

УДК 342.922  
DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i2.353>

**В. В. Посмітна**  
аспірантка

Національного університету «Одеська юридична академія»  
[orcid.org/0000-0003-2609-4263](https://orcid.org/0000-0003-2609-4263)

## ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА СЛУЖБА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ МІГРАНТІВ

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового статусу ДМСУ як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції в Україні. Особливої уваги приділено питанням утворення, функціонування, реорганізації та реформування ДМСУ.

Виокремлено загальні (верховенства права, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, професіоналізму, добросовісності, політичної неупередженості, відповідальності) та спеціальні (правомірності одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, запобігання виникненню випадків відсутності громадянства, неможливості позбавлення громадянина України громадянства, визнання права громадянина України на зміну громадянства, збереження громадянства України незалежно від місця проживання) принципи діяльності ДМСУ в частині забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів.

Обґрунтовано необхідність внесення змін до чинного законодавства у сфері забезпечення громадянства щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України. Зазначене безпосередньо має вплив на правове забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів органами ДМСУ. Проаналізовано Положення про Державну міграційну службу України та класифіковано основні повноваження ДМСУ щодо забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів за критерієм спрямованості на такі три групи: інформаційні, організаційні, процедурні. Визначено, що ДМСУ наділено повноваженнями щодо надання адміністративних послуг, зокрема стосовно: громадянства, імміграції, еміграції.

Охарактеризовано практичну складову забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів, її як позитивні, так і негативні сторони. Досліджено статистичні показники діяльності ДМСУ за 2020 та 2021 роки. Обґрунтовано розробку та прийняття Міграційного Кодексу України як систематизованого законодавчого акту задля чіткого врегулювання повноважень ДМСУ, зокрема щодо забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів.

*Ключові слова:* Державна міграційна служба України, мігрант, адміністративна правосуб'єктність мігрантів, принципи діяльності, повноваження ДМСУ.

### **Posmitna V. V. STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE AS A SUBJECT OF ENSURING THE ADMINISTRATIVE LEGAL ENTITY OF MIGRANTS**

The article is devoted to the study of the administrative and legal status of the SCSU as a central executive body that implements state policy in the field of migration in Ukraine. Particular attention is paid to the formation, functioning, reorganization and reform of the SCSU.

There are general (rule of law, continuity, legality, unity of public policy, openness and transparency, professionalism, integrity, political impartiality, responsibility) and special (legality of receiving, using, disseminating, storing and protecting information, preventing cases of statelessness, impossible) deprivation of a citizen of Ukraine of citizenship, recognition of the right of a citizen of Ukraine to change citizenship, preservation of citizenship of Ukraine regardless of place of residence) principles of the SCSU in terms of ensuring the administrative legal personality of migrants.

The necessity of making changes to the current legislation in the field of citizenship on the grounds and procedure for acquiring and terminating Ukrainian citizenship is substantiated. This directly affects the legal support of the administrative legal personality of migrants by the SCSU. The Regulations on the State Migration Service of Ukraine are analyzed and the main powers of the SCSU to ensure the administrative legal personality of migrants are classified according to the criterion of targeting the following three groups: informational, organizational, procedural. It is determined that the SCSU is empowered to provide administrative services, in particular in relation to: citizenship, immigration, emigration.

The practical component of ensuring the administrative legal personality of migrants, its positive and negative sides, is described. The statistical indicators of the SCSU activity for 2020 and 2021 are studied. The development and adoption of the Migration Code of Ukraine as a systematized legislative act for a clear regulation of the powers of the SCSU, in particular to ensure the administrative legal personality of migrants.

*Key words:* State Migration Service of Ukraine, migrant, administrative legal personality of migrants, principles of activity, powers of the SCSU.

Органи державної виконавчої влади утворюються для здійснення певної функції та наділяються при цьому відповідними повноваженнями. Реалізація державної політики у сфері міграції була і залишається однією з важливих державних функцій незалежної України. До часу виник-

нення Державної міграційної служби України (далі ДМСУ) була утворена та реорганізована ціла низка органів виконавчої влади, які здійснювали зазначену вище функцію, в тому числі, й щодо забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів.

**Метою статті** є дослідження правового статусу ДМСУ як суб'єкта забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів, зокрема щодо питання утворення, реорганізації та реформування, принципів діяльності, повноважень та удосконалення їх правового регулювання.

Окремі питання державної політики та нормативно-правового регулювання у сфері міграції розглядали у своїх роботах В.П. Босий, С.Г. Волкова, О.О. Воронятніков, Н.М. Грабар, І.П. Голосніченко, Д. Гурин, Ю.В. Єрмаков, М.О. Єфремова, С.В. Ківалов, І.І. Ковалишин, С.Ф. Константинов, О.В. Кузьменко, А.В. Максименко, Р.А. Мартянова, Л.П. Пастухова, О.Н. Поворозник, Є.Ю. Подорожній, Ю.В. Тодика, Ю.М. Тодика, О.Ю. Тодика, Р.О. Хоменець, А.Г. Шуміленко. Значення їхніх наукових праць у окресленій сфері дослідження не викликає ніяких сумнівів, водночас питання правового статусу ДМСУ з позицій забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів було вивчено опосередковано.

**Виклад основного матеріалу.** Органи виконавчої влади, які здійснювали протягом всього часу незалежності України державне управління у сфері міграції пройшли непростий шлях утворення, реорганізації та реформування. Так, у квітні 1993 року на підставі Указу Президента України від 26.04.1993 р. № 145 було створено Міністерство України у справах національностей та міграції [1], до основних завдань якого, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.06.1993 № 487, було віднесено підготовку пропозицій про формування державної політики у сфері міграції населення, забезпечення захисту прав і соціальних гарантій незаконно депортованих з України та мігрантів, тощо [2]. Однак, вже у червні 1996 року воно було ліквідовано у зв'язку з утворенням Державного комітету України у справах національностей та міграції, відповідно до указу Президента України від 26.07.1996 р. № 596 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» [3].

Новий етап реформування системи центральних органів виконавчої влади відбувся в 1999 році, відповідно до Указу Президента України від 15.12.1999 р. № 1573/99 повноваження Державного комітету України у справах національностей та міграції були передані Державному департаменту у справах національностей та міграції у складі Міністерства юстиції України [4]. А вже у 2001 році на підставі Указу Президента України від 13.09.2001 р. № 836/2001 на базі цього Департаменту знов було створено окремий центральний орган виконавчої влади – Державний комітет України у справах національностей та міграції [5], який вже через три місяці було ліквідовано [6].

У березні 2002 року Указом Президента України від 19.03.2002 р. № 269/2002 знов створено

Державний комітет України у справах національностей та міграції (Держкомнацміграції України), який було визнано центральним органом виконавчої влади у справах міграції, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Основним завданням цього органу була реалізація політики у сфері міжнародних відносин, міграції, забезпечення прав національних меншин України та біженців, забезпечення зв'язків з українцями, які проживають за межами України [7]. Варто акцентувати увагу на тому, що у 2006 році відбулася ще одна реорганізація Державного комітету України у справах національностей та мігрантів, коли на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 р. № 1575 на його основі та на основі Державного департаменту у справах релігій було створено Державний комітет України у справах національностей та релігій [8].

Потреба у створенні єдиного органу, який би зосередив у собі функції у сфері міграції, громадянства та імміграції існувала протягом всього часу незалежності Української держави, це підтверджується динамічністю змін в системі та структурі органів виконавчої влади.

Так, досить довгий час з 2002 до 2011 рр. питання оформлення (реєстрації) громадянства та міграційних процесів також перебували у компетенції спеціального структурного органу МВС України – Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, головним завданням якого у зазначеній сфері було підтримання правопорядку та запобігання злочинності [9]. Водночас віднесення відповідної предметної сфери до відання правоохоронного органу, не було нормативно обґрунтованим, у зв'язку із чим, постала нагальна потреба у створенні державного органу публічно-сервісної спрямованості з широким спектром надання адміністративних послуг у сфері міграції.

В 2009 році українські реформатори вперше утворюють Державну міграційну службу України на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 24.06.2009 р. № 643 [10], але вона здійснювала свої повноваження трохи більше року і була ліквідована в липні 2010 р., а її правонаступником визнавалися: з питань громадянства, реєстрації фізичних осіб та імміграції – Міністерство внутрішніх справ, а з питань міграції – Державний комітет у справах національностей та релігій [11]. Видається, що таке рішення було помилковим, на що вказувала як правозастосовна практика, так численні наукові доробки науковців, які досліджували цю сферу державного управління [12, с. 118–125; 13, с. 145].

Тому вже у квітні 2011 року було знову утворено Державну міграційну службу України [14]. А в серпні 2014 року постановою Кабінету Міні-

стрів України від 20.08.2014 № 360 було затверджено Положення про Державну міграційну службу України, яке на сьогодні є основним нормативно-правовим актом, що визначає правовий статус цього центрального органу виконавчої влади [15].

Відповідно до норм зазначеного Положення ДМС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику в сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній міграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [15].

Отже, правовий статус ДМС України на теперішній час визначається на рівні постанови Кабінету Міністрів України, що певною мірою суперечить нормам Конституції. Так, в ч. 1 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [16]. У зв'язку із зазначеним, варто погодитися із думкою О.М. Єфремова, який зазначає, що права та обов'язки ДМС України не можуть визначатися підзаконними нормативно-правовими актами, оскільки це порушує конституційні норми [17, с. 192–197].

В свою чергу, Д. Гурін наводить приклади коли правовий статус державних органів визначається Законами України «Про державну прикордонну службу України», «Про Службу безпеки України» та зазначає, що «суттєве реформування системи центральних органів виконавчої влади, внаслідок якого закони, що врегульовували діяльність тих органів виконавчої влади, які діяли до такого реформування, втратили чинність, а нові закони, якими б визначалася компетенція новостворених органів, ще не розроблені та не прийняті. Проте таке становище суперечить Конституції України, отже, потрібно якнайшвидше розробити та прийняти Закон України «Про Державну міграційну службу України» [13, с. 146].

Як уявляється, можливою є підтримка позиції щодо врегулювання правового статусу ДМСУ на рівні Закону України, однак, це має бути кодифікований законодавчий акт – Міграційний Кодекс України, який би містив норми, що регулюють державну політику та правовий статус державних органів у сфері міграції, міграційні процеси, правовий статус іноземців, осіб без громадянства та інших мігрантів.

Сьогодні органами ДМСУ надається широкий арсенал адміністративних послуг, зокрема: у сфері громадянства відбувається оформлення та видача паспорта громадянина України, набуття гро-

мадянства України, прийняття до громадянства України, поновлення у громадянстві України, оформлення та видача довідки про реєстрацію особи громадянином України тощо; у сфері імміграції – оформлення дозволу на імміграцію та посвідки на постійне проживання іноземцям та особам без громадянства; у сфері еміграції – оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання [18].

Важливим для з'ясування змісту правового статусу будь-якого органу виконавчої влади є характеристика принципів його діяльності та власне компетенції як сукупності визначених та закріплених повноважень. Проблемним аспектом при вирішенні цього питання все ж таки відсутність окремого законодавчого акту, про що вже було зазначено вище.

Схожої думки притримується Подорожній Є.Ю., який зазначає, що «на сьогодні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би визначав загальні правові засади державної міграційної політики в Україні, а отже немає й чітко встановленого переліку принципів, на яких має ґрунтуватися діяльність Державної міграційної служби України» [19, с. 117]. Далі він констатує, що «скласти уявлення про їх коло можна на підставі змісту деяких інших законів, що тією чи іншою мірою регулюють її діяльність. Так, у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» (2011 р.) закріплено, що діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності» [19, с. 118]. Надалі вчений посилається на норми Закону України «Про державну службу», але ще в редакції від 16 грудня 1993 року [20].

Уявляється, важливим здобутком Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. [21], на відміну від попередньої редакції, є виокремлення системи принципів державної служби та визначення їх змісту. Так, відповідно до ст. 4 Закону «державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, добросовісності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності» [21].

Необхідно підтримати думку Подорожнього Є.Ю. й про те, що «також можна відзначити принципи, закріплені у таких нормативно-правових актах, як закони «Про інформацію» (гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність

одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя), «Про доступ до публічної інформації» (прозорість та відкритість діяльності суб'єктів владних повноважень; вільне отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом; рівноправність, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак) та «Про громадянство України», адже Державна міграційна служба у своїй діяльності застосовує їх норми, а отже повинна керуватися й принципами, передбаченими у цих законах» [19, с. 119].

Окремої уваги заслуговують принципи, що містяться у Законі України «Про громадянство», зокрема у ст. 2 зазначено, що «законодавство України про громадянство ґрунтується на таких принципах: 1) єдиного громадянства – громадянства держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України; 2) запобігання виникненню випадків безгромадянства; 3) неможливості позбавлення громадянина України громадянства України; 4) визнання права громадянина України на зміну громадянства; 5) неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним з подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України другим з подружжя; неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним із подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України іншим з подружжя; 6) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України; 7) збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України» [22].

В 2021 році було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство». Його було розроблено у зв'язку з рішенням Ради національної безпеки і оборони

України від 26 лютого 2021 року «Про невідкладні заходи щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства», введеного в дію Указом Президента України від 4 березня 2021 року № 85 [23]. Якщо принципи законодавства України про громадянство за проектом Закону не були суттєво змінені, то з метою актуалізації положень законодавства у сфері громадянства були внесені зміни щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України, що в свою чергу може вплинути на забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів органами ДМСУ.

Зокрема, це стосується наступних положень, закріплених в законопроекті:

1) унормовується, що зобов'язання припинити іноземне громадянство подається іноземцем, який подає заяву про набуття громадянства України, який є громадянином (підданим) держави, включеної Кабінетом Міністрів України до переліку держав міграційного ризику;

2) запроваджується декларація про відмову від іноземного громадянства та визнання себе лише громадянином України;

3) встановлюються підстави, за наявності яких особа не може набутти громадянство України за територіальним походженням (вчинила злочин проти людства чи здійснювала геноцид, засуджена в Україні за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину);

4) переглядаються підстави для втрати громадянства України;

5) уточнюються підстави для скасування рішення про оформлення набуття громадянства України;

6) передбачається можливість скасування рішення про встановлення належності до громадянства України,

7) надання повноважень державним органам, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, під час розгляду та вирішення питань громадянства України та виключно для цілей ідентифікації особи, підтвердження інформації та/або документів, пов'язаних з провадженням за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконанням прийнятих рішень, в установленому порядку безоплатно отримувати інформацію;

8) передбачається обов'язок особи, яка звертається для вирішення питань громадянства України, або її законного представника на надання письмової згоди на отримання інформації щодо такої особи та копій документів від уповноважених органів іноземної держави, міжнародних організацій;

9) передбачається ведення державними органами, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, обліку осіб, стосовно яких прийнято рішення про встановлення, оформлення належності до громадянства України; осіб, які набули, припинили громадянство України, або

рішення про встановлення, оформлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України особою скасовано; осіб, стосовно яких в межах повноважень здійснюється провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень, у відомчих інформаційних системах із внесенням інформації до Єдиного державного демографічного реєстру [24].

Проведений аналіз норм Положення про Державну міграційну службу України та теоретичні розробки щодо дослідження повноважень державних органів [25], дають можливість прийти до висновку, що основні повноваження ДМСУ щодо забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів необхідно класифікувати на наступні три групи:

- інформаційні:

1) 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;

2) готує пропозиції щодо визначення квоти імміграції на календарний рік;

- організаційні:

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

2) бере участь у межах, визначених законодавством, у вирішенні питань трудової міграції та питань, пов'язаних із навчанням в Україні іноземців та осіб без громадянства;

3) вживає у межах компетенції заходів для сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів;

4) забезпечує функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні

- процедурні:

1) здійснює у межах компетенції провадження з питань прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України та подає відповідні документи на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства, а також забезпечує виконання рішень Президента України з питань громадянства;

2) приймає відповідно до законодавства рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та їх скасування;

3) приймає рішення про видачу дозволу на імміграцію, відмову в його видачі та скасування такого дозволу;

4) здійснює оформлення і видачу документів для тимчасового або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі, вилучає такі документи та проставляє в документах, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства, відмітки про заборону в'їзду в Україну в передбачених законодавством випадках;

5) приймає рішення про продовження (скорочення) строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, про добровільне повернення або примусове повернення іноземців та осіб без громадянства до країн їх громадянської належності або країн походження, звертається до судів з позовами про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, здійснює заходи, пов'язані з примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства з України;

6) здійснює оформлення і видачу громадянам України документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, тимчасово затримує та вилучає такі документи у передбачених законодавством випадках;

7) здійснює ідентифікацію осіб, в тому числі тих, які звернулися із заявами про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу, та підлягають видворенню або реадмісії;

8) приймає рішення про визнання іноземців та осіб без громадянства біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про втрату, позбавлення статусу біженця або додаткового захисту і про скасування рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

9) розглядає скарги на рішення про відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

10) здійснює оформлення і видачу посвідчення біженця, посвідчення особи, якій надано додатковий захист в Україні, а також інших документів, передбачених законодавством для даних категорій осіб;

11) видає проїзні документи іноземцям та особам без громадянства, яких було визнано біженцями іншими країнами – учасниками Конвенції про статус біженців 1951 року та/або Протоколу щодо статусу біженців 1967 року [15].

При цьому, необхідно акцентувати, що Положення про Державну міграційну службу України закріплює основні, але не виключно всі повноваження, їх перелік доповнюється за рахунок норм закріплених в окремих законодавчих актах, таких як Закон України «Про імміграцію», Закон України «Про громадянство України», Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

Для більш повного розкриття діяльності ДМСУ щодо забезпечення адміністративної правосуб'єк-

тності мігрантів важливо охарактеризувати її практичну складову та підкріпити це даними офіційної статистичної звітності.

Так, в рамках проекту «Підтримка управління міграцією та притулком в Україні» (MMIS), який фінансується ЄС та імплементується Міжнародною організацією з міграції, для покращення та полегшення взаємодії між працівниками ДМСУ та окремими категоріями мігрантів, а саме, іноземними громадянами та особами без громадянства, використовується Єдина інформаційно-аналітична система управління міграційними процесами (ЄІАП УМП) та система «Облік запитів про реадмісію та транзитне перевезення» [26].

Така робота провадиться з метою приведення діяльності ДМСУ щодо управління міграційними процесами, а також роботи з шукачами притулку в Україні у відповідність до європейських та міжнародних стандартів і найкращого досвіду, особливо щодо посилення інституційної та технічної спроможності органів, які здійснюють державне управління у сфері міграції.

Важливо, що Єдина інформаційно-аналітична система управління міграційними процесами (ЄІАП УМП) є досить розгалуженою та складається з двох підсистем:

1) «Облік іноземців та біженців», за її допомогою здійснюється:

ефективний контроль за видачею документів, що підтверджують громадянство України. Так, в 2020 році набули громадянство України: за народженням – 10681 особа; за територіальним походженням – 2671 особа; на підставі Угод про спрощений порядок зміни громадянства – 79 осіб тощо) [27];

посвідчення особи або її спеціальний статус. Станом на 31.12.2020 на обліку ДМСУ перебувало 293614 іммігранти, було оформлено посвідок на постійне проживання – 19251, відмовлено в її оформленні – 371 звернень, вилучено – 3314 посвідки; перебувало на обліку іноземців та осіб без громадянства (тимчасове проживання) – на 151360 осіб; продовжено строк перебування іноземцем та особам без громадянства – 9935 особам [27].

Необхідно зазначити, що такий облік, який здійснюється ДМСУ, важливий для запобігання підробленню відповідних документів та їх незаконному використанню. Крім того, в межах підсистеми «Облік іноземців та біженців» було налагоджено взаємодію щодо обміну інформацією з МЗСУ задля перевірки виданих віз.

2) «Адміністративні правопорушення», її засобами оформляються всі справи про адміністративні правопорушення, які підвідомчі органам ДМСУ, а також, що важливо, у тому числі – за протоколами, які складені працівниками Державної прикордонної служби України та інших органів, яким підвідомчі такі категорії справ [25]. Так,

за 2020 рік було зафіксовано складання протоколу та притягнення до адміністративної відповідальності по відношенню до 13513 осіб. На порушників міграційного законодавства накладено штрафів на суму 28406134 грн. (за постановами ДМСУ на 28291633 грн. та за постановами СБУ, ДПСУ на 114501 грн.) [27].

Необхідно погодитися з позицією Ю.В. Єрмакова, який проводячи дослідження ДМСУ як основного суб'єкта здійснення адміністративної процедури у сфері міграції «виявив суттєвий структурно-функціональний недолік в аспекті паспортизації населення, що проявляється у фактичному дублюванні функцій територіальними управліннями ДМС України та ЦНАП» [28, с. 54].

На його думку, «усунення цього недоліку прямо пов'язане з чітким розподілом компетенцій між зазначеними суб'єктами. Функції з поточного обліку населення та здійснення відповідних адміністративних процедур оформлення (заміни) паспортів мають бути закріплені за ЦНАП, а функції з міграційного обліку та реалізації відповідних адміністративних процедур – за управліннями ДМС. Єдиним винятком мають стати лише процедури паспортизації громадян України, що мешкають на тимчасово невідконтрольних територіях» [28, с. 54].

**Висновки.** Визначено, що ДМС України є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику в сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній міграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. З'ясовано, що правова регламентація повноважень ДМС, в тому числі й щодо забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів, здійснюється не одним нормативно-правовим актом, а цілою низкою актів різної юридичної сили, що, в свою чергу, може призводити до протиріч в правовому регулюванні. Запропоновано, з метою подальшого удосконалення правового регулювання та більш чіткого визначення повноважень ДМСУ розробити та прийняти Міграційний Кодекс України як систематизований законодавчий акт в сфері регулювання досліджуваних відносин.

### Література

1. Про Міністерство України у справах національностей та міграції: Указ Президента України від 26.04.1993 № 145. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145/93> (втратив чинність 04.08.2000 р.).
2. Питання Міністерства України у справах національностей та міграції: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.1993 № 487. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487-93> (втратив чинність 04.08.2000 р.).
3. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України від 26.07.1996 № 596. Дата оновлення: 11.05.2000 р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596/96>. (дата звернення: 30.01.2022 р.).

4. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 № 1573/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1573/99>. (втратив чинність 09.12.2010 р.).

5. Про Державний комітет України у справах національностей та міграції: Указ Президента України від 13.09.2001 № 836/2001. Дата оновлення: 09.12.2010 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U836\\_01.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U836_01.html). (дата звернення: 30.01.2022).

6. Про ліквідацію Державного департаменту у справах національностей та міграції: Постанова Кабінету Міністрів від 27.12.2001 № 1772. Дата оновлення: 27.12.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1772-2001-%D0%BF> (дата звернення: 30.01.2022).

7. Про Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції: Указ Президента України від 28.10.1996 № 269/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269/2002> (втратив чинність 04.08.2000 р.).

8. Про утворення Державного комітету України у справах національностей та релігій: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 № 1575. Дата оновлення: 16.07.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1575-2006-%D0%BF> (дата звернення: 30.01.2022).

9. Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.06.2002 № 844. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643-2009-%D0%BF> (втратив чинність 18.04.2011 р.).

10. Про утворення Державної міграційної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2009 № 643. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643-2009-%D0%BF> (втратив чинність 16.07.2010 р.).

11. Деякі питання державного управління у сфері міграції: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 № 559. Дата оновлення: 08.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/559-2010-%D0%BF> (дата звернення: 30.01.2022).

12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. Дата оновлення: 12.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p#Text> (дата звернення: 30.01.2022).

13. Босий В.П. Інституційно-правова система забезпечення прав біженців в Україні. *Наукові праці МАУП*. 2015. Вип. 44(1). С. 118–125. С. 148.

14. Гурін Д. Правовий статус Державної міграційної служби в забезпеченні реалізації державної політики у сфері міграції. *Підприємництво, господарство і право*. № 7. 2020. С. 144–148.

15. Положення про Державну міграційну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360. Дата оновлення: 24.02.2021 р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF> (дата звернення: 30.01.2022).

16. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. Дата оновлення 30.09.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 30.01.2022).

17. Єфремова М.О. Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України: питання теорії та практики. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 1. Т. 2. С. 192–197.

18. Адміністративні послуги ДМС та МВС: аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження : науково-практичне видання / за заг. ред. Ю.Л. Белоусова, В.К. Батчаєва. Київ, 2013. 92 с.

19. Гусаров С.М., Комзюк А.Т., Салманова О.Ю. Міграційне право України : підручник. Харків: Дім реклами, 2016. 296 с.

20. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (втратив чинність 01.05.2016 р.).

21. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення 04.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 30.01.2022).

22. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III. Дата оновлення: 14.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення: 30.01.2022).

23. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 лютого 2021 року «Про невідкладні заходи щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства: Указ Президента від 4.03.2021 № 85/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/2021> (дата звернення: 30.01.2022).

24. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=73322](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73322) (дата звернення: 30.01.2022).

25. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. URL: <http://socio-journal.kpi.kiev.ua/archive/2011/1/25.pdf> (дата звернення: 30.01.2022).

26. Спеціальне програмне забезпечення допомагає ДМС ефективніше працювати з іноземцями та особами безгромадянства. URL: <https://dmsu.gov.ua/news/dms/9043.html> (дата звернення: 30.01.2022).

27. Показники діяльності ДМС за 2020 р. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/statistichni-dani.html>. (дата звернення: 30.01.2022).

28. Єрмаков Ю.В. Державна міграційна служба України як основний суб'єкт здійснення адміністративної процедури у сфері міграції. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 3(28). Том 2. 2019. С. 51–55.