

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАСПОРТНО-ВІЗОВОГО РЕЖИМУ В УКРАЇНІ

З'ясовано сутність адміністративно-правового статусу суб'єктів паспортно-візового режиму в Україні. Проведено класифікацію останніх на основі наданих їм загальних та спеціальних повноважень. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства із зазначених питань.

Определена сущность административно-правового статуса субъектов паспортно-визового режима в Украине. Проведена классификация последних на основе предоставленных им общих и специальных полномочий. Сформулированы предложения относительно усовершенствования законодательства по данным вопросам.

The essence of administrative and legal status of passport and visa system subjects in Ukraine is determined. Classification of the last is made on the basis of general and special authorities that are given to them. Some offers concerning improving legislation on these problems are made.

Необхідним елементом правового регулювання паспортно-візової системи в Україні виступають суб'єкти, їх система та адміністративно-правовий статус. Питання суб'єктів паспортно-візового режиму розглядалися вченими лише в контексті огляду окремих елементів визначеного режиму та у розрізі міграційних процесів, що відбуваються на території України, цим питанням присвячені публікації таких учених, як: О. О. Бандурка, О. М. Бандурка, І. І. Серов, С. С. Саїв, Н. П. Тиндик та ін., але комплексного розгляду визначеного питання не проводилось.

Метою даної статті є визначення системи та особливостей суб'єктів паспортно-візового режиму. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: сформулювати методологічні питання, пов'язані з визначенням сутності адміністративно-правового статусу суб'єктів паспортно-візового режиму; провести класифікацію суб'єктів паспортно-візового режиму на основі наданих їм загальних та спеціальних повноважень; надати пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства із досліджуваних питань.

У теорії права існують різні погляди на виділення видів суб'єктів права. С. С. Алексєєв вважає, що існує три види: а) індивідуальні суб'єкти, б) колективні суб'єкти, в) громадські утворення [1, с. 147]. О. Ф. Скакун виділяє чотири види суб'єктів: а) індивідуальні суб'єкти – фізичні особи; б) колектив-

ні суб'єкти – юридичні особи, до яких належать державні органи, організації, установи, підприємства; комерційні корпорації (приватні фірми і т. ін.); громадські об'єднання (партії, профспілкові організації і т. ін.); в) держава, державні утворення (республіки, штати, землі), муніципальні адміністративно-територіальні утворення (наприклад, міста); г) соціальна спільнота (народ, нація, етнічна група) [2, с. 362–364]. С. О. Комаров вважає, що суб'єктами права є: а) фізичні особи (громадяни, посадові особи, іноземці, особи без громадянства в межах наданих їм прав); б) юридичні особи (організації, державні органи, державні підприємства і установи, їхні об'єднання, громадські організації тощо); в) держава, суб'єкти федерації, муніципальні утворення [3, с. 202].

На підставі зазначених положень щодо існування різних видів суб'єктів права можна відзначити, що кожний суб'єкт паспортно-візового режиму має власні специфічні повноваження, зумовлені тими завданнями, які він виконує щодо регулювання визначеного питання. Разом вони складають систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання паспортно-візового режиму, адже, крім визначених основних завдань, метою їхньої діяльності є, по-перше, реалізація прав людини на вільне переміщення і вільний вибір місця проживання, а по-друге, забезпечення державних інтересів у сфері паспортно-візових відносин. Такі інтереси визначені Конституцією України [4], зокрема нормами ст. 1, 17. Так, ст. 1 встановлює, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Стаття 17 наголошує на тому, що найважливішими функціями держави є захист суверенітету, територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки.

Коло суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері паспортно-візового режиму, які мають повноваження щодо його регулювання, складають:

1. Президент України.
2. Комісія при Президентові України з питань громадянства.
3. Кабінет Міністрів України.
4. Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.
5. Служба безпеки України.
6. Прикордонні війська України.
7. Міністерство закордонних справ України.
8. Консульські установи та дипломатичні представництва України за кордоном.
9. Міністерство праці та соціальної політики України.
10. Міністерство освіти і науки України та вищі навчальні заклади, які мають відповідну ліцензію (дозвіл).

Найвність такого широкого кола суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері паспортно-візового режиму зумовлює необхідність їхньої систематизації шляхом вироблення певних засад класифікації. За ознакою компетенції систему органів, що регулюють паспортно-візовий режим в Україні, можна уявити як таку, що складається з двох підсистем:

1) органи загальної компетенції, управлінські рішення яких чинні на всій території України. До них віднесено: Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ України, Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб;

2) органи спеціальної компетенції, рішення яких діють на території окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Розглядаючи дане питання, не можна не погодитися з точкою зору О. О. Бандурки щодо спірного віднесення до органів загальної чи спеціальної компетенції консульських установ України, які знаходяться на території інших держав, але являють собою територію України на території іншої держави. До їхньої компетенції, зокрема, входить прийняття рішення щодо набуття громадянства України особами, які постійно проживають за межами України [5, с. 116].

Таким чином, з одного боку, територія, на якій розташована консульська установа, має свої межі, але рішення, які вони приймають, надають підставу для віднесення їх до органів загальної компетенції. З іншого боку, оскільки громадяни України, іноземці, біженці мають різний статус, класифікацію органів паспортно-візового режиму можна провадити за ознакою повноважень щодо надання відповідного статусу або прийняття рішень щодо окремих категорій осіб. У цьому випадку відповідні органи можна розподілити на три групи:

- 1) органи, які приймають рішення щодо громадянина України;
- 2) органи, які приймають рішення щодо іноземців;
- 3) органи, які приймають рішення щодо надання статусу біженців.

На наш погляд, дана класифікація дає можливість більш детально розглянути питання щодо особливостей діяльності певного органу, котрий забезпечує паспортно-візовий режим, оскільки кінцевою метою діяльності таких органів, відповідно до ст. 3 Конституції України [4], є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, а такі питання вирішуються із набуттям окремою особою – учасником паспортно-візового режиму певного статусу.

Першою класифікаційною групою органів паспортно-візової служби визначені органи, які приймають рішення щодо надання статусу громадянина України. Президент України є уповно-

важеною особою на вчинення позитивних дій (ст. 22 Закону України «Про громадянство України» [6]): прийняття рішення і видання указів відповідно до Конституції України і Закону України «Про громадянство України» про надання громадянства України і про припинення громадянства України; визначення порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень; затвердження Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства.

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про громадянство України», Комісія при Президентові України з питань громадянства: розглядає заяви про прийняття до громадянства України, вихід із громадянства України та подання про втрату громадянства України і вносить пропозиції Президенту України щодо задоволення цих заяв та подань; повертає документи про прийняття до громадянства України чи про вихід з громадянства України уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань громадянства або Міністерству закордонних справ України для їх оформлення відповідно до вимог законодавства України; контролює виконання рішень, прийнятих Президентом України з питань громадянства.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб [7], Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб є урядовим органом, що функціонує в системі МВС, відповідальний перед Кабінетом Міністрів України, підзвітний та підконтрольний міністрові внутрішніх справ.

Департамент відповідно до покладених на нього завдань організовує видання громадянам України паспортних документів; оформлення і видання іноземцям та особам без громадянства документів для тимчасового перебування або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі; роботу з підготовки пропозицій щодо визначення в установленому порядку квоти імміграції на календарний рік та з розгляду документів стосовно надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах; приймає рішення про надання дозволу та відмову в наданні дозволу на імміграцію, про скасування дозволу на імміграцію; веде облік осіб, які подали заяви про надання дозволу на імміграцію, та осіб, яким надано такий дозвіл; формує за участю адміністрації Держприкордонслужби базу даних про іноземців та осіб без громадянства, в'їзд в Україну яких не дозволяється за наявності підстав, визначених законом; приймає рішення щодо скорочення терміну перебування іноземця або особи

без громадянства в Україні; приймає рішення щодо видворення іноземця або особи без громадянства з України та інше.

Іншу групу органів – суб'єктів правовідносин у сфері паспортно-візового режиму складають органи, які приймають рішення щодо іноземців.

Згідно із Законом України «Про імміграцію» [8] Кабінет Міністрів України: визначає порядок формування квоти імміграції і встановлює квоту імміграції на кожний календарний рік; визначає порядок провадження за заявами про надання дозволів на імміграцію і поданнями про скасування дозволів на імміграцію та виконання прийнятих рішень; затверджує зразок посвідчення на постійне проживання, правила та порядок її оформлення і видання; забезпечує виконання законодавства про імміграцію.

Органи Служби безпеки України та посадові особи прикордонних військ України згідно з Правилами в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію, регламентованих постановою Кабінету Міністрів України [9], при в'їзді іноземця на територію України мають право перевіряти паспортний документ, що підтверджує громадянство іноземця або посвідчує особу без громадянства, виданий уповноваженим органом іноземної держави або статутною організацією ООН, дає право виїзду за кордон і визнаний Україною. Спільно із Міністерством закордонних справ України та органами внутрішніх справ України прикордонні війська контролюють дотримання іноземцями вказаних Правил, приймають рішення щодо заборони в'їзду іноземців на територію України, а також щодо продовження терміну заборони в'їзду.

Міністерство закордонних справ України реєструє паспортні документи окремих категорій іноземців (п. 20 Правил в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду [9]).

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства» [10], дозвіл на використання праці іноземця видається роботодавцю Державним центром зайнятості або за його дорученням центром зайнятості Автономної Республіки Крим, обласними, Київським та Севастопольським міським центрами зайнятості.

Державний центр зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України та суд розглядають скарги щодо відмови в наданні іноземцю дозволу на працевлаштування. Центри зайнятості Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя:

– проводять обстеження підприємств, установ та організацій стосовно з'ясування можливостей забезпечення ними необхідних умов перебування і діяльності іноземців;

- аналізують ефективність використання праці іноземців протягом терміну дії дозволу на працевлаштування;

- у разі необхідності інформують Державний центр зайнятості про результати обстеження щодо ефективності використання праці іноземців. А також з'ясовують можливість забезпечення роботодавцями необхідних умов.

Вищі навчальні заклади освіти, які мають відповідну ліцензію (дозвіл), здійснюють прийом іноземців на навчання (відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про прийом іноземців та осіб без громадянства на навчання до вищих навчальних закладів» [11]), видають запрошення на навчання в порядку, встановленому Міністерством освіти і науки України.

Міністерство освіти і науки України: здійснює облік іноземних студентів, які навчаються на території України; контролює набір і прийом іноземців на навчання; направляє іноземців на навчання за міжнародними договорами та загальнодержавними програмами (зарахування та переведення з одного ВНЗ до іншого); видає запрошення на навчання; встановлює вартість навчання разом із Мінфіном та Мінекономіки.

До третьої групи належать державні органи, які приймають рішення щодо надання статусу біженців.

Повноваження органів виконавчої влади, які вирішують питання про надання, втрату і позбавлення статусу біженця, указані в розд. II Закону України «Про біженців» [12], зокрема, Кабінет Міністрів України визначає в проекті Державного бюджету України обсяги фінансування, затверджує положення про документи, які підтверджують статус біженця, а також документи, які надають право в'їзду членам сім'ї осіб, яким в Україні надано статус біженця, порядок працевлаштування, навчання, надання медичної допомоги, грошової допомоги, інших видів соціальних виплат.

Підсистему органів, котрі приймають рішення стосовно окремих осіб, які набувають статус біженця, втрачають або позбавляються цього статусу, складають: 1) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції; 2) територіальні органи управління (відділи) у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб головних управлінь, управління МВС в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; 3) спеціально уповноважений орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону; 4) Служба безпеки України та її органи на місцях; 5) Міністерство внутрішніх справ України та його органи на місцях; 6) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб; 7) спеціально уповно-

важений центральний орган виконавчої влади з питань праці та соціальної політики; 8) Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України за кордоном; 9) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері охорони здоров'я, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; 10) органи опіки і піклування.

Встановлення в чинному Законі України «Про біженців» [12] норм, якими врегульовані повноваження певного кола органів виконавчої влади, безумовно, сприяє впорядкуванню адміністративно-правових відносин у сфері набуття, позбавлення та втрати статусу біженця. Разом із тим, норми розд. II вказаного Закону потребують конкретизації у відомчих нормативних актах.

Наступна проблема стосується реалізації норми ст. 7 Закону України «Про біженців» щодо сприяння в працевлаштуванні особам, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця та яким надано такий статус. За умови врегулювання питання працевлаштування біженців і іноземців ця норма також набуває декларативного характеру. Усунення цієї прогалини вимагає внесення змін до законів, якими врегульовані питання працевлаштування. Неврегульованим також залишається питання інформаційного обміну між спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону та Міністерством внутрішніх справ України щодо осіб, які перетнули державний кордон України в порядку, встановленому чинним законодавством, а також із порушенням такого порядку.

Отже, підзаконними нормативними актами має бути врегульоване питання обміну інформацією між Міністерством внутрішніх справ України та спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону щодо осіб, які перетинають державний кордон України.

Підсумовуючи вище викладений аналіз особливостей правового статусу органів паспортно-візового режиму в Україні як суб'єктів правовідносин з правового регулювання паспортно-візового режиму, можна зазначити наступне:

а) наявність великої кількості нормативних актів, в основному підзаконних, якими врегульовані процедури надання відповідних дозволів на в'їзд і виїзд на/з території України громадян України, іноземців і біженців; контролю за правилами в'їзду/виїзду і транзитного проїзду через територію України; працевлаштування, отримання освіти, не дає повної картини про коло повноважень окремих суб'єктів правового регулювання паспортно-візового режиму;

б) загальним для всіх вище розглянутих суб'єктів виступає те, що єдиним предметом правового регулювання є паспортно-

візовий режим, єдиним методом є метод адміністративно-правового регулювання, тобто метод владних приписів, що зумовлює необхідність впорядкування всіх нормативних актів з наведеного питання через зведення їх у єдиний кодифікаційний акт.

Список літератури: 1. Алексеев А. А. Общая теория права : учеб. пособие / А. А. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с. 2. Скакун О. Ф. Теория держави і права : підручник : / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 651 с. 3. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник / С. А. Комаров – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та, 2001. – 352 с. 4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 5. Бандурка О. О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олександр Олександрович Бандурка. – Х., 2002. – 182 с. 6. Про громадянство України [Електронний ресурс] : закон України від 18 січ. 2001 р. № 2235-III. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2235-14>. 7. Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 14 черв. 2002 р. № 844. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=844-2002-%EF>. 8. Про імміграцію [Електронний ресурс] : закон України від 7 черв. 2001 р. № 2491-III. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2491-14>. 9. Про Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 29 груд. 1995 р. № 1074. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1074-95-%EF>. 10. Про затвердження Порядку видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2009 р. № 322. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=322-2009-%EF>. 11. Про затвердження Положення про прийом іноземців та осіб без громадянства на навчання до вищих навчальних закладів [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серп. 1998 р. № 1238. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1238-98-%EF>. 12. Про біженців [Електронний ресурс] : закон України від 21 черв. 2001 р. № 2557. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2557-14>.

Надійшла до редакції 16.07.2010

УДК 342:621.39

О. В. Тер-Степанян

СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ ТА ПОШТОВОГО ЗВ'ЯЗКУ

Доведено, що суб'єктом надання адміністративних послуг у сфері телекомунікацій є як органи виконавчої влади, так і державні підприємства, котрі створені для здійснення конкретного виду державної діяльності, що супроводжується виданням дозволів з метою забезпечення інформаційної безпеки шляхом провадження формально визначених процедур дозвільної діяльності відповідно до компетенції та у встановленій законодавством формі.
