

**ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО ДЕПАРТАМЕНТУ У СПРАВАХ
ГРОМАДЯНСТВА, ІМІГРАЦІЇ ТА РЕЄСТРАЦІЇ
ФІЗИЧНИХ ОСІБ МВС УКРАЇНИ**

Визначення правового статусу Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб має велике значення, оскільки дозволяє на рівні науково-теоретичних положень чітко окреслити організаційну побудову та механізм функціонування цієї структури в системі МВС України. Безперечно, кожний суб'єкт державного управління має притаманний лише йому адміністративно-правовий статус.

У наукових працях поняття «правовий статус» не має однозначного розуміння. Зокрема, в теорії держави і права під правовим статусом розуміють передбачену законодавством систему прав, законних інтересів та обов'язків суб'єкта права [1, с. 98]. При цьому розрізняють правові статуси індивідуальних і колективних суб'єктів права. У більшості праць сучасних вчених-адміністративістів адміністративно-правовий статус державного владного органу визначений як певна сукупність його юридично-владних повноважень, реалізація яких забезпечує виконання покладених на цей орган завдань і функцій [1, с. 194], або як комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, що закріплені за певним суб'єктом у нормах адміністративного права [2, с. 90]. Існують і інші визначення, які є спорідненими.

Також на сьогодні відсутній єдиний перелік елементів правового статусу державного органу, що обумовлює наявність різних, хоча і дещо подібних, підходів до його визначення. Деякі автори основними елементами правового статусу називають: правосуб'єктність і визначене коло прав та обов'язків [3, с. 71]. У свою чергу, Д. М. Бахрах, Ю. А. Ведерніков, Г. Г. Забарний, Р. А. Калюжний та В. К. Шкарупа розглядають адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади з точки зору колективного суб'єкта, статус якого має цільові, організаційно-структурні і компетенційні складники [4, с. 35].

Іншої точки зору дотримується Х. П. Ярмакі. На його думку, що елементами правового статусу будь-якого державного органу (у тому числі Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб) є його завдання, функції, повноваження та відповідальність [5, с. 103–104].

Узагальнюючи усі вищевикладені точки зору, більш прийнятним вважаємо визначення, надане Н. В. Лебідь. Так, у своїх працях дослідниця розглядає правовий статус владного органу з по-

зиці визначення чотирьох його основних елементів: цільового (включає норми щодо мети, завдань, функцій, принципів діяльності); організаційного (містить правові розпорядження, що регламентують порядок створення, реорганізації і ліквідації органу; організаційну структуру; порядок призначення на посаду керівника тощо); компетенції; відповідальності [6, с. 38].

Розглянемо більш детально окреслені вище елементи правового статусу стосовно Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України як органу державного управління.

Щодо першого чинника відзначимо, що мета створення будь-якого органу державної влади пов'язана зі сферою суспільних відносин, яка є об'єктом регулювання, визначає результат, який намагається досягти державний орган, визначає спрямованість його діяльності і закріплена у відповідному нормативно-правовому акті. Загальна мета поділяється на ряд окремих цілей, що конкретизуються переліком завдань і виконуваних функцій, закріплених у положеннях, статутах та інших управлінських рішеннях.

Зазначимо, що завдання стосуються питань, які, з одного боку, потребують негайного вирішення, тому й мають тимчасовий характер, з іншого – визначають необхідність здійснення певного напрямку діяльності державного органу. У свою чергу, функції – це практична реалізація покладених на державний орган завдань, яким властива безперервність і постійність. Отже, функції є логічним продовженням завдань і саме через них орган реалізує своє соціально-цільове призначення та компетенцію.

Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України створений для реалізації державної політики у сфері забезпечення правил паспортно-реєстраційної системи, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян України, а також іноземних громадян та осіб без громадянства, що знаходяться на території України [7]. Завдання, функції й основні принципи Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України закріплені у Законі України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. та у Постанові Кабінету Міністрів України № 844 від 14 червня 2002 р. [7].

Другим елементом правового статусу Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб є його організаційний блок. Окрім положень, запропонованих Н. В. Лебідь, на нашу думку, треба віднести такі чинники, як: нормативне регулювання; підпорядкованість; форми і методи діяльності; порядок вирішення в органі підвідомчих питань; джерела фінансування; порядок користування державними символами.

Порядок утворення, реорганізації і ліквідації Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України подібний до порядку утворення інших органів державного управління і встановлений Кабінетом Міністрів України. Решта положень організаційного блоку закріплена в Постанові Кабінету Міністрів України № 844 від 14 червня 2002 р. [7]. Недоліком цієї постанови є те, що в ній не закріплено саму структуру органу, лише зазначається, що вона затверджується директором Департаменту за погодженням Державного секретаря МВС України.

Стосовно компетенції як важливого елементу правового статусу вказаного урядового органу в юридичній літературі й досі не сформовано єдиної дефініції, цього поняття немає чіткої характеристики його правової природи та змісту основних елементів. У загальному розумінні поняття «компетенція» переважно застосовується стосовно діяльності органів управління. В теорії держави і права компетенція державного органу – це закріплена законом або підзаконним актом сукупність його владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності й предмета відання (функціонального призначення) [8, с. 594].

В адміністративному праві під компетенцією розуміють певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або когось питань, передбачених законодавством, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності [9, с. 70]. Тобто, це сукупність юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються органам державної влади для виконання відповідних завдань і функцій.

Існують й інші точки зору щодо сутності та структури компетенції. Однак існує думка, що компетенція є правовою формою здійснення функцій. Так, переважна більшість дослідників вважає, що функції органу виконавчої влади не є елементом його компетенції. Вони лише відображаються в ній шляхом закріплення конкретних прав і обов'язків органу (повноважень). Таким чином, компетенція за своєю природою – це юридичне опосередкування покладених на орган функцій у спеціальних (компетенційних) нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків чи державно-владних повноважень [1, с. 265]. Т. О. Карабін зазначає: існує сутнісна відмінність між функцією і компетенцією, яка полягає в тому, що остання виражає ступінь належного і можливого в діяльності певних суб'єктів, а функція – це певна частина реального, фактичного змісту їх роботи. Встановлюючи компетенцію, держава впливає на здійснення і розвиток функцій відповідно до цілей і завдань цих суб'єктів [10, с. 224].

Досить поширеною як у радянських, так і в сучасних наукових роботах є визначення компетенції як сукупності предметів відання і повноважень. Таке визначення компетенції є найбільш вдалим і близьким до істини. Адже мета створення будь-якого органу вже передбачає основні сфери його діяльності, які повинні бути юридично визначені в межах територіальної діяльності органу і дістати своє відображення в компетенції суб'єкта владних повноважень. Саме тому закріплення компетенції органу влади починається з нормативного визначення поля його дії, що є предметом відання. Предмети відання – це не окремі питання чи сукупність будь-яких питань, керовані об'єкти та їх діяльність, а юридичне визначення чи окреслення певних сфер діяльності того чи іншого органу або посадової особи, без якого, власне, немає і самого повноваження. Самі по собі ні сфери суспільного життя, ні правовідносини, ні середовище, в якому діє суб'єкт, не є частинами його компетенції. Елементом компетенції є юридичне окреслення сфер та об'єктів діяльності, в яких діє даний орган (посадова особа) [10, с. 224]. Різні предмети відання як об'єкти впливу й розмежовують компетенцію різних суб'єктів права.

Ми повністю погоджуємося з думкою Д. Н. Бахраха і О. М. Бандурки про необхідність віднести до елементів компетенції підвідомчість і повноваження. Так, підвідомчість юридично закріплює коло об'єктів, на які поширюються владні повноваження певних суб'єктів [11, с. 81]. Звісно, значна кількість органів має тотожні повноваження (наприклад, міністерства), проте компетенція кожного з них відрізняється залежно від підвідомчості та сфери управління, тому ніякої «конкуренції компетенції» не відбувається. Потрібно враховувати вимоги ієрархії органів виконавчої влади [12, с. 127]. Підвідомчість закріплюється юридичними нормами, які включаються в різні нормативно-правові акти, починаючи з Конституції і закінчуючи посадовими інструкціями.

У юридичній літературі повноваження – це сукупність прав та обов'язків державних органів, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [13, с. 590]. Наявність прав нерідко трактується як свобода волевиявлення в їхньому використанні. Проте органи, володіючи повноваженнями, одночасно наділені обов'язками їхнього здійснення. Публічна сфера передбачає існування тісного зв'язку між правами й обов'язками, поєднаних у «повноваженні»: майже кожне конкретне право органу його конкретним обов'язком перед державою в особі вищестоящего органу. Водночас слід розрізняти права і обов'язки, які в межах компетенції мають відносно самостійний характер. При здійсненні управлінської діяльності орган отримує можливість самостійного оцінювання ситуації і прийняття рішень для вжиття відповідних заходів. Права дають органам

влади можливість самостійно здійснити вибір відповідного рішення з того чи іншого питання. Якщо є потреба втрутитись у справу, то орган влади повинен виконати свій обов'язок і здійснити це втручання. Таким чином, хоча право і надається органу частіше за все для обов'язкової реалізації, орган може вибрати певний варіант дій чи можливе рішення. Натомість обов'язки не передбачають можливості вибору, а чітко регламентують діяльність органу в тій чи іншій ситуації [11, с. 225–226].

З огляду на вищезазначене слід підкреслити, що владні повноваження органу (права, надані законодавством) є головним елементом компетенції як гарантований законом захід прийняття рішень і вчинення дій.

Права Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України чітко закріплені постановою Кабінету Міністрів України № 844 від 14 червня 2002 р. Проте, слід відзначити, що в цьому нормативному акті відсутній вичерпний перелік функціональних обов'язків структурних підрозділів зазначеного органу.

Отже, компетенція органа виконавчої влади – це необхідна складова частина правового статусу суб'єкта права, яка складається з підвідомчості – юридично визначених предметів відання сфер та об'єктів впливу, на які поширюється сукупність владних повноважень – гарантії, що надаються законодавством для досягнення мети, шляхом виконання відповідних завдань і функцій.

Нарешті, останній елемент правового статусу Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України – це відповідальність. Відповідальність становить юридичну гарантію виконання державним органом своїх завдань і функцій, що проявляється у специфічних правовідносинах, пов'язаних із застосуванням до правопорушника заходів впливу. Тому, на нашу думку відповідальність слід розглядати як самостійний елемент компетенції, що потребує окремого дослідження.

Беручи до уваги те, що Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України є юридичною особою, він є, відповідно, і суб'єктом юридичної відповідальності (відповідальності за порушення правил та норм у сфері електроенергетики, водокористування, медичних, санітарно-епідеміологічних правил, порушення норм із регулювання обігу готівки). Щоправда, тут, на наш погляд, відповідальність Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України фактично отожднюється з відповідальністю його працівників, що не можна визнати доцільним, оскільки ця установа є урядовим органом державного управління, який очолює директор, що в межах своїх повноважень керує діяльністю цього органу. Отже, в разі скоєння право-

порушення юридичною особою правові наслідки повинні визначатись залежно від сторони (вини) діяння, а саме: притягнення до відповідальності посадової особи; притягнення до відповідальності одночасно і юридичної, і посадової особи; притягнення до відповідальності лише юридичної особи.

На жаль, на сьогодні не всі елементи правового статусу Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб закріплені в нормативно-правових актах України, тому й потребують відповідного законодавчого визначення. Доцільно також чітко визначити і закріпити перелік завдань і функцій працівників Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, окресливши межі компетенції і відокремивши їх від повноважень інших органів, які діють у цій сфері.

Таким чином, адміністративно-правовий статус Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб – це складна юридично-теоретична інституція, яка:

- 1) закріплює правове положення органу в системі органів державної влади і, зокрема, в системі МВС України;
- 2) характеризується змістом його складових елементів: цільового і організаційного блоків, компетенції та відповідальності;
- 3) передбачає законодавче закріплення гарантій реалізації елементів.

Список літератури: 1. Адміністративне право. Академічний курс [Текст]: підруч.: у 2 т.: Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с. 2. Стеценко С. Г. Адміністративне право України [Текст]: навч. посібник / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с. 3. Адміністративное право Украины [Текст]: учебник / под общей ред. С. В. Кивалова. – Х.: Одиссей, 2004. – 880 с. 4. Забарний Г. П., Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України [Текст]: навч. посібник / Г. П. Забарний, Р. А. Калюжний, В. К. Шкарупа. – К.: Паливода А. В., 2003. – 212 с. 5. Ярмач Х. П. Суб'єкти наглядової діяльності міліції у сфері паспортно-реєстраційної системи [Текст] / Х. П. Ярмач // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – Одеса, 2005. – № 4. – С. 103–107. 6. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні [Текст]: дис. кан. юрид. наук: 12.00.07 / Н. В. Лебідь; Національний ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 185 с. 7. Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб [Текст]: постанова Кабінету Міністрів України № 844 від 14.06.2002р. // Офіційний вісник України. – 2002 -№ 25. – С. 27. 8. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Учебник / О. Ф. Скакун. – Х.: Эспада, 2005. – 840 с. 9. Адміністративне право України: підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юринком Інтер, 2005. – 544 с. 10. Карабін Т. О. Компетенція місцевих органів державно виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретико-термінологічні аспекти [Текст] / Т. О. Карабін // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 2005. – № 29. – С. 221–228. 11. Бахрах Д. Н. Адміністративное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1996. – 368 с. 12. Адміністративне право України / За заг. ред. О. М. Бандурки: Підручник. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 480 с. 13. Повноваження / Ю. С. Шемчушенко, М. П. Зяблюк, В. П. Горбатенко та ін. / Юридична енциклопедія: у 6 т. // НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Т. 4. – К.: 2002. – С. 590.

Надійшла до редколегії 09.10.08