

УДК [351.755.61+351.756](477)

І. О. ГАРНА-ІВАНОВА,*кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного права та процесу**факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ

Сформульовано авторське визначення поняття «організаційно-правові засади діяльності міліції міграційного контролю». Надано характеристику правового забезпечення діяльності міліції міграційного контролю. Досліджено основні напрямки організації діяльності міліції міграційного контролю.

Активізація процесів євроінтеграції, адміністративне реформування органів виконавчої влади, удосконалення законодавства у сфері міграційних процесів потребують насамперед чіткого визначення структури правоохоронної системи, теоретичного обґрунтування організаційно-правових засад діяльності суб'єктів міграційного контролю, шляхів і напрямків удосконалення їх діяльності. Зазначимо, що затвердження Положення про Державну міграційну службу України посилює роль Міністерства внутрішніх справ України як головного суб'єкта вироблення і реалізації державної політики у сфері міграційного контролю. З огляду на це перед Україною постає завдання поетапного впровадження адміністративної реформи в Україні у сфері міграції, логічним кроком якої було створення підрозділу міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України, покликаного здійснювати заходи з протидії нелегальній (незаконній) міграції. На сучасному етапі затверджено Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України. Указаним Положенням удосконалено структуру МВС України шляхом введення нового підрозділу Управління міліції міграційного контролю, що функціонально підпорядкований Державній міграційній службі України, підзвітний та підконтрольний Міністрові внутрішніх справ України. Таким чином, особливої значущості та актуальності набуває необхідність визначення організаційно-правових засад діяльності міліції міграційного контролю. Багато наукових завдань в указаній сфері було вирішено в роботах вітчизняних науковців: В. Б. Авер'янова, І. В. Арістової, О. М. Бандурки, А. Т. Комзюка, В. В. Ковальської, В. В. Конопльова, Н. П. Матюхіної, О. М. Музичука, С. В. Петкова, О. П. Рябенко, О. Ю. Синявської, Х. П. Ярмачі тощо.

Однак, незважаючи на інтенсивність наукових досліджень, присвячених різним аспектам правоохоронної діяльності, багато питань дотепер залишаються дискусійними, а зазначена проблематика – взагалі малодослідженою у зв'язку з нещодавнім створенням міліції міграційного контролю в Україні. Таким чином, **метою** даної статті є з'ясування особливостей організаційно-правових засад діяльності міліції міграційного контролю, визначення і характеристика його складових елементів.

Розглядаючи організаційно-правові засади діяльності міліції міграційного контролю, слід надати тлумачення даної дефініції. Зазначимо, що в науці адміністративного права досить часто використовується термін «організаційно-правові засади» і науковці, керуючись законами логіки, висувають доктринальні визначення.

На нашу думку, під організаційно-правовими засадами діяльності міліції міграційного контролю слід розуміти процес впливу за допомогою правових норм та організаційно-управлінських засобів на діяльність підрозділів міліції міграційного контролю України щодо забезпечення міграційного правопорядку, протидії нелегальній міграції, притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство. Отже, можна зробити висновок, що організаційно-правове забезпечення містить два складники: правове забезпечення та організаційне забезпечення.

Правове забезпечення діяльності міліції міграційного контролю складається з системи нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини у сфері протидії нелегальній міграції, притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у

сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство (насамперед міжнародних), серед яких особливу увагу необхідно звернути на такі:

1. План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки. Після останнього розширення Європейського Союзу, яке відбулося 1 травня 2004 р., ЄС і Україна вперше стали безпосередніми сусідами і зіткнулися зі спільними викликами в боротьбі зі злочинністю, тероризмом та іншими видами незаконної діяльності транскордонного характеру. Визнаючи необхідність закладення фундаменту для співробітництва за напрямками управління міграцією, кордонами та візами, боротьбою із злочинністю і тероризмом, а також зміцнення судової влади, верховенства права та належного управління, Україна і ЄС уклали Угоду про партнерство та співробітництво. Основними стратегічними цілями співробітництва є створення Державної міграційної служби України, впровадження ефективної державної політики з протидії нелегальній міграції, створення належних умов у центрах для утримання нелегальних мігрантів тощо.

2. Закон України «Про громадянство» [2]. Стаття 2 Закону закріплює принцип єдиного громадянства, але дієвий механізм дотримання цього принципу відсутній. Із прийняттям на законодавчому рівні пропозицій, спрямованих на: по-перше, уточнення положень Кодексу України про адміністративні правопорушення з включенням ст. 197-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення обов'язку громадянина України щодо повідомлення про набуття іноземного громадянства (підданства)»; по-друге, укладення міжнародних договорів, у яких передбачається правило: у випадку набуття громадянства іншої країни учасниці договору первинне громадянство вважається втраченим, – діяльність міліції міграційного контролю буде пов'язана з організацією виконання законодавчих актів, інших нормативних актів, правових приписів у сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство.

3. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [3] Зазначеним нормативно-правовим актом передбачено можливість здійснення міліцією міграційного контролю низки запобіжних заходів щодо протидії нелегальній міграції. Слід звернути увагу, що запобіжні заходи можна поділити на загальні і спеціальні.

Загальні правила поширюються на всіх іноземців та осіб без громадянства з дійсними паспортними документами, які в установленому порядку отримують візи та в'їжджають на територію України. Законність їх перебування в Україні посвідчується документами, якими залежно від статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні, є: посвідчення біженця; посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту в Україні, або посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист в Україні, посвідчення на постійне проживання, посвідчення на тимчасове проживання (з обов'язковою вказівкою мети перебування на території України). До спеціальних запобіжних заходів слід віднести ситуації міграційного контролю за в'їздом і перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства у зв'язку з проведенням в Україні міжнародних заходів різного характеру (політичного, наукового, культурного, спортивного). Зазначимо, що особливістю в'їзду в Україну під час даних заходів може бути спрощений порядок видачі віз. Наприклад, указаний порядок поширюється на іноземців та осіб без громадянства, які залучаються комерційними партнерами, компанією, призначеними особами або відповідно до планів заходів приймаючих міст до виконання робіт чи надання послуг, пов'язаних з організацією та проведенням фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні.

4. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [4]. Законом визначено, що підрозділ міліції міграційного контролю отримує інформацію протягом трьох робочих днів від територіальних підрозділів Державної міграційної служби України про осіб, які повинні залишити територію України в установленний строк, якщо немає законних підстав для перебування в Україні, встановлених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відповідно до статей 197–206-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення до адміністративних правопорушень, за які міліція міграційного контролю здійснює притягнення до адміністративної відповідальності, належать:

- проживання без паспорта;
- умисне зіпсування паспорта чи втрата його з необережності;
- допущення проживання без паспорта;
- прийняття на роботу без паспорта;

- незаконне вилучення паспортів і прийняття їх у заставу;
- порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України;
- порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України;
- порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів;
- незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України;
- невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства;
- порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг;
- незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України.

У результаті аналізу наведених вище адміністративних правопорушень, що посягають на міграційну сферу, можна зробити висновок, що особливої актуальності набуває необхідність розроблення та впровадження дієвої системи заходів щодо боротьби із зазначеними негативними явищами, а також своєчасного запобігання їм.

6. Положення Про Державну міграційну службу України [5]. Основними завданнями зазначеної служби є внесення пропозицій щодо 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.

7. Наказ МВС України, МЗС України, Мінсоцполітики України «Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції» [6].

8. Наказ МВС України Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України [7].

Проаналізувавши наведені вище нормативно-правові акти, можемо зробити висновок, що основними завданнями міліції міграційного контролю щодо забезпечення протидії нелегальній міграції, притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, є:

- забезпечення спільно з іншими правоохоронними органами міграційного правопорядку в Україні;
- запобігання та припинення злочинів і правопорушень у міграційній сфері;
- пропагування серед населення підвищення міграційної культури і правосвідомості;
- ініціювання проведення зустрічей з громадянами з метою роз'яснення важливості дотримання законодавства України та інших країн у сфері міграції.

Ефективність діяльності підрозділів міліції міграційного контролю залежить не лише від належного правового забезпечення, а й від правильної її організації (організаційної роботи). Організація діяльності міліції міграційного контролю є важливим процесом, під час якого вирішується значна кількість питань, які стосуються планування, інформаційно-аналітичної роботи, проведення нарад (зборів трудового колективу), інших подібних масових заходів внутрішньоорганізаційного спрямування, діловодства, забезпечення діяльності міліції міграційного контролю (кадрового, матеріально-технічного та фінансового), масово-роз'яснювальної роботи з питань дотримання дисципліни та законності у сфері міграції, надання методичної допомоги підпорядкованим підрозділам тощо. Більш того, один з аспектів організаційної діяльності пов'язаний із навчальними закладами з підготовки висококваліфікованого персоналу для усіх напрямків діяльності міліції міграційного контролю. Зазначимо, що організаційні аспекти діяльності підрозділів міліції міграційного контролю передбачають суто організаційну роботу щодо забезпечення міграційного правопорядку, яка не пов'язана із здійсненням юридично значущих дій, що спричиняють правові наслідки. Організаційні заходи регулюються підзаконними нормативно-правовими актами, що приймаються в рамках чинного законодавства і в межах компетенції того чи іншого органу державної влади. Правом регулюється лише загальна процедура здійснення організаційних заходів.

Розглянемо сутність організаційної діяльності підрозділів міліції міграційного контролю. Оскільки організація роботи міліції міграційного контролю пов'язана з упорядкуванням і оптимізацією правоохоронної діяльності у сфері регулювання міграційних процесів на основі чіткого розподілу обов'язків, умілого розміщення працівників, узгодження їх діяльності тощо, а також управлінським впливом Управління міліції міграційного контролю на територіальні підрозділи

з метою виконання покладених на них обов'язків, підвищення ефективності правоохоронної діяльності, найважливішими умовами успішного виконання поставлених завдань перед підрозділами міліції міграційного контролю є відповідальне проведення організаційної роботи, а саме:

- здійснення інформаційно-аналітичної роботи, яка включає в себе збір, узагальнення та аналіз інформації про іноземних громадян, які перебувають на території України, з метою створення інформаційної бази «Нелегальний мігрант»;

- аналіз оперативної обстановки на підконтрольній території з урахуванням кількісного і якісного складу населення та подальшим проведенням оперативних дій, спеціальних операцій щодо профілактики нелегальної міграції;

- аналіз стану громадського порядку, даних про кількість, динаміку та структуру злочинності, правопорушень на вулицях та в громадських місцях, дорожнього руху тощо, учасниками яких є іноземні громадяни;

- самоорганізація працівників міліції, що складається з визначення кола обов'язків, аналізу працевитрат і пошуку резервів робочого часу, планування, самоконтролю і самооцінки;

- підготовка й проведення оперативних нарад та ділових бесід з таких питань: 1) стан виконання наказів та вказівок Міністра внутрішніх справ України, рішень колегії МВС тощо; 2) підсумки роботи за квартал, півріччя, рік; 3) стан виконання окремих функцій міліції міграційного контролю; 4) хід виконання планових заходів і завдань; 5) стан виконавської і трудової дисципліни в колективі тощо;

- складання та оформлення службових документів, що повинно відповідати встановленим вимогам до певного виду документа, тобто: правильність розміщення реквізитів документа; правильність оформлення тексту (ясність, чіткість, стислість); підписання документа, реєстрація документа;

- внутрішній контроль за діяльністю міліції міграційного контролю, сутність якого полягає у своєчасному виявленні недоліків і упущень у роботі; оперативне вивчення їх причин і вжиття заходів щодо поліпшення роботи міліції;

- координація діяльності правоохоронних органів, тобто підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів на основі об'єднання зусиль, спрямованих на реалізацію повноважень, властивих кожному з цих органів, усунення дублювання і паралелізму в роботі.

На нашу думку, доцільно розглянути можливість створення у вищому навчальному закладі системи МВС спеціальності «міліція міграційного контролю», що сприятиме підготовці фахівців з високою професійною майстерністю, розвиватиме вміння всебічно оцінювати обстановку, оперативно приймати доцільні рішення, допомагатиме правильно обирати лінію поведінки в конкретних ситуаціях.

Таким чином, вирішення питань організаційно-правових засад діяльності міліції міграційного контролю має безсумнівну теоретичну і практичну значущість, що в широкому розумінні виходить за межі державного масштабу регулювання і потребує комплексно-професійного підходу.

Список використаної літератури

1. План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки [Електронний ресурс] : від 18 черв. 2007 р. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_956.
2. Про громадянство : закон України від 18 січ. 2001 р. № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
3. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : закон України від 22 верес. 2011 р. № 3773-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3014.
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : закон України від 8 лип. 2011 р. № 3671-VI // Голос України. – 2011. – № 142.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Положення Про Державну міграційну службу України : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 405/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 10. – Ст. 558.
7. Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 20 лют. 2012 р. № 142 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 22. – Ст. 853.

Надійшла до редколегії 11.05.2012

**ГАРНАЯ-ИВАНОВА И. А. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ МИГРАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ**

Сформулировано авторское определение понятия «организационно-правовые основы деятельности милиции миграционного контроля». Предоставлена характеристика правового обеспечения деятельности милиции миграционного контроля. Исследованы основные направления организации деятельности милиции миграционного контроля.

**GARNA-IVANOVA I. ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORK
OF MIGRATION CONTROL MILITIA**

The author's determination of concept «organizational and legal framework of migration control militia» is formulated. The characteristic of the legal support of militia of migration control is given. The basic directions of activity of militia of migration control are studied.
