, повноти використання інтелектуального та трудового потенціалу таких осіб, дотримання принципів захисту інтересів України.

Міністерство внутрішніх справ України [7] реалізує державну політику у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів.

МВС формує державну політику і забезпечує її погоджену реалізацію Національною поліцією України, Державною службою з надзвичайних ситуацій України, Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною міграційною службою України, Національною гвардією України, Головним сервісним центром МВС України, а також територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери управління Міністерства.

Правову основу організації та діяльності поліції, як і органів внутрішніх справ взагалі, становлять Конституція України, закони, які безпосередньо або взагалі регламентують правоохоронну діяльність. До них належать Закон України «Про національну поліцію» [8] – базовий закон з правоохоронної діяльності, а також закони, що регламентують окремі питання і напрями цієї діяльності: «Про оборону України» [9] та інші.

Ключові виклики, які сьогодні стоять перед органами системи МВС, безпосередньо пов'язані з їх компетентністю в забезпеченні безпеки громадян та суспільства, здатністю протистояти злочинності, забезпечувати прозорі та якісні сервіси для суспільства.

У процесі реалізації «Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України», затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1118-р

[10], Міністерство внутрішніх справ України реформовано в орган управління в системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики в таких сферах: забезпечення охорони прав людини та основних свобод, інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; підтримання публічної безпеки та порядку; надання поліцейських і адміністративних послуг; захист державного кордону та охорони суверенних прав України; організації цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідація їх наслідків; міграції та громадянства.

Стратегія розвитку системи МВС до 2020 року є візією розвитку органів системи МВС, як невіддільної частини сектору національної безпеки України, та визначає такі пріоритети їх діяльності: безпечне середовище; протидія злочинності; дотримання та забезпечення прав людини органами системи МВС; ефективне інтегроване управління кордонами та збалансована міграційна політика; якість і доступність послуг; ефективне врядування, прозорість і підзвітність; розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників.

Служба безпеки України (далі – СБУ) – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [11]. Органи на місцях у межах своєї компетенції вживають заходів для виявлення серед осіб, які порушили клопотання про надання статусу біженця, таких умов, за наявності яких статус біженця не надається відповідно до ст.6 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

Служба безпеки України у межах своєї компетенції запобігає та протидіє нелегальній міграції, виявляє потоки нелегальних мігрантів, які набувають ознак організованої злочинності. Компетенція і повноваження СБУ в цій сфері регламентовані Законом України «Про Службу безпеки України».

Розробляє заходи та розв'язує питання в'їзду та виїзду, перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, порушує кримінальні справи за фактами незаконного перетинання державного кордону України, приймає рішення про випровадження за межі України.

Як центральний орган виконавчої влади та головний (провідний) орган у системі центральних органів виконавчої влади з забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України та координації заходів у цій сфері виступає Міністерство закордонних справ України, а саме Департамент консульської служби [12], до компетенції якого належить: брати участь у переговорах та укладенні міжнародних договорів України з міграційних питань; брати участь у переговорах, підготовці документів і вносити пропозиції урядові України щодо укладення міжнародних угод з питань пов'язаних із захистом соціальних, економічних, інших прав та інтересів біженців, у тому числі з компетенцією збитків, заподіяних біженцям, витратами на їх приймання та облаштування, сприяти встановленню зв'язків біженців; виконувати законодавство з питань громадянства щодо осіб, які проживають за межами України, про що свідчить низка Угод, укладених Україною, однією з яких є Угода між Україною та Республікою Білорусь.

Міністерство соціальної політики України є головним (провідним) органом у системі центральних органів вико-

навчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту населення, соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці, охорони та умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудова відносин, трудової міграції [13].

Статус наявних інституцій, діяльність яких спрямована на відновлення та розбудову миру на сході України, а також реінтеграцію окупованих територій України, не дозволяв у повному обсязі виконувати необхідні завдання у зв'язку з недостатнім обсягом повноважень. Тому виникла необхідність утворення органу державної влади, який забезпечить формування та реалізацію державної політики у сфері відновлення та розбудови миру на постраждалих внаслідок конфлікту територіях та реінтеграції тимчасово окупованих територій України.

Відтак, постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. № 1097 до складу Уряду введено посаду Міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. Наступним кроком стало утворення Урядом відповідного Міністерства шляхом реорганізації наявних інституцій – Державного агентства з питань відновлення Донбасу та Державної служби з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя.

Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях та тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

До державних органів – суб'єктів протидії нелегальній міграції належать і є митні органи України.

Державна митна служба України – орган виконавчої влади, частина системи державного управління. Виконавча діяльність митних органів полягає в практичній організації та здійсненні митної справи. Використовуючи різноманітні форми та методи роботи, митні органи здійснюють функції та повноваження в галузі організації переміщення через митний кордон товарів та інших предметів митного регулювання, зв'язаного з встановленням мит і митних зборів, процедури митного контролю та інших засобів втілення в життя митної політики. Їх компетенція і повноваження в цій сфері регламентовані Митним кодексом України [14].

Формування правової держави характеризується загошенням криміногенної ситуації, яка, зі свого боку, зумовлює зростання злочинних проявів різного характеру. За нових ринкових умов, коли українська економіка стала «відкритою», а державні кордони «прозорими», поряд з економічними злочинами різко зросла контрабанда.

Висновки. Отже, розглянута нами система суб'єктів формування державної міграційної політики України, їх ролі та місця у складній структурі органів державного управління, дозволяє зробити висновок, у даній системі на підставі повноважень, наданих Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами, діє ціла низка міністерств,

інших центральних органів виконавчої влади з підпорядкованими їм місцевими органами, які займаються міграційними та реєстраційними питаннями, а також дорадчо-консультативні органи. Така ситуація призводить до розпорошення повноважень і функцій у сфері міграції, що, зі свого боку, унеможливує здійснення контролю за діяльністю вищезгаданих суб'єктів. Крім того, занадто велика кількість законних та підзаконних актів, на нашу думку, сповільнює процес безпосередньої реалізації вищезгаданими суб'єктами своїх повноважень. Щодо компетенції, то відсутній конкретний алгоритм їх розмежування між усіма суб'єктами формування державної міграційної політики України. Це, зі свого боку, «блокує» подальший розвиток державної міграційної політики в контексті євроінтеграційних прагнень України.

Література:

1. Василенко Л.П. Проблемні питання законодавчого регулювання адміністративних процедур у справах, пов'язаних з порушенням законодавства про захист об'єктів довкілля / за ред. Л.П. Василенко. *Вісник Запорізьк. нац. ун-ту. Серія «Юрид. Науки»*. Запоріжжя, 2011. 186 с.
2. Адміністративно-правове регулювання реадмісії в Україні / О.Б. Німко, С.М. Мамчур. *Форум права*. 2016. № 4. С. 229–235. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_38.pdf.
3. Мосьондз С.О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах : Навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2006. 176 с.
4. Про систему центральних органів виконавчої влади України : Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99. Президент України. *Голос України*. 1999. № 236. Ст. 14.
5. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03 квітня 2003 р. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради*. 2003. № 27. Ст. 208.
6. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011. Президент України. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 120.
7. Про Положення про Міністерство внутрішніх справ : Указ Президента України від 17 жовтня 2000 р. № 1138/2000. Президент України. *Офіційний вісник України*. 2000. № 42. Ст. 1105.
8. Про національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення 02.06.2019).
9. Про оборону України : Закон України від 06 грудня 1991 р. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9.
10. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року : Указ Президента України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. Президент України. URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.html.
11. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради*. 1992. № 27. Ст. 382.
12. Про положення про Міністерство закордонних справ України : Указ Президента України від 03 квітня 1999 р. № 357/99. Президент України. *Офіційний вісник України*. 1999. № 14. Ст. 364.
13. Про Положення про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента України від 17 червня 2015 р. № 423. Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>.
14. Митний кодекс України : Закон України від 11 липня 2002 року. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 38–39.

Drakokhrust T. Subjects of the formation of the state migration policy of Ukraine: the specifics of their competence and authority

Summary. The article is devoted to consideration and analysis of powers of subjects of the state migration policy of Ukraine, their legislative underpinnings. Before the Ukrainian government is facing new challenges, which are the lack of visa regime, relatively simple border-crossing procedures, the transit of Western European States because of the favorable geographical position has necessitated an increase of efficiency of work of power structures and clear settlement of public relations in the field of migration. Therefore, the subjects of migration policy, the specifics of their powers, and the value in the formation of a sovereign state require further study and analysis.

Among the subjects of the state migration policies can be as the bodies of state power and local self-government and public organizations, businesses, small social groups, separate individuals. Every family or individual participating in the migration process, builds their migration behavior subject to the requirements of the external environment, its

needs and available resources, thereby implementing their own migration policy.

Migration policy is conducted at the level of individual businesses, which attract migrants to work and stimulate their resettlement. Its migration policy in the framework of current legislation conducts a public organization.

The author carried out the division of the subjects of the state migration policy of Ukraine into two groups, namely, the subjects of general regulation of migration processes and public administration, which directly regulate the migration processes in Ukraine.

Also, on the basis of the analysis, issues that require further resolution, in particular the dispersal of powers and functions in the field of migration, a large number of legal and subordinate acts, which, accordingly, slows the process of direct implementation by the above-mentioned subjects of their powers, the absence of a specific algorithm for the division of powers between all subjects of the formation of the state migration policy of Ukraine have been identified.

Key words: migration policy, subjects of migration policy, public administration, migration process, migrant.