

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.30.132854>

М. А. Баламуш, канд. юрид. наук, старший викладач
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА, ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ: СПІВВІДНОШЕННЯ ТА СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ

В статті аналізується зміст та проводиться порівняльна характеристика понять «державна міграційна політика», «державне управління» і «публічне адміністрування» у сфері міграції. Висвітлюються особливості статусу Державної міграційної служби України як суб'єкта державної міграційної політики, державного управління і публічного адміністрування у сфері міграції.

Ключові слова: міграційна політика, суб'єкти міграційної політики, державне управління у сфері міграції, публічне адміністрування у сфері міграції.

Постановка проблеми. В Україні активно розвивається та вдосконалюється міграційно-правове регулювання. Обумовлено це декількома чинниками. По-перше, питання міграції як ніколи турбують сьогодні країни Європи, адже спонтанна, неконтрольована і не завжди легальна міграція негативно позначається на соціально-економічному добробуті населення європейських країн, змінює зміст цінностей в національно-культурній сфері та іноді є одним із факторів збільшення злочинності в цих країнах. По-друге, з окремих питань національне законодавство України і сьогодні суттєво відстає від європейських стандартів у сфері міграції, хоча останні двадцять п'ять років його неодноразово змінювали та вдосконалювали. По-третє, міграційне право є правовим інститутом адміністративного права (більшість адміністративістів його розглядають саме в такому статусі), а тому суттєві зміни, що відбуваються в системі адміністративного права, автоматично тягнуть за собою і зміни в міграційно-правовому регулюванні (виникнення і розвиток публічно-сервісних відносин, нові підходи щодо організації внутрішньо-управлінської діяльності в міграційних органах, тощо).

В Україні існує багато владних суб'єктів, які реалізують свої повноваження у сфері міграції. При цьому, одні органи державної влади формують міграційну політику в країні, а інші – реалізують цю політику в межах повноважень, що були їм надані Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. До того ж суттєво змінилися: 1) внутрішньо-управлінська діяльність в системі міграційних органів (наприклад, був створений окремий орган в системі центральних органів виконавчої влади, який займається виключно питаннями формування і реалізації державної міграційної політики); 2) набір правового інструментарію зовнішньо-організуючої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері міграції (наприклад, надання адміністративних послуг стало одним із пріоритетних напрямів діяльності міграційних органів).

Отже дослідження суб'єктів державної міграційної політики, державного управління і публічного адміністрування у сфері міграції є важливим і одночасно актуальним завданням сучасної юридичної науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні питання міграційного права та міграційного режиму досліджувались у працях І. К. Василенко,

О. О. Воронятнікова, С. Ф. Константінова, О. В. Кузьменко, Т. П. Мінки, В. І. Олефіра та інших науковців. Слід відзначити, що теоретичні напрацювання вчених в основному були зосереджені на висвітленні проблем правозастосовної діяльності органів державної влади, які реалізують міграційну політику в Україні, та на розкритті проблем у сфері кодифікації національного міграційного законодавства, тоді як питання змістовного наповнення понять «державне управління» і «публічне адміністрування» у сфері міграції та їх співвідношення з поняттям «державна міграційна політика», залишалися поза увагою науковців.

Метою статті є аналіз змісту та співвідношення понять «державна міграційна політика», «державне управління» і «публічне адміністрування» у сфері міграції, а також характеристика повноважень Державної міграційної служби як суб'єкта міграційної політики, державного управління і публічного адміністрування у сфері міграції.

Виклад основного матеріалу. У системі права України, яка розвивається сьогодні під впливом євроінтеграційних процесів, відбуваються зміни, що суттєво впливають на її структурний поділ та позначаються на процесах формування категоріального апарату юридичної науки. Ці зміни торкаються і міграційно-правового регулювання.

Міграційні відносини виникають у зв'язку з переміщенням фізичних осіб в межах одного адміністративно-територіального утворення, або ж між ними. Тобто міграційні відносини охоплюють собою не тільки сам факт переміщення, а й всі дії, які передують цьому факту (отримання візи, паспортних або виїзних документів, тощо). Таким чином, міграційні відносини регулюються сьогодні різними галузями законодавства (конституційним, адміністративним, кримінальним і ін.). Більшість науковців зі спеціальності адміністративне право і процес, які досліджують правове регулювання суспільних відносин у сфері міграції, вважають, що це правове регулювання за своєю суттю є адміністративно-правовим, а тому міграційне право характеризують як правовий інститут адміністративного права України (Т. П. Мінка, В. І. Палько, С. С. Саїв, В. М. Снігур та ін.) [1, с. 91].

Всі визначення поняття «державна міграційна політика», які представлені в юридичній літературі, можна поділити на три групи:

- державна міграційна політика це вплив держави на міграційні процеси шляхом їх врегулювання у вузькому та широкому сенсах (наприклад, В. М. Моїсеєнко) [2]. В чому ж полягає «широке та вузьке врегулювання» міграційних процесів, на жаль, автори не конкретизують;

- державна міграційна політика являє собою систему (сукупність) заходів, які здійснюються державою чи недержавними установами (наприклад, І. В. Івахнюк, О. В. Кокорева, В. І. Олефір та ін.) [3; 4; 5]. На жаль, в таких визначеннях не акцентується увага на змісті тих заходів, які держава безпосередньо здійснює у зазначеній сфері;

- державна міграційна політика це комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, з використанням яких держава цілеспрямовано впливає на регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного складу міграційних потоків та їх структури у сфері державного управління (наприклад, О. А. Малиновська, С. О. Мосьондз та ін.) [6; 7]. Саме такі визначення, на нашу думку, і розкривають зміст державної міграційної політики в Україні.

Проблемними в науці адміністративного права залишаються поняття «державне управління» та «публічне адміністрування». Переконані, що найближчим часом ця проблема ні на теоретичному, ні на законодавчому рівнях вирішена не буде. Погоджуємося з тими науковцями (В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, В. О. Орлова і ін.), які вважають, що «державне управління» як категорія адміністративного права звузила сферу свого використання та вживається, як правило:

- при характеристиці внутрішньо-організаційних зв'язків в системі органів виконавчої влади, наприклад, між Прем'єр Міністром України та головами місцевих державних

адміністрацій чи між центральними органами виконавчої влади та регіональними органами центральної виконавчої влади;

– при характеристиці внутрішньо-організаційних зв'язків всередині органів державної влади, наприклад, між різними підрозділами в міністерстві, державному агентстві, державній інспекції, прокуратурі, СБУ і інших державних органів.

Форми зовнішнього прояву діяльності органів державної влади різноманітні – контроль, моніторинг, нагляд, прийняття норм права, тлумачення правових норм, розгляд скарг та справ про адміністративні правопорушення (юрисдикційна діяльність), тощо. Виникнення в адміністративному праві нової категорії «публічне адміністрування», вимагає уточнення її змісту, сфери використання і співвідношення з іншими вищеперерахованими поняттями. Наука адміністративного права намагається «переварити» новоутворену категорію та узгодити її з іншими поняттями, але поки що не має в цьому напрямі якихось позитивних результатів.

Погоджуємося з тими науковцями, які пов'язують поняття «публічне адміністрування» виключно із зовнішньо-організуючою діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник). Також погоджуємося з тими науковцями, які вважають, що поняттям «публічне адміністрування» не можна охоплювати всю без виключення зовнішньо-організуючу діяльність органів виконавчої влади (О. І. Миколенко), адже органи виконавчої влади окрім надання послуг публічного характеру, здійснюють правотворчу, контрольно-наглядову, правоохоронну і юрисдикційну діяльності, які, на нашу думку, мають свою специфіку, що не дозволяє їх у сукупності охарактеризувати одним терміном «публічне адміністрування».

Таким чином, вважаємо, що державне управління і публічне адміністрування є засобами реалізації державної міграційної політики в Україні, кожен з яких має свою специфіку як у змістовному наповненні, так і в проявах у реальному житті.

Державне управління у сфері міграції це внутрішньо-організаційна управлінська діяльність, яка здійснюється в основному в міграційних органах України, а саме, в Державній міграційній службі України.

Публічне адміністрування у сфері міграції це зовнішньо-організуюча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка пов'язана з реалізацією прав і свобод людини і громадянина і з наданням адміністративних послуг громадянам України, іноземцям та особам без громадянства. До публічного адміністрування у сфері міграції не відносяться правотворча, юрисдикційна, контрольно-наглядова та правоохоронна діяльності.

Отже, до суб'єктів державної міграційної політики відносяться державні органи та органи місцевого самоврядування, які, по-перше, формують міграційну політику в Україні, по-друге, реалізують її у своїй діяльності.

Серед суб'єктів, які формують державну міграційну політику в Україні, особливе місце займають Верховна Рада України, Президент України і Кабінет Міністрів України. Саме ці органи у межах своїх повноважень врегульовують основні міграційні процеси в країні, видають нормативно-правові акти у сфері міграції та забезпечують захист прав та свобод людини і громадянина з питань міграції. До суб'єктів, які формують державну міграційну політику в Україні, відносяться також Міністерство закордонних справ України (далі – МЗС України) і Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС України).

Перелік суб'єктів, які безпосередньо реалізують державну міграційну політику в Україні, є доволі чисельним. До таких органів відносяться не тільки вже згадані нами Кабінет Міністрів України, МЗС України та МВС України, а й інші органи державної влади. Наприклад, контроль за дотриманням міграційного законодавства з питань протидії організованим формам нелегальної міграції здійснюють Національна поліція, Адміністрація Державної прикордонної служби України, СБУ, Служба зовнішньої розвідки і ін.

Основним же центральним органом державної виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, є Державна міграційна служба України¹. Державна міграційна служба України є не тільки суб'єктом реалізації державної міграційної політики в Україні, а й головним суб'єктом державного управління та публічного адміністрування у сфері міграції. Тому детальніше хотілося б зупинитись на характеристиці особливостей внутрішньо-організаційної (державне управління) та зовнішньо-організаційної діяльності (публічне адміністрування) Державної міграційної служби України.

До внутрішньо-організаційних повноважень Державної міграційної служби України можна віднести наступні: веде облік осіб, які отримали або які претендували на отримання статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, осіб, які набули (припинили) громадянство України, та осіб, яким надано (скасовано) дозвіл на імміграцію в Україну, на всіх етапах проведення відповідних процедур; забезпечує створення, удосконалення, розвиток, супроводження та підтримку функціонування Єдиного державного демографічного реєстру, Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами, Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, розпорядником яких є ДМС; здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління ДМС, тощо.

До публічного адміністрування можна віднести наступні повноваження Державної міграційної служби України: здійснює у межах компетенції провадження з питань прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України; приймає відповідно до законодавства рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України; здійснює оформлення і видачу документів для тимчасового або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі; приймає рішення про визнання іноземців та осіб без громадянства біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; надає адміністративні послуги відповідно до закону, тощо.

Як бачимо, значна частина повноважень, які відносяться до сфери публічного адміністрування, реалізується в межах публічно-сервісних відносин. Це відносини, що виникають у зв'язку із реалізацією прав і свобод людини та громадянина, а також реалізації прав організацій, що звернулись в органи державної влади чи до органів місцевого самоврядування. Варто зазначити, що обсяг публічно-сервісних повноважень Державної міграційної служби України, достатньо широкий і саме ці повноваження є пріоритетними у діяльності органу. При цьому, не слід забувати про правотворчі, контрольно-наглядові та юрисдикційні повноваження Державної міграційної служби України, які виникають при реалізації державної міграційної політики в Україні. Так, Державна міграційна служба України:

- видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує і контролює їх виконання;
- складає протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені частиною четвертою статті 185-3 КУпАП;
- розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням міграційного законодавства (статті 200, 201, частина перша статті 203, статті 203-1, 204, 205, 206 КУпАП).
- контролює дотримання органами реєстрації законодавства з питань реєстрації місця проживання фізичних осіб;
- здійснює державний контроль за дотриманням законодавства у сферах міграції, громадянства, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів у передбачених законодавством випадках.

¹ Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-p?nreg=360-2014-%EF&find=1&text=%E2%E8%E4%E0%BA&x=5&y=6#w11>. Назва з екрана.

Висновки. На підставі проведеного аналізу можна зробити наступні висновки.

Державна міграційна політика є комплексом правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, за допомогою яких держава впливає на міграційні процеси в Україні. Державне управління і публічне адміністрування є засобами реалізації державної міграційної політики в Україні, кожен з яких має свою специфіку як у змістовному наповненні, так і в проявах у реальному житті.

Державне управління у сфері міграції це внутрішньо-організаційна управлінська діяльність, яка здійснюється в основному в міграційних органах України, а саме, в Державній міграційній службі України.

Публічне адміністрування у сфері міграції це зовнішньо-організуюча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка пов'язана, як правило, з реалізацією прав і свобод людини та громадянина і з наданням адміністративних послуг громадянам України, іноземцям та особам без громадянства. До публічного адміністрування у сфері міграції не відносяться правотворча, юрисдикційна, контрольно-наглядова та правоохоронна діяльності.

До суб'єктів державної міграційної політики відносяться державні органи та органи місцевого самоврядування, які, по-перше, формують міграційну політику в Україні (наприклад, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України і ін.), по-друге, реалізують міграційну політику у своїй діяльності (Адміністрація Державної прикордонної служби України, СБУ і ін.). Основним же центральним органом державної виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері міграції, є Державна міграційна служба України. Державна міграційна служба України є також суб'єктом державного управління і публічного адміністрування у сфері міграції.

Список літератури

1. Баламуш М. А. Міграційний режим в Україні (адміністративно-правовий аспект) [Текст] : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. А. Баламуш ; Запорізький національний університет. – Запоріжжя, 2017. – 206 с.
2. Моисеенко В. М. Внутренняя миграция населения [Текст] / В. М. Моисеенко. – М. : ТСИС, 2004. – 284 с.
3. Ивахнюк И. В. Международная трудовая миграция [Текст] : учебное пособие / И. В. Ивахнюк. – М. : ТЕИС, 2005. – 288 с.
4. Кокорєва О. В. Міграційна політика в системі економічної безпеки національної економіки [Текст] / О. В. Кокорєва // Вісник Донецького національного університету. Серія: «Економіка і право». – 2010. – Вип. 2. – Т. 1. – С. 172-177.
5. Олефір В. І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) [Текст]: дис. ...д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. І. Олефір ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2005. – 497 с.
6. Малиновська О. А. Управління зовнішніми міграціями в контексті європейської інтеграції України [Текст]: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / О. А. Малиновська ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2005. – 32 с.
7. Мосьондз С. О. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект) [Текст] : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. О. Мосьондз ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2003. – 199 с.
8. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-p?nreg=360-2014-%EF&find=1&text=%E2%E8%E4%E0%BA&x=5&y=6#w11>. – Назва з екрана.

Стаття надійшла 25.05.2018 р.

М. А. Баламуш, канд. юрид. наук, ст. преподаватель
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ: СООТНОШЕНИЕ И СУБЪЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Резюме

В статье анализируется содержание и проводится сравнительная характеристика понятий «государственная миграционная политика», «государственное управление» и «публичное администрирование» в сфере миграции. Раскрываются особенности статуса Государственной миграционной службы Украины как субъекта государственной миграционной политики, государственного управления и публичного администрирования в сфере миграции.

Ключевые слова: миграционная политика, субъекты миграционной политики, государственное управление в сфере миграции, публичное администрирование в сфере миграции.

M. A. Balamush, Candidate of Juridical Sciences, Senior Lecturer
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

STATE MIGRATION POLICY, STATE MANAGEMENT AND PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF MIGRATION: RELATIONSHIPS AND REALIZATION SUBJECTS

Summary

The article analyzes the content and compares the characteristics of the concepts of «state migration policy», «public administration» and «public administration» in the field of migration. The peculiarities of the status of the State Migration Service of Ukraine as a subject of the state migration policy, public administration and public administration in the field of migration are highlighted.

Key words: migration policy, subjects of migration policy, state management in the field of migration, public administration in the field of migration.