

УДК 342.21

Єфремова М. О., слідчий СВ Червонозаводського РВ ХМУ
ГУМВС України в Харківській області, лейтенант міліції

Адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби України у системі органів публічної адміністрації

Дана стаття присвячена дослідженню системи органів публічної влади. Здійснено аналіз адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України у системі органів публічної адміністрації.

Ключові слова: Державна міграційна служба України, органи публічної влади, адміністративно-правовий статус, система органів, публічна адміністрація.

Данная статья посвящена исследованию системы органов публичной власти. Осуществлен анализ административно-правового статуса Государственной миграционной службы Украины в системе органов публичной администрации.

Ключевые слова: Государственная миграционная служба Украины, органы публичной власти, административно-правовой статус, система органов, публичная администрация.

This article is devoted to research of the system of public authorities. The analysis of administrative and legal status of the State Migration Service of Ukraine in the system of public administration.

Keywords: State Migration Service of Ukraine, public authorities, administrative and legal status of the system, public administration.

Актуальність теми: Однією з важливих передумов розвитку та становлення України як незалежної європейської демократичної держави є забезпечення верховенства права в усіх сферах та покладення в основу її діяльності охорону прав, свобод та інтересів громадян. Саме з цією метою в країні створено розгалужену систему органів публічної адміністрації, від ефективності діяльності яких багато в чому залежить виконання зазначених вище завдань.

Термін «публічна адміністрація» вперше вжито в праві Європейського Союзу [1, с. 522], а власне в українській правовій науці даний термін вперше введено в науковий обіг в 2001 році [2, с. 202]. Формування системи органів публічної адміністрації розпочалось в 1991 році та триває і донині. Наразі, спостерігається оптимізація діяльності даних структур, приведення їх побудови у відповідність до європейських стандартів. Проте, разом з тим, проблематика також залишається традиційною, незважаючи на численні реформи, все ще існують суперечності та прогалини у діяльності даних органів.

Державна міграційна служба як центральний орган виконавчої влади, також є важливим структурним елементом даної системи, функціонування якого зумовлене необхідністю реалізації державної політики в сфері міграції.

Стан наукового дослідження: Дослідженню питання місця державної міграційної служби України у системі органів публічної адміністрації приділено замало уваги з боку науковців, проте розгляд окремих питань, що лежать в площині досліджуваної проблематики, здійснювали В. Б. Авер'янов, О.О. Бандурка, Ю. П. Битяк, С.І. Браткова, І.К. Василенко, О.О. Воронятніков, Д.В. Головобородько, С. М. Гусаров, О.В. Кузьменко, Т.П. Мінка, Г.Г. Москаль, В.І. Олефір, О.І. Савченко, І. Смілий, Н. П. Тиндик та інші.

Отже, **метою статті** є дослідження адміністративно-правовий статус Державної

міграційної служби України у системі органів публічної адміністрації

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на те, що віднесення Державної міграційної служби до органів публічної адміністрації не викликає сумнівів та не є причиною наукової дискусії, комплексних досліджень щодо її місця в даній системі все ще не було здійснено у вітчизняній правовій теорії. Тому, вважаємо, що саме даний момент робить дане дослідження актуальним і вкрай необхідним в світлі необхідності проведення адміністративної реформи для приведення вітчизняного законодавства у відповідність до європейських стандартів.

Важливим питанням є визначення того, що ж є системою органів публічної адміністрації та чи ми маємо підстави вважати Державну міграційну службу України складовим елементом даної системи.

Публічна адміністрація, на нашу думку, це організована система органів, установ та організацій з адміністративними повноваженнями, діяльність яких поширюється на все суспільство та полягає у виконанні публічно-управлінських функцій з ціллю захисту інтересів держави та її громадян.

Зрозуміло, що система органів публічної адміністрації, як і будь-яка інша, складається з відносно самостійних елементів, які втім щільно взаємодіють між собою. Ну і звичайно дана система має свої притаманні лише їй особливості. Так, О.Н. Ярмиш та В.О. Серьогін відзначають, що органи публічної адміністрації здійснюють діяльність на трьох рівнях: державному, регіональному та місцевому. Саме взаємодія цих трьох рівнів і є основоположною у всій системі, та дозволяє досягати поставлених перед ними цілей [3, с.304]. Безумовно з даною позицією варто погодитись, адже вона зумовлена розгалуженістю системи органів публічної адміністрації, при чому дане розгалуження має не лише горизонтальну побудову, а ще й вертикальну, що безумовно позитивно впливає на життєво важливі процеси для держави.

Нижник Н.Р. та Плахотнюк Н.Г. також виділяють рівневість системи органів публічної адміністрації як важливу особливість, проте їхнє виділення обґрунтування суттєво відрізняється від вищезгаданої позиції їхніх колег. Вченими виділено два рівні. На першому рівні перебуває апарат загалом, як система органів. На другому рівні виділяється система структурних підрозділів та посад в межах конкретного органу [4, с.13-16]. Іншими словами, вченими пропонується ще більш розгалужена система, і хоча рівнів у ній лише два, проте за рахунок деталізації її складає величезна кількість підсистем та елементів. Відмітимо, що зі свого боку дані дослідники також праві. В даному випадку має місце вже згадуваний нами вертикальний розподіл на рівні, тобто обидві позиції ніяким чином не суперечать одна одній, а лише додатково підсилюють їхні точки зору.

Досить цікава позиція з даного питання у Т.М. Кравцової, яка в своїй статті виділила два складових елементи системи публічної адміністрації: державне управління та місцеве самоврядування. З точки зору вченої органи виконавчої влади, задача яких полягає у здійсненні виконавчо-розпорядчої діяльності, та органи місцевого самоврядування, що займаються розв'язанням локальних задач та формуються навколо органів виконавчої влади, становлять єдине ціле, тобто систему публічної влади, наділену адміністративно-управлінськими функціями. Складові такої системи доповнюють та взаємодіють одна з одною, що забезпечує реалізацію інтересів держави та суспільства [1, с. 523]. З однієї сторони відмічаємо, що врешті-решт можна розглядати дану систему як двоелементну, для цього існують теоретичні передумови, і така позиція вченої є не

одинокую в правовій науці. Проте, як ми вже визначили, багаторівнева система є значно досконалішою, адже вона дозволяє виділити навіть певні найдрібніші та найелементарніші елементи. А як ми вже переконались, особливістю будь-якої системи, і як правового, і як філософського, і як механічного явища є те, що відсутність чи нездатність працювати навіть найелементарнішого елемента призводить до її неспроможності виконувати поставлені задачі. А отже, дане питання все ж потребує детальнішого та ретельнішого аналізу, ніж було зроблено вченою.

А отже, на підставі даного аналізу варто виділити ознаки системи органів публічної адміністрації. Вважаємо, що для успішної реалізації поставленої задачі варто в першу чергу звернути увагу на спеціальні особливості, характерні саме для даного виду систем. Тому, відзначаємо наступні: 1) багаторівневості системи органів публічної адміністрації; 2) розгалужена структура як по горизонталі, так і по вертикалі; 3) дана система складається як з елементів, так і з підсистем, ланок, посад та інших дрібних компонентів; 4) особливий суб'єктний склад.

Останню особливість варто розкрити дещо детальніше. Так, закріплення структури публічної адміністрації на законодавчому рівні здійснено не в повній мірі. Проте, на доктринальному рівні вченими виділено: 1) органи виконавчої влади, тобто Кабінет Міністрів України як вищий орган в системі органів державної виконавчої влади, міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом; 2) органи місцевого самоврядування – місцеві державні адміністрації; 3) об'єднання громадян чи підприємств при здійсненні делегованих державних функцій; 4) посадові особи будь-яких із зазначених колективних суб'єктів публічної адміністрації [5, с. 16].

Такий розподіл запропоновано В.В. Галуньком і ми з ним погоджуємось, адже він цілком відповідає погодженій нами структурі системи органів публічної адміністрації.

Державна міграційна служба, згідно п.1. Положення про Державну міграційну службу України, є центральним органом виконавчої влади, що здійснює реалізацію державної політики в сферах міграції (імміграції та еміграції), в тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [6].

Закріплення статусу Державної міграційної служби України як центрального органу виконавчої влади на законодавчому рівні автоматично свідчить про її належність до системи органів публічної адміністрації. А отже проаналізуємо даний орган на підставі деяких раніше виділених нами та іншими дослідниками ознак публічної адміністрації.

1. Публічна адміністрація являє собою узгоджену та організовану систему органів.

Пункт 1 Положення закріплює координацію та спрямування діяльності Державної міграційної служби України Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, що свідчить чітко та стабільне місце даного органу в загальній системі, власне з визначеними функціями та вертикальним підпорядкуванням [6].

2. Держава в особі органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування виступає суб'єктом публічної адміністрації.

В даному випадку, держава в особі Державної міграційної служби України виступає суб'єктом реалізації політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [6].

3. До системи також входять державні заклади, організації, установи.

Стосовно Державної міграційної служби України, для сприяння реалізації поставлених нею завдань створено розгалужену систему її територіальних органів та територіальних підрозділів, пунктів тимчасового розміщення біженців, пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні. Окрім того, Положенням дозволяється взаємодія Державної міграційної служби України з громадськими об'єднаннями та міжнародними неурядовими організаціями, в тому числі тими, що надають гуманітарну та інші види допомоги біженцям та іншим категоріям мігрантів, шляхом реалізації спільних проектів чи (програм) [6]. А отже, всі вищезазначені заклади, організації та установи, сприяючи виконанню службою завдань, теж стають елементами системи

4. Опір публічної адміністрації на владні повноваження, виконання адміністративно-управлінських функцій.

Положенням про Державну міграційну службу України закріплено вичерпний перелік завдань, прав та обов'язків служби та її посадових осіб, на які вони опираються під час здійснення своєї діяльності [6].

5. Поширення діяльності публічної адміністрації на все суспільство.

Відповідно, діяльність Державної міграційної служби України, як елементу даної системи, також поширюється на всіх без виключення громадян України, осіб без громадянства та іноземців, які проживають чи перебувають на території України.

6. Мета діяльності – забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп.

Відмітимо, що в даному випадку діяльність Державної міграційної служби України дійсно забезпечує інтереси держави та всіх без виключення її громадян у сферах міграції, громадянства та реєстрації фізичних осіб. Проте, разом з тим особлива увага в діяльності служби приділяється біженцям та іншим визначеним законодавством категоріям мігрантів, а отже в даному випадку визнаємо, що винятки в даній ознаці все ж можуть бути.

7. Методи впливу: правові, політичні, економічні (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо), та примус (за допомогою правоохоронних органів).

Відзначимо, що кожен з даних методів має місце в діяльності Державної міграційної служби України, а про застосування примусу в діяльності даного органу свідчить координація його діяльності Міністром внутрішніх справ.

8. Регулювання діяльності органів публічної адміністрації нормами публічного права, адже у вирішенні переважної більшості питань важливу роль відіграє воля органів державної влади, проте завдяки нормам дана діяльність здійснюється виключно в інтересах держави та суспільства.

Тут відзначимо, що в своїй діяльності Державна міграційна служба України керується нормами конституційного, кримінального, адміністративного, митного та інших галузей публічного права, що безсумнівно сприяє ефективності виконання нею поставлених завдань.

9. До публічної адміністрації також варто віднести органи, що виконують делеговані нею функції, проте не входять до неї організаційно.

В цілому, дане питання ми розкрили, пояснюючи третю ознаку, а отже просто відмітимо, що дійсно частину своїх повноважень Державна міграційна служба України делегує як утвореним нею у встановленому законом порядку органам та установам

або іншим організаційним утворенням, що не входять до її структури, проте в цілому здійснюють діяльність, покладену на службу чинним законодавством [6].

Висновок. Отже відзначимо, що Державна міграційна служба України є важливим структурним елементом системи органів публічної адміністрації. Визначивши, що на законодавчому рівні дана служба визначається як центральний орган виконавчої влади, ми шляхом детального аналізу даної установи, довели, що їй властиві всі ознаки, характерні органам публічної адміністрації. Тому, з урахуванням теми нашого дослідження, підсумовуємо – Державна міграційна служба України є важливим елементом системи органів публічної адміністрації, з тісною взаємодією з Кабінетом Міністрів України, Міністерством внутрішніх справ та властивими лише їй завданнями – реалізацією державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

На сьогоднішній день у правовій науці нашої держави були відсутні дослідження на зазначену тематику. Саме тому зі своєї сторони, ми вперше проаналізували Державну міграційну службу України через призму ознак органів публічної адміністрації та довели, що даний орган виконавчої влади є важливим елементом даної системи. Проте, дослідження даної теми все ще залишається актуальним, адже одного комплексного дослідження все ж замало, щоб подолати усі існуючі прогалини цієї тематики.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права . - 2010. - № 4. - С. 522-525
2. Гнидюк Н.А. Публічна адміністрація як об'єкт структурних змін / Н.А. Гнидюк // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – Вип. 1 – С.202-212.
3. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб.; за заг.ред. Ю.М. Тодики. –Х.: Вид-во Нац.ун-ту внутр. справ, 2002. –672 с.
4. Виконавча влада в Україні: Навч.посіб. / За заг.ред. Н.Р.Нижник. –К.: Вид-во УАДУ, 2002. –128 с.
5. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія / [В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін, О.О. Онищук, Ю.В. Гридасов, М.М. Новіков, У.О. Палієнко, І.А. Дьомін, О.М. Єщук,]; за заг. ред. В.В. Галунька. –Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. –376 с.
6. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 // Офіційний вісник України від 05.09.2014. - 2014 р. - № 69. - стор. 23. - стаття 1923. - код акту 73661/2014.

