

УДК 342.922:(314.15:343.343.6)

DOI 10.33244/2617-4154.3(16).2024.175-188

О. Г. Циганов,

д-р юрид. наук, доцент,

Державний науково-дослідний інститут МВС України,

e-mail: artur-8461@i.ua

ORCID ID 0000-0002-8924-1139;

В. Т. Білоус,

д-р юрид. наук, професор,

Державний податковий університет

e-mail: bvt05@ukr.net

ORCID ID 0000-0002-1390-1065;

Р. А. Мартьянова,

юрист з міграційного права, приватна практика

e-mail: lanamart.dmsu@gmail.com

ORCID ID 0000-0002-6856-1109

ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА СЛУЖБА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНИЙ (НЕЗАКОННИЙ) МІГРАЦІЇ

У статті зосереджується увага на дослідженні статусу Державної міграційної служби України як суб'єкта реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні. Якщо МВС України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема у сфері міграції, то Державна міграційна служба України безпосередньо реалізує державну політику в цій сфері й відповідно координує діяльність інших державних органів України у цій сфері.

Аналіз охоплює весь спектр напрямів адміністративної діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції, а саме: питання попередження зазначених деліктів, виявлення нелегальних мігрантів, їх затримання, облік, притягнення до адміністративної відповідальності, видворення за межі України, виявлення й усунення причин та умов, що сприяють нелегальній (незаконній) міграції.

Основним напрямом протидії нелегальній (незаконній) міграції органами й підрозділами зазначеної державної служби визначено запобігання потенційним адміністративним правопорушенням у міграційній сфері, що досягається через застосування заходів профілактики, попередження деліктів або припинення розпочатих правопорушень у міграційній сфері.

Звертається увага на те, що працівники Державної міграційної служби України, які є цивільними особами, не мають права застосовувати по відношенню до правопорушників дії або комплекс дій превентивного чи примусового характеру, що обмежують певні права і свободи людини та вчиняються для забезпечення виконання покладених на цю спеціалізовану службу завдань. Тим більше, до їх повноважень не віднесено здійснення оперативно-розшукової діяльності в міграційній сфері. Отже, для підвищення ефективності діяльності державних органів України щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції постає нагальна необхідність в організації належної взаємодії Державної міграційної служби України з іншими суб'єктами протидії цьому негативному соціальному явищу.

Ключові слова: міграційні процеси, нелегальна (незаконна) міграція, державна міграційна політика, Державна міграційна служба України, протидія нелегальній (незаконній) міграції.

Мета статті – схарактеризувати статус ДМС як суб'єкта реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні.

Постановка проблеми. Світ швидко рухається до реалізації ідеї світової економічної та технологічної глобалізації. Значними перешкодами на цьому шляху постають розбіжності в культурі, релігії та етнічній належності населення різних країн світу, відмінності в стані їх економічного та технологічного розвитку. Водночас злиття цивілізацій супроводжується загостренням протиріч, призводить до радикалізації, конфліктів і навіть терору, а також зумовлює значні неконтрольовані міграційні процеси.

Цільовим стратегічним нормативно-правовим актом України, що декларує питання реагування на кризові ситуації, які спричинені неконтрольованими міграційними процесами, є Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р [1]. Метою цього стратегічного документа визначено спрямування зусиль держави і суспільства на формування та реалізацію державної міграційної політики, яка б позитивно впливала на консолідацію української нації та безпеку держави.

Частина восьма статті 18 Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII визначає, що центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, є Державна міграційна служба України (далі – ДМС) [2]. Ця спеціалізована служба, як й інші суб'єкти адміністративно-правової протидії нелегальній (незаконній) міграції, відповідно до законодавства наділена певними повноваженнями щодо організації, виконання і контролю необхідних заходів із профілактики та боротьби з порушеннями міграційного законодавства. Водночас як наголошує А. В. Новіченко, діяльність зазначених суб'єктів є пов'язаною завданнями і функціями, правовим регулюванням, а також необхідністю спільно взаємодіяти у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції [3].

*Циганов О. Г., Білоус В. Т., Мартьянова Р. А.
Державна міграційна служба України як суб'єкт реалізації
державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції*

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблемні питання діяльності ДМС у своїх дослідженнях розглядали: І. С. Бурлака, О. М. Джу́жа, Л. О. Курій, Р. А. Мартянова, А. Ф. Мота, Д. Б. Муратова, А. В. Новіченко, В. В. Репело, В. М. Снігур, Ю. А. Столяр, В. В. Шейбут та деякі інші вітчизняні науковці. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, у юридичній літературі відсутні ґрунтовні комплексні дослідження, що присвячені розкриттю статусу ДМС як суб'єкта реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міґрації, а особливо – в умовах уведення правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до статті 18 Закону України «Про національну безпеку України», Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема у сфері міґрації (імміґрації та еміґрації), також протидії нелегальній (незаконній) міґрації, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців та інших визначених законодавством категорій міґрантів [2].

У структурі цього відомства протидію нелегальній (незаконній) міґрації здійснюють різні галузеві служби, а саме: Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, а також Державна міґраційна служба України (далі – ДМС). Водночас спеціалізована діяльність з протидії нелегальній (незаконній) міґрації в Україні та координація зусиль зазначених служб у цій сфері покладається на ДМС, яка згідно з пунктом 1 Положення про Державну міґраційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міґрації (імміґрації та еміґрації), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міґрації, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій міґрантів [4].

Основними завданнями ДМС є:

1) реалізація державної політики у сферах міґрації (імміґрації та еміґрації), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міґрації, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій міґрантів;

2) внесення на розгляд міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міґрації (імміґрації та еміґрації), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міґрації, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій міґрантів.

Повноваження (функції) ДМС, що здійснюються нею на виконання поставлених завдань, наведено в пункті 4 Положення про Державну міґраційну службу України (далі – Положення). Згідно з цим нормативно-правовим документом, відповідно до основних завдань, до компетенції ДМС належать, зокрема, такі повноваження (функції) з питань протидії нелегальній (незаконній) міґрації в Україні:

– узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів

міністерств та в установленому порядку подає їх міністрові внутрішніх справ (підпункт 1 пункту 4 Положення);

– проводить аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розробляє поточні та довгострокові прогнози із зазначених питань (підпункт 2 пункту 4 Положення);

– організовує роботу з провадження за заявами про надання дозволів на імміграцію і поданнями про скасування дозволів на імміграцію та виконання прийнятих рішень і в передбачених законодавством випадках приймає рішення про надання дозволу на імміграцію, про відмову в наданні дозволу на імміграцію, про скасування дозволу на імміграцію (підпункт 6 пункту 4 Положення);

– приймає рішення про продовження строку перебування, про відмову в продовженні строку перебування, про скасування продовження строку перебування та про скорочення строку перебування, а також продовжує строк тимчасового проживання іноземців та осіб без громадянства на території України (підпункт 9 пункту 4 Положення);

– приймає рішення про добровільне повернення або примусове повернення іноземців та осіб без громадянства в країну походження або третю країну, про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства з України, рішення про поміщення до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, про реадмісію, про заборону в'їзду іноземцям та особам без громадянства в Україну (підпункт 9-1 пункту 4 Положення);

– здійснює ідентифікацію іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу, та підлягають видворенню або реадмісії (підпункт 11 пункту 4 Положення);

– забезпечує функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (підпункт 21 пункту 4 Положення);

– веде облік осіб, які звернулися із заявою про визнання особою без громадянства, стосовно яких прийнято рішення про визнання або про відмову у визнанні особою без громадянства та про скасування рішення про визнання особою без громадянства, осіб, стосовно яких прийнято рішення про встановлення, оформлення належності до громадянства України, осіб, які набули, припинили громадянство України, осіб, стосовно яких здійснюються провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень, а також забезпечує ведення обліку осіб, які подали заяву про надання дозволу на імміграцію, та осіб, яким надано такий дозвіл на імміграцію, відмовлено у його наданні або прийнято рішення про скасування дозволу на імміграцію (підпункт 25 пункту 4 Положення);

– забезпечує створення, удосконалення, розвиток, супроводження та підтримку функціонування Єдиного державного демографічного реєстру, Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами, Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, розпорядником яких є ДМС, а також здійснює заходи із захисту інформації в них (підпункт 28 пункту 4 Положення);

– забезпечує роботу ситуаційного центру ДМС (підпункт 30-1 пункту 4 Положення);
– здійснює відповідно до закону заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства (підпункт 31 пункту 4 Положення);

– здійснює міжнародне співробітництво, бере участь у розробленні проєктів та укладенні міжнародних договорів України з питань громадянства, міграції, біженців, осіб, які потребують інших форм захисту, реєстрації фізичних осіб та реадмісії, забезпечує в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів України (підпункт 32 пункту 4 Положення);

– здійснює відповідно до закону державний контроль за дотриманням законодавства у сфері міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції в передбачених законодавством випадках, притягає порушників до адміністративної відповідальності (підпункт 33 пункту 4 Положення);

– виконує в межах повноважень, передбачених законом, правозастосовні і правоохоронні функції (підпункт 38 пункту 4 Положення).

Варто зазначити, що постановою Уряду України від 15 березня 2024 р. № 299 внесено зміни до пункту 4 Положення про Державну міграційну службу України з метою розширення повноважень цієї служби, також щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції. Зокрема, ДМС наразі може приймати рішення щодо:

– розміщення осіб у пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

– реадмісії осіб;

– примусового видворення іноземців та осіб без громадянства з України;

– заборони в'їзду іноземцям та особам без громадянства в Україну [5].

Внесені зміни до Положення про Державну міграційну службу України сприятимуть покращенню реалізації державної міграційної політики як в особливий період, так і в мирний час.

Для виконання покладених завдань у сфері міграційного контролю, зокрема щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції, ДМС згідно з пунктом 6 Положення про Державну міграційну службу України, наділена такими правами:

1) залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань вчених і фахівців, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками);

2) одержувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також від громадян та їх об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на ДМС завдань;

3) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до її компетенції;

4) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами;

Циганов О. Г., Білоус В. Т., Мартянова Р. А.

Державна міграційна служба України як суб'єкт реалізації

державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції

5) проводити перевірки стану додержання органами виконавчої влади, громадянами, органами реєстрації, підприємствами, установами та організаціями вимог законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів і вносити пропозиції щодо усунення причин порушення таких вимог;

б) ініціювати проведення спільних перевірок з правоохоронними органами та іншими центральними органами виконавчої влади в межах повноважень, передбачених законом;

7) створювати умови для тимчасового тримання іноземців та осіб без громадянства, затриманих за незаконне перебування на території України, до вирішення питання щодо їх примусового видворення або поміщення до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, через виділення приміщень у територіальних органах ДМС.

Відповідно до пункту 8 Положення про Державну міграційну службу України, ця служба здійснює свої повноваження безпосередньо і через утворені в установленому порядку територіальні органи та територіальні підрозділи, зокрема міжрегіональні. Крім того, на утворені територіальні органи та територіальні підрозділи ДМС може покладатися виконання окремих завдань за міжрегіональним принципом [4].

У процесі реалізації своїх повноважень ДМС активно використовує різноманітні за характером, формами і методами засоби та способи впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування. Серед цієї сукупності засобів виокремлюються, зокрема, адміністративно-правові засоби, практична реалізація яких здійснюється в межах діяльності, яка в юридичній літературі отримала назву адміністративної.

З огляду на це основною складовою оперативно-службової діяльності органів ДМС є адміністративна діяльність, як спеціальна, виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність з організації та реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Також потрібно зазначити, що адміністративна діяльність ДМС має профілактичну спрямованість. Крім того, у процесі здійснення адміністративної діяльності щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції ДМС реалізує контрольно-наглядові повноваження.

Водночас нормативно визначено, що протидія нелегальній (незаконній) міграції є однією з основних функцій органів ДМС і її виконання поряд з іншими основними функціями становить оперативно-службову діяльність цього державного органу спеціального призначення. Отже, здійснюючи протидію нелегальній (незаконній) міграції, ДМС виконує своє державне призначення.

Варто зазначити, що відображення протидії нелегальній (незаконній) міграції як функціонального напрямку адміністративної діяльності ДМС залишалося б суто теоретичною моделлю без нормативного закріплення прав та обов'язків, що дають можливість здійснювати таку функцію. Так, реалізація функцій ДМС відбувається за допомогою здійснення цим спеціальним державним органом своїх повноважень.

Отже, під адміністративною діяльністю ДМС щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції потрібно розуміти урегульовану нормами адміністративного права підзаконну, державно-владну, виконавчо-розпорядчу діяльність, спрямовану на попередження нелегальної (незаконної) міграції, виявлення нелегальних мігрантів, їх затримання, облік, притягнення до адміністративної відповідальності, видворення за межі України, виявлення і усунення причин та умов, що сприяють нелегальній (незаконній) міграції.

Для організації діяльності щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції у структурі апарату ДМС та територіальних органів ДМС створені відповідні підрозділи – Відділ організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення як підрозділ Департаменту у справах іноземців та осіб без громадянства в Апараті ДМС та Управління міграційного контролю, протидії нелегальній міграції та реадмісії – у територіальних органах ДМС.

Водночас діяльність ДМС як суб'єкта реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції регламентується рядом нормативно-правових актів, що визначають: порядок в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, виїзду з України та перебування на території нашої держави; права й обов'язки іноземців та осіб без громадянства; адміністративні стягнення, що застосовуються до іноземців та осіб без громадянства; організаційну процедуру притягнення до адміністративної відповідальності та інших заходів адміністративного примусу. Відповідні нормативно-правові акти у сфері діяльності ДМС, що розглядається, були нами проаналізовані та систематизовані за напрямками протидії нелегальній (незаконній) міграції [6, с. 176–177]. Такий підхід до аналізу нормативно-правових актів, дає змогу стверджувати, що адміністративна діяльність органів ДМС у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції спрямована на:

– запобігання та протидію нелегальній міграції за рахунок організації та проведення спільних заходів «Мігрант», «Кордон», «Студент», «Трудова міграція» з обов'язковим залученням МВС, ДМС, ДПСУ та СБУ (Порядок проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері, затверджений наказом МВС України, Мінсоцполітики України, МОН України від 04.09.2013 № 850/536/1226 [7]);

– попередження в'їзду небажаних осіб за рахунок заборони в'їзду, примусового повернення в країну походження або третю країну чи за допомогою примусового видворення з подальшою заборонаю в'їзду в Україну строком на п'ять років (статті 13, 26, 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 21.09.2011 № 3717-VI [8]; Інструкція про порядок прийняття Державною міграційною службою України та її територіальними органами рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства, затверджена наказом МВС України від 17.12.2013 № 1235 [9]);

– припинення порушень міграційного законодавства, зокрема через здійснення адміністративного затримання особи, її особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів (статті 260, 262, 263, 264, 265 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [10], пункти 2.10–2.17 (щодо адміністративного

затримання особи) розділу II «Оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення» Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України, затвердженої наказом МВС України від 28.08.2013 № 825 [11]). Водночас, відповідно до статті 262 КУпАП, адміністративне затримання іноземців та осіб без громадянства проводиться уповноваженими посадовими особами ДМС у разі порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну, невиконання законних вимог посадових осіб ДМС під час здійснення ними своїх повноважень щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції [10]. Під час складання протоколу про затримання іноземця або особи без громадянства уповноважена посадова особа ДМС здійснює заходи з ідентифікації та верифікації особи відповідно до Порядку ведення Єдиного державного демографічного реєстру та надання з нього інформації, взаємодії між уповноваженими суб'єктами, а також здійснення ідентифікації та верифікації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2017 року № 784 [12]. Крім того, згідно з абзацом десятим статті 259 КУпАП, якщо особу порушника неможливо встановити на місці вчинення порушення, уповноважені посадові особи ДМС, його територіальних органів і підрозділів можуть здійснювати доставлення таких осіб (як примусовий захід, що застосовується з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення) у приміщення ДМС, його територіальних органів і підрозділів, до поліції, до пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, для встановлення особи порушника і з'ясування обставин правопорушення [10];

– притягнення порушників міграційного законодавства до адміністративної відповідальності, що відображається в реалізації ДМС своїх повноважень (статті 24, 33, 38, 222-2, 255 КУпАП) самостійно накладати адміністративні стягнення за порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства (стаття 203 КУпАП (крім порушень, виявлених у пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України або контрольному пункті в'їзду-виїзду), стаття 203-1 КУпАП (крім порушень, виявлених у пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України або контрольному пункті в'їзду-виїзду), статті 204, 205 КУпАП; Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України, яка встановлює порядок оформлення, розгляду та обліку справ про адміністративні правопорушення посадовими особами Державної міграційної служби України, затверджена наказом МВС України від 28.08.2013 № 825. При цьому, відповідно до статті 255 КУпАП складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства (стаття 203 КУпАП (крім порушень, виявлених у пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України або контрольному пункті в'їзду-виїзду), мають право уповноважені на те посадові особи ДМС. Водночас, згідно зі статтею 222-2 КУпАП, ДМС розглядає, зокрема, справи про адміністративні проступки, пов'язані з порушенням законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства (стаття 203 КУпАП (крім порушень, виявлених у пункті

пропуску (пункті контролю) через державний кордон України або контрольному пункті в'їзду-виїзду). Від імені ДМС розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право керівник, заступники керівника ДМС, інші уповноважені керівником посадові особи ДМС [10];

– забезпечення заходів адміністративного примусу за рахунок примусового повернення іноземців та осіб без громадянства в країну походження або третю країну, їх реадмісії або примусового видворення (статті 26, 29, 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 21.09.2011 № 3717-VI). Водночас потрібно зазначити, що відповідно до частини першої статті 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну у випадках, якщо: 1) їх дії порушують законодавство України з прикордонних питань про правовий статус іноземців та осіб без громадянства; 2) суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку; 3) якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України [8].

Варто також зазначити, що на запобігання нелегальній (незаконній) міграції спрямовані п'ять з десяти цілей, визначених Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 року, що згадувалася нами вище. Цілями, досягання яких потрібно віднести передусім до компетенції ДМС, як спеціалізованого суб'єкта реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції та координатора діяльності органів системи МВС у цій сфері, ми вважаємо такі: 1) ефективно використовувати систему видачі віз та можливості консульських установ для управління міграцією; 2) посилити контроль за дотриманням міграційного законодавства всередині держави; 3) забезпечити повагу до людської гідності осіб, що повертаються, заохочуючи їх до добровільного повернення; 4) запровадити належний механізм та програми регуляризації (легалізації, міграційної амністії) нелегальних мігрантів.

Висновки. Якщо МВС України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема у сфері міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, то ДМС, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, безпосередньо реалізує державну політику в цій сфері й відповідно координує діяльність інших державних органів щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні.

Під адміністративною діяльністю ДМС щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції потрібно розуміти врегульовану нормами адміністративного права підзаконну, державно-владну, виконавчо-розпорядчу діяльність, спрямовану на попередження нелегальної (незаконної) міграції, виявлення нелегальних мігрантів, їх затримання, облік, притягнення до адміністративної відповідальності, видворення за межі України, виявлення й усунення причин та умов, що сприяють нелегальній (незаконній) міграції.

Основним напрямом протидії нелегальній (незаконній) міграції органами й підрозділами ДМС є запобігання потенційним адміністративним правопорушенням у міграційній сфері, яка досягається через застосування заходів профілактики, попередження деліктів або припинення розпочатих правопорушень. Водночас припинення порушень міграційного законодавства відбувається, зокрема, за рахунок здійснення адміністративного затримання особи, її особистого огляду, огляду речей і вилучення речей і документів. Адміністративне затримання іноземців та осіб без громадянства проводиться уповноваженими посадовими особами ДМС у разі порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну, невиконання законних вимог посадових осіб ДМС під час здійснення ними своїх повноважень щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції. Під час складання протоколу про затримання іноземця або особи без громадянства уповноважена посадова особа ДМС здійснює заходи з ідентифікації та верифікації цієї особи. Якщо ж особу порушника неможливо встановити на місці вчинення порушення, уповноважені посадові особи ДМС, його територіальних органів і підрозділів можуть здійснювати доставлення таких осіб (як примусовий захід, що застосовується з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення) у приміщення ДМС, його територіальних органів і підрозділів, до поліції, до пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, для встановлення особи порушника і з'ясування обставин правопорушення.

Притягнення нелегальних мігрантів до адміністративної відповідальності відображається в реалізації ДМС своїх повноважень самостійно накладати адміністративні стягнення за порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства (стаття 203 КУпАП (крім порушень, виявлених у пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України або контрольному пункті в'їзду-виїзду). Складати протоколи про це правопорушення мають право уповноважені на те посадові особи ДМС.

Адміністративна діяльність ДМС щодо забезпечення заходів адміністративного примусу здійснюється за допомогою примусового повернення іноземців та осіб без громадянства в країну походження або третю країну, їх реадмісії або примусового видворення.

Так, відповідно до пункту 31 Положення про Державну міграційну службу України, ця служба має повноваження здійснення відповідно до закону заходів щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства. З метою встановлення особи іноземця або особи без громадянства, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення уповноважені посадові особи ДМС, її територіальних органів і підрозділів у передбачених законодавством випадках мають право здійснювати адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, а також доставляти осіб, які порушили правила перебування в Україні та транзитного проїзду через її територію, у приміщення ДМС, її

територіальних органів і підрозділів, до поліції, до пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні. Такі заходи забезпечення провадження в справах про порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства є діями превентивного або примусового характеру, що обмежують певні права і свободи людини та вчиняються для забезпечення виконання покладених на цю спеціалізовану службу завдань.

Водночас працівники ДМС, які є цивільними особами, а саме – державними службовцями, не мають права застосовувати по відношенню до правопорушників фізичний вплив (силу) та спеціальні засоби (як-от, гумові та пластикові кийки, електрошокові пристрої, кайданки тощо). Тим більше, до повноважень ДМС не віднесено здійснення оперативно-розшукової діяльності в міграційній сфері. Водночас зазначені повноваження можуть бути реалізовані поліцейськими, прикордонниками та працівниками Служби безпеки України.

Отже, для підвищення ефективності діяльності державних органів України щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції постає нагальна необхідність в організації належної взаємодії ДМС з іншими суб'єктами протидії цьому соціально небезпечному, шкідливому, протизаконному явищу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-p> (дата звернення: 10.04.2024).
2. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 10.04.2024).
3. Новіченко А. В. Адміністративно-правове забезпечення протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право». Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2020. 197 с.
4. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-p#top> (дата звернення: 10.04.2024).
5. Про внесення змін до пункту 4 Положення про Державну міграційну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 15 березня 2024 р. № 299. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299-2024-p#n2> (дата звернення: 10.04.2024).
6. Мартянова Р.А. Роль Державної міграційної служби України у сфері протидії нелегальній міграції: нормативно-правова основа. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2023. Випуск 38. С. 173–178.
7. Про затвердження Порядку проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері : наказ МВС України, Мінсоцполітики України, МОН України від 04.09.2013 № 850/536/1226. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1683-13#Text> (дата звернення: 10.04.2024).

Циганов О. Г., Білоус В. Т., Мартянова Р. А.

Державна міграційна служба України як суб'єкт реалізації

державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції

8. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 21.09.2011 № 3717-VI : станом на 28 черв. 2023 р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/-show/3773-17> (дата звернення: 10.04.2024).

9. Інструкція про порядок прийняття Державною міграційною службою України та її територіальними органами рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства: наказ МВС України від 17.12.2013 № 1235. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/z0025-14> (дата звернення: 10.04.2024).

10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 14 жовт. 2023 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 10.04.2024).

11. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України : наказ МВС України від 28.08.2013 № 825. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1654-13#> (дата звернення: 10.04.2024).

12. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного демографічного реєстру та надання з нього інформації, взаємодії між уповноваженими суб'єктами, а також здійснення ідентифікації та верифікації : постанова Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2017 р. № 784. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2017-п#n12> (дата звернення: 10.04.2024).

REFERENCES

1. Pro skhvalennya Stratehiyi derzhavnoyi mihratsiynoyi polityky Ukrayiny na period do 2025 roku : rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 12.07.2017 № 482-r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-r> (data of application: 10.04.2024) [in Ukrainian].

2. Pro natsional'nu bezpeku Ukrayiny : Zakon Ukrayiny vid 21.06.2018 № 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (data of application:10.04.2024) [in Ukrainian].

3. Novichenko A. V. Administratyvno-pravove zabezpechennya protydyiyi nelehal'niy (nezakonniy) mihratsiyi v Ukrayini : dys. ... d-ra filosofiyi : 081 «Pravo». Kharkiv : Kharkiv. nats. un-t vnutr.sprav, 2020. 197 s. [in Ukrainian].

4. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Derzhavnu mihratsiynu sluzhbu Ukrayiny : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 20 serpnya 2014 r. № 360. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/360-2014-p#top> (data of application: 10.04.2024) [in Ukrainian].

5. Pro vnesennya zmin do punktu 4 Polozhennya pro Derzhavnu mihratsiynu sluzhbu Ukrayiny : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 15 bereznya 2024 r. № 299. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299-2024-p#n2> (data of application: 10.04.2024) [in Ukrainian].

6. Mart'yanova R. A. Rol' Derzhavnoyi mihratsiynoyi sluzhby Ukrayiny u sferi protydyiyi nelehal'niy mihratsiyi: normatyvno-pravova osnova. *Publichne upravlinnya i administruvannya v Ukrayini*. 2023. Vypusk 38. S. 173–178 [in Ukrainian].

7. Pro zatverdzhennya Poryadku provedennya zakhodiv shchodo zdiysnennya nahlyadu ta kontrolyu za vykonannyam zakonodavstva v mihratsiyniy sferi : nakaz MVS Ukrayiny, Minsotspolityky Ukrayiny, MON Ukrayiny vid 04.09.2013 № 850/536/1226. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1683-13#Text> (data of application: 10.04.2024) [in Ukrainian].

8. Pro pravovyy status inozemtsiv ta osib bez hromadyanstva : Zakon Ukrayiny vid 21.09.2011 № 3717-VI : stanom na 28 cherv. 2023 r. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/-laws/show/3773-17> (data of application: 10.04.2024) [in Ukrainian].

9. Instruktsiya pro poryadok pryynyattya Derzhavnoyu mihratsiynoyu sluzhboyu Ukrayiny ta yiyi terytorial'nyy orhanamy rishen' pro zaboronu v'yizdu v Ukrayinu inozemtsyam ta osobam bez hromadyanstva : nakaz MVS Ukrayiny vid 17.12.2013 № 1235. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0025-14> (data of application: 10.04.2024) [in Ukrainian].

10. Kodeks Ukrayiny pro administratyvni pravoporushennya : Zakon Ukrayiny vid 07.12.1984 № 8073-X : stanom na 14 zhovt. 2023 r. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/-show/80731-10> (data of application: 10.04.2024) [in Ukrainian].

11. Pro zatverdzhennya Instruktsiyi z oformlennya materialiv pro administratyvni pravoporushennya Derzhavnoyu mihratsiynoyu sluzhboyu Ukrayiny : nakaz MVS Ukrayiny vid 28.08.2013 № 825. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1654-13#> (data of application: 10.04.2024) [in Ukrainian].

12. Pro zatverdzhennya Poryadku vedennya Yedynoho derzhavnoho demohrafichnoho reyestru ta nadannya z n'oho informatsiyi, vzayemodiyi mizh upovnovazhenymy sub'yektamy, a takozh zdiysnennya identyfikatsiyi ta veryfikatsiyi : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 18 zhovtnya 2017 r. № 784. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2017-p#n12> (data of application: 10.04.2024) [in Ukrainian].

O. H. Tsyhanov, V. T. Bilous, R. A. Martianova. THE STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE AS THE SUBJECT OF STATE POLICY IMPLEMENTATION IN THE FIELD OF COMBATING ILLEGAL MIGRATION

Research article focuses on the study of the status of the State Migration Service of Ukraine as a subject of an implementation of state policy in the field of combating illegal migration in Ukraine. If the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is the central body of the executive power that ensures the formation and implementation of state policy, in particular in the field of migration (immigration and emigration), including combating illegal migration, then the State Migration Service of Ukraine, whose activities are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Internal Affairs, directly implements state policy in this area and, accordingly, coordinates the activities of other state bodies of Ukraine in this area.

The analysis covers the entire range of administrative activities of the State Migration Service of Ukraine in combating illegal migration, namely: issues of prevention of the specified offences, detection of illegal migrants, their detention, registration, bringing to

administrative responsibility, deportation outside of Ukraine, identification and elimination of causes and conditions, that contribute to illegal migration.

The main direction of combating illegal migration by the bodies and units of the above mentioned state service is the prevention of potential administrative offenses in the migration sphere, which is achieved by applying preventive measures, prevention of violations or termination of initiated offenses in the migration sphere.

Attention is drawn to the fact that the employees of the State Migration Service of Ukraine, being civilians, do not have the right to apply actions or a set of actions of a preventive or coercive nature in relation to offenders, which limit certain human rights and freedoms and are carried out to ensure the fulfillment of the tasks assigned to this specialized service tasks. Moreover, their powers do not include operational investigative activities in the field of migration. Therefore, in order to increase the effectiveness of the activities of the state bodies of Ukraine in combating illegal migration, there is an urgent need to organize the proper interaction of the State Migration Service of Ukraine with other subjects of combating this negative social phenomenon.

Key words: *migration processes, illegal migration, state migration policy, State Migration Service of Ukraine, illegal migration combating.*

Стаття надійшла до редколегії 4 вересня 2024 року