

**Микитенко Є. В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент кафедри права  
та публічного адміністрування  
Маріупольського державного університету

## АДМІНІСТРАТИВНИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ГРОМАДЯН У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

### ADMINISTRATIVE PROTECTION OF CITIZENS IN UKRAINE STATE MIGRATION SERVICE

У статті проаналізовано питання щодо адміністративно-правового механізму захисту прав громадян у міграційній діяльності органів та підрозділів Державної міграційної служби України.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий механізм, звернення громадян, етична поведінка, адміністративно-правові засоби захисту громадян, адміністративна відповідальність, адміністративно-правові гарантії.

В статье проанализированы вопросы административно-правового механизма защиты прав граждан в миграционной деятельности органов и подразделений Государственной миграционной службы Украины.

**Ключевые слова:** административно-правовой механизм, обращения граждан, этическое поведение, административно-правовые средства защиты граждан, административная ответственность, административно-правовые гарантии.

The article analyzes the issue of administrative and legal mechanism for the protection of human rights in the migration of departments of the State Migration Service of Ukraine.

**Key words:** administrative and legal framework addresses of citizens, ethical behavior, administrative and legal protection of citizens, administrative responsibility, administrative and legal safeguards.

Розглядаючи питання адміністративно-правового механізму захисту прав громадян у міграційній діяльності органів та підрозділів Державної міграційної служби України, необхідно зазначити, що юридичний механізм захисту прав і свобод людини і громадянина – це система засобів і методів, які створюють необхідні умови поваги до прав і свобод громадян, які приймають участь у міграційних процесах.

Є загальноприйняті засоби адміністративно-правового захисту громадян. Вони реалізуються через діяльність судової системи і правоохоронних органів, виконання Закону України «Про звернення громадян» та здійснення управлінського контролю.

Порівняння кількості звернень громадян за захистом своїх прав до адміністративних органів із кількістю звернень до судових та правоохоронних органів свідчить про значну перевагу адміністративної діяльності.

Так протягом дев'яти місяців 2016 р. на телефон «гарячої лінії» Головного управління Державної міграційної служби України в Донецькій області надійшло 1737 дзвінків, зареєстровано понад 800 письмових звернень громадян, тоді як за цей же час надійшло всього 29 адміністративних позовів, які розглядаються у судах.

Таким чином, правореалізаційна (виконавча та правозастосовча) функція Державної міграційної служби України є основною та впливовішою формою захисту прав громадян у міграційних процесах. Ця функція полягає у конкретизації та виконанні нормативно-правових актів, а також у практичній діяльності органів та підрозділів Державної міграційної

служби України щодо реалізації своїх повноважень. Це діяльність щодо створення необхідних умов для дотримання законності у процесі виконання функцій держави з питань реалізації міграційної політики, а також відповідна корекція діяльності у процесі зворотного зв'язку.

Практика та аналіз показують, що у процесі створення необхідних умов для виконання функцій Державної міграційної служби України, виключаючи технічний складник, на перше місце виходить етична поведінка співробітників та рівень їх функціональної підготовленості.

Від якості праці співробітників служби, від готовності спеціалістів правильно організувати надання адміністративних послуг громадянам залежить дотримання прав значної кількості людей.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI правом видання наказів, які мають характер нормативно-правових, наділені тільки міністерства України. Такі накази повинні бути зареєстровані в Міністерстві юстиції України та є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності та громадянами [1].

Положенням Про Державну міграційну службу України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360, передбачено, що ДМС України у межах повноважень, передбачених законом, на основі та на виконання

Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, наказів МВС видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує і контролює їх виконання [2]. У статті є спроба проаналізувати можливість через саме такий (організаційно-розпорядчий) механізм організувати захист прав громадян. Варто зазначити, що ДМС здійснює свої повноваження безпосередньо і через утворені в установленому порядку територіальні органи та територіальні підрозділи.

Так, за дев'ять місяців протягом 2016 р. до територіальних органів від ДМС надійшло понад 25 вказівок щодо організації діяльності співробітників територіальних органів та територіальних підрозділів Державної міграційної служби України.

Важко переоцінити значення методичних рекомендацій, роз'яснень, доручень, інформаційних листів, які застосовуються у Державній міграційній службі. І хоча їх правова природа не визначена, в ланцюгу «закон – постанова – нормативна інструкція» їм практично не відведене місце, на практиці саме такими адміністративними актами здійснюється конкретний захист прав громадян.

Американці говорять: «Сила дрібниць – у тому, що їх багато». Правозастосовча практика різноманітна, життєвих ситуацій – нескінченна кількість, і заповнений цей «простір» саме управлінською діяльністю апарату, територіальних органів і підрозділів Державної міграційної служби України. Від якості цієї роботи значною мірою залежить ступінь правового захисту громадян.

Взяти, наприклад, регулювання питання видачі паспорту громадянина України особам, які не досягли шістнадцятирічного віку. Попередня практика надання цієї адміністративної послуги передбачала необхідність згоди обох батьків, причому вираженої в нотаріальній формі. Це вимагало певних організаційних, часових і матеріальних витрат громадян. Зазначенням від 11 червня 2015 р. ДМС роз'яснила, що згода другого з батьків не потрібна, тим самим значно полегшилось отримання адміністративної послуги. Ця управлінська дія є конкретним прикладом захисту прав громадян.

Класичним прикладом захисту прав громадян є активна законотворча діяльність Державної міграційної служби України щодо внесення змін у ст. 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [3]. Під час оформлення закордонних паспортів громадянина України для виїзду за кордон органи, які їх оформлювали, вимушені були проводити роботу щодо перевірки заявників за обліками органів внутрішніх справ. На практиці це призводило до серйозної бюрократизованості, залежності від адміністративних органів, які не мають стосунку до цього виду адміністративної діяльності, порушення термінів, необґрунтованих відмов і порушень прав громадян. Урегулювання цього питання на законодавчому рівні дало змогу значно спростити надання масової адмі-

ністративної послуги з оформлення паспорту громадянина України для виїзду за кордон та значно поліпшити якість оформлення.

Сьогодні суб'єкт права – це особа, організація чи специфічні соціальні утворення, у тому числі й держава, за якими право визнає здатність бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. У своєму функціональному поєднанні всі суб'єкти владних повноважень, які беруть участь у здійсненні заходів у суспільному управлінні, утворюють державний апарат, який за своєю сутністю становить сукупність державних органів, їх ланок і підрозділів, уповноважених здійснювати державну владу та управління, які спираються у своїй діяльності на можливість застосування примусу [4].

Водночас суб'єкт адміністративного права – це учасники суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [5].

Суб'єктом можуть бути всі, кому норми адміністративного права надають повноваження і на кого вони покладають визначені обов'язки щодо здійснення управлінських функцій [6]. Д.Н. Бахрах стверджує, що суб'єктами адміністративного права потрібно визнати учасників управлінських відносин, які адміністративно-правовими нормами наділені правами і обов'язками, здатністю вступати в адміністративні правовідносини. Правовідносини, вважає він, є основним каналом реалізації правових норм, тому носій прав і обов'язків стає суб'єктом правовідносин [7]. В.К. Колпаков вважає, що суб'єкт адміністративного права має потенційну здатність вступати в адміністративні правовідносини. [8]. В.К. Шкарупа зазначає, що суб'єкти адміністративного права можуть бути індивідуальними (громадяни, іноземці, особи без громадянства) та колективними (державні і недержавні організації) [9].

Отже, суб'єкт адміністративного права – це самостійна, незалежна в межах закону правова особа (індивід, організація), якій властиві особисті інтереси, цілі, воля (проявляється в адміністративній правосуб'єктності) та яка має здатність вступати в адміністративно-правові відносини.

На наш погляд, перелік суб'єктів адміністративно-правового захисту прав громадян у міграційній діяльності України залежить від предмету правового регулювання цієї сфери. У систему суспільних відносин, які становлять предмет сучасного українського адміністративного права, все більше вчених вважають за необхідне включити відносини, які виникають у процесі управлінської та організаційної діяльності публічної адміністрації, до яких можна віднести і відносини надання адміністративних послуг; при правоохоронній діяльності відповідних суб'єктів (відносини, пов'язані з охороною та захистом прав громадян, притягненням до адміністративної або дисциплінарної відповідальності); у процесі адміністративного судочинства.

Територіальні підрозділи Державної міграційної служби України проводять постійний моніторинг

дотримання адміністративно-правового захисту громадян. Так, наприклад, у процесі управлінської діяльності з'ясувався досить різний підхід співробітників підрозділів Централізованого оформлення документів до оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон замість втраченого. Існувала практика вимоги довідки з органів внутрішніх справ про те, що заявник туди звертався з приводу втрати паспорта. Вказівкою Головного управління Державної міграційної служби України в Донецькій області від 29 липня 2016 р звернено увагу на стандарт дій за цією процедурою. Таким чином, цим адміністративним актом конкретизована правозастосовча діяльність структурних та територіальних підрозділів Головного управління, а громадяни отримали можливість отримання якісної адміністративної послуги без зайвих бюрократичних запобігань.

Варто зазначити, що термін «захист» перекладається як охорона, заступництво; відстоювання чийось інтересів; місце, предмет, споруда, де можна захиститися від кого— або чого-небудь. У свою чергу, термін «забезпечення» – надання нормальних для життя матеріальних засобів, необхідних для діяльності, функціонування чого-небудь; охорона кого-, чого-небудь від небезпеки.

Адміністративно-правові засоби захисту прав громадян у міграційній діяльності Державної міграційної служби України потребують відповідного вдосконалення та розвитку. Це, на думку В.Б. Авер'янова, потребує не тільки рішучого подолання негативних наслідків тривалого ігнорування колишньою радянською адміністративно-правовою наукою проблем прав людини під час визначення сутності, предмету і методу адміністративного права, а й активного сприйняття зарубіжних доктрин і практики забезпечення демократичних стосунків органів публічної адміністрації із громадянами [10].

Практика роботи, зміни в законодавстві, розвиток суспільства показують, що адміністративно-правові засоби захисту прав громадян у міграційній діяльності Державної міграційної служби України потребують постійного вдосконалення та розвитку.

Кожна галузь права має власні особливості правового регулювання, якими зумовлено характер відповідних галузевих правовідносин. Адміністративним правовідносинам притаманне підпорядкування однієї (керованої) сторони іншій стороні (керівній) [11]. Саме це відбувається у процесі здійснення діяльності із забезпечення захисту прав мігрантів Державною міграційною службою України, при цьому модель дії суб'єктів урегульовано адміністративно-правовими нормами – тож правовідносини, які при цьому виникають, за галузеву ознакою також є адміністративними. Особливості адміністративних правовідносин полягають насамперед у тому, що в них завжди беруть участь органи державної виконавчої влади (публічної адміністрації) або їх представники, яких наділено повноваженнями державно-владного характеру. Конфлікти, спори, які виникають між сторонами таких правовідносин, зазвичай вирішують в адміністративному (несудо-

вому) порядку, шляхом власного одностороннього розпорядження.

У зв'язку із внесенням змін до Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання (далі – Порядок), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2012 р. № 251 у частині закріплення обов'язку іноземців або осіб без громадянства щодо обміну посвідки на постійне проживання у місячний строк після досягнення 25– або 45-річного віку, на практиці виникають певні складнощі, пов'язані з механізмом запровадження зазначеної норми у часі.

Наразі рішенням Конституційного Суду України (справа про зворотню дію у часі законів та інших нормативно-правових актів) від 9 лютого 1999 р. встановлено, що за загальною визначеною принципом права закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії у часі. Цей принцип закріплений у частині першій статті 58 Конституції України, за якою дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється зі втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце.

Враховуючи той факт, що відповідно до нової редакції Порядку обмін посвідки на постійне проживання у разі досягнення 25– або 45-річного віку повинен бути здійснений особою не пізніше, ніж через місяць з моменту досягнення відповідного віку, а попередньою редакцією Порядку строки обміну не було врегульовано, а також не було закріплено поняття «недійсний документ», відкритим залишається питання, чи поширюється дія зазначеної норми на осіб, які досягли 25– або 45-річного віку та не здійснили обмін посвідки на постійне проживання до прийняття останньої редакції Постанови, тобто до події факту, під час якого вони настали або мали місце.

Натомість Конституція України, закріпивши частиною 1 статті 58 положення щодо неприпустимості зворотної дії в часі законів, інших нормативно-правових актів, водночас передбачає їх зворотню дію в часі у разі, коли вони пом'якшують або скасовують юридичну відповідальність особи, що є загально-визначеним принципом права. Тобто щодо юридичної відповідальності застосовується новий закон чи інший нормативно-правовий акт, що пом'якшує або скасовує відповідальність особи за вчинене правопорушення під час дії нормативно-правового акта, яким визначалися поняття правопорушення і відповідальність за нього.

Неоднозначне трактування вказаної норми може призвести до порушення прав осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності за несвоєчасний обмін посвідки на постійне проживання.

Під час реалізації окремих положень законодавства, яке регламентує правовий статус іноземців, територіальні підрозділи ДМС все частіше стикаються із ситуаційними проблемами, які потребують

додаткових роз'яснень та відповідного управлінського (адміністративного) реагування.

Відповідно до вимог частини 2 пункту 4 статті 16 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземці та особи без громадянства, яким не виповнилося вісімнадцяти років, звільняються від реєстрації у пунктах пропуску при в'їзді на територію України. Водночас на практиці виникають ситуації, коли неповнолітній іноземець, перетнувши державний кордон України, звертається за отриманням адміністративної послуги вже після виповнення вісімнадцяти років [12]. У цьому разі постає питання, з якого моменту слід обчислювати строки перебування зазначеної категорії іноземців. Чи є необхідність притягувати до адміністративної відповідальності зазначену категорію осіб за порушення вимог частини 1 статті 203 КУпАП після досягнення вісімнадцятирічного віку іноземцем під час перебування на території України?

На підставі вищезазначеного можна зробити дійти висновків, що практика управлінської діяль-

ності апарату, територіальних органів і підрозділів Державної міграційної служби дає змогу виявити основні напрями їх роботи щодо забезпечення реалізації охорони та захисту конституційних прав, свобод і законних інтересів особи, такі як:

- постійний моніторинг службою стану надання адміністративних послуг;
- підтримка зворотного зв'язку із заявниками, яким надаються відповідні послуги;
- корекція управлінської діяльності відповідно до перших двох напрямів;
- формування комплексного підходу до проблеми подальшого зміцнення законності та усунення негативних факторів, що ускладнюють реалізацію прав і свобод громадян.

Сутність адміністративно-правових гарантій полягає в ефективному практичному здійсненні органами та підрозділами Державної міграційної служби України публічного управління у відповідності до законів і підзаконних актів країни, та постійному удосконаленні цієї системи.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – Ст. 15.
2. Про затвердження положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. – 2014.
3. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України 21.01.1994 р. № 3857-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – Ст. 6.
4. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін. / За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – 432 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах. – Том 1. Загальна частина / [ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 189.
6. Овсянко Д.М. Адміністративное право: учебное пособие / под ред. Г.А. Туманова. – М. : Юрист, 1997. – С. 26.
7. Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права / Бахрах Д.Н. – М. : Норма, 2008. – С. 7.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 74.
9. Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України : навчальний посібник / Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – С. 41.
10. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер'янова, К. : Науково-видавниче підприємство «Видавництво «Наукова думка» НАН України», 2007. – С. 129.
11. Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права / Бахрах Д.Н. – М. : Норма, 2008. – С. 7.
12. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – Ст. 16.