



УДК 324.92(477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Єфремова М.О., здобувач
Харківський національний університет внутрішніх справ

В статті на підставі позицій вчених, досліджено розуміння сутності категорії адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби України, сформульовані його елементи та виокремленні ознаки. Автором надане власне визначення категорії «адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби України» через призму інституту функцій держави.

Ключові слова: Державна міграційна служба, органи публічної адміністрації, адміністративно-правовий статус, функції, компетенція, організаційна структура, відповідальність.

В статье на основании позиций учёных, исследовано понимание сущности категории административно-правовой статус Государственной миграционной службы Украины, сформулированы его элементы и выделены признаки. Автором предоставлено собственное определение категории «административно-правовой статус Государственной миграционной службы Украины» через призму института функций государства.

Ключевые слова: Государственная миграционная служба, органы публичной администрации, административно-правовой статус, функции, компетенция, организационная структура, ответственность.

Yefremova M.O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE: THEORY AND PRACTICE

In the article on the basis of the positions of scientists studied understanding of the nature category of administrative and legal status of the State Migration Service of Ukraine, formulated its elements and attributes highlighted. The author provided his own definition of the category of «administrative and legal status of the State Migration Service of Ukraine» through the prism of the institute of state functions.

Key words: State Migration Service, bodies of public administration, administrative and legal status, functions, responsibilities, organizational structure, responsibility.

Постановка проблеми. Однією з умов розбудови правової держави на сучасному етапі є визначення напрямів її міграційної політики та вдосконалення системи державного управління міграційними процесами відповідно до міжнародних стандартів у сфері реалізації прав людини [1]. Це набуває особливо значення із врахуванням останніх подій в нашій державі, які в свою чергу негативно вплинули на соціально-економічний розвиток Української держави та стали підґрунтям до перегляду існуючої міграційної політики, а також організації та функціонування системи органів державного управління в цій сфері. Одним із таких органів є Державна міграційна служба України. Слід зауважити, що на шляху розвитку та модернізації діяльності Державної міграційної служби України існує ряд проблемних питань, які потребують невідкладного вирішення, однією з таких є визначення адміністративно-правового статусу останньої, із врахуванням демократичних змін, які відбулися у нашій державі.

Огляд останніх публікацій. Загальні аспекти діяльності органів публічної влади та їх правового статусу досліджували такі відомі вчені, як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, О. В. Джафарова, С. М. Гусаров,

Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, О. М. Музичук, О. П. Рябенко, О. Ю. Синявська, С. О. Шатрава тощо. Праці зазначених авторів були покладені в основу дослідження.

Тому подальший хід дослідження буде побудований таким чином, щоб по-перше, визначити поняття та структуру адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України; по-друге, запропонувати пропозиції та рекомендації до чинного законодавства із досліджуваного питання.

Виклад основного матеріалу. Питання змісту та структури адміністративно-правового статусу певного органу має ключове значення для вирішення проблем вдосконалення організації його діяльності, корегування місця у системі органів державної влади та, в кінці кінців, підвищення результативності його діяльності, в тому числі, це стосується і Державної міграційної служби України.

Звертаючись до історії розвитку поняття правовий статус, необхідно зазначити, що до свого сучасного розуміння воно пододало досить тривалий шлях. Перші згадування про юридичний статус зустрічаються в

працях давньоримських вчених. В перекладі з латини воно (*status*) означає – положення, стан в будь-якій ієрархії, структурі, системі [2, с. 328]. За допомогою правового статусу суспільство створює реальні можливості для виконання суб'єктами права своїх соціальних функцій. В юридичному енциклопедичному словнику категорію «статус» визначено як правове положення суб'єкта права – громадянина або юридичної особи, що характеризується і визначається його організаційно-правовою формою, статутом, свідоцтвом про реєстрацію, правами і обов'язками, відповідальністю, повноваженнями, що виходять з законодавчих та нормативних актів [3, с. 601].

Так, О. П. Коренев, адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади визначає його конкретним призначенням, місцем і роллю в системі управління. При цьому загальними рисами правового положення органу виконавчої влади є: 1) підзаконний характер діяльності органу виконавчої влади; 2) наділення його правом видавати підзаконні юридичні акти, зокрема акти нормативного характеру; 3) підзвітність і підконтрольність нижчестоящих органів вищестоящим в тій або іншій системі управління, обов'язковість розпоряджень вищестоящих органів для нижчестоящих; 4) оперативна самостійність органу в межах його компетенції [4, с. 83]. На думку, Ю. П. Битяка, кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. При цьому правовий статус виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу [5, с. 59]. Що ж стосується адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади, Т. О. Коломієць зазначає, що органи виконавчої влади – це організації, які є частиною державного апарату, мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюються в порядку, встановленому законом або іншими нормативно-правовими актами, володіють певними методами роботи, наділені повноваженнями виступати за дорученням держави й покликані в порядку виконавчої діяльності здійснювати адміністративно-правове регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності держави [6, с. 80-81].

Таким чином, під адміністративно-правовим статусом Державної міграційної служби України, слід розуміти ієрархічне

положення останньої у системі органів виконавчої влади, яке визначається сукупністю адміністративно-правових норм, що закріплюють призначення, функції, організацію діяльності, компетенцію та юридичну відповідальність посадових осіб, щодо надання адміністративних послуг у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців тощо.

Підсумовуючи вищевикладені думки науковців щодо правового статусу державних органів, визначено, що до елементів адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України доцільно віднести: призначення, функції, організацію діяльності, компетенцію та юридичну відповідальність посадових осіб, які працюють в Державній міграційній службі України щодо надання адміністративних послуг у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців тощо.

Проаналізуємо адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби України в залежності від окреслених елементів.

Призначення Державної міграційної служби України полягає в тому, що остання є відносно самостійною підсистемою у більш загальній системі – системі органів внутрішніх справ. Державна міграційна служба України поряд з іншими державними органами виконує функції держави щодо формування та реалізації державної політики у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців шляхом надання адміністративних послуг. Слід зазначити, що Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. На виконання Указу Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [7] було покладено на Державну міграційну службу функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців, що у свою чергу обумовлює розширення кола завдань та функцій, покладених на службу у напрямку ефективного державного управління міграційними процесами, підвищення рівня національної безпеки, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами та посилення правового та соціального захисту громадян України тощо. Постановою Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 № 422 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», зазначено, що Державна міграційна служба України є цен-



тральним органом виконавчої влади, який позбавлений функцій державного нагляду (контроль) у сфері господарської діяльності [8]. Слід зазначити, що статус центральних органів виконавчої влади визначено у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011. Центральні органи виконавчої влади України поділені, згідно з Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085/2010 на міністерства, агентства (здійснюють управління об'єктами державної власності); інспекції (здійснюють державний нагляд (контроль)), служби (надають адміністративні послуги), центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [7]. Це свідчить, що статус Державної міграційної служби України, який був закріплений в постанові Кабінету Міністрів від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» позбавляє останню функцій контролю, та свідчить про те, що кожний орган виконавчої влади повинен виконувати певну функцію та не може поєднувати в собі функції щодо надання послуг та контролю за ними. Це є корупційним ризиком та негативно впливає на функціонування всього державного апарату щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Відповідно до п. 3 Положення про Державну міграційну службу України, остання здійснює: 1) реалізацію 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; 2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення 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 [9].

Слід зазначити, що функції діяльності всіх органів виконавчої влади, здебільшого не регламентовані чинним законодавством. Функції державного органу можуть визначені через напрямки або призначення, місце у структурі державного апарату, або як перелік повноважень. У постанові Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 в якій затверджується Положення про Державну міграційну службу України також не має визначення функцій останньої. В. Б. Авер'янов, зазначає що чітка фіксація завдань, які стоять перед органом є необхідним каналом правового опосередкування функцій [10, с. 9]. Функції органів

виконавчої влади встановлюють відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю [11, с. 262]. На підставі наведеного, можна зробити висновок, що основною функцією Державної міграційної служби України є – надання адміністративних послуг у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців тощо.

Організація діяльності, як структурний елемент адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України полягає в тому, що будь-який орган (установа) повинен відповідати всім ознакам системного утворення. Як зазначає В. В. Росіхін, системне утворення завжди складається з якихось елементів – структурних підрозділів і співробітників; по-друге, ці елементи пов'язані між собою певним чином, що обумовлено посадовою або організаційною структурою; по-третє, кожний орган при наявності багатьох загальних з іншими ознак – строго індивідуальний [12, с. 187]. Слід зауважити, що в постанові Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 не має окремого пункту, який би чітко визначив організаційну (управлінську) структуру Державної міграційної служби України. Так, аналіз п. 5 зазначеної постанови надав можливість виокремити таку організаційну структуру: 1) територіальні органи (головні управління), управління міграційної служби в автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; 2) територіальні підрозділи: управління, відділи (сектори) міграційної служби в районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення; 3) апарат Державної міграційної служби України; 4) пункти тимчасового перебування іноземців; 5) пункти тимчасового розміщення біженців; 5) державні підприємства, установи організації. З метою усунення можливостей для різного тлумачення положень зазначеної постанови, вважаємо за доцільне в рамках окремого пункту визначити управлінську структуру Державної міграційної служби України.

Наступним елементом адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України є компетенція. Аналіз компетенції посадових осіб Державної міграційної служби України має важливе значення для ефективного функціонування всієї системи, оскільки створюються оптимальні умови для реалізації функцій, які покладені на зазначену службу.

Компетенцію у сфері державного управління визначають як закріплену в законодавстві сукупність повноважень, прав та обов'язків державного органу, установи або посадової особи, які вони зобов'язані

використовувати для виконання своїх функціональних завдань, що полягають у здійсненні управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави [13, с. 159]. На думку С. В. Воробйової, компетенція є складним правовим явищем, яке містить у собі предмети відання, правомочності та обов'язки і найважливішим засобом регулювання державно-правових відносин. До складу компетенції, на думку вченої, слід включати одночасно обов'язок державного органу як зміст його діяльності та визначені права як засоби її здійснення [14]. До складу компетенції, доцільно віднести права та обов'язки [15, с. 247]. Отже, термін «компетенція» розкривається через сукупність прав та обов'язків, які надані державному органу, органу місцевого самоврядування для реалізації завдань і функцій, покладених на них чинним законодавством.

Цілком погоджуючись з даним визначенням, вважаємо, що компетенція Державної міграційної служби України не може визначатися підзаконними нормативно-правовими актами, оскільки таке положення не відповідає чинній Конституції України. Оскільки, права і обов'язки державних органів повинні закріплюватися на рівні закону тощо. Визначаючи компетенцію Державної міграційної служби України, слід зазначити, що вона складається з сукупності владних прав та обов'язків, які надаються останнім, для надання адміністративних послуг у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців тощо. Компетенцію Державної міграційної служби умовно можна класифікувати на загальну та спеціальну. Загальна компетенція зазначених суб'єктів характеризується сукупністю прав та обов'язків, якими наділені всі органи, установи та підприємства Державної міграційної служби України.

Спеціальна компетенція визначає саме призначення та специфіку діяльності Державної міграційної служби України щодо надання адміністративних послуг. Так, до спеціальної компетенції Державної міграційної служби України можна віднести: 1) приймає відповідно до законодавства рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та їх скасування; 2) приймає рішення про видачу дозволу на імміграцію, відмову в його видачі та скасування такого дозволу; 3) здійснює оформлення і видачу запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну, 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; 4) здійснює оформлення і видачу громадянам України, які постійно проживають в Україні, документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, тимчасово затримує та вилучає такі документи у передбачених законодавством випадках; 5) 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; 6) здійснює оформлення і видачу посвідчення біженця, посвідчення особи, якій надано додатковий захист в Україні, а також інших документів, передбачених законодавством для даних категорій осіб; 7) 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; 8) здійснює реєстрацію (зняття з реєстрації) місця проживання (перебування) фізичних осіб, веде відповідний реєстраційний облік; 9) оформлює, видає, обмінює, пересилає, вилучає, повертає державі, знищує документи з безконтактним електронним носієм; 10) надає адміністративні послуги відповідно до закону; 11) виконує у межах повноважень, передбачених законом, правозастосовні і правоохоронні функції; 12) здійснює інші повноваження, визначені законом та ряд інших.

Вважаємо дещо некоректним формулювання положень щодо компетенції Державної міграційної служби України. По-перше, це стосується виокремлення такого повноваження, як надання адміністративних послуг при цьому перелік останніх надається в попередніх пунктах Положення; по-друге, надання адміністративних послуг, це є правозастосовна діяльність; по-третє, не зрозуміло про що йдеться мова «інші повноваження, визначені законом». Виникає питання, яким саме законом? Якщо мова йде про ряд законодавчих актів, які регламентують питання міграційної політики, то треба говорити про некоректне формулювання норм діючого законодавства тощо.

Таким чином, наскільки повно визначена компетенція Державної міграційної служби України, тим ефективніше працює апарат, ефективніше використовуються правові, організаційні та інші засоби для вирішення завдань у сфері формування та реалізації міграційної політики.



Розглядаючи юридичну відповідальність посадових осіб Державної міграційної служби України як елемент адміністративно-правового статусу необхідно зазначити, що до останніх можуть бути застосовані всі види юридичної відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова, матеріальна, кримінальна.

Слід зазначити, що в постанові Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» [9] зазначено, що Голова останньої вирішує в установленому порядку питання щодо захоплення та притягнення до відповідальності державних службовців та працівників апарату ДМС, керівників територіальних органів та територіальних підрозділів ДМС. Тобто виходячи із вищенаведеного порядок притягнення до відповідальності працівників ДМС здійснюється на підставі Закону України «Про державну службу» [16].

Висновок. Таким чином, під адміністративно-правовим статусом Державної міграційної служби України, слід розуміти ієрархічне положення останньої у системі органів виконавчої влади, яке визначається сукупністю адміністративно-правових норм, що закріплюють призначення, функції, організацію діяльності, компетенцію та юридичну відповідальність посадових осіб, щодо надання адміністративних послуг у сферах міграції громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців тощо. До елементів адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України доцільно віднести: призначення, функції, організацію діяльності, компетенцію та юридичну відповідальність посадових осіб, які працюють в Державній міграційній службі України щодо надання адміністративних послуг у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців тощо. Належна реалізація адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України буде сприяти подальшому становленню цієї служби як європейського інституту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Концепцію державної міграційної політики: Указ Президента України від 30.05.2011 № 622/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>.
2. Большой юридический словарь / [авт.-сост. : Додонов В.Н. и др.]; под ред. А. Я. Сухарева. – М. : Инфра М, 1998. – 547 с.
3. Барахин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь / А. Б. Барахин. – М. : Книжный мир, 2005. – 720 с.
4. Коренев А. П. Административное право России : Государственное управление и административное право: [учеб.]. Часть 1. / А. П. Коренев. – М. : Московская академия МВД России; Щит, 2002. – 306 с. 5. Административное право Украины: підруч. для юрид. вузів і фак. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка, – Х. : Право, 2000. – 520 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник] / Т. О. Коломощ. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Ошибка! Ошибка связи. Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 169.
9. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 // Офіційний вісник України. – 2014 р. – № 69. – С. 23. – Ст. 1923.
10. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления: связь и взаимодействие: автореф. дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / В. Б. Аверьянов. – К., 1978. – 22 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.]: у двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юридична думка, 2004. – 591 с.
12. Россіхін В. В. Механізм держави і місце в ньому пенітенціарної системи / В. В. Россіхін // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2008. – № 2 (34). – С. 182-188.
13. Адміністративне судочинство України: [підруч.] / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов (та ін.); за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
14. Вороб'єва С. В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.01 / С. В. Вороб'єва. – Тамбов, 2007. – 192 с.
15. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
16. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.