**Міністерство внутрішніх справ України**

НаціональнА академія внутрішніх справ

На правах рукопису

УДК 351.756; 35.075

**ВОРОНЯТНІКОВ Олександр Олександрович**

**«АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ»**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

**Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук**

**Науковий керівник:**

доктор юридичних наук, професор

Кузьменко Оксана Володимирівна

**Київ 2012**

**З М І С Т**

**ВСТУП……………………………………………………………………………….3**

**РОЗДІЛ І. Генезис становлення та розвитку органів міграційного контролю…………………………………………………………………………...11**

1.1 Історичний процес становлення та розвитку органів міграційного контролю……………………………………………………………………………11

1.2 Розвиток органів міграційного контролю в період СРСР…………………...25

1.3 Український період розвитку органів міграційного контролю……………...40

1.4 Місце Державної міграційної служби України як центрального органу виконавчої влади в системі публічної адміністрації……………………………..52

Висновки до розділу І……………………………………………………………...68

**РОЗДІЛ ІІ. Структура адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України……………………………………………………..71**

2.1 Поняття адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби та його елементи……………………………………………………………………71

2.2 Права та обов’язки Державної міграційної служби України………………..82

2.3 Юридична відповідальність Державної міграційної служби України…….129

Висновки до розділу ІІ……………………………………………………………166

**РОЗДІЛ ІІІ. Шляхи вдосконалення діяльності Державної міграційної служби України…………………………………………………………………..168**

3.1 Міжнародний досвід щодо діяльності органів міграційного контролю…..168

3.2 Удосконалення системи надання адміністративних послуг в діяльності Державної міграційної служби України…………………………………………188

Висновки до розділу ІІІ…………………………………………………………...209

**Висновки………………………………………………………………………….211**

**Список використаних джерел………………………………………………….214**

**ВСТУП**

**Актуальність теми.** Кожна держава світу стикається з таким соціальним явищем, як міграція, а відтак і з проблемами, що ним породжуються. Міграційні процеси у широкому розумінні, крім переселень, охоплюють всі види переміщень населення в просторі – сезонні, епізодичні, маятникові. Вони являють собою масові переміщення населення через кордони тих чи інших територій будь-якої тривалості, регулярності й цивільної спрямованості зі зміною місця проживання назавжди або на більш-менш тривалий час, а при маятникових міграціях – і без таких змін.

Питання регулювання міграційних процесів гостро стоїть для більшості країн світу. Тому кожна держава створює спеціальні органи, для координації рівня міграції. В Україні таким органом є Державна міграційна служба України, яка утворена для формування та реалізації державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній міграції, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Дана служба у своїй роботі забезпечує взаємодію та координацію діяльності органів публічної адміністрації, компетенція яких розповсюджується на сферу міграції, забезпечення реалізації державної міграційної політики України, розвитку співпраці з міжнародними організаціями, які здійснюють свою діяльність у міграційній сфері, та міграційними службами інших країн.

Так, за перше півріччя 2012 року до Державної міграційної служби України звернулися 828 іноземців та осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями, чи особами, які потребують захисту, і лише 37 іноземців та осіб без громадянства визнані такими, що потребують додаткового захисту. Станом на 01 вересня 2012 року на території України проживає 2435 офіційно визнаних біженців із 47 країн світу[[1]](#footnote-1).

Треба зауважити, що хоча дана служба є новоствореною, вона має значні прогалини в сфері правового регулювання міграційних процесів. На сьогодні багато державних органів влади виконують однотипні обов’язки у сфері міграції, та досить часто їх повноваження дублюють один одного. Не неефективною є система адміністративно-правових засобів у сфері міграції. Чітко не визначено правовий статус підрозділу міліції міграційного контролю та її підпорядкованість щодо Державної міграційної служби України. Відносини у вказаній сфері регулюються великою кількістю нормативно-правових актів, які нескоординовані між собою, несистематизовані, а у деяких випадках їх приписи та положення суперечать одні одним.

Із огляду на викладене, вбачається нагальна потреба у дослідженні змісту, особливостей діяльності Державної міграційної служби України, розроблення на цій основі відповідних пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення національного законодавства, яким регулюються відносини у досліджуваній сфері, упорядкування організаційно-структурних формувань та вдосконалення механізму їх взаємодії.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці провідних учених у галузі адміністративного права та процесу та інших наук, зокрема: В.Б. Авер’янова, Д.М. Бахраха, К.С. Бельського, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.М. Колодія, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, А.П. Коренєва, Б.О. Костенка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.Я. Малиновського, Р.С. Мельника, С.О. Мосьондза, В.І. Олефіра, М.М. Тищенка, В.П. Тимощука С.Б. Чеховича та інших.

Науковий доробок вітчизняних дослідників дає змогу зорієнтуватись у визначеній проблемі, але на сьогодні питанню дослідження адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України присвячено недостатньо уваги у монографічних дослідженнях та наукових працях.

Таким чином, питання адміністративно-правового статусу спеціального органу, який регулює міграційні процеси в нашій країні на теоретичному рівні досліджено недостатньо, наявні прогалини у нормативно-правовому регулюванні досліджуваного явища, а відтак, назріла необхідність проведення комплексного правового дослідження адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України, що і зумовило вибір теми дисертаційного дослідження.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано відповідно до Указу Президента України від 30.05.2011 № 622/2011 «Про Концепцію державної міграційної політики», Указу Президента України від 09 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010-2014 років, зазначених в наказі МВС від 29 липня 2010 №347; плану проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт [Національної академії внутрішніх справ](http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CGIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.lvduvs.edu.ua%2F&ei=_tUoUN2QM9D34QTWvYG4Bw&usg=AFQjCNEDiaGLwaq_Fz9ktEV69pTJ8V0rbg&sig2=YC3nuULnhw2d2OcxBF9MUg) на 2012 рік.

Тема дисертації затверджена вченою радою Національної академії внутрішніх справ 21 червня 2011 р. (протокол № 15). Тема дослідження розглянута і схвалена у 2012 році відділенням державно-правових наук і міжнародного права Академії правових наук України (п. 859).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* роботи полягає у визначенні сутності, змісту й особливостей адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України, а також у виробленні пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення її діяльності і підвищення ефективності практичної реалізації.

Згідно з поставленою метою, основними *завданнями* дослідженняє такі:

- дослідити історичний процес становлення та розвитку спеціальних органів в сфері міграції;

- розглянути місце Державної міграційної служби України як центрального органу виконавчої влади в системі публічної адміністрації;

- здійснити аналіз національного законодавства, яким регулюються відносини у сфері міграції та виробити пропозиції з його вдосконалення;

- визначити поняття адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби та його елементи;

- розкрити зміст прав та обов’язків Державної міграційної служби України;

- визначити особливості юридичної відповідальності Державної міграційної служби України;

- дослідити зміст та особливості адміністративних послуг, які надаються Державною міграційною службою України;

- дослідити досвід держав світу щодо діяльності спеціальних органів в сфері міграції, та перспективи імплементації міжнародного досвіду у національну практику.

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають в сфері міграційних процесів.

*Предмет дослідження* становить адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби України.

*Методи дослідження.* Методологічну основу дисертаційної роботи є різноманітні наукові методи, які були використані у комплексі із тим, щоб забезпечити достовірність знань, вирішення поставлених завдань й обґрунтованість зроблених висновків та сформульованих рекомендацій. До числа відповідних наукових методів відносяться наступні: *історико-правовий* – дав змогу розглянути процес виникнення та розвитку діяльності органів міграційного контролю (підрозділи 1.1; 1.2; 1.3); *діалектичний* – з метою дослідження теоретичних і нормативних положень щодо адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України (у всіх розділах); *класифікації та групування* – задля диференціації прав, обов’язків та юридичної відповідальності (підрозділи 2.2; 2.3); *структурно-функціональний* – для дослідження специфіки діяльності публічної адміністрації у досліджуваній сфері (підрозділи 1.4; 2.1); *порівняльно-правовий* – з метою співставлення діяльності органів міграційного контролю в Україні та зарубіжних країнах, а також вироблення у результаті такого співставлення пропозицій щодо перспектив розвитку діяльності досліджуваного органу (підрозділ 3.1); *статистичний та документального аналізу* – задля узагальнення емпіричної інформації, що стосується дисертаційного дослідження (підрозділи 2.2, 2.3., 3.2).

Комплексне використання вказаних загальнонаукових та юридично-галузевих методів забезпечило дослідження особливостей адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України та вирішення теоретичних і практичних завдань, що були поставлені автором.

*Емпіричну основу досліджень становить:* а) статистичні дані Державного комітету статистики, Державної міграційної служби України за 2010 – 2012 роки; б) дані щодо практичної діяльності Державної міграційної служби України; в) правова публіцистика, довідкові видання.

*Нормативною основою* *роботи* є Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти органів виконавчої влади, якими регулюються питання адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку концептуально нових положень та висновків, зокрема:

*вперше:*

– виокремлено історичні етапи становлення та розвитку органів міграційного контролю. А саме: I етап – часи від виникнення Київської Русі до Імперської епохи (Х–ХХ ст.); ІІ етап розвитку органів міграційного контролю є Радянський період (1917-1990 роки); ІІІ етап – Сучасний (український) період (1991 рік – і до теперішнього часу.);

– запропоновано поняття: «адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби України - це визначена нормами адміністративного права компетенція – предмети відання, права і обов'язки (повноваження); публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвільно-реєстраційні, контрольні функції, у сфері міграції, а також відповідальність за дії або бездіяльність в межах встановлених функцій та завдань», «орган спеціального призначення по наданню адміністративних послуг – це відносно самостійний структурний орган міністерства, який в межах встановленої компетенції, наділений правом надавати адміністративні послуги (на платній або безоплатній основі), та відповідно здійснювати контролюючу функцію щодо споживання наданих послуг», «юридична відповідальність Державної міграційної служби України – це відповідальність юридичної особи, яке проявляється у вигляді правових наслідків: притягнення до відповідальності юридичної особи; притягнення до відповідальності посадової особи; притягнення до відповідальності одночасно як юридичної особи, так і посадових та службових осіб»;

– досліджено процедуру та особливості адміністративних послуг, що надаються Державною міграційною службою України;

– сформульовано та доведено необхідність конкретних пропозицій щодо внесення змін до проекту Закону України «Про Державну міграційну службу України» у частині доповнення його главами «Загальні права посадових осіб Державної міграційної служби України» та «Загальні обов’язки посадових осіб Державної міграційної служби України;

*удосконалено*:

– дефініції «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», «адміністративна послуга»;

– ознаки адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України;

*набули подальшого розвитку:*

– напрямки діяльності підрозділу міліції міграційного контролю;

– система характерних ознак органу спеціального призначення по наданню адміністративних послуг;

– пропозиції, щодо удосконалення адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що теоретичні висновки та пропозиції даного дисертаційного дослідження можуть бути використані у:

- *у правотворчій діяльності* – запропоновано зміни до Закону України «Про Державну міграційну службу України» та наказу МВС України від 20.02.2012 № 142 «Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю» (акт впровадження Комітету Верховної Ради України від 22.06.2012 р.);

- *у правозастосовній діяльності* – надано низку пропозицій стосовно удосконалення діяльності Управління міліції міграційного контролю (акт впровадження Державної міграційної служби України від 21.08.2012 р.);

- *у навчальному процесі:* зібрано та систематизовано матеріал, що може бути використаний під час підготовки навчально-методичних матеріалів і викладання таких навчально-юридичних дисциплін, як «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна відповідальність», «Адміністративна відповідальність за правопорушення, підвідомчі ОВС» у Національній академії внутрішніх справ (акт впровадження в науково-дослідну діяльність Національної академії внутрішніх справ від 07.07.2011 р.)

**Апробація результатів** **дисертації**. Основні положення дисертації апробовані при її обговоренні на засіданнях кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ. Основні положення, висновки та пропозиції дисертаційного дослідження оприлюднені дисертантом у формі доповідей на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях і круглих столах, серед них: «Правові реформи в Україні» (м. Київ, 2010 р.), «Національні та міжнародні стандарти сучасного державнотворення: тенденції та перспективи розвитку» (м. Київ, 2011 р.), «Становлення і розвиток української державності» (м. Київ, 2011 р.), «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (м. Київ, 2011 р.), «Державотворення та правотворення в період реформ, питання теорії та практики» (м. Київ, 2012 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації відображені в десяти наукових працях: п’ять з яких опубліковані у виданнях, що визначені як фахові з юридичних дисциплін, перелік яких затверджено Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України, п’ять у тезах доповідей в збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

**Висновки**

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення й нове бачення у вирішені наукових завдань, зміст яких полягав у комплексному і правовому аналізі адміністративно-правового статусу Державної Міграційної Служби України та у виробленні пропозицій і рекомендацій щодо ефективності його практичної реалізації. Основні з висновків такі:

1. У своєму розвиткові органи міграційного контролю пройшли 13 етапів, а саме: І період – «Візово-податковий» (X-XIV ст.); ІІ період розвитку органів міграційного контролю – «Початкового нормативного забезпечення щодо видачі дозвільних документів та органів, що їх видають» (ХV-XVIІ ст.); ІІІ період – «Петровський» (XVIІI ст.); IV період – «Документовстановлюючий» (перша половина XIХ ст.); V період умовно можна назвати – «Організаційно-структурного становлення органів міграційного контролю» (друга половина XIХ ст.); VI період – «Революційних перетворень» (20 р. ХХ ст.); VIІ період – «Становлення інституту прописки» (1917-1925 рр.); VIІІ період – «Формування системи міграційних органів СРСР» (1925-1931); IХ – «Період тотальної паспортизації» (1932-1940 рр.); Х період – «Повоєнний» (1941-1945 рр.); ХІ – «Період відлиги» (1946-1962 рр.); ХІІ – «Період сучасної паспортизації» (1968-1990 рр.); ХІІІ –«Український період розвитку міграційних органів» (1991-т/ч).

2. Державна міграційна служба Україна – спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері міграції, у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших категорій мігрантів, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

3. Правовим статусом є сукупність законодавчо закріплених прав, свобод, обов’язків та відповідальності, які визначають правове становище фізичної або юридичної особи. Відповідно, адміністративно-правовий статус варто розглядати як спеціальний стан суб’єкта, що виражає положення суб’єкта правових відносин (з відповідними правами та обов’язками) в сфері публічного управління.

4. Адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби України – визначена нормами адміністративного права компетенція – предмети відання, права і обов'язки (повноваження); публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвільно-реєстраційні, контрольні функції, у сфері міграції, а також відповідальність за дії або бездіяльність в межах встановлених функцій та завдань.

5. Дослідження нормативно-правових актів, якими урегульовано діяльність Державної міграційної служби України дало можливість стверджувати про доцільність передбачення у проекті Закону України «Про Державну міграційну службу України» окремих статей: «Загальні права посадових осіб Державної міграційної служби України», «Загальні обов’язки посадових осіб Державної міграційної служби України».

6. Юридична відповідальність Державної міграційної служби України являє собою відповідальність юридичної особи, яке проявляється у вигляді правових наслідків: притягнення до відповідальності юридичної особи; притягнення до відповідальності посадової особи; притягнення до відповідальності одночасно як юридичної особи, так і посадових осіб.

7. Обґрунтовано думку про те, що при запозиченні зарубіжного досвіду в частині регулювання міграційних процесів слід враховувати національні особливості зазначених правовідносин та специфіку самої сфери. Доцільним є запозичення позитивного досвіду зарубіжних держав, що надасть можливість наблизитися українському законодавству у сфері міграції до європейських стандартів. При цьому відповідне запозичення має бути не тотальним, а виваженим, з урахуванням позитивної часової апробації зарубіжного законодавства, потреб сучасних вітчизняних правотворчих і державотворчих процесів. На основі проведеного аналізу, враховуючи успішний досвід країн-членів ЄС, запропоновано здійснити інституційну реорганізацію, оскільки основні проблеми координації та реалізації міграційної політики полягають у невизначеності завдань та розпороше­ності повноважень між органами, що займаються питаннями міграції.

Дану пропозицію підтримали 54% опитаних респондентів, 32% вважають, що зарубіжний досвід буде неефективним на території нашої держави і 14% не змогли визначитись.

8. Орган спеціального призначення по наданню адміністративних послуг – це відносно самостійний структурний орган міністерства, який в межах встановленої компетенції, наділений правом надавати адміністративні послуги (на платній або безоплатній основі), та відповідно здійснювати контролюючу функцію щодо споживання наданих послуг.

9. Адміністративна послуга – діяльність публічної адміністрації по захисту, реалізації законних інтересів, прав і свобод фізичних та юридичних осіб шляхом видання дозвільного документу за їх заявою.

10. Надання адміністративних послуг населенню органами публічної адміністрації, зокрема Державною міграційною службою України, є пріоритетним напрямком їх діяльності, що вимагає переосмислення ролі та призначення держави в суспільстві та радикальної зміни відносин між владою та громадянами. Таким чином, одним із напрямків демократизації діяльності органів внутрішніх справ є більш широке надання ними так званих адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

1. Офіційний сайт Державної міграційної служби України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dmsu.gov.ua [↑](#footnote-ref-1)