

КОМПЕТЕНЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЩОДО РЕЄСТРАЦІЇ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ ТА МІСЦЕМ ПЕРЕБУВАННЯ

Визначено місце Державної міграційної служби України в системі центральних органів виконавчої влади та її роль в діяльності Міністерства внутрішніх справ України. Проаналізовано компетенцію Державної міграційної служби України щодо реєстрації фізичних осіб за місцем проживання та місцем перебування. Висвітлено перспективні напрямки діяльності Державної міграційної служби України.

Ключові слова: Державна міграційна служба України, реєстрація, місце проживання, місце перебування.

Постановка проблеми. З метою впорядкування переміщення осіб по території України, обліку населення, що перебуває на території України, посилення соціального і правового захисту осіб, які знаходяться на території України, підвищення ефективності прикордонного та внутрішнього міграційного контролю особливого значення набуває розробка дієвого механізму реєстрації фізичних осіб за місцем проживання та місцем перебування. Відсутність зазначеного механізму та недостатня ефективність відповідних органів державної влади у цій сфері може призвести до різкого збільшення випадків незаконної міграції, нерегульованого транзитного проїзду мігрантів територією України та, як наслідок, на погіршення криміногенної ситуації в державі. Таким чином, назріла потреба у дослідженні проблеми діяльності новоствореного органу виконавчої влади, основним призначенням якого є реєстрація фізичних осіб за місцем проживання та місцем перебування Державної міграційної служби України. Розкриття цієї проблеми в адміністративно-правовому аспекті присвячено дослідження, що і визначає його актуальність.

Мета роботи полягає у дослідженні компетенції новоствореної Державної міграційної служби України щодо реєстрації фізичних осіб за місцем проживання та місцем перебування, висвітленні перспективних напрямків її діяльності.

Виклад основного матеріалу. Чинним національним законодавством обов'язок щодо реєстрації фізичних осіб за місцем проживання та місцем перебування покладається на відповідні органи державної влади. Основним органом, що здійснює реєстрацію фізичних осіб за місцем проживання та місцем перебування, є органи внутрішніх справ України, які очолює Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС України). Так, зокрема, МВС України є головним органом в системі центральних органів виконавчої влади з питань 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 [1]. Одним із основних завдань МВС є формування державної політики у сфері, що аналізується.

У результаті аналізу повноважень МВС України, які закріплені за цим центральним органом виконавчої влади у Положенні про Міністерство внутрішніх справ України від 6 квітня 2011 року [1], можна зробити висновок, що у чинному законодавстві чітко не прописано компетенцію МВС України щодо реєстрації фізичних осіб за місцем проживання та місцем перебування, протидії нелегальній (незаконній) міграції. Так, зокрема, не визначено, щодо яких категорій фізичних осіб МВС України має право на реєстрацію місця проживання та місця перебування (громадян України, іноземців, осіб без громадянства або усіх категорій); не закріплено обов'язок розробки та реалізації заходів щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції. Такий стан справ є не зовсім логічним, оскільки у Положенні чітко визначено, що на МВС України безпосередньо покладається обов'язок щодо 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. Отже, вважаємо за необхідне внести відповідні доповнення до Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 6 квітня 2011 року щодо розширення компетенції зазначеного органу.

До 9 грудня 2010 року в рамках органів внутрішніх справ України функціонував Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, який було утворено у 2002 році. На Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб було покладено обов'язок щодо вирішення питань громадянства України;

організація імміграційної роботи та боротьба з незаконною міграцією; додержання посадовими особами та громадянами правил паспортної системи, реєстрація та облік фізичних осіб за місцем проживання/перебування і т. ін. [2].

Але, у результаті оптимізації системи центральних органів виконавчої влади з метою усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління [3] зазначений Департамент було ліквідовано, а замість нього створено Державну міграційну службу України (станом на сьогодні триває процес ліквідації Департаменту). Відповідно до указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 3334 Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, на який покладено функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців [3].

Відмінність між Державним департаментом у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб та Державною міграційною службою України полягає в тому, що на відміну від Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, який функціонував у складі МВС України, Державна міграційна служба України є самостійним центральним органом виконавчої влади, діяльність якого лише спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Отже, перейдемо безпосередньо до аналізу компетенції Державної міграційної служби України щодо реєстрації фізичних осіб за місцем проживання та місцем перебування.

Державна міграційна служба України здійснює свої повноваження безпосередньо та через головні управління (управління) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління, відділи (сектори) міграційної служби в районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення. Територіальні підрозділи Державної міграційної служби України діють відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби України» від 15 червня 2011 року № 658 [4]. Слід зазначити, що Державна міграційна служба України може здійснювати свої повноваження як

безпосередньо, так і через підрозділ міліції міграційного контролю МВС України.

Відповідно до указу Президента України «Питання Державної міграційної служби України» від 6 квітня 2011 року № 405 основними завданнями Державної міграційної служби України є такі: внесення пропозицій щодо 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; 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 [5].

У результаті аналізу переліку основних заходів, виконання яких покладено на Державну міграційну службу України, можна виокремити ті з них, які безпосередньо пов'язані із здійсненням реєстрації фізичних осіб за місцем проживання та місцем перебування. До їх числа належать: узагальнення практики застосування законодавства з питань реєстрації фізичних осіб за місцем проживання та місцем перебування, розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств із зазначених питань та в установленому порядку подача їх Міністру внутрішніх справ України для погодження і внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України; аналіз проблем біженців та інших категорій мігрантів, що стосуються різноманітних аспектів реєстрації їх місця проживання та місця перебування, розробка поточних та довгострокових прогнозів із зазначених питань; прийняття відповідно до законодавства рішень про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та їх скасування. Слід зазначити, що приналежність до громадянства України означає, що особа може зареєструвати своє місце проживання або місце перебування на них правила, які встановлені для громадян України. Якщо ж особа не є громадянином України, для неї встановлений інший порядок реєстрації; здійснення оформлення і видачі іноземцям та особам без громадянства запрошень для в'їзду в Україну, документів для тимчасового перебування або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі, студентських квитків студентам із числа іноземців та осіб без громадянства, вилучає ці документи

та проставляє в документах, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства, відмітки про заборону в'їзду в Україну в передбачених законодавством випадках. Наявність документів, які є підставою для законного в'їзду на територію України, є необхідною передумовою для законного перетинання державного кордону для іноземців та осіб без громадянства, після чого здійснюється їх реєстрація; здійснення оформлення і видачі громадянам України, які постійно проживають в Україні, документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, затримує видачу та вилучає ці документи у передбачених законодавством випадках. Наявність документів, які посвідчують особу, є необхідним кроком у напрямку початку процедури реєстрації особою свого місця проживання або перебування; здійснення ідентифікації громадян України, які втратили документи, що посвідчують особу. Саме за наявності документів, які посвідчують їх особу, громадяни України мають право зареєструвати свої місце проживання або місце перебування. Саме до паспортного документу вносяться відомості про місце проживання; вжиття у межах компетенції заходів зі сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів, зокрема щодо надання їм умов для реєстрації свого місця проживання або місця перебування; забезпечення функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні. У цих пунктах також здійснюється реєстрація зазначених категорій осіб; проведення ідентифікації біженців та осіб, які звернулися за захистом в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу. Після відновлення документів, що посвідчують особу іноземця або особи без громадянства, ідентифікації біженців та осіб, які звернулись за захистом з наступним отриманням відповідного документу, стає можливим розпочати процедуру реєстрації місця проживання або місця перебування даної категорії осіб; здійснення реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб, ведення відповідних реєстраційних обліків; надання передбачених законодавством відомостей до Державного реєстру виборців та органам Державної податкової служби України. Дані відомості ґрунтуються на відомостях, наданих відповідними органами виконавчої влади та отриманих у результаті здійснення реєстраційної процедури; забезпечення формування центральної, регіональних та місцевих баз персональних

даних фізичних осіб у передбачених законом випадках, а також інших баз даних, формування яких є необхідним для виконання покладених на Державну міграційну службу України завдань; здійснення міжнародного співробітництва, участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань реєстрації фізичних осіб, забезпечення в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів України; здійснення відповідно до закону державного контролю за дотриманням законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб та інших визначених законодавством категорій мігрантів, у випадках, передбачених законодавством, притягає порушників до адміністративної відповідальності тощо.

Також Державна міграційна служба України є замовником робіт зі створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування

Отже, можна зробити висновок, що діяльність Державної міграційної служби України щодо реєстрації місця проживання та місця перебування особи безпосередньо пов'язана із практично усіма іншими напрямками діяльності Служби, зокрема із встановленням належності до громадянства України; оформленням набуття громадянства України та його скасуванням; видачею документів, що посвідчують особу як громадянам України, так і іноземцям та особам без громадянства; сприянням реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів, у тому числі тих, що звернулися за захистом в Україні.

З метою більш ефективного виконання покладених на Державну міграційну службу України обов'язків у сфері реєстрації фізичних осіб, у її структурі створено Департамент паспортної роботи та громадянства, який складається з відділу паспортної роботи, відділу реєстрації фізичних осіб та взаємодії з органами ведення Державного реєстру виборців та Державною податковою службою України, відділу еміграції та оформлення документів до виїзду за кордон, відділу громадянства [6]. Саме на відділ реєстрації фізичних осіб та взаємодії з органами ведення Державного реєстру виборців та Державною податковою службою України покладається обов'язок щодо проведення реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб, ведення відповідних реєстраційних обліків.

В своїй діяльності Державна міграційна служба України керується також Концепцією державної міграційної політики від 30 травня 2011 року [7] та Планом заходів з реалізації Кон-

цепції державної міграційної політики від 12 жовтня 2011 року [8]. Звісно зазначені нормативно-правові акти передусім визначають стратегічні завдання державної міграційної політики України, принципи і пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення у сфері міграції. Але, як вже зазначалося у роботі, діяльність Державної міграційної служби України щодо реєстрації місця проживання та місця перебування особи безпосередньо пов'язана із практично усіма іншими напрямками діяльності Служби, у тому числі і у сфері міграції. Так, зазначеними нормативно-правовими актами визначено такі пріоритетні напрями діяльності Державної міграційної служби України у сфері реєстрації місця проживання та місця перебування особи: аналіз законодавства з питань свободи пересування та вільного вибору місця проживання в Україні, за результатами якого в установленому порядку подати Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо удосконалення такого законодавства; створення для громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах проживають або тимчасово перебувають на території України, умов для свободи пересування, вільного вибору місця проживання, а також вільного залишення території України (за винятком обмежень, що встановлюються законом); розробка з урахуванням питання щодо забезпечення прав власників житла нормативно-правових актів з метою вдосконалення процедури реєстрації населення за місцем проживання (перебування); аналіз причин, що призводять до дисбалансу в територіальному розміщенні населення України, за результатами якого передбачати в Державній програмі економічного і соціального розвитку України та в програмах економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на відповідний рік заходи щодо поліпшення умов життєдіяльності та підвищення рівня життя населення, запобігання необґрунтованій зовнішній та внутрішній міграції; аналіз законодавства у сфері забезпечення реалізації конституційного права громадян на соціальний захист незалежно від місця їх проживання і т. ін.

Зважаючи на те, що Державна міграційна служба України тільки з 1 серпня 2012 року офіційно розпочала свою роботу з видачі паспортів громадян України, реєстрації місця проживання фізичних осіб, а також виконання інших функцій, визначених законодавством України про громадянство та імміграцію, виникає багато за-

питань з приводу особливостей функціонування новоствореного підрозділу. З метою роз'яснення принципово важливих питань та відмінностей в діяльності Служби, що функціонує як самостійний центральний орган виконавчої влади, від діяльності Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, який функціонував у складі МВС України, проведено прес-конференцію на тему: «Чи буде спрощено процедуру отримання паспорта громадянина України?» [9]. Отже, можна зробити висновок, що Державна міграційна служба України значну увагу приділяє роботі з населенням, зокрема шляхом проведення інформаційних освітніх та просвітницьких програм і кампаній щодо змісту законодавства у сфері реєстрації особами місця проживання та місця перебування, детального ознайомлення з процедурою реєстрації фізичних осіб.

Висновок. Варто зазначити, що створення Державної міграційної служби України є одним із перших кроків у напрямку вдосконалення діяльності держави щодо реєстрації усіма категоріями осіб місця свого проживання та перебування, оскільки у результаті створення зазначеного органу виконавчої влади значно спрощено процедуру реєстрації. Вважаємо, що діяльність зазначеного органу має сприяти більш ефективному забезпеченню реалізації усіма особами, що перебувають на території України, наданих їх чинним законодавством України та міжнародними нормативно-правовими актами прав і свобод, зокрема гарантуванню свободи пересування, вільного вибору місця проживання, а також вільного залишення території України (за винятком обмежень, що встановлюються законом).

Список літератури

1. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : указ Президента України : від 06.04.2011 № 383 // Офіційний вісник України. – 2011. - № 29. – Ст. 1222.

2. Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб : постанова Кабінету Міністрів України : від 14.06.2002 № 844 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 25. – Ст. 1210.

3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України : від 09.12.2010 № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. - № 94. – Ст. 3334.

4. Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби України : постанова Кабінету Міністрів України : від 15.06.2011

№ 658 // Офіційний вісник України. – 2011. - № 47. – Ст. 1902.

5. Питання Державної міграційної служби України : указ Президента України : від 06.04.2011 № 405 // Офіційний вісник України. – 2011. - № 29. – Ст. 1239.

6. Структура апарату Державної міграційної служби України / офіційний веб-сайт Державної міграційної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dmsu.gov.ua/uk/pro-gmsu/struktura.html>

7. Про Концепцію державної міграційної політики : указ Президента України : від 30.05.2011 № 622 // Офіційний вісник України. –

2011. - № 42. – Ст. 1714.

8. Про затвердження Плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики : розпорядження Кабінету Міністрів України : від 12.10.2011 № 622 // Урядовий кур'єр ввд 17.11.2011. - № 214.

9. Прес-конференція з питань оформлення паспортів та реєстрації місця проживання / офіційний веб-сайт Державної міграційної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dmsu.gov.ua/uk/home/890-pres-konferencija-z-pitan-oformlenna-pasportiv-ta-rejestraciji-misca-prozhivanna.html>.

Стаття надійшла до редколегії 27 серпня 2012 року.

Рекомендована до опублікування у “Віснику” відповідальним секретарем Р.О. Гаврилюк.

І.В. Mykhaylyshyn

Competence of State Migration Service of Ukraine for registration of physical persons at place of residence and place of stay

Summary

The place of State migration service of Ukraine in the system of central public authorities and its role in the activity of Ministry of internal affairs of Ukraine has been certain. The jurisdiction of State migration service of Ukraine in the sphere of registration the place of residence and place of stay of physical persons has been analyzed. The perspective directions of the activity of State migration service of Ukraine have been represented.

Key words: State migration service of Ukraine, registration, place of residence, place of stay.

І.В. Михайлишин

Компетенция Государственной миграционной службы Украины относительно регистрации физическими лицами места проживания и места пребывания

Аннотация

Определено место Государственной миграционной службы Украины в системе центральных органов государственной власти и ее роль в деятельности министерства внутренних дел Украины. Проанализирована компетенция Государственной миграционной службы Украины в сфере регистрации физическими лицами места проживания и места пребывания. Отображены перспективные направления деятельности Государственной миграционной службы Украины.

Ключевые слова: Государственная миграционная служба Украины, регистрация, место проживания, место пребывания.