

Воронятніков О. О.,
кандидат юридичних наук,
головний інспектор
Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва
Національної поліції України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE

У статті розглянуто особливості адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України. Визначено поняття правового статусу ДМСУ, об'єктів та суб'єктів адміністративних правовідносин.

Ключові слова: правовий статус, адміністративно-правовий статус, Державна міграційна служба України.

В статье рассмотрена особенность административно-правового статуса Государственной миграционной службы Украины. Дано определение правовому статусу ГМСУ, объектов и субъектов административных правоотношений.

Ключевые слова: правовой статус, административно-правовой статус, Государственная миграционная служба Украины.

This article deals with the peculiarities of legal status of State migration service of Ukraine. The analysis of regulatory legal acts directing the given issue has been provided. It was set up the notion of administrative legal status of State migration service of Ukraine as well as the notion of the subjects and objects of administrative legal intercourse.

Key words: legal status, administrative legal status, State migration service of Ukraine.

Державну міграційну службу України було утворено з метою реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців, у рамках проведення адміністративної реформи у грудні 2010 року.

Державна міграційна служба України (далі – ДМС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Основними завданнями ДМС України є реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, а також унесення пропозицій щодо формування державної політики у цих сферах [1].

Протягом часу, що минув, у міграційній сфері змінилося дуже багато. Кардинальних змін зазнало міграційне законодавство, змінилися умови та підходи до надання адміністративних послуг, почали змінюватися і підходи в роботі територіальних підрозділів, налагодилася співпраця із місцевими органами влади.

Проте найбільш важливим є те, що в Україні створено та функціонує єдиний орган, який є відповідальним за міграційну політику держави. Це його основна функція. Сьогодні ще рано говорити про те, що Україна повністю контролює всі міграційні процеси, які відбуваються у державі, але слід зазначити, що за останні роки зроблено у цьому напрямі більше ніж за весь час незалежності України.

В умовах агресії Російської Федерації активізувалися негативні міграційні процеси, з'явилися ви-

мушені внутрішні переселенці та біженці, зросла трудова міграція за кордон. Важлива роль Державної міграційної служби України у врегулюванні стихійного масового переміщення населення, зокрема з тимчасово окупованих територій та інших регіонів України, викликала необхідність дослідження її адміністративно-правового статусу.

У найбільш близькому до сучасного розуміння поняття «статус» було введено в науковий лексикон на початку ХХ-го сторіччя розробниками ролевої теорії особистості – американськими соціологами та соціальними психологами Р. Лінтоном, Я. Морено, Т. Парсонсом. Така потреба була викликана необхідністю опису соціальної структури суспільства, яка складається з положень, що займають люди [2].

Взаємовідносини особистості із суспільством, державою може бути схарактеризовано за допомогою виділення різних видів соціальних статусів (функціонально-ролевого, соціального престижу, правового та інших).

Правовий статус юридично опосередковує найбільш важливі, основні зв'язки між індивідами, державою, суспільством. Його характерною рисою є урегульованість нормами права. Цей юридичний феномен визначає місце, яке особа займає в політичному, соціально-економічному, культурному житті країни, у сфері управління державними та суспільними справами, її соціальну роль [3].

Потрібно сказати, що сьогодні в науковців існують різні точки зору щодо визначення терміна «правовий статус». Більшість вітчизняних учених погоджуються з тим, що основою правового статусу є права та обов'язки.

Якщо звернутися до довідково-енциклопедичної літератури, то бачимо, що під правовим статусом

розуміють сукупність прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб, що в Україні визначається Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України [4].

Наприклад, О.В. Зайчук та Н.М. Онищенко у своєму підручнику вказують на те, що найпоширенішим є визначення правового статусу як системи законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків особи. Правовий статус є засобом нормативного закріплення основних принципів взаємодії особи та держави. Він є системою еталонів, зразків поведінки суб'єктів, які, з одного боку, захищаються державою, а, з іншого – схвалюються суспільством. Тобто правовий статус характеризує становище особи у взаємовідносинах із суспільством та державою [5].

М.В. Кравчук вважає, що правовий статус – це сукупність всіх належних суб'єктивних юридичних прав, свобод і обов'язків, що визначають правове становище в суспільстві, яке закріплене в чинному законодавстві та інших формах права.

Правовий статус науковець умовно поділяє на такі види:

- загальний (закріплений у Конституції статус особи як громадянина держави, який реалізується в межах правовідносин, що виникають між особою і державою);
- галузевий (визначається нормами конкретної галузі права);
- міжгалузевий (визначається нормами комплексних правових інститутів);
- спеціальний (статус визначених категорій громадян, що забезпечує можливість виконання спеціальних функцій – студенти, пенсіонери і т.д.).

Галузевий, міжгалузевий і спеціальний правові статуси здійснюються в конкретних правовідносинах і співвідносяться із загальним статусом як загальне з особливим. Тобто правове становище конкретної особи можна розглядати як суму загального правового статусу і тих статусів, яких набуває ця особа, вступаючи в ті чи інші правовідносини [6].

На думку С.Д. Гусарева, феномен правового статусу особистості визначає «співвідношення особистості та права, за допомогою якого держава окреслює для суб'єкта межі можливої діяльності, його становище щодо інших суб'єктів, залежно від індивідуальних або типових ознак, які властиві суб'єкту, у праві відбиваються повнота правового становища особистості, його певна уніфікація або обмеження» [7].

Також, розглянувши дослідження цієї проблеми, О.Ф. Скакун вважає, що правовий статус – це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід (як суб'єкт права) координує своє поведінку в суспільстві. Нерідко до структури правового статусу вводяться, окрім прав, свобод, обов'язків, громадянство, законні інтереси та гарантії. Ці категорії, на її думку, є або передумовами правового статусу, або

його умовами, супроводжують його, примикають до нього, але не складають його структуру [8].

Проаналізувавши вищевикладене, можна зробити декілька висновків:

По-перше, сьогодні існують різні точки зору науковців щодо визначення терміна «правовий статус», при цьому більшість учених погоджуються з тим, що основою правового статусу є права й обов'язки.

По-друге, правовий статус не є неоднорідним, у юридичній літературі виділяють його різновиди.

По-третє, специфіку та особливості різних галузей права відображає такий різновид правового статусу, як галузевий правовий статус; для галузі адміністративного права цим різновидом є адміністративно-правовий статус.

Отже, під *правовим статусом слід розуміти сукупність законодавчо закріплених прав, свобод, обов'язків та відповідальності, які визначають правове становище фізичної або юридичної особи.*

Адміністративно-правовий статус є одним із різновидів правового статусу, який поряд із загальними рисами, притаманними правовому статусу, має низку специфічних для цієї галузі рис.

До основи адміністративно-правового статусу належить комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом адміністративного права.

Адміністративно-правовий статус складний та комплексний характер. Його можна розділити на різні групи, зважаючи на те, що в адміністративному праві є різні групи суб'єктів адміністративного права, які мають як спільні, так і притаманні тільки їм риси.

Сьогодні в юридичній літературі нема чіткої диференціації між поняттями «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин». Превалювальною є точка зору, згідно з якою поняття «суб'єкт правовідносин» є більш вузьким, ніж поняття «суб'єкт права», оскільки носій прав і обов'язків може і не бути учасником конкретних, реальних правовідносин.

Так само потрібно сказати, що поняття «суб'єкт адміністративного права» потрібно відмежовувати від поняття «суб'єкт адміністративних правовідносин», оскільки суб'єкт адміністративних правовідносин завжди є фактичним учасником правових відносин, тобто він обов'язково бере реальну участь у них, на відміну від суб'єкта адміністративного права, який тільки є можливим, потенційним претендентом на цю участь. І тому, щоб визнаватись таким претендентом, відповідна особа має бути потенційно здатним носієм суб'єктивних прав і обов'язків [9].

Тому умовами вступу до таких правовідносин є:

- наявність загальної норми, що передбачає джерела виникнення прав та обов'язків учасників адміністративних відносин;
- наявність правосуб'єктності учасників адміністративних відносин;
- наявність юридичних фактів як підстави виникнення, зміни або припинення врегульованих нормами адміністративного права правовідносин тощо.

Варто зазначити, що суб'єкт адміністративного права – це *орган, який має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, може вступати в адміністративно-правові відносини*. Також акцентуємо увагу на тому, що суб'єкт адміністративного права є загальною категорією, яка характеризує органи, що відповідають вимогам норми адміністративного права, тоді як суб'єкт адміністративно-правових відносин завжди конкретно визначений, він уже фактично вступив у певні адміністративно-правові відносини.

Для того, щоб бути суб'єктом адміністративного права, потрібно мати адміністративну правосуб'єктність, яка складається з адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності.

Адміністративна правосуб'єктність – це здатність суб'єкта мати й реалізувати права та виконувати обов'язки, що містяться в нормах адміністративного права.

Оскільки правоздатність становить юридично значущу властивість, якість особистості, то її не можна визначити через сукупність прав, якими громадянин наділений законодавством, тому що обсяг цих прав у різний час є різним. При цьому властивість у виді абстрактної юридичної можливості мати права і бути носієм обов'язків є постійною і неперушною якістю. Тому навряд чи припустимо говорити про розвиток і розширення правоздатності, адже розширюватися і збільшуватися може обсяг конкретних прав, а не власне властивість мати права і бути носієм обов'язків.

Адміністративна правоздатність становить закріплену нормами права здатність вступати в адміністративно-правові відносини. Вона є основою адміністративної дієздатності.

Адміністративна дієздатність визначається як здатність нести і виконувати покладені адміністративно-правові обов'язки, набувати своїми діями права і приймати обов'язки, передбачені нормами адміністративного права; здатність своїми діями набувати суб'єктивні права і виконувати юридичні обов'язки в сфері публічного управління; визнана здатність своїми діями здійснювати, набувати права і виконувати покладені обов'язки адміністративного характеру тощо [10].

Адміністративне правонаділяє правосуб'єктністю велике коло учасників суспільних відносин. Для розподілу суб'єктів адміністративного права на групи за спільними ознаками існують різні варіанти класифікацій. Поширення набула класифікація, за якою всі суб'єкти адміністративного права (залежно від організаційних особливостей та соціальних ознак) [11] поділяються на дві основні групи – індивідуальні суб'єкти та колективні суб'єкти (аналогічно – фізичні та юридичні особи [12]) з поділом цих основних груп на різні підгрупи [13, 14]).

Провідний вітчизняний учений-адміністративіст В.К. Колпаков найбільш поширеним визначив такий поділ основних видів суб'єктів адміністративного права на:

– фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства;

– юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації;

– колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами та обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення [15].

Проаналізувавши вищезазначені положення, ми дійшли висновку, що під *адміністративно-правовим статусом слід розуміти спеціальний стан суб'єкта, що виражає положення суб'єкта правових відносин (із відповідними правами та обов'язками) у сфері публічного управління*.

Для більш глибокого розкриття змісту поняття адміністративно-правового статусу необхідно детально дослідити питання прав і обов'язків суб'єктів адміністративного права.

Права в галузі адміністративного права є видом суб'єктивних прав. Визначення суб'єктивних прав багатьма вітчизняними науковцями формувалося протягом тривалого часу.

Як видно з наукових праць В.К. Колпакова, суб'єктивні права у сфері державного управління – це надана і гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, яка забезпечена кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин.

Діалектичною протилежністю суб'єктивних прав у сфері державного управління є суб'єктивні юридичні обов'язки. Вони нерозривно пов'язані і не можуть існувати один без одного, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізоване поза виконанням обов'язку другим суб'єктом. Таким чином, у державному управлінні існування обов'язків поза правами, а також прав поза обов'язками позбавлено будь-якого сенсу.

Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки – це покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах, їх реалізація забезпечена можливістю державного примусу.

У сфері державного управління суб'єктивні права й обов'язки мають як загальні ознаки, так і ті, що дозволяють їх розмежовувати.

Об'єднує їх спільна адміністративно-правова природа, існування в адміністративних правовідносинах, наявність меж у поведінці (і те, і друге є мірою), належність особам, які мають адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність, наявність державних гарантій.

Відмінності полягають у тому, що: а) права реалізуються в інтересах їх власника, а обов'язки в інтересах інших осіб; б) права – це міра можливої поведінки, а обов'язки – міра належної поведінки [14].

Якщо розглядати юридичну природу прав та обов'язків ДМС України, то потрібно сказати, що вони належать до різних галузей права (міжнарод-

ного, цивільного, кримінального, трудового тощо). Проте їх більшість урегульована нормами адміністративного права. Вони є похідними від основних прав, свобод і обов'язків суб'єктів адміністративного права. В адміністративно-правових нормах вони конкретизуються і деталізуються.

Дослідивши поняття адміністративно-правового статусу, можна зробити висновок, що адміністра-

тивно-правовим статусом Державної міграційної служби України є визначена нормами адміністративного права компетенція – предмети відання, права й обов'язки (повноваження); відповідальність за дії або бездіяльність у межах власної чи делегованої компетенції; а також публічні, виконавчо-розпорядні, дозвільно-реєстраційні, контрольні функції у сфері міграції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» // Урядовий кур'єр від 28.08.2014 № 156.
2. Лукашевич Н.П., Туленков Н.В. Введение в социологию: Учеб.-метод. пособие. Киев: МАУП, 1996. 124 с.
3. Грибанова М.А. Зміст поняття адміністративно-правового статусу громадянина // Держава і право: Збірник наук.пр. Київ, 2001. Вип. 11: Юридичні і політичні науки. С. 230-235.
4. Шемшученко Ю.С., Пархоменко Н.М. Правовий статус. Юридична енциклопедія : том 5 : П—С / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. Київ: Українська енциклопедія, 2003. Т. 5. С. 44.
5. Теорія держави і права: Академічний курс: Підручник / За ред. О.В.Зайчука, Н.М.Онищенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
6. Кравчук М.В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: Навчальний посібник. 3-тє вид., змін, й доп. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. 247 с.
7. Гусарев С.Д. Теоретичні аспекти забезпечення правового статусу особистості в Україні. Науковий вісник Дніпропетр. юридичного ін-ту МВС України. 2000. № 1. С. 39–44.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
9. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко., І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.]. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
10. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2008. 624 с.
11. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие. Харьков: Одиссей, 2003. 288 с.
12. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України : навчальний посібник: «Аванпост-прим», 2004. 200 с.
13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
14. Адміністративне право України : навчальний посібник / В.К. Шкарупа, М.В. Коваль, О.П. Савчук та ін. Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2005. 248 с.
15. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.