

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ДЕРЖАВНОЮ МІГРАЦІЙНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ

Гапонов О.О.,

*аспірант кафедри теорії та історії права
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»
alex@ecg.ua*

Гапонов О. О. Теоретико-правовий аналіз нормативно-правових основ регулювання адміністративно-правових послуг, що надаються Державною міграційною службою України.

В даній статті проаналізовано зміст законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють порядок надання Державною міграційною службою України адміністративних послуг.

Автором виокремлено низку дискусійних питань в Законі України «Про адміністративні послуги». Зокрема: 1) визначення кола суб'єктів звернення; 2) відсутність принципу діджиталізації під час формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг; 3) відсутність позасудового оскарження рішення та дій посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів. Саме тому, запропоновано доповнити Закон України «Про адміністративні послуги» нормою, що одним з прав визначити право суб'єкта звернення на позасудове оскарження рішення та дій посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів. При реалізації права на адміністративне оскарження, суб'єкт звернення має право на пряме адміністративне оскарження та діагональне адміністративне оскарження; 4) відсутність обов'язкового моніторингу контролю щодо кількості наданих послуг уповноваженими суб'єктами та відповідно якості їх надання (успішна реалізація принципів надання адміністративних послуг); 5) відсутність норм, що враховують особливості забезпечення надання адміністративних послуг у випадках утворення об'єднаної територіальної громади.

Зазначено, що наявність окреслених недоліків спеціального нормативно-правового акту створює негативні умови для нехтування окремими адміністративно-правовими нормами щодо надання адміністративних послуг та створює колізійні ситуації, при яких суб'єкт не може в повній мірі отримати якісно та швидко необхідну адміністративну послугу, в тому числі, в сфері міграції, громадянства.

Запропоновано під нормативно-правовими основами регулювання адміністративно-правових послуг, що надаються Державною міграційною службою України розуміти систему правових норм, які урегулюють суспільні відносини, що виникають під час надання адміністративних послуг в сферах міграції, громадянства, реєстрації громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Ключові слова: нормативне регулювання, суб'єкти адміністративно-правових відносин, адміністративні послуги, діджиталізація.

Gaponov A. Theoretical and legal analysis of normative and legal bases of regulation of administrative and legal services provided by the State Migration Service of Ukraine.

This article analyzes the content of legislative and bylaws governing the provision of administrative services by the State Migration Service of Ukraine.

The author singles out a number of controversial issues in the Law of Ukraine «On Administrative Services». In particular: 1) determination of the range of subjects of appeal; 2) the lack of the principle of digitalization during the formation of state policy in the field of administrative services; 3) absence of out-of-court appeal of the decision and actions of the officials authorized in accordance with the law to

provide administrative services, administrators. Therefore, it is proposed to supplement the Law of Ukraine «On Administrative Services» with a rule that one of the rights to determine the right of the subject to extrajudicial appeal against decisions and actions of officials authorized by law to provide administrative services, administrators. When exercising the right to an administrative appeal, the subject of the appeal has the right to a direct administrative appeal and a diagonal administrative appeal; 4) lack of mandatory monitoring of control over the number of services provided by authorized entities and, accordingly, the quality of their provision (successful implementation of the principles of providing administrative services); 5) lack of norms that take into account the peculiarities of providing administrative services in cases of formation of a united territorial community.

It is noted that the lack of outlined shortcomings of the special legal act creates negative conditions for neglect of certain administrative and legal norms for the provision of administrative services and creates conflict situations in which the subject can not fully receive quality and fast necessary administrative service, including including in the field of migration, citizenship.

It is proposed to understand the system of legal norms that regulate public relations arising during the provision of administrative services in the areas of migration, citizenship, registration of citizens of Ukraine, foreigners, stateless persons under the regulatory framework of regulation of administrative and legal services provided by the State Migration Service of Ukraine, . , refugees and other statutory categories of migrants.

Key words: normative regulation, subjects of administrative-legal relations, administrative services, digitalization.

Постановка проблеми. У світі немає нічого досконалого, і процес постійного пошуку найбільш ефективних засобів правового регулювання діяльності тих чи інших органів публічного управління цілком виправданий. Крім недосконалості нормативно-правової бази, що здебільшого проявляється у відсутності регулюючого впливу, або його неефективності, існує також проблема колізії нормативних актів, суть якої у наявності суперечностей в законодавстві стосовно одного й того самого питання. Колізія виникає за наявності двох і більше правових актів, які регулюють аналогічні відносини [4, с. 23]. Юридичні норми містяться у правових актах різної юридичної сили. Під правовими актами розуміють акти, які встановлюють норми права, вводять їх у дію, змінюють, доповнюють або відмінюють правила загального характеру. Головною підставою, за якою правові акти поділяються на види, є їх юридична сила, що визначає місце акта, його значення, верховенство або підлеглість і залежить від статусу, ролі й органу, який видає акт. Класичним, на наш погляд, є поділ нормативно-правових актів в залежності від суб'єкта нормотворчості.

Стан дослідження. Дослідженням змісту визначеного питання були присвячені наукові праці таких вчених: Т. Єгорова-Луценко, Т. Ніколаєнко, І. Тищенко, В. Тимошук.

Виклад основного матеріалу. Розвиток правової демократичної України обумовлює зростання ролі права, оскільки воно створює для цього необхідні умови: впорядкованість, визначеність, організованість та динамічність суспільних відносин. Це безпосередньо стосується і публічного управління, в якому практично втілюється єдність діяльності і структури апарату управління. Відтак, в повному обсязі необхідно використовувати можливості правових засобів, і, насамперед, нормативного масиву, не тільки для надійного функціонування системи управління, але й для цілеспрямованого зростання його ефективності [1, с. 33; 2].

Однією з функцій права є створення складних і багатобічних відносин у формі визначення необхідної, забороненої або дозволеної поведінки [3, с. 10]. Одним з різновидів таких відносин є адміністративно-правові відносини, що притаманні галузі публічного управління, в рамках якої реалізується публічна влада.

Головним нормативно-правовим актом, який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг є Закон України «Про адміністративні послуги». Проаналізувавши зміст даного нормативно-правового акту, ми б хотіли акцентувати увагу на його всезагальності та наявності правових прогалин, які на нашу думку, ускладнюють прозорість розуміння видів послуг, що надаються державними органами та органами місцевого самоврядування, а особливо в умовах розширення мережі ЦНАПів та перекладання функцій з надання адміністративних послуг на місцеві органи публічної адміністрації. Саме тому, акцентуємо увагу на наявних недоліках даного акту.

По-перше, на що ми б хотіли звернути увагу це невідповідність його назви видам та змісту інститу-

ту адміністративних послуг. Якщо розглядати змістовну складову адміністративної послуги як такої, то в попередніх підрозділах дисертації ми доводимо існування так званих державних адміністративних послуг та муніципальних адміністративних послуг, при цьому акцентували увагу на особливостях суб'єктного та предметного складу надання даних видів послуг. Прикметник «адміністративна» (від лат. *administrare* – допомагати, прислужувати, завідувати) означає: 1) пов'язаний з управлінням, керуванням; 2) той, що входить у повноваження виконавчої влади; 3) за розпорядженням органів виконавчої влади [5; 6; 7], тобто даний термін означає, що відповідні послуги можуть надавати лише органи виконавчої влади, тоді виникає питання: чи належать послуги, що надають органи місцевого самоврядування та ЦНАПи до адміністративних? На нашу думку, безумовно, що належать, втім потрібно вести мову вже не лише адміністративні послуги, а про державні та муніципальні послуги перелік яких затверджений уповноваженим центральним органом виконавчої влади. З огляду на зазначене, на нашу думку, доцільною вбачається назва даного нормативно-правового акту як *«Про організацію та порядок надання державних та муніципальних послуг»*.

Також, окрему увагу хотілося б звернути на широке використання терміну юридична особа як суб'єкт звернення за наданням адміністративних послуг. Виникає питання: чи може юридична особа публічного права бути суб'єктом звернення? На нашу думку, суб'єкти публічної адміністрації не можуть бути суб'єктами звернення за наданням адміністративних послуг з огляду на їх адміністративно-правовий статус.

Саме тому, вважаємо, що необхідно внести зміни до п.2 ч.1 ст.1 Закону та викласти її в наступній редакції: *«суб'єкт звернення – це фізична особа, юридична особа (окрім, органів державної влади та органів місцевого самоврядування), яка звертається за отриманням державних чи муніципальних послуг, а також представник фізичної чи юридичної особи, який діє на підставі довіреності»*.

Наступною прогалиною, на якій ми б хотіли зупинитися – це відсутність принципу діджиталізації під час формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг. Так, наприклад, ст.9 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, що адміністративні послуги в електронній формі надаються з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій, усній чи електронній формі [8]. В той же час, на сайті Державної міграційної служби України існує можливість в електронній формі подати заяву та сформулювати свою справу для подальшого отримання адміністративної послуги, що значно оптимізує час обробки документів та мобільність надання послуги. Більш того в нормах цивільно-процесуального законодавства однією із форм є електронна, а право звернення до суб'єкта публічної адміністрації в електронній формі є правом особи.

Таким чином, пропонуємо доповнити ст.4 Закону України «Про адміністративні послуги» пунктом 11 наступного змісту: *«11) забезпечення можливості звернення суб'єкта звернення в електронній формі за отриманням державних та муніципальних послуг»*.

Також, як окрема прогалина, є відсутність позасудового оскарження рішення та дій посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів. Так, ч.2 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, що дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом. Таким чином, законодавець визначив виключно судовий порядок оскарження, що на нашу думку, є порушенням ст.55 Конституції України. Разом з тим, акцентуємо увагу, що в даному акті відсутня норма, яка б визначала перелік прав суб'єкта заявника.

Саме тому, пропонуємо, доповнити Закон України «Про адміністративні послуги» ст.4-1 *«Права суб'єкта звернення в сфері надання адміністративних послуг»* де, одним з прав визначити право суб'єкта звернення на позасудове оскарження рішення та дій посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів».

При реалізації права на адміністративне оскарження, суб'єкт звернення має право звернутися зі скаргою до керівника Державної міграційної служби України на дії державного реєстратора (якщо це працівник ЦНАП) чи працівника структурного підрозділу Державної міграційної служби України, у випадку, коли запитувана адміністративна послуга належить до сфери діяльності даного органу. Можемо вести мову про *пряме адміністративне оскарження та діагональне адміністративне оскарження*.

Наступним недоліком даного акту, на нашу думку, є відсутність обов'язкового моніторингу контролю щодо кількості наданих послуг уповноваженими суб'єктами та відповідно якості їх надання (успішна реалізація принципів надання адміністративних послуг). Якісні та кількісні показники такої діяльності повинні висвітлюватися на сайтах суб'єктів надання адміністративних послуг за різними критеріями: видами послуг; категоріями суб'єктів звернення тощо.

Суттєвим недоліком є і відсутність норм, що враховують особливості забезпечення надання адміністративних послуг у випадках утворення об'єднаної територіальної громади. Так, п.5 ч.1 ст.4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено, що якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання [9], проте, з аналізу даного акту, очевидним є значне розширення меж територій однієї ОТГ, що створює ситуації при яких не дотримуються принципи надання адміністративних послуг, в тому числі, і територіальними підрозділами Державної міграційної служби України.

На сьогоднішній день, особливого значення набув Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» в якому визначено правові та організаційні засади створення та функціонування Єдиного державного демографічного реєстру та видачі документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, а також права та обов'язки осіб, на ім'я яких видані такі документи [10].

Даним нормативно-правовим актом визначено, що Державна міграційна служба України є розпорядником Реєстру. Окрім цього визначено, що Державна міграційна служба України та ЦНАПи є суб'єктами, які при наділені адміністративних послуг в сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів мають право користуватися відомостями, що в ньому містяться.

Ст.20 Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» встановлено гранична вартість адміністративної послуги. Втім, слід акцентувати увагу на не відповідність фактичної вартості даних послуг встановленим нормативам. Так, наприклад, розмір оплати за адміністративні послуги, які надає Державна міграційна служба України та які визначені в наказі Державної міграційної служби України «Про затвердження Класифікаторів» не відповідають граничним розмірам, які чітко встановлені в ст.20. На нашу думку, доцільним є внесення щорічних змін в частині розміру оплати адміністративного збору до наказу Державної міграційної служби України «Про затвердження Класифікаторів», адже, розмір вираховується виходячи з розміру прожиткового мінімуму встановленого для працездатних громадян, а він може змінюватися декілька разів на рік.

Окрім того, серед законів України, якими урегульовано процедуру та види надання адміністративних послуг Державною міграційною службою України варто віднести закони України: «Про громадянство»; «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»; «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»; «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» та ін. Більш детально розкривати їх зміст ми не будемо, адже, вони визначають норми матеріального права та становлять інформативну складову.

Більш детальніше сфера адміністративних послуг, які надаються Державною міграційною службою України урегульовано підзаконними нормативно-правовими актами.

Так, найперше, питання запровадження інституту адміністративних послуг було концептуально визначено в *Концепції адміністративної реформи 1998 року*. Таким чином, даним актом вперше було на законодавчому рівні задекларовано, що одним з напрямків діяльності органів виконавчої влади повинно бути надання адміністративних послуг. Подальше вираження даний припис отримав місце в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» 2011 року, де визначено, що у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба [11; 12].

Деяко пізніше з затвердженням положення про Державну міграційну службу України було чітко визначено, що досліджуваний орган повинен надавати адміністративні послуги відповідно до закону, а також удосконалювати процедуру надання адміністративних послуг, у тому числі, шляхом впрова-

дження електронних сервісів, зокрема електронної черги, оплати вартості адміністративних послуг платіжними картками [13].

Іншим стратегічним нормативно-правовим актом є *Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади* [14].

В якій визначено, що послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг. Окрім того, даним актом визначено критерії за якими ті, чи інші публічні послуги відносяться до адміністративних та принципи їх надання тощо. Таким чином, адміністративні послуги, що надаються Державною міграційною службою України належать до сфери публічних послуг.

Наступним важливим підзаконним нормативно-правовим актом є *постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції»* від 2 листопада 2016 р. № 770 [15].

Слід відзначити, що в даній постанові визначено не повний перелік адміністративних послуг, які можуть надаватися як Державною міграційною службою України, так і ЦНАПами. Маємо на увазі, що визначено лише десять таких послуг. В той же час більш повний та ширший перелік адміністративних послуг, що надаються саме Державною міграційною службою України визначено в наказі Державної міграційної служби України «Про затвердження Класифікаторів» [16].

Проаналізувавши зміст постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції» та наказу Державної міграційної служби України «Про затвердження Класифікаторів» ми б хотіли відзначити наступне: 1) безумовно, залежно від юридичної сили нормативно-правового акту постанова №770 має більшу юридичну силу, втім, з огляду на зміст профільного наказу №231, на нашу думку, є доцільним визначити не чинною постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції», адже, вона не в повній мірі визначає перелік адміністративних послуг в сфері міграції; 2) наявність одночасно чинних зазначених підзаконних нормативно-правових актів спричиняє часткове їх дублювання та створює плутанину в застосуванні; 3) наявність даних актів порушує правила юридичної техніки. З огляду на зазначене, пропонуємо визнати нечинною постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції».

Висновок. Таким чином, узагальнюючи вищевикладене, під нормативно-правовими основами регулювання адміністративно-правових послуг, що надаються Державною міграційною службою України пропонуємо вважати систему правових норм, які урегулюють суспільні відносини, що виникають під час надання адміністративних послуг в сферах міграції, громадянства, реєстрації громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Список використаних джерел:

1. Административное право Украины : ред. д-ра юрид. наук, акад., засл. юриста Украины С. В. Кивалова. Харьков : Одиссей, 2005. 880 с.
2. Чорна В. Г. Адміністративно-правове регулювання позашкільної освіти в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 зі спеціальності «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2011. 250 с.
3. Лищук В. В. Основы права. Московская финансово-промышленная академия / Лищук В. В., Рузакова О. А., Рукавишников С. М. М., 2004. 370 с.
4. Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия. М. : Независимое издательство "Манускрипт", 1994. 230 с.

Словник української мови: в 11 томах. Том 1, 1970. Стор. 20. URL: <http://sum.in.ua/s/administratyvnyj>
 Словник іншомовних слів. URL: <https://www.jnsn.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%C0%E4%EC%B3%ED%B3%F1%F2%F0%E0%F2%E8%E2%ED%E8%E9>
 Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. Відомості

Верховної Ради України, 2003. №№ 40-44. Ст.356.

Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. Відомості Верховної Ради, 2015. № 13. Ст.91.

Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20 листопада 2012 року № 5492-VI. Відомості Верховної Ради, 2013. № 51. Ст.716.

Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України, 2011. № 38. Ст.385.

Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text>

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/29277890>

Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2016 р. № 770. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/770-2016-%D0%BF#Text>

Про затвердження Класифікаторів: затв. Наказом Державної міграційної служби України від 29.08.2019 № 231. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0231839-19#n16>