

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯСТУСА

ПОЛЩУК АНАСТАСІЯ МИХАЙЛІВНА

Допускається до захисту:
завідувач кафедри теорії та
історії держави і права та
адміністративного права, к.ю.н.,
доцент

_____ А.Є. Краковська
«_____» _____ 2020 р.

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ

Спеціальність 081 Право

Магістерська робота

Керівник:

Краковська А.Є., завідувач кафедри
теорії та історії держави і права та
адміністративного права, к.ю.н., доцент

Оцінка: _____ / _____ / _____
(бали/за шкалою ЄКТС/за національною шкалою)

Голова ЕК: _____
(підпис)

Вінниця – 2020

ЗАТВЕРДЖЕНО:

Керівник: Краковська А.Є.
завідувач кафедри теорії та історії держави
і права та адміністративного права,
к.ю.н., доцент

«23» грудня 2019 р.

МАГІСТЕРСЬКЕ ЗАВДАННЯ студентки 1 курсу СО «Магістр» групи «Б» денного відділення спеціальності «Право» **Поліщук Анастасії Михайлівни**

- 1. Тема роботи:** Правовий статус Державної міграційної служби.
- 2. Строк надання студентом роботи керівнику:** «21» листопада 2020 р.
- 3. Вихідні дані до роботи:** наукові джерела, нормативно-правові акти України та зарубіжних країн, практика застосування законодавства та статистичні дані щодо правового статусу Державної міграційної служби.
- 4. Робота виконується на базі:** кафедри теорії та історії держави і права та адміністративного права
- 5. Результати дослідження:** виявлення особливостей та дослідження основних елементів правового статусу Державної міграційної служби; розробка пропозицій щодо удосконалення правового статусу ДМС.
- 5. Область застосування результатів роботи:** наукова діяльність.

Тема магістерської роботи зареєстрована №03/08 «09» січня 2020 р.

Ст. лаборант кафедри _____

УЗГОДЖЕНО:

«26» грудня 2019 р.

Зав. кафедри теорії
та історії держави і права та
адміністративного права, к.ю.н., доцент

А. Є Краковська

АНОТАЦІЯ

Поліщук А.М. Правовий статус Державної міграційної служби. Магістерська робота. Кафедра кафедри теорії та історії держави і права та адміністративного права юридичного факультету, Донецький національний університет імені Василя Стуса Міністерства освіти і науки України, Вінниця, 2020. 125 с.

В магістерській роботі охарактеризовано поняття правового статусу ДМС; з'ясовано основні принципи, завдання та функції ДМС; охарактеризовано структуру ДМС; проаналізовані правові засади діяльності ДМС; розкрито обов'язки, покладені на ДМС та її службових/посадових осіб; охарактеризовані права ДМС та її службових/посадових осіб; виявлено особливості юридичної відповідальності ДМС та її службових/посадових осіб. Розроблено пропозиції щодо удосконалення правового статусу ДМС.

Ключові слова: правовий статус, права, обов'язки, відповідальність, службова особа, посадова особа, завдання, функції, принципи діяльності, Державна міграційна служба.

Бібліограф.: 120 найм. Додатки 3.

SUMMARY

Polishchuk A.M. Legal status of the State Migration Service. Master thesis. Department of Theory and History of State and Law and Administrative Law, Faculty of Law, Vasyl Stus Donetsk National University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Vinnytsia, 2020. 125 p.

The master's thesis describes the concept of legal status of the SMS; the basic principle, tasks and functions of the SMS are clarified; the structure of SMS is characterized; the legal bases of SMS activity are analyzed; disclosed responsibilities imposed on the SMS and its officials / officials; characterized the rights of the SMS and its officials / officials; the peculiarities of legal responsibility of the SMS and its officials are revealed. Proposals have been developed to improve the legal status of the SMS.

Key words: legal status, rights, duties, responsibilities, official, official, tasks, functions, principles of activity, State Migration Service.

Bibliographer: 120 hired. Appendices 3.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДДРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ.....	10
1.1 Загальна характеристика правового статусу Державної міграційної служби.....	10
1.2 Принципи діяльності, завдання та функції Державної міграційної служби	18
1.3 Загальна характеристика структури Державної міграційної служби.....	28
1.4 Правові засади діяльності Державної міграційної служби	40
РОЗДІЛ 2 ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ.....	51
2.1 Обов'язки Державної міграційної служби та її службових та посадових осіб.....	51
2.2 Права Державної міграційної служби та її службових та посадових осіб.....	66
2.3 Особливості юридичної відповідальності Державної міграційної служби та її службових та посадових осіб	78
ВИСНОВКИ.....	89
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	92
ДОДАТКИ.....	104

ВСТУП

У системі забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина важливе місце посідає Державна міграційна служба України. Ця служба є координованим Міністерством внутрішніх справ суб'єктом публічної адміністрації, який виконує завдання та функції в сфері міграції.

Здійснюючи свої основну функції, Державна міграційна служба України (далі – ДМС) керується численними нормативно-правовими актами та взаємодіє з органами виконавчої влади, що виконують опосередковані функції у сфері міграції та протидії нелегальній міграції. При цьому правовий статус Державної міграційної служби України, задля вирішення питання невідповідності Конституції України, потребує закріплення у законі, а не у підзаконних нормативно-правових актах, як це існує сьогодні.

Зважаючи на характер повноважень, послугами ДМС користується чи не кожен громадянин України, а також усі іноземці та особи без громадянства, що прибули до України. Так, відповідно до статистичних показників основних видів діяльності за 2019 рік видано паспортів громадянина України у вигляді ID картки 1 593 074 шт., оформлено паспортів громадянина України для виїзду за кордон 3 513 985 шт., оформлено та видано посвідчення біженця 58 особам, оформлено та видано посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту 89 особам, виявлено 12 864 нелегальних мігрантів тощо.

Отже, потреба населення в діяльності Державної міграційної служби України, наявність у цій сфері законодавчих прогалин та колізійних, спірних питань, якими визначається правовий статус ДМС, і визначають актуальність теми магістерської роботи.

Окремі теоретичні питання правового статусу досліджували такі вчені-правники як: В. Авер'янов, Н. Армаш, В. Бевзенко, Ю. Битяк, В. Галуцький, В. Богущий, Н. Гудима, В. Гаращук, О. Єщук, А. Ковальчук, Т. Коломоєць, С. Овчарук, О. Предместніков, С. Стеценко, Т. Степанова, О. Харенко та ін.

Проте безпосередньо предметом їх досліджень аналізована проблематика не була – вони зосереджували свої зусилля на більш загальних чи суміжних питаннях.

Окремі питання у сфері міграції (нормативно-правового регулювання, діяльності ДМС) були розглянуті в роботах Т.В. Дракохруст, С.Г. Волкова, О.О. Воронятнікова, Н.М. Грабар, М.О. Єфремова, І.І. Ковалишин, О.В. Кузьменко та ін., проте деякі питання з врахуванням сьогодення потребують вирішення та доопрацювання як на теоретичному рівні, так і на практичному і законодавчому.

Мета і завдання дослідження - виявлення особливостей та дослідження основних елементів правового статусу Державної міграційної служби; розробка пропозицій щодо удосконалення правового статусу ДМС.

Для досягнення зазначеної мети магістерської роботи поставлено такі завдання:

- охарактеризувати поняття правового статусу ДМС;
- з'ясувати основні принцип, завдання та функції ДМС;
- охарактеризувати структуру ДМС;
- проаналізувати правові засади діяльності ДМС;
- розкрити обов'язки, покладена на ДМС та її службових/посадових осіб;
- охарактеризувати прав ДМС та її службових/посадових осіб;
- виявити особливості юридичної відповідальності ДМС та її службових/посадових осіб;
- розробити пропозиції щодо удосконалення правового статусу ДМС.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають при формуванням та реалізацією правового статусу Державної міграційної служби України.

Предметом дослідження є правовий статус Державної міграційної служби.

Методи дослідження. Під час написання магістерської роботи

використовувались загальнонаукові, загально-філософські, логічні та спеціальні правові методи пізнання, а саме: метод аналізу та синтезу, логіко-сигматичний метод, діалектичний метод, формально-догматичний метод, прогностичний метод, порівняльно-правовий та інші.

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, національні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що регламентують правовий статус ДМС, а також відповідні міжнародні договори та угоди.

Положення, що виносяться на захист:

- охарактеризовано правовий статус ДМС та запропоновано його визначення як сукупності юридичних ознак, які співвідносяться нормативно з юридично закріпленими модифікаціями її правового становища в державі та суспільстві, що в кожному окремому випадку характеризується конкретним комплексом прав та обов'язків в залежності від варіантів діяльності служби у сфері реалізації повноважень ДМС. Зазначено, що правовий статус, як складова частина системи права, виступає в ролі самостійного регулятора суспільних відносин;

- доведено, що реалізація завдань ДМС означає, що діяльність з реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів відбувається на основі закріплених у чинному законодавстві принципів з урахуванням сучасних тенденцій європейської інтеграції;

- встановлено, що ДМС є головним суб'єктом надання міграційних послуг, а також реалізує поставлені перед нею завдання через відповідні повноваження у: сфері протидії нелегальній міграції; сфері забезпечення прав біженців та шукачів притулку; сфері функціонування інституту громадянства України; сфері документування фізичних осіб; в аналітичній сфері та сфері міжнародного співробітництва;

- аргументовано пропозицію запозичення елементів системи міграційних органів ФРН, а саме створення на основі територіальних підрозділів ДМС відділи: - з питань біженства; - з питань міграції та імміграції; - з питань громадянства, а також внесення змін у Положення про ДМС та викладення відповідної норми у Законі про Державну міграційну службу України;

- обґрунтовано необхідність прийняття спеціального закону про Державну міграційну службу України, що визначатиме правовий статус органу, завдання та функції його територіальних підрозділів тощо; внесення змін до ст. 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення;

- розмежовано поняття «службова особа» та «посадова особа». Службовою особою є професійний працівник, який за попередньо узгодженими завданнями та функціями виконує свої функціональні обов'язки, в той час як посадові особи – паралельно з професійними працівниками виконують адміністративні функції, що характеризуються наявністю елементів владного впливу відносно службових осіб служби.

- вдосконалено зміст визначення обов'язків службових та посадових осіб ДМС та вказано, що вони є похідною від державних та суспільних інтересів мірою визначеної законом моделі необхідної та дозволеної поведінки посадових і службових осіб ДМС, що визначається нормативно-правовими актами, а за її порушення застосовуються заходи юридичного примусу, що має загальний негативний вплив як на державу так і на соціум;

- надано визначення дефініції прав ДМС та її службових та посадових осіб як нормативно закріплених, гарантованих та охоронюваних державою сукупності можливих та суспільно корисних дій уповноважених працівників служби;

- визначено, що юридична відповідальність службових та посадових осіб ДМС є різновидом соціальної відповідальності конкретного працівника, яка складається з елементів, що розмежовуються за характером, ступенем і складом допущеного особою порушення, що встановлюється актами

законодавства чи контрактом, та покарання, яке полягає в обов'язку понести конкретно визначені негативні наслідки – дисциплінарні, кримінальні, матеріальні та адміністративні.

Теоретичне та практичне значення результатів полягає у використанні при підготовці та оприлюдненні частини висновків, зроблених під час дослідження та викладених у магістерській роботі, а також при розробці пропозицій щодо удосконалення правового статусу ДМС.

Апробація результатів дослідження. Опубліковано тези доповіді на тему:

1) «Особливості оформлення та видачі паспорту громадянина України Державною міграційною службою». Весняні юридичні читання - 2020. Сучасні проблеми законодавства, практики його застосування та юридичної науки. Випуск XXVII: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених «Весняні юридичні читання – 2020». 30 квітня 2020 р., Вінниця: ДонНУ імені Василя Стуса, 2020. С. 183-186;

2) «Організаційна структура та керівництво ДМС України». Осінні юридичні читання – 2020. Сучасні проблеми законодавства, практики його застосування та юридичної науки. Випуск XXVIII: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених «Осінні юридичні читання – 2020». 26 листопада 2020 р., Вінниця: ДонНУ імені Василя Стуса, 2020. С. 186-189.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, двох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 104 сторінки (без додатків). Робота містить список використаних джерел із 120 найменувань.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЩОДО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ

1.1 Загальна характеристика правового статусу Державної міграційної служби

Для початку варто зазначити, що за тлумачним словником української мови визначено, що термін «статус» визначається як певний стан чого-небудь [1, с.420]. В загальному значенні статусом є правове положення (як сукупність прав і обов'язків) фізичної чи юридичної особи [2, с.1263; 3, с.23]. Тобто це основний елемент соціальної структури суспільства; соціальний стан людини в суспільстві, у певній соціальній групі, пов'язаний з іншими соціальними позиціями через систему ролей, прав і обов'язків, норм та звичаїв [3, 408 с.].

Стосовно органів державного управління це поняття в системі нормативно-правових актів використовується досить широко. Так, «статус» застосовується в окресленні обов'язків, прав і повноважень як окремих органів державного управління, так і їх посадових осіб, яким законами та іншими нормативно-правовими актами визначено певний обсяг прав, обов'язків та повноваження [4, с. 82; 5, с. 325].

У загальнотеоретичних працях під правовим статусом державного органу частіше розуміється певна сукупність повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на орган завдань.

Однак, існує позиція, що таке визначення не охоплює частини питань організації та діяльності державних органів, які визначають їх правовий стан [6, с. 112].

Таким чином, з позиції професора В. Корельського правовий статус виражений як багатоаспектна категорія, що має загальний, універсальний характер, включає себе статуси різних суб'єктів правовідносин (держави,

суспільства, особи тощо); відбиває індивідуальні особливості і реальне положення суб'єктів у системі суспільних відносин; не може реалізовуватись без обов'язків, що кореспондуються правом, без юридичної відповідальності, у деяких випадках – без правових гарантій; категорія «правовий статус» визначає права та обов'язки суб'єктів має системний вигляд, що дає змогу аналізувати та порівнювати статуси інших суб'єктів між собою, що дає можливість їм вдосконалюватись [7, с. 45; 8, с.32].

При цьому варто наголосити, що серед науковців існує дискусія стосовно використання термінів «правовий статус», «правове положення», «правове становище». У межах дослідження Т. Степанової визначено, що часто у юридичній літературі відбувається ототожнення цих понять. Так, М. Матузов й О. Малько визначають сутність правового статусу особи як юридично закріплене положення людини в суспільстві [9, с. 183],

О. Скакун наполягає на тому, що це слова-синоніми, і вони за своїм значенням збігаються [10, с. 378], Л. Воеводін вказує, що правовий статус особи – це місце людини в суспільстві та державі [11, с. 50], та зазначає, що за підсумками аналізу зарубіжних конституцій при застосуванні понять «статус», «положення», «становище» та інших подібних категорій, які визначають місце суб'єкта правового стану, окрім виняткових випадків, між згаданими термінами не робиться будь-яких відмінностей [11, с. 12].

Відтак, науковцями відстоюється позиція щодо доцільності відокремлення таких понять як «правовий статус» і «правове положення». Наприклад, М. Вітрук, розмежовуючи правове положення від правового статусу, характеризує положення як більш ширше та наводить такі його елементи: правовий статус, громадянство, правосуб'єктність, юридичні гарантії [12, с.40]. Він зауважує, що правове положення – це загальна категорія, яка розкриває усі елементи закріпленого в праві стану особи, які перебувають між собою у визначених зв'язках і в соціальному плані зумовлені місцем особи у системі суспільних відносин [12, с. 10-11]. О. Харитонов ж,

навпаки асоціює правовий статус зі стабільним правовим станом суб'єкта, а правове положення змінюється залежно від правовідносин, у яких суб'єкт бере участь [13; 14, с. 36].

Інакшу думку в цьому питанні має С. Алексєєв, вважаючи, що статус є стабільним, основним у правовому стані суб'єкта, охоплює правосуб'єктність у єдності з іншими загальними, конституційними, правами та обов'язками. А права та обов'язки відбивають, скоріше, специфіку реального правового стану, пов'язаного з наявністю тих або інших юридичних фактів, ніж основи загального становища особи в цій правовій системі [15, с. 142-143]. Виходячи з цього, правовий статус є статичним правовим станом будь-якого суб'єкта, що визначається загальними його правами та обов'язками, тоді як правове становище слід розглядати як динамічний комплекс прав та обов'язків конкретного суб'єкта, що зумовлюються вступом такого суб'єкта у певні правовідносини. Однак варто зауважити, що в даній позиції мова йде лише про загальний (конституційний) статус суб'єкта, коли інші галузеві права та обов'язки опиняються за його межами [16, с. 92].

Окрім сказаного, існує ще одна наукова думка, відповідно до якої категорія «правовий статус» стосується лише особи, тоді як «правове становище» – публічних органів державної влади.

Все ж аналіз вказаної термінології не впливає на загальну сутність поняття. Тому правовий статус Служби можна визначити через сукупність юридично закріплених варіацій її правового становища в державі та суспільстві з її правами та обов'язками.

З викладеного вище можна зробити висновок про те, що науковці мають різні точки зору стосовно визначення терміну «правовий статус», при цьому думки учених збігаються на тому, що основними елементами правового статусу є і права і обов'язки.

Відходячи від загального поняття правового статусу, варто зазначити, що аналізований у даній роботі суб'єкт є центральним органом виконавчої влади,

тому і наукова категорія «правовий статус» для особи та для органу влади відрізнятиметься.

Відзначається, що в науці немає єдиного підходу до визначення структури статусу органів виконавчої влади. Таким чином, науковці [17, с. 59] до статусу органів виконавчої влади зараховують лише компетенцію, маючи під нею на увазі повноваження або права й обов'язки. З іншого боку, окрім компетенції, до структури правового статусу центрального органу виконавчої влади [18, с. 50-51] також включають мету та цілі, завдання, функції, принципи діяльності, порядок їх формування, структуру, підпорядкованість, а також юридичну відповідальність; деякі науковці також додають ще й територію та межі дії, форми й методи діяльності, фінансування, символіку тощо [19, с. 17].

У будь-якому учені сходяться на думці, що саме компетенція ДМС є основою його правового статусу, оскільки складається із сукупності владних повноважень служби відносно певних предметів відання. Зміст компетенції поділяється на дві складові, де перший елемент – права та обов'язки, пов'язані зі здійсненням влади, участю у владних відносинах, зокрема і право видавати певні акти; другим елементом виступає підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [20, с. 27].

Тобто компетенція – це елемент правового статусу, що встановлює сукупність юридично встановлених прав та обов'язків органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій.

Також між категоріями «права та обов'язки» і «компетенція існує така проміжна категорія як «повноваження». У науковій літературі зустрічається ототожнення термінів «права й обов'язки» та «повноваження». Більш точно цей термін «повноваження» розуміється як категорія, яка позначає комплекс прав та обов'язків певної функціональної спрямованості. Дана позиція є доцільною, оскільки недоречно вживати декілька термінів для позначення

одних й тих самих явищ. Водночас, вона є виправданою і з точки зору нормотворчої практики, тобто при аналізі чинних нормативно-правових актів, що встановлюють правовий статус органів державної влади, можна побачити, що багато з них містять цілі розділи, які мають подібні назви на кшталт: «Повноваження в галузі», «Повноваження в сфері», «Повноваження суб'єкта у певній сфері». При цьому розуміється, що в цьому разі повноваження являють собою категорію, яка об'єднує в собі такі складові як права та обов'язки за ознакою їх галузевої належності [21, с. 145-147].

У вузькому розумінні аналізованого явища доцільно долучатись до думки провідних науковців, відповідно до якої правовий статус служби характеризується сукупністю її обов'язків і прав разом з її правосуб'єктністю та відповідальністю за неналежне виконання поставлених перед органом функцій [22, с. 26].

Але, уточнюючи, що елементи правового статусу ДМС доцільно розглядати в широкому розумінні: поділяти елементи на класи або групи. Коли перша група включає в себе змістовні елементи, тобто ті, що розкривають його особливості: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами та місце Державної міграційної служби в системі органів влади та суспільстві, його адміністративна діяльність і механізм її безпосередньої реалізації.

Наступна ж група – структурні елементи, які є базовими та вирізняють ДМС від інших суб'єктів права, оскільки опосередковують і породжують виникнення різних правових відносин, які є основою правового регулювання. Мова йде про обов'язки та права ДМС. Останньою групою є динамічні складники, тобто такі, що не є базовими і можуть розвиватись з виникненням правовідносин, до них відноситься відповідальність аналізованого суб'єкта. При цьому друга й третя групи знаходяться у близькому взаємозв'язку між собою, оскільки обов'язки та права як елементи компетенції реалізуються конкретно визначеними особами, а за перевищення меж таких компетентностей, як відомо, у винної особи настають певні наслідки у вигляді

обмежень, покарань. При усьому сказаному, правосуб'єктність аналізованого суб'єкта виступає автономним елементом у системі правового статусу.

Отже правовий статус Державної міграційної служби України – це:

1) сукупність певних ознак, які співвідносяться з нормативно закріпленими варіаціями правового становища служби в державі та суспільстві;

2) різновид діяльності, що реалізовується службою, чи її правових зв'язків, що характеризується комплексом прав та обов'язків;

3) комплекс елементів організаційно-технічного характеру, що в сукупності розкривають його зміст.

Як згадувалось вище, окремої уваги заслуговує правосуб'єктність суб'єкта.

У науковій літературі поняття «правосуб'єктність» характеризує та, в першу чергу, зумовлює існування такого елементу правовідносин, як суб'єкт. Невипадково окремими науковцями категорії «правосуб'єктність» та «суб'єкт права» поєднуються [23, с. 232]. Так, «правосуб'єктність» визначається як здатність юридичних та фізичних осіб у встановленому порядку бути суб'єктами права, носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Правосуб'єктність фізичних осіб складається з їх правоздатності й дієздатності. В окремих випадках правосуб'єктність включає і деліктоздатність. У юридичних же осіб така здатність виявляється у їх компетенції, сукупності обов'язків та прав, які надаються їм для виконання відповідних функцій. Тобто правосуб'єктність вважається самостійною правовою категорією, що існує поряд із правами та обов'язками та є передумовою набуття суб'єктивних прав. Зміст правосуб'єктності виступає набором суб'єктивних прав кожної особи [24, с. 535–536; 25, с. 131].

Варто зазначити, що адміністративне право наділяє правосуб'єктністю найбільше більше коло суб'єктів, чим у інших галузях права [24, с. 232]. У державних органах влади адміністративна правосуб'єктність знаходиться в

нормативно закріплених за ними владних компетенцій, тобто в сукупності їх юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються їм для виконання відповідних завдань і функцій [26, с. 45].

Станом на сьогодні на законодавцем центральні органи виконавчої влади віднесені до юридичних осіб публічного права. Особливістю юридичних осіб публічного права виявляється в тому, що вони створюються розпорядчими актами Президента, органів місцевого самоврядування, органів влади АРК, органів державної влади [27].

Як правило, виникнення правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень пов'язується з його державною реєстрацією або з ухваленням уповноваженим органом управлінського акта, згідно з яким такий суб'єкт створюється. Водночас, існують й інші юридичні факти, з настанням яких пов'язується виникнення у цих суб'єктів адміністративної правосуб'єктності. Момент виникнення правоздатності залежить і від організаційно-правової форми, виду та напрямку діяльності майбутнього суб'єкта владних повноважень.

Таким чином залежно від виду суб'єктів владних повноважень підстави набуття ними адміністративної правосуб'єктності можна класифікувати на такі основні групи: 1) внаслідок волевиявлення народу та складання присяги суб'єктом владних повноважень; 2) з рішенням посадової особи або вищого органу державної влади; 3) у момент державної реєстрації; 4) унаслідок рішення загальних зборів [28, с. 14].

Положення про Державну міграційну службу України як основоположний нормативний акт аналізованого суб'єкта було ухвалено 20.08.2014 року № 360. Відповідно до нього аналізована служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого координується та спрямовується КМ України через Міністра внутрішніх справ; реалізує державну політику в сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній міграції), громадянства, реєстрації біженців, фізичних осіб та

визначених законодавством інших категорій мігрантів [29].

Таким чином, адміністративна правосуб'єктність ДМС виникла на підставі Положення Про Державну міграційну службу України від 20 серпня 2014 року (№ 360) та передбачає нормативно закріплений перелік владної компетенції суб'єкта, реалізація якої кореспондує з виконанням покладених на нього завдань. адміністративна правосуб'єктність служби є загальною оскільки виникла на підставі розпорядчого акта, а також спеціальною - виникає з моменту вступу аналізованого суб'єкта у відповідні зв'язки, пов'язані з реалізацією його завдань.

Служба набуває спеціальної правосуб'єктності з моменту вступу як в організаційні адміністративно-правові зв'язки (класичні імперативно-владні відносини між Міністерством внутрішніх справ України та Державною міграційною службою України – в момент реалізації державної політики у сфері міграції та протидії нелегальній міграції; Служби і елементами її структури), так і функціональні (адміністративно-сервісні та адміністративно-рівноправні, між ДМС та особами у випадку надання їм адміністративних послуг; Службою та іншими органами (зарубіжними та національними) під час реалізації своїх функціональних завдань).

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати наступні висновки стосовно поняття та змісту правового статусу Державної міграційної служби:

Таким чином, виходить висновок про те, що правовий статус Державної міграційної служби України – це сукупність юридичних ознак, які співвідносяться нормативно з юридично закріпленими модифікаціями її правового становища в державі та суспільстві, що в кожному окремому випадку характеризується конкретним комплексом прав та обов'язків в залежності від варіантів діяльності служби у сфері реалізації повноважень ДМС.

Правовий статус, як складова частина системи права, виступає в ролі самостійного регулятора суспільних відносин. Це обумовлено тим, що за

допомогою даної юридичної категорії визначаються їх права та обов'язки по відношенню до інших суб'єктів, місце суб'єктів права в системі суспільних відносин.

Залежно від різновидів суб'єктів правовий статус може містити досить широкий спектр правових характеристик, які стосуються обсягу прав, обов'язків, компетенції, співвідношення цих понять та інших нюансів, які прямо чи опосередковано впливають на становище суб'єкта права.

Зміст категорії «правовий статус Державної міграційної служби України» розкривається з усіма властивими йому загальними ознаками та окремо наділеною власною специфікою, зумовленою галузевою приналежністю, основним елементом якої є його правосуб'єктність, зокрема компетенція, що складається як із сукупності, так й окремо у визначеній сфері обов'язків і прав, а також відповідальності посадових осіб служби у розрізі здійсненні своїх повноважень.

1.2 Принципи діяльності, завдання та функції Державної міграційної служби

Як для дослідження правового статусу ДМС важливим є аналіз таких його характеристик як принципи діяльності служби, завдання та функції.

Загальновідомо, що діяльність органів державної влади повинна реалізовуватися відповідно до покладених на нього завдань, які, в свою чергу, базуються на ідеях та принципах функціонування державних органів влади. Так, законодавством України у сфері міграції та протидії незаконній міграції закріпило ряд принципів, що забезпечуватимуть реалізацію прав та свобод людини і громадянина.

Визначаючи сутність поняття «принцип», дослідниками виділено такі групи його значень, як юридичної категорії:

- принцип як основоположна правда (істина), закон, доктрина або

припущення;

- принцип як загальне правило або стандарт;
- принцип як сукупність стандартів - морально-етичних;
- принцип як спосіб дії або визначена наперед політика;
- принцип як основний, необхідний елемент, що визначає внутрішню природу або окремі характеристики поведінки [30, с. 74].

А.М. Колодій стверджує, що принципи права – це такі відправні ідеї його буття, які виражають самі важливі закономірності, засади даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права, утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, загальною значимістю та вищою імперативністю, відповідають зміцненню певного суспільного ладу та об'єктивній необхідності побудови [31, с. 43-44].

Натомість І.П. Бахновська зазначає, що принципи права відображають сутність і закономірності розвитку суспільних відносин, що регулюються правом, виражають закономірності більш глибокого порядку [32, с. 46].

О.В. Старчук розкриває поняття принципів у двох концепціях. Згідно з першою концепцією, основою якої є теорія позитивізму, принципи права – це ідеї, нормативно-керівні, теоретичні положення того чи іншого виду людської діяльності, що конкретизуються в змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства. Відповідно до другої концепції, основою якої є природне право, принципи права розуміють як керівні ідеї, позитивні зобов'язання, відправні начала, об'єктивно властиві праву, незаперечні вимоги, що ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання групових, громадських та індивідуальних інтересів та визначають спрямованість правового регулювання і зміст, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації [33, с. 40].

А.М. Колодій, розглядаючи питання про класифікацію принципів права, її критерії, вказує, що, по-перше, загально-правові принципи права мають

всезагальний характер, знаходять своє більш конкретне втілення у принципах кожної галузі. Основні принципи права, у свою чергу, отримують специфічну модифікацію у галузях права й у сферах право утворення, право реалізації і право охорони. А тому у сфері право утворення можна говорити про відносно автономні принципи правотворчості, а серед них і законотворчості, у право реалізації – передусім про принципи правозастосування, у право охорони – про принципи правосуддя, юридичної відповідальності тощо. По-третє, саме основні принципи диференціюються на загально соціальні і спеціально-юридичні (системні і структурні), а серед загально-соціальних досить чітко виділяються економічні, ідеологічні, політичні, соціальні, моральні основи права [33, с. 45].

Оскільки робота в апараті ДМС прирівнюється до державної служби України відповідно до чинного законодавства у ході реалізації своєї діяльності керується такими принципами, закріпленими у Законі України «Про державну службу»: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, політичної неупередженості, забезпечення рівного доступу до державної служби, прозорості, стабільності [34].

Принципи державної служби необхідно розуміти як основоположні ідеї, що відображають мету, сутність, функції та завдання державної служби і визначають спрямованість дій конкретного державного службовця та державного апарату. Щодо принципів функціонування та організації державної служби, то І.Є. Данильєва зауважила, що систему ціннісних орієнтирів та ідей, які виражені у Конституції України, інших нормативно-правових актах, що відбиває тенденції розвитку, закономірності та напрями здійснення та організації державними органами та їх службовцями діяльності щодо реалізації функцій та завдань держави [35, с. 6].

Дані принципи визначальними не лише для ДМС, а й для усіх органів державної влади:

- 1) Верховенства права – вказаний принцип знайшов своє втілення із

Конституції України, яка у статті 3 закріпила, що людина, її здоров'я, життя, гідність та честь, безпека та недоторканність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Зміст даного принципу передусім несе в собі ідею соціальної справедливості, свободи, рівності. Верховенство права як панування ідеї права в суспільстві, тобто не лише в державі. Держава ж, яка не повинна мати власного інтересу, відмінного від інтересів суспільства, має втілювати ідею права в закони. Вони повинні бути змістовно наповнені такими цінностями, як рівність, свобода, справедливість, які виражають ідею права, є смисловими характеристиками права. А панування права, в свою чергу, є пануванням в суспільних відносинах правової рівності, що виражається у добрі, свободі, справедливості, істині тощо [36, с. 46].

Перед людиною за свою діяльність відповідає держава. Забезпечення та утвердження прав і свобод людини є основним обов'язком держави [37]. Тобто принцип верховенства права визначає пріоритет забезпечення реалізації прав людини, діяльність поліції повинна бути спрямована на утвердження демократичних тенденцій розвитку цінності людини.

2) Принцип дотримання свобод і прав людини тісно пов'язаний із попереднім та передбачає забезпечення реалізації прав та свобод людини відповідно до вимог законів. Забороняється терпимо ставитися до будь-яких форм жорстокого, нелюдського або такого, що принижує честь і гідність людини, поводження чи покарання.

Враховуючи положення Конституції України, важливо зазначити, що дотримання прав та свобод людини необхідно забезпечувати в комплексі з такою правовою категорією як «законні інтереси».

3) Законність як принцип діяльності служби не є новим: загальноприйнятим є положення про те, що органи державної влади зобов'язані діяти відповідно до вимог закону, дотримуватися і виконувати

закон. Принцип законності, який є основним для всієї діяльності, реалізується у неухильному дотриманні усіма посадовими особами ДМС положень законів та підзаконних нормативно-правових актів, що гарантує здійснення громадянами своїх прав та свобод.

Принцип прозорості розкривається шляхом висвітлення діяльності ДМС громадськості через засоби масової інформації або на офіційному веб-сайті органу.

Часто у наукових працях принцип «прозорості» вказується в сукупності з «відкритістю». Хоча науковці терміни «відкритість» та «прозорість» не ототожнюють: «прозорість» називається властивістю публічного адміністрування, що визначається мірою обізнаності громадян щодо сутнісних проявів процесуальної та матеріальної сторони діяльності служби; зрозумілості широкій громадськості її спрямованості, змісту і сенсу; виявляється у тому, що колективи громадян та окремі громадяни, яких так чи інакше стосується або на які поширюється дія та рішення даного органу, мають бути щонайповніше обізнані про них і про те, яким чином вони (рішення або дії) будуть здійснені.

«Відкритість» – властивість публічного урядування, яка визначається мірою безпосередньої участі громадян в діяльності органів публічної влади; виявляється у забезпеченні реального та активного впливу громадян та їх колективів на зміст публічної управлінської діяльності через постановку вимог перед органами публічної влади щодо прийняття відповідних рішень, здійснення дій або утримання від них.

На думку Н.П. Христинченко, прозорість як принцип діяльності органів державної виконавчої влади повинна забезпечувати дохідливість та ясність будь-яких явищ, на одміну від незрозумілості та прихованості, чого в сучасному державному управлінні не повинно бути [38, с. 83].

Оскільки ці два принципи не протиставляються, тому що неможливо забезпечити повну відкритість без належної обізнаності громадян щодо змісту

діяльності посадових осіб ДМС. Тому доцільніше буде вказувати поняття відкритість та прозорість разом.

Засади професіоналізму й компетентності, доброчесності, ефективності є досить важливою основою діяльності ДМС. Ефективним засобом забезпечення професіоналізму є злагоджена система підбору кадрів. Це залежить від того, наскільки якісним та здатним до самовдосконалення є кадровий потенціал, та можливості функціонування держави та забезпечення законних інтересів, прав та свобод кожної особи.

Підсумовуючи, варто зазначити, принципи як підґрунтя для реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції) закладають підвалини для визначення основних завдань органу. Таким чином, під принципами діяльності Державної міграційної служби України слід розуміти сукупність основоположних, керівних ідей, що закладені в сутність діяльності органу виконавчої влади, на основі яких формуються правила поведінки у сфері міграції та протидії нелегальній міграції.

Стосовно завдань, варто зазначити, що Державна міграційна служба України є основним суб'єктом реалізації Концепції державної міграційної політики, затвердженої Указом Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011, в якій визначено напрями, стратегічні завдання, принципи та пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її інституціонального та законодавчого забезпечення, а також механізми реалізації [39]

Щодо цього О. Предместніков вказує, що розглядаючи завдання як розгорнуті цілі або мету діяльності органу, то під функціями передусім треба розуміти основні, першочергові види діяльності, що спрямовані на вирішення відповідних цілей (поставлених завдань) шляхом реалізації покладених на ДМС повноважень [40, с. 53]. Функції органів виконавчої влади походять із завдань і розкривають зміст їхньої постійної практичної діяльності. Завдання ж, направлені на певний результат, який повинен бути досягнутий або

змінений, мають тимчасовий характер.

Діяльність служби спрямована на забезпечення ефективного публічного урядування міграційними процесами, соціально-економічного розвитку країни та сталого демографічного розвитку, підвищення рівня національної безпеки шляхом створення умов для скорочення еміграції, повернення та реінтеграції емігрантів, зокрема репатріації закордонних українців, працівників-мігрантів, вихідців з України інших національностей, запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків, погодження національного законодавства у сфері міграції за міжнародними стандартами, посилення правового та соціального захисту громадян України, що працюють та перебувають за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів трудових мігрантів, що перебувають на території України та виконання ними обов'язків, передбачених законодавством, повноти використання трудового та інтелектуального потенціалу таких осіб, дотримання принципу захисту інтересів України [41, с. 62-63].

Сьогодні законодавець визначає такі основні завдання ДМС:

1) реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) реєстрації фізичних осіб, громадянства, міграції, біженців та інших категорій мігрантів, визначених законодавством;

2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), в тому числі протидії нелегальній (незаконній) реєстрації фізичних осіб, біженців, міграції, громадянства та інших визначених законодавством категорій мігрантів [29].

Перше з наведених вище завдань, а саме реалізація державної політики у сфері міграції здійснюється шляхом надання так званих міграційних послуг. Сутність конструкції «міграційні послуги» на даному етапі не визначена на

законодавчому рівні. Проте, ведучи мову про надання «міграційних послуг», мається на увазі, що відповідальним за їх здійснення суб'єктом є Державна міграційна служба України, а серед таких послуг слід виділити такі:

1. Послуги з тимчасового проживання (оформлення посвідки на тимчасове проживання тощо)
2. Консультація з тимчасового проживання
3. Отримання дозволу на імміграцію
4. Послуги з постійного проживання (оформлення посвідки на постійне проживання та інші послуги, окрім отримання дозволу на імміграцію)
5. Консультація з питань дозволу на імміграцію та постійного проживання.

ДМС України реалізує поставлені перед нею завдання через відповідні повноваження у різних сферах регулювання міграційних процесів, серед яких: протидія нелегальній міграції; забезпечення прав біженців та шукачів притулку; забезпечення функціонування інституту громадянства України; документування фізичних осіб; також аналітична сфера та сфера міжнародного співробітництва ДМС;

Під час виконання завдань ДМС взаємодіє з органами державної влади, з органами місцевого самоврядування, відповідними міжнародними організаціями та органами іноземних держав, організаціями роботодавців та профспілками, а також організаціями, підприємствами, установами.

ДМС також під час здійснення своїх функціональних обов'язків безпосередньо взаємодіє з такою категорією суб'єктів як приватні особи. Такі відносини спрямовані на забезпечення законних інтересів та прав фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою та її органами, а також на виконання функцій, які покладені на ДМС державою.

Таким чином, реалізація завдань Державної міграційної служби означає, що діяльність з реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції,

громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів відбувається на основі закріплених у чинному законодавстві принципів з урахуванням сучасних тенденцій європейської інтеграції.

Глобальні правовідносини в формі взаємодії публічних органів і приватних осіб формуються у процесі регламентації процедурної діяльності в межах цих відносин, яка і створює умови для реалізації законних прав та людей, а також захистити їх від зловживання владою посадовими особами [42, с. 14].

У Положенні № 360 функції ДМС України не закріплюються, отже, їх визначення, з огляду на тему нашого дослідження, можна здійснити шляхом аналізу повноважень.

Так, відповідно до ст. 4 згаданого Положення, до повноважень ДМС України з надання статусу біженця належать: аналіз проблем біженців, розробка поточних та довгострокових прогнозів із зазначених проблем; оформлення і видача документів для проживання в Україні, а також виїзду за її межі, вилучення таких документів; прийняття рішення про продовження (скорочення) строку тимчасового перебування осіб, що претендують на отримання статусу біженця; ідентифікація осіб, які звернулися із заявами про визнання біженцем; прийняття рішення про визнання іноземців та осіб без громадянства біженцем, про втрату, позбавлення статусу біженця і про скасування рішення про визнання біженцем; зібрання та аналіз інформації про наявність у країнах походження біженців умов, за яких такий захист надається; розгляд скарг щодо рішень про відмову у прийнятті заяви щодо визнання біженцем, про відмову в оформленні документів щодо вирішення питання визнання біженцем та скасування зазначених рішень, якщо вони були прийняті з порушенням чинних нормативно-правових актів; вжиття у межах компетенції заходів щодо сприяння реалізації прав біженців; здійснення оформлення та видачі посвідчення біженця, а також інших документів, які

передбачено законодавством для певних категорій осіб; ведення обліку осіб, які претендували на отримання або отримали статусу біженця на всіх етапах проведення відповідних процедур; видача проїзних документів іноземцям, що визнані біженцями іншими країнами–учасниками Конвенції про статус біженців 1951 року та/або Протоколу щодо статусу біженців 1967 року [43, 44, 45]; здійснення розгляду звернень громадян з питань, пов'язаних із діяльністю ДМС, її територіальних органів та територіальних підрозділів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління; здійснення відповідно до закону державного контролю за дотриманням законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії незаконній (нелегальній) міграції, громадянства, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів у передбачених законодавством випадках, притягнення порушників до адміністративної відповідальності; обмін, видача, вилучення, оформлення, пересилання, повернення державі, знищення документів з безконтактним електронним носієм; надання адміністративних послуг відповідно до закону [29]. Виходячи з перерахованого, функції ДМС України у питаннях, пов'язаних із біженцями, можна визначити як надання адміністративних послуг з надання іноземцям та особам без громадянства статусу біженця.

Органи ДМС надають широкий спектр адміністративних послуг, зокрема: у сфері громадянства відбувається оформлення та видача паспорта громадянина України, набуття громадянства України, прийняття до громадянства України, поновлення у громадянстві України, видача та оформлення довідки про реєстрацію особи громадянином України тощо; у сфері імміграції – оформлення посвідки на постійне проживання іноземцям та особам без громадянства, дозволу на імміграцію; у сфері еміграції – оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання [46, с. 64-67].

З цього можна виділити такі ознаки адміністративних послуг у сфері

міграційних відносин:

- є результатом здійснення владних повноважень Державною міграційною службою України та його територіальними органами;
- здійснюються за заявою фізичної особи і спрямовані на припинення, набуття, зміну обов'язків або прав такої особи;
- пов'язані з міграцією, а саме: в'їздом у країну, виїздом з країни, перебуванням і проживанням на її території

Підсумовуючи, слід зробити висновки про те, що Державна міграційна служба України є головним суб'єктом надання міграційних послуг, а серед таких послуг слід виділити такі: послуги з тимчасового проживання (оформлення посвідки на тимчасове проживання тощо); консультації з тимчасового проживання; з приводу отримання дозволу на імміграцію; послуги з постійного проживання (оформлення посвідки на постійне проживання та інші послуги, окрім отримання дозволу на імміграцію); консультації з питань дозволу на імміграцію та постійного проживання.

ДМС України також реалізує поставлені перед нею завдання через відповідні повноваження у різних сферах такими як у сфері протидії нелегальній міграції; у сфері забезпечення прав біженців та шукачів притулку; у сфері функціонування інституту громадянства України; у сфері документування фізичних осіб; в аналітичній сфері та сфері міжнародного співробітництва, тощо.

1.3 Загальна характеристика структури Державної міграційної служби

Державний орган виступає складовою механізму держави, що має власну структуру, чітко визначені повноваження з управління конкретною сферою суспільного життя та органічно взаємодіє з усіма іншими частинами державного механізму.

Органам держави притаманні такі ознаки:

- спрямованість на виконання завдань, що передбачають реалізацію функцій держави;
- наявність внутрішньої структури та відповідної ієрархічної системи, чітко визначеної законодавством;
- функціонування за принципом територіального поділу влади;
- наявність у кожного територіального органу держави статусу юридичної особи, здатної бути самостійним і відповідальним суб'єктом правовідносин. Такі юридичні особи можуть мати статус окремого державного органу або його філії (представництва);
- виконання всіх завдань державних органів на місцях уповноваженими на те фізичними особами – державними службовцями.

Державний орган є порівняно структурною незалежною, самостійною ланкою апарату, яку створює держава для провадження чітко визначеного виду діяльності. Кожна така ланка наділена відповідною компетенцією та в процесі реалізації своїх функцій заручається матеріальною, примусовою, організаційною підтримкою держави [47, с. 74].

Система центральних органів виконавчої влади – це складова системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є КМУ. Організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, які забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань, становить апарат міністерства, який очолює державний секретар міністерства. До апарату міністерства належать секретаріат і самостійні структурні підрозділи, а його структуру затверджує міністр [48].

Відповідно до ч. 7 Положення про МВС України, Міністерство здійснює свої повноваження через утворені в установленому порядку територіальні органи, а також заклади й установи та/або безпосередньо [49].

З огляду на зміст положень ст. 11 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», апарат міністерства – це організаційно поєднана

сукупність посад та структурних підрозділів, які забезпечують діяльність міністра, а також виконання завдань, які покладені на міністерство.

Відповідно до ч. 1 Постанови КМУ «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12 березня 2005 року [50], у складі апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади функціонують такі структурні підрозділи:

- департамент;
- управління (самостійний відділ);
- самостійний сектор;
- відділ у складі департаменту (управління)

Структуру ДМС складає:

1. Апарат ДМС, структуру якого затверджує Голова ДМС за погодженням з Міністром внутрішніх справ [29].
2. Територіальні органи ДМС.

Статусу юридичної особи територіальні органи міністерства набувають з дня внесення до Єдиного державного реєстру юросіб та фізосіб–підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб, яка свідчить про їх правосуб'єктність та відокремленість. Ці територіальні органи мають рахунки в установах казначейства, самостійний баланс, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням, що також є ознаками самостійності та незалежності юридичної особи.

Проаналізовані вище елементи системи ДМС України можуть помилково розглядатися як філії або представництва. Однак, відповідно ст. 95 Цивільного кодексу України:

- 1) філією є відокремлений підрозділ юридичної особи, який розташований поза її місцезнаходженням і здійснює частину або всі або її функцій;
- 2) представництвом є відокремлений підрозділ юридичної особи, що

розташовано поза її місцезнаходженням та здійснює захист інтересів та представництво юридичної особи;

3) вони не визнаються юридичними особами, наділяються майном юридичної особи, що їх створила, діють на підставі затвердженого нею положення. Юридичною особою призначаються керівники філій та представництв, діють на підставі виданої нею довіреності [27].

Попри те, що частина положень, передбачених цією статтею, теоретично може свідчити про наявність ознак філії або представництва територіальних утворень, їх як юридичних осіб публічного права, що мають самостійний баланс, визнають окремими органами державної влади.

3. Пункти тимчасового перебування осіб без громадянства та іноземців.

Пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, відповідно до положень про них, є державними установами, призначеними для тимчасового тримання осіб без громадянства та іноземців в наступних випадках: якщо судом прийнято рішення про примусове видворення за межі України стосовно цих осіб; якщо є рішення суду про затримання цих осіб з метою забезпечення примусового видворення за межі України та/або ідентифікації, у тому числі прийнятих відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію; затриманих ДМС, її територіальними органами та підрозділами на строки та в порядку, передбачені законодавством; затриманих за рішенням суду до завершення розгляду заяви про визнання особою, яка потребує додаткового захисту в Україні або біженцем.

До основних завдань ПТПП відносяться:

1) забезпечення тимчасового тримання осіб без громадянства та іноземців, розміщених відповідно до законодавства;

2) створення належних умов для проживання осіб без громадянства та іноземців, забезпечення їх постільною білизною, індивідуальними спальними місцями, харчуванням три рази на день, медичним та матеріально-побутовим обслуговуванням тощо;

3) сприяння територіальним органам ДМС та органам охорони державного кордону у виконанні покладених на них завдань, що пов'язані з примусовим видворенням осіб без громадянства та іноземців за межі України;

4) сприяння особам без громадянства та іноземним громадянам в установленні контактів з родичами, земляками, міжнародними та громадськими організаціями [51].

4. Пункти тимчасового розміщення біженців.

Пункт тимчасового розміщення біженців (далі – ПТРБ) здійснює свою діяльність у відповідності із Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», Положенням про Державну міграційну службу України, Положенням про пункт тимчасового розміщення біженців, що затверджене наказом ДМС України від 14.06.2012 № 110 [52; 29; 53].

ПТРБ є місцем тимчасового розміщення осіб, які подали заяву про визнання особою, яка потребує додаткового захисту або біженцем, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання особою, яка потребує додаткового захисту чи біженцем, та яких вже визнано особою, яка потребує додаткового захисту або біженцем (стаття 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»).

Розміщуватися в ПТРБ також можуть особи, стосовно яких прийнято рішення про відмову у визнанні особою, яка потребує додаткового захисту або біженцем, про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання особою, яка потребує додаткового захисту або біженцем, про позбавлення статусу біженця або додаткового захисту або їх втрату, скасування рішення про визнання особою, яка потребує додаткового захисту або біженцем, а також які оскаржують відповідне рішення до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують тимчасового або додаткового захисту, або до суду, до

прийняття рішення за скаргою (стаття 17 вищезазначеного Закону).

Визначення місць для тимчасового проживання осіб, які подали заяви про визнання особою, яка потребує додаткового захисту або біженцем, стосовно яких прийнято рішення щодо оформлення документів з вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та направлення їх у ПТРБ здійснюється територіальними органами Державної міграційної служби України.

5. Державне підприємство «Документ»

ДП «Документ» було засновано при Міністерстві внутрішніх справ України з метою «забезпечення сучасних умов обслуговування населення України, іноземців та осіб без громадянства» [54]. У 2011 році ДП «Документ» було передане до Державної міграційної служби відповідно до розпорядження КМУ «Про передачу цілісних майнових комплексів державних підприємств до сфери управління Державної міграційної служби» та спільного наказу МВС і ДМС «Про передачу цілісного майнового комплексу державного підприємства «Документ» до сфери управління Державної міграційної служби» [55; 56].

ДП «Документ» являє собою мережу центрів обслуговування громадян "Паспортний сервіс" де з державною гарантією можна оформити закордонний паспорт, закордонний паспорт для особам, які не досягли 16 років, оформити інформаційну довідку про відсутність або наявності судимостей, посвідку на тимчасове та постійне проживання, надає сервісні послуги з питань оформлення паспорта громадянина України у формі ID-картки, проставлення апостиля, а також організовує виїзне оформлення закордонного паспорта тощо. Судячи з цього, виходить, що ДП «Документ» фактично дублює функції ДМС.

Отже, формування завдань ДМС зумовило необхідність створення та функціонування наведених вище структурних одиниць. Будь-які утворення організаційного характеру, що створюються для виконання будь-яких функцій

та завдань державного органу, а також структура органу влади повинні нормативно регулюватись та закріплюватись в законодавстві з метою чіткого їх функціонування та дотримання виконання покладених на них обов'язків.

ДМС очолює за посадою Голова, якого згідно із законодавством про державну службу призначає на посаду та звільняє з посади КМУ. Він має трьох заступників, у тому числі одного першого, які призначаються та звільняються з посади так само КМУ.

Перший заступник Голови безпосередньо спрямовує координує та контролює діяльність: Департаменту у справах іноземців та осіб без громадянства, Відділу міжнародного співробітництва та несе персональну відповідальність перед головою за результати діяльності цих структурних підрозділів

Заступник Голови безпосередньо спрямовує, координує та контролює діяльність Департаменту з питань громадянства, реєстрації та роботи з громадянами з тимчасово окупованих територій України, Департаменту інформації, телекомунікацій та захисту інформації, Управління фінзабезпечення та бухгалтерської, Управління ресурсно-господарського забезпечення та несе персональну відповідальність перед Головою за результати діяльності структурних підрозділів.

Що стосується структури міграційних органів зарубіжних країн, то варто зазначити, що найбільш розвиненим міграційним державним апаратом володіє США. Для України ж, і до створення ДМС і зараз, найбільш близькою є система міграційних органів ФРН, оскільки функції щодо реалізації міграційної політики тут покладені на Федеральне міністерство внутрішніх справ. Повноваження з регулювання міграційних процесів розділяються між профільним органом, що відповідає за реалізацію основних напрямів міграційної політики, а також відомствами з питань праці та зайнятості, закордонних справ тощо. Тенденції розвитку цих міграційних служб свідчать про посилення їх ролі в системі державного управління, наданні їм нових

повноважень і зміцненні матеріально-технічної бази, що є прийнятним і для України.

Порівнюючи, структуру міграційного органу України (ДМС) та європейських країн, зокрема Німеччини, варто зазначити, що, як згадувалось вище, Державна міграційна служба України утворена в ході започаткованої у державі адміністративної реформи (Указ Президента України з питань оптимізації системи центральних органів виконавчої влади) як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує КМУ через Міністра внутрішніх справ України [57].

ДМС України здійснює свої повноваження безпосередньо та через: територіальні органи (27), управління або головні управління міграційної служби в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, що були утворені постановою КМУ «Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби», як юридичні особи публічного права; територіальні підрозділи (678) управління, відділи, сектори, групи міграційної служби в районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (АРК) значення, утворені як структурні підрозділи територіальних органів рішенням Голови ДМС України.

Крім того, до сфери управління ДМС України належать пункти тимчасового перебування осіб без громадянства та іноземців, що перебувають в Україні незаконно (2), пункти тимчасового розміщення біженців (3).

До відання органу, що займається питаннями міграції (еміграції) Німеччини - міграційного управління Міністерства внутрішніх справ (Abteilung M) належать розробка законодавства, що закріплює правовий статус іноземців, питання надання притулку, а також гармонізація європейського законодавства у відповідних галузях. Міграційне управління також розробляє законодавство, пов'язане з прийомом біженців, репатріантів, «вимушених переселенців», або, якщо перекладати буквально, «виселенців» (Aussiedler), з національними меншинами, громадянством, підтримкою

етнічних німців за кордоном.

Робота міграційного управління ведеться за двома основними напрямками, що реалізуються підуправліннями (Unterabteilungen). Підуправління М1 відає за питаннями імміграції, інтеграції, надання притулку, гармонізації європейського законодавства; Підуправління М2 – питанням, національних меншин, громадянства та натуралізації. Міграційне управління є куратором Федеральної служби з міграції та проблем біженців, включаючи центральний реєстр іноземців (Auslanderzentralregister), а також управління III Федерального адміністративного відомства (Bundesverwaltungsamt, Abteilung III), в частині що стосується прийому репатріантів. Завдання Федеральної служби з міграції та проблем біженців закріплені в статті 75 закону «Про міграцію», який набрав чинності 1 січня 2005 р. До таких завдань належать: – акумуляція інформації про трудящих-мігрантів і надання її відомствам, робота яких пов'язана з питаннями міграції, Федеральному агентству зайнятості і німецьким дипломатичним представництвам, уповноваженим Федеральним міністерством закордонних справ на видачу паспортів та віз; розробка структури та змісту інтеграційних курсів для іноземців та репатріантів [58, с. 826-828].

Отже, зі структури німецьких органів у сфері міграції, помітно, що окрім Міністерства внутрішніх справ та Федеральної служби з міграції існує проміжний орган - Міграційне управління Міністерства внутрішніх справ (Abteilung M), яке уповноважене, в загальному на розробку міграційної політики держави, в свою чергу Федеральна служба з міграції уповноважена лише на забезпечення інформацією інших відомств, діяльність яких пов'язана зі сферою міграції. З цього виходить, що основний обсяг повноважень держави щодо питань міграції (еміграції), запобігання нелегальній міграції та ін. покладений на два Підуправління. Також відбувається чітке розмежування їх повноважень відповідно до напрямків діяльності: Підуправління М1 займається питаннями біженців, військовополонених, переміщених осіб;

підуправління М2 – в основному питаннями громадянства.

В Україні система міграційних органів дещо відрізняється. Це пов'язано з тим, що в Україні питаннями у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених чинними законами категорій мігрантів займається лише один, відносно «молодий», орган – ДМС.

У зв'язку з цим доречно було б запозичити і адаптувати систему міграційних органів ФРН до українського законодавства. Так, у даній системі існує поділ за функціональним спрямуванням (питаннями міграції/імміграції і біженства та питаннями громадянства займаються два окремих підуправління). Оскільки в Україні усі питання у сфері міграції віднесені до відання ДМС, було б доцільно створити на основі територіальних підрозділів ДМС відділи: - з питань біженства; - з питань міграції та імміграції; - з питань громадянства, та законодавчо закріпити це та внести зміни у Положення Про ДМС та викласти відповідну норму (у випадку прийняття такого спеціального закону) у Законі Про Державну міграційну службу України.

Аналіз чинного законодавства України дає змогу дійти висновку, що державному органу влади як складовій механізму держави притаманна низка ознак, що полягають у наявності структурованої колективної організації державних службовців, розподілених за принципом територіальності, де кожен територіальний орган має статус юридичної особи, і це зумовлює наявність у нього владних повноважень, які за допомогою спеціальних засобів і способів виконують конкретні завдання з реалізації виконання функцій держави.

Між структурою органу державної влади та його функціями наявний нерозривний взаємний зв'язок, суть якого полягає в залежності організаційної структури органу від сукупності завдань і функцій, покладених на орган з огляду на роль та призначення державної діяльності в суспільному житті.

Також, крім висвітлених вище характеристик структури органів

державної влади, увагу слід акцентувати на тому, що в процесі дослідження організаційної будови будь-якого державного органу майже завжди поза увагою залишається питання стосовно фактичного виконання функцій держави. У зв'язку із цим слушною є позиція О. Старицької, яка зазначає, що державний апарат формують державні службовці, безпосереднім змістом діяльності яких реалізація державної влади. Ці особи, тобто працівники державного органу, є делегованими представниками громадян, які здійснюють управлінські функції в державних органах та установах [59, с. 139].

Неможливо не погодитись, що обов'язковим елементом будь-якої складової державного органу є компетентні особи, які безпосередньо здійснюють управлінські функції.

Серед науковців існують два основних напрями у розробці питання стосовно визначення поняття «посади». Посада розглядається як стабільний комплекс обов'язків і прав, який спрямований на виконання особою владних повноважень. Від посади, за твердженням Ю.П. Битяка та В.В. Зуя, залежить обсяг, форми, методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції (повноважень та функцій) того державного органу, в якому він працює [60, с. 42- 44].

Є. Агєєва зазначає, що посадова особа повинна характеризуватися такими основними ознаками, як зайняття посади, пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських обов'язків; по-друге, зв'язок поняття посадової особи з наявністю в неї державно-владних повноважень у різному обсязі, тобто права приймати управлінське рішення і контролю за їх виконання [61, с. 141].

Стосовно поняття «службова особа» вказано у листі Міністерства юстиції України, що відповідно до частини другої статті 2 Закону України «Про державну службу» посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативно-правовими актами покладено здійснення

організаційних розпорядчих та консультативних дорадчих функцій [34].

Постанова Пленуму Верховного суду України «Про судову практику у справах про хабарництво» [62] передбачено, що особа є службовою не тільки тоді, коли здійснює відповідні функції або постійно виконує обов'язки, а й тоді, коли вона тимчасово це робить або за спеціальним повноваженням за умови, що згадані обов'язки або функції покладені на неї уповноваженим органом або уповноваженою службовою особою.

Тобто законодавство не розмежовує чітко поняття «посадова особа» та «службова особа» – виходить, що вони є рівнозначними.

До прикладу, позиція Н. Янюк ґрунтується на тому, що поняття «посадова особа» виходить за межі публічно-службових відносин. Посадову особу відрізняє від інших службовців те, що вона наділена владними повноваженнями, які дозволяють забезпечити адміністративний вплив на організаційну структуру, слугувати її цілісності й узгодженості діяльності апарату при виконанні завдань і функцій, визначених його компетенцією. Якщо ж поняття «посадової особи» розглядати лише в межах публічної служби, то воно становитиме окрему групу службовців, тобто таких, що обіймають керівні посади або наділяються законом правом вчиняти управлінські дії [63, с. 183]. З цього виходить, що термін «службова особа» за змістом є ширшим визначається специфікою службової діяльності особи, тоді як посадові особи є окремою категорією державних службовців, які наділяються публічними владними повноваженнями і правомочні вчиняти юридичні дії від імені держави. Тому наявність такого виду повноважень має бути засобом виконання управлінських функцій від імені держави [64, с. 41].

Таким чином, з цього виходить наступний висновок: що службовими особами ДМС можна вважати професійних працівників, які за попередньо узгодженими завданнями та функціями виконують свої функціональні обов'язки, в той час як посадові особи – паралельно з професійними працівниками виконують адміністративні функції, що характеризуються

наявністю елементів владного впливу відносно службових осіб служби.

Отже, підсумовуючи, проведено характеристику структури ДМС, до якої входить Апарат ДМС, територіальні органи ДМС, Пункти тимчасового перебування осіб без громадянства та іноземців, Пункти тимчасового розміщення біженців, державне підприємство «Документ».

Доведено необхідність внесення змін до існуючої структури ДМС, а саме створення на основі територіальних підрозділів служби такі відділи: з питань біженства; - з питань міграції та імміграції; - з питань громадянства, а також цим самим внести зміни до існуючого Положення Про Державну міграційну службу України.

Проаналізовано питання розмежування понять «службова» та «посадова» особа в контексті фактичного виконання функцій держави працівниками ДМС. А також надано удосконалене визначення поняття «службова особа ДМС».

1.4 Правові засади статусу Державної міграційної служби

Історія ДМС налічує майже десять років існування. Цей орган був створений у 2011 р. Указом Президента України, яким був визначений правовий статус ДМС як центрального органу виконавчої влади і який станом на сьогодні втратив чинність [65].

Основним законодавчим актом, який визначає правовий статус Державної міграційної служби України Положення про Державну міграційну службу України, що затверджене постановою КМУ у 2014 році, відповідно до якого, ДМС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ; реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), протидії незаконній (нелегальній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством

категорій мігрантів [29]

Сьогодні у правовій науці існують суперечності стосовно коректності визначення правового статусу такого органу як ДМС постановою Кабінету Міністрів України.

Справедливо з цього приводу зазначає О. М. Єфремова, що права та обов'язки ДМС України не можуть визначатися підзаконним нормативно-правовим актом, тому що це порушує норми Конституції [66, с. 192-197].

Так, відповідно до ч. 1 статті 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [37].

Дійсно, звертаючи увагу на правове регулювання статусу суб'єктів, які опосередковано впливають на надання, до прикладу, статусу біженця, то воно здійснюється спеціальними законами, такими як: Закон України «Про державну прикордонну службу України», «Про Службу безпеки України». Така ситуація є причиною складного реформування системи центральних органів виконавчої влади, і деякі закони, що раніше регулювали такі правовідносини після такого реформування - втратили свою чинність, а нові закони, які б визначали права та обов'язки і раніше існуючих органів виконавчої влади та новостворених - не розроблені або ще не прийняті.

У випадку з ДМС, як з відносно молодим органом, причиною відсутності спеціального закону слугує наступне: до моменту створення служби деякі питання відання її, такі як реєстраційне оформлення громадянства та міграційних процесів перебували у компетенції спеціального структурного підрозділу МВС України – Державного департаменту громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, головним завданням якого у досліджуваній сфері було підтримання правопорядку та запобігання злочинності. Метою цієї структурної трансформації та перетворення цього органу у ДМС було створення органу не правоохоронної, а публічно-сервісної функціональної

спрямованості.

Тим не менш, існуюче становище суперечить Конституції України і тому необхідно якнайшвидше розглянути та прийняти Закон України «Про Державну міграційну службу України», проекти якого сьогодні внесені на розгляд до Верховної Ради України [67].

Основним завданням ДМС України є реалізація державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), в тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації біженців, фізичних осіб та інших категорій мігрантів, які визначені законодавством. Отже, вирішення питання про надання статусу біженця є лише одним із завдань ДМС України.

Правовий статус ДМС України, як центрального органу виконавчої влади визначається ще й Законом України про ЦОВВ, де у статті 16 закріплено, що центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії, при цьому як служба центральний орган виконавчої влади у разі, якщо більшість його функцій становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам [16]. З цього бачимо, що ДМС України визначається як служба, тому більшість її функцій повинні спрямовуватись на надання адміністративних послуг для фізичних та юридичних осіб.

Як відомо, ДМС координується через Міністра внутрішніх справ, і фактично є «правоохоронним відомством» основною ціллю якого є не лише надання адміністративних послуг у сфері міграції, а й протидія нелегальній (незаконній) міграції. п. 34 Положення №360 [29], відповідно до якого служба уповноважена на притягнення порушників до адміністративної відповідальності. Таким чином, відповідно до «Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України», затвердженої Наказом МВС України № 825 від 28.08.2013 року служба уповноважена «складати протоколи про правопорушення та протоколи про затримання, а також у передбачених законодавством випадках

доставляти осіб, які порушили правила перебування в Україні та транзитного проїзду через її територію, у приміщення ДМС, її територіальних органів і територіальних підрозділів, до поліції, до пунктів тимчасового перебування осіб без громадянства та іноземних громадян, що незаконно перебувають в Україні, мають право уповноважені посадові особи управлінь ДМС. З наведеної норми бачимо, що ДМС уповноважується підзаконними нормативно-правовими актами на здійснення не лише оформлення порушників, а й на їх затримання та доставлення до органів ДМС.

Звідси випливає наступне: ДМС володіє персональними даними громадян, іноземців та осіб без громадянства та відповідно до Закону України з питань захисту персональних даних може бути (у випадках надання згоди) розпорядником такої інформації [68], а також уповноважений не лише на надання адміністративних послуг, а й на притягнення порушників до адміністративної відповідальності. І не зважаючи на це і на майже десять років існування міграційної служби – спеціального закону прийнято не було. Хоча, станом на сьогодні у Верховній Раді вже зареєстровано Проекти таких законів, які визначають статус служби, закріплюють її правове положення і її територіальних підрозділів та посадових осіб, структуру служби, принципи її діяльності, завдання та функції служби та відділів тощо [67].

З погляду на це вбачається за доцільне в статті 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення доповнити коло осіб, уповноважених на здійснення адміністративного доставлення з місця правопорушення посадовими особами Державної міграційної служби України до її територіальних підрозділів з метою подальшого складання протоколу.

Ще одним аргументом на користь прийняття цього спеціального закону є те, окрім того що підзаконний нормативно-правовий акт - Положення №360 не може встановлювати правовий статус центральних органів виконавчої влади, то сьогодні він повністю і не регламентує усі функції та повноваження ДМС та її структурних підрозділів, які розпорощенні по інших нормативно-

правових актах. Так, згадане Положення №360 не містить у собі переліку завдань та функцій такого важливого елементу системи як структурних підрозділів Управлінь ДМС.

Не менш важливим актом, що регулює статус ДМС та її органів є Положення про територіальний підрозділ ДМС, що видається Управлінням ДМС у відповідній області та затверджується його начальником [68]. Таке положення визначає основні завдання відділів (структурних одиниць УДМС), їх функції та містять норми щодо їх керівництва.

Для аналізу ефективності законодавства щодо статусу ДМС України слід звернутися до розгляду практичної діяльності ДМС та її територіальних підрозділів в аспекті виконання покладених на них функцій та повноважень.

Зупиняючись на одному із головних повноважень служби – видачі паспортів, з'ясовано наступне: паспортизація громадян України здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», яким встановлено форму паспорту громадянина України, та вимоги/умови щодо його отримання. Зразок і технічний опис бланка паспорта громадянина України затверджено Постановою, яка стосується питань затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку видачі, оформлення, пересилання, обміну, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України, відповідно до якої паспорт громадянина України виготовляється лише у формі пластикової картки типу ID-1 і містить безконтактний електронний носій - з 1 листопада 2016 року [69;70].

З 1 листопада 2016 року всі без винятку територіальні органи/підрозділи ДМС зобов'язані були остаточно припинити приймання документів на оформлення паспортів громадянина України як зразка 1994 року, так і у формі картки, що не містить безконтактного електронного носія. Із цієї дати (1 листопада 2016 року) паспорт громадянина України повинен оформлятися (чи

то вперше, чи у зв'язку з його обміном або втратою) лише засобами Реєстру і тільки у формі картки, що містить безконтактний електронний носій.

Також при цьому в діє редакція Постанови КМУ №353, яка передбачає чинність дії паспортів, виданих за зразком 1994 року у вигляді паспорта-книжечки (в розділі про переклеювання фотокартки по досягненню 25 та 45 років). Фактично, існує можливість отримати паспорт громадянина України у вигляді паспорта-книжечки зразка 1994 року [71].

Практика ДМС з видачі паспортів громадянина України полягає в наступному: при зверненні громадян до територіальних органів ДМС про отримання паспорта у вигляді книжечки (зразка 1994 року) вони отримують відмову у оформленні такого паспорту на підставі положень вищезгаданих Закону «Про ЄДДРД» та Постанови КМУ «Про затвердження ланка паспорта» та вимушені звертатись до суду за захистом свої прав [72;73].

Таким чином, відповідно до статистичних показників діяльності ДМС за 2019 рік Оформлено 1093 паспортів громадянина України у вигляді книжечки(зразка 1994 року); видано паспортів громадянина України у вигляді ID картки 1593074 штук [74].

Судова практика з цього питання сформувалась так, що відмова ДМС (у видачі паспорта громадянина України зразка 1994 року) у наданні можливості реалізувати громадянами свого права є неправомірною і порушує як їх конституційні права, так і зобов'язання держави, обумовлені Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, зокрема щодо заборони втручання у приватне і сімейне життя особи (справа *Tretter and Others v. Austria* №. 3599/10) [75]

Тобто, ДМС в свою чергу, діючи відповідно до положень чинного законодавства, фактично, порушує існуюче право громадян отримати паспорт громадянина України у вигляді паспорта-книжечки зразка 1994 року.

З цього виходить, що в законодавстві про паспортизацію громадян існує колізія, яка створює неоднозначність у питанні форми паспорту, видача якого

є повноваженням територіальних підрозділів ДМС.

Задля усунення даної проблеми пропонуються різні варіанти вирішення, серед яких є надання повноважень територіальним органам ДМС оформлювати та видавати паспорти громадянина України у вигляді книжечки (у зв'язку з релігійними переконаннями) на підставі звернення особи з відповідною заявою законодавчо закріпити алгоритм видачі паспорт-книжечки особам, які у зв'язку з релігійними переконаннями не бажають отримувати паспорт у вигляді ID-картки, що дозволить ДМС не приймати незаконні рішення про відмову у видачі такого паспорту.

Проте існує діаметрально протилежна позиція, що полягає в наступному: Конституція визначає Україну як правову державу (стаття 1), також в Україні визнається і діє принцип верховенства права (статті 8), кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України (стаття 68) [37].

Зобов'язання людини перед державою у якій вона проживає чи є її громадянином закріплено також у статті 29 Загальної декларації прав людини (проголошена та прийнята резолюцією 217 А(III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року), згідно з якою кожна людина має обов'язки перед суспільством, тільки в якому і можливий повний вільний розвиток особи. При здійсненні своїх свобод та прав кожна людина повинна зазнавати обмежень, які встановлені виключно законом, з метою забезпечення вимог моралі, забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших, загального добробуту та громадського порядку в демократичному суспільстві [76].

На сьогодні правовий статус паспорту громадянина України визначено в Законі України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Так, відповідно до частини першої статті 21 цього Закону паспорт громадянина України є документом, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України. Тобто цей документ має дві юридичні

складові: 1 – дозволяє ідентифікувати фізичну особу – людину як члена суспільства, що має унікальні соціальні та правові ознаки; 2 – визначає приналежність до громадянства певної держави, зокрема, України, закріплює політико-правовий статус [69].

Саме приналежність особи до громадянства України надає їй можливості в повному обсязі реалізовувати передбачені та гарантовані Конституцією і прийнятими на виконання іншими актами законодавства України права, свободи, інтереси, а також зобов'язує до виконання певних громадянських обов'язків.

Стаття 24 Конституції визначає, що громадяни України мають рівні конституційні свободи, конституційні права і є рівними перед законом. Не може бути обмежень чи привілеїв за ознаками рази, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Тому належність чи само ідентифікація особи за вищевказаними ознаками не повинні впливати на обсяг прав, свобод, інтересів, а також інших обов'язків громадянина [38].

Підписанням Угоди між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами – з іншої сторони про асоціацію (м. Брюссель, 21 березня 2014 року) Україна взяла на себе зобов'язання, серед інших, забезпечувати ефективно її виконання і наближення свого національного законодавства та практики до принципів *acquis* ЄС [77]. Законом були внесені зміни до деяких законодавчих актів України щодо документів, які підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію ЄС візового режиму для України, серед яких і зміни до закону про ЄДДР, в свою чергу, підвищено престиж та імідж на міжнародному рівні паспорта громадянина України.

Разом з тим, сьогодні на розгляді у Верховній Раді України знаходиться

внесений Кабінетом Міністрів України Проект Закону України Про паспорт громадянина України, затверджений Прем'єр-Міністром України Шмигалем Д.А. [78]. Проект даного закону, з-поміж іншого, вирішує дане питання щодо видачі ДМС паспорта зразку 1994 року.

Як зазначалось раніше, ДМС України є основним суб'єктом надання адміністративних послуг у сфері міграції (протидії нелегальній міграції), громадянства тощо. З погляду на це з набранням чинності постанови Кабінету Міністрів України №1098 від 26.10.2011 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг», якою відповідне міністерство було зобов'язане розробити стандарти адміністративних послуг, так, 02 лютого 2012 Міністром Внутрішніх Справ був підписаний наказ №84 «Про затвердження стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Державної міграційної служби» [79; 80], якими на рівні відомчого акту був регламентований порядок надання громадянам 14 видів адміністративних послуг та якими детально описувався кожен етап надання кожної з них з визначенням складу і послідовності дій як отримувачів послуги, так і посадових осіб служби. Сьогодні зазначені акти з урахуванням стрімкого розвитку вітчизняного адміністративного та, зокрема, міграційного законодавства повинні підлягати своєчасній адаптації з урахуванням розвитку вказаних відносин.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, існує вагома проблема у правовому регулюванні статусу Державної міграційної служби, а саме, у відсутності спеціального закону, який би відповідно до Конституції та законів України встановлював статус служби, її територіальних підрозділів, визначав би завдання, принципи діяльності та функції ДМС, як органа, який реалізує державну політику у сфері міграції і при цьому, спрямованого на протидію нелегальній (незаконній) міграції. Зважаючи на те, що ДМС володіє особистими (біометричними) даними населення та уповноважений не лише на надання адміністративних послуг, а й на притягнення порушників до

адміністративної відповідальності доречним буде прийняття Верховною Радою України Закону України «Про Державну міграційну службу України».

Отже, в процесі дослідження виявлено проблему правового регулювання повноваження ДМС з видачі паспорта громадянина України, що а саме правової колізії, що полягає у спірному регулюванні порядку видачі паспорта громадянина України. Висловлено необхідність вирішення проблеми шляхом прийняття Закону України про паспорт громадянина України.

Встановлено, що визначення правового статусу ДМС України підзаконним нормативно-правовим актом є порушенням норм Конституції України, що зумовлює необхідність прийняття Проекту закону Про Державну міграційну службу України від 11.01.2008 року.

Таким чином по Розділу 1 на основі досліджень зроблені наступні висновки та пропозиції:

1. Пропонується визначення правового статусу ДМС як сукупності юридичних ознак, які співвідносяться нормативно з юридично закріпленими модифікаціями її правового становища в державі та суспільстві, що в кожному окремому випадку характеризується конкретним комплексом прав та обов'язків в залежності від варіантів діяльності служби у сфері реалізації повноважень ДМС. Правовий статус, як складова частина системи права, виступає в ролі самостійного регулятора суспільних відносин;

2. Доводиться, що на основі закріплених у чинному законодавстві принципів з урахуванням сучасних тенденцій європейської інтеграції реалізація завдань ДМС означає, що діяльність з реалізації державної політики у сферах міграції (еміграції та імміграції), в тому числі протидії незаконній міграції, громадянства, реєстрації біженців, фізичних та інших осіб, визначених законодавством категорій мігрантів відбувається;

3. Встановлюється, що ДМС є головним суб'єктом надання міграційних послуг, а також реалізує поставлені перед нею завдання через відповідні повноваження у: сфері протидії нелегальній міграції; сфері забезпечення прав

біженців та шукачів притулку; сфері функціонування інституту громадянства України; сфері документування фізичних осіб; в аналітичній сфері та сфері міжнародного співробітництва;

4. Викладено пропозицію запозичення елементів системи міграційних органів за прикладом ФРН, а саме створення на основі територіальних підрозділів ДМС відділи: - з питань біженства; - з питань міграції та імміграції; - з питань громадянства.

5. Здійснюється розмежування понять «службова особа» та «посадова особа». Службовою особою є професійний працівник, який за попередньо узгодженими завданнями та функціями виконує свої функціональні обов'язки, в той час як посадові особи – паралельно з професійними працівниками виконують адміністративні функції, що характеризуються наявністю елементів владного впливу відносно службових осіб служби.

6. Обґрунтовується необхідність прийняття закону Про Державну міграційну службу України, що визначатиме правовий статус органу, завдання та функції його територіальних підрозділів тощо; внесення змін до ст. 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення;

РОЗДІЛ 2.

ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ

2.1 Обов'язки Державної міграційної служби та її службових та посадових осіб

Як було доведено в Розділі 1 правовий статус ДМС включає в себе такі основні елементи як обов'язки, права та відповідальність, зосереджуючи увагу обов'язках посадових та службових осіб.

Схиляючись до думок науковців, які вважають «компетенція» елементом правового статусу, який установлює сукупність юридично встановлених прав та обов'язків органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій [81, с.112].

Існують й дещо інші думки відповідно до яких компетенція - це комплекс пов'язаних між собою елементів (мети, завдань, предмета відання та повноважень), що характеризує особливості діяльності конкретного суб'єкта публічного адміністрування, зумовлені його місцем у публічній адміністрації [82, с. 83].

Однак, неможливо не погодитись з тим, що обов'язки і права органу публічної влади є базовими щодо виділення такого органу серед інших суб'єктів, оскільки вони прямо або опосередковано впливають на виникнення різних правовідносин, які також є основою правового регулювання. А комплекс взаємопов'язаних елементів, таких як завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (по «горизонталі» та по «вертикалі»), місце в структурі органів виконавчої влади, яка ієрархічна, порядок вирішення установчих та інших питань [83, с. 247] у сукупності своїй розкривають його зміст.

Питання про компетенцію органів публічної влади в юридичній науці

належить до «базових». Закріплення за органами публічної влади визначеної компетенції є одним із способів державного регулювання їх дій, організації та впорядкування їхньої діяльності [84, с. 1].

Визначившись в понятті «компетенція» та її елементах, варто зауважити, що первинною компетенцією Державної міграційної служби є її обов'язки, похідною ж – її права, що надаються законодавцем суб'єкту мінімальних меж задля забезпечення ефективного виконання обов'язків. Це зумовлюється тим, що для будь-якого суб'єкта владних повноважень первинними завжди є «обов'язки», а вторинними – «права» [82, с. 76].

Юридична природа прав та обов'язків Державної міграційної служби України вирізняється тим, що вони належать до різних галузей права – міжнародного, цивільного, кримінального, трудового тощо. Більшість їх регулюються нормами адміністративного права.

Категорія «обов'язок» застосовується в таких значеннях:

1) те, чого треба чітко дотримуватися, що слід безумовно виконувати відповідно до вимог суспільства або виходячи з власного сумління; повинність, обов'язку; 2) певний обсяг роботи, сукупність справ, межі відповідальності та ін., що визначаються відповідним званням, посадою, родинним станом тощо [85, с. 410; 86, с. 597].

Тому дана категорія за змістом означає певні гранично допустимі межі дій, що зумовлені суспільними потребами для досягнення певної (частіше усього, визначеної) мети.

У науці адміністративного права обов'язки і права суб'єктів перш за все розглядаються крізь зміст адміністративно-правових відносин, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта адміністративно-правових відносин кореспондується юридичний обов'язок іншого та навпаки [87, с. 76].

Конкретизуючи, юридичні обов'язки – це передбачена правовою нормою міра належної поведінки зобов'язаного суб'єкта, яку він мусить здійснити в інтересах уповноваженого суб'єкта та яка забезпечена можливістю

застосування державного примусу. На думку вчених, він виступає особливим, передбаченим чинним законодавством видом належної поведінки зобов'язаної особи стосовно уповноваженої особи [88, с. 107].

О. Ф. Скакун юридичний обов'язок розглядає як гарантовану законом міру суспільно необхідної (корисної) та державно доцільної поведінки особи, об'єктивно зумовлену потребами, існуванням та розвитком інших осіб. Обов'язок тут виступає засобом забезпечення прав [11, с. 183]. Щодо цього І. Окунєв приєднується, додаючи, що обов'язок - це міра конкретно визначеної, суспільно необхідної поведінки, установлені в нормативно-правовому акті, забезпечувана можливістю застосування санкції юридичної норми в її позитивному та негативному розумінні [89, с.14; 90, с.128].

Тобто обов'язок дублює потреби дотримання обраної моделі поведінки, яка нормативно фіксована та направлена на служіння для соціуму й держави, а порушення її спричиняє настання відповідальності.

Стосовно суб'єктів публічної адміністрації, науковці вважають, що адміністративні обов'язки – це сукупність зобов'язань перед особами, державою та суспільством, що регламентуються нормами права, зокрема нормами адміністративного права [82, с. 85].

В свою чергу М. Матузов конкретизує та вказує, що сутність юридичного обов'язку являє собою необхідність певної поведінки, зміст виражається в конкретних проявах цієї необхідності, а структура проявляється в таких елементах [91, 162-163]:

- 1) потреба здійснювати певні дії;
- 2) вимога відреагувати на законні вимоги уповноваженого суб'єкта;
- 3) необхідність за невиконання цих вимог нести відповідальність;
- 4) обов'язок не заважати уповноваженому суб'єкту користуватися тим благом та ресурсом, щодо яких у нього існує право.

Юридичні обов'язки в адміністративному праві забезпечують публічні інтереси людини і громадянина, держави, суспільства та є гарантіями

суб'єктивних прав [92, с. 72].

Тому адміністративні обов'язки ДМС можна визначити як міру нормативно зафіксованої необхідної моделі поведінки посадових і службових осіб, що є результатом, перш за все, забезпечення державних та суспільних інтересів.

Таким чином, адміністративні обов'язки ДМС можна охарактеризувати як межа, яка породжується державними та суспільними інтересами та нормативно фіксується, необхідної моделі поведінки службових і посадових осіб служби (яка отримала від Кабінету Міністрів України зобов'язання у сфері забезпечення державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії щодо незаконної нелегальної міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів).

В юридичній науці сформульовано такий варіант класифікації обов'язків юридичних осіб у сфері права, який він розподіляє їх за такими критеріями:

1) в залежності від існування в юридичної особи публічного права: обов'язку діяти в межах Конституції та законів України, обов'язку дотримуватися прав приватних осіб в публічних відносинах, обов'язку забезпечення нормативно-правового регулювання та ін.;

2) залежно від підстав виникнення: легальні – обов'язки, що закріплюються адміністративним законодавством (обов'язок одержання відповідних дозволів на певний вид діяльності); договірні – обов'язки, що закріплені адміністративним договором (зобов'язання щодо виконання робіт, надання послуг, виконання умов адміністративного договору у встановлені ним строки);

3) залежно від обсягу адміністративної правосуб'єктності: загальні обов'язки, що характерні всім юридичним особам незалежно від форми власності та організаційно-правових форм (обов'язок виконання рішення суду, обов'язок нести адміністративну відповідальність); спеціальні

обов'язки, ті, що характерні для окремих груп юридичних осіб, різних організаційно-правових форм, форм власності тощо;

4) за характером правових норм, що їх закріплюють: 1) матеріальні обов'язки (наприклад, обов'язок виконання приписів органів публічної адміністрації); процесуальні обов'язки (наприклад, неухильно виконувати процесуальні обов'язки тощо) [94, с. 128].

Таким чином помітно, що аналізований суб'єкт – ДМС України наділена рядом обов'язків функціонального спрямування, які виступають засобом для реалізації мети виконання посадовими (службовими) обов'язками конкретних посадових (службових) осіб, що визнають оптимальний шлях досягнення запланованого результату.

Функціональні обов'язки містяться спеціальному нормативно-правовим актом, що визначає правове становище служби, як от Положення [30], де і вичерпний обов'язків ДМС.

Таким чином, функціональні обов'язки – це нормативно закріплений обсяг певних адміністративних дій співробітників ДМС з метою виконання її функціональних завдань без конкретизації особи виконавця.

Наступну групу аналізованого явища складають службові (посадові) обов'язки конкретних працівників ДМС.

Службовими обов'язками працівників ДМС є набір організаційних, технічних та службових дій, що опосередковують реалізацію функцій і завдань служби уповноваженим співробітником (виконавцем). Ними є зокрема такі: дотримання Конституції та законів України, діяти лише у межах повноважень та у спосіб, на підставі законодавства, що ними передбачені; дотримуватися принципів державної служби та етичних правил поведінки; не допускати порушення свобод і прав людини і громадянина, поважати гідність людини; поважати державні символи України; виконання своїх посадових обов'язків вести державною мовою під, при цьому не допускаючи дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її

дискримінації; в межах наданих повноважень забезпечувати ефективне їх виконання; професійно, чесно, сумлінно виконувати свої посадові обов'язки; виконувати рішення державних органів їх накази та розпорядження, доручення керівників, надані на підставі та в межах, передбачених Конституцією та законами України; обов'язковим є додержання вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; запобігання виникненню реального та/або потенційного конфлікту інтересів в момент проходження державної служби; безперервно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та вдосконалювати організацію своєї діяльності; дотримуватись законодавства про державну таємницю та персональні дані осіб, з чого слідує обов'язок зберігати у таємниці відомості, що стали відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; в межах законодавства надавати публічну інформацію [34].

У свою чергу посадові обов'язки працівників ДМС відбито в їх посадових інструкціях, або в положеннях про відповідний орган виконавчої влади. Перелік зобов'язань посадових осіб доцільно наводити на прикладі Голови ДМС, який очолює службу, здійснює керівництво за її діяльністю, представляє її у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами, здійснює повноваження керівника державної служби в ДМС:

- 1) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій з питань забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії реєстрації біженців, в цілому фізичних осіб, та інших визначених законодавством категорій мігрантів, незаконній міграції, громадянства, розроблені ДМС проекти законів, актів Президента України та КМУ, а також позицію щодо проектів, які розробили інші міністерства;

- 2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ проекти законодавчих та підзаконних актів МВС з питань, що належать до компетенції ДМС;

3) у межах повноважень, передбачених законом, контроль та організація виконання в територіальних підрозділах, територіальних органах, в апараті ДМС, - Конституції та законів України, актів Президента України і КМУ, наказів МВС з питань, що належать до сфери діяльності ДМС;

4) подання на затвердження Міністрові внутрішніх справ плани роботи ДМС;

5) звітування перед Міністром внутрішніх справ щодо виконаних планів роботи ДМС та покладених на неї завдань, щодо усунення недоліків, порушень, які були виявлені під час проведення перевірок діяльності ДМС, її територіальних органів та територіальних підрозділів, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях;

6) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозиції щодо утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників ДМС і коштів, які передбачені на утримання служби, територіальних (міжрегіональних) органів, які є юридичними особами публічного права, а також щодо ліквідації та реорганізації Кабміном зазначених органів;

7) затвердження положення про самостійні структурні підрозділи апарату ДМС;

8) призначення на посаду та звільнення з посади за погодженням з Міністром внутрішніх справ керівників та їх заступників, керівників самостійних структурних підрозділів апарату ДМС, призначає на посади та звільняє з посад інших працівників та державних службовців апарату ДМС;

9) затвердження штатного розпису та кошторису територіальних органів;

10) затвердження за погодженням з Міністром внутрішніх справ структуру територіальних органів;

11) призначення на посаду за погодженням з Міністром внутрішніх справ та головами відповідних місцевих держадміністрацій та звільнення з посади

керівників територіальних органів ДМС; так само – призначення та звільнення заступників керівників територіальних органів ДМС; призначення на посаду/звільнення з посади керівників територіальних підрозділів ДМС та їх заступників у порядку, передбаченому законодавством про державну службу;

14) ліквідація, реорганізація, утворення організацій, підприємств, установ, що належать до сфери управління ДМС, затвердження їх положень (статутів), призначення на посади та звільняє з посади їх керівників в установленому порядку;

15) розподіл обов'язків між своїми заступниками;

16) забезпечення взаємодії ДМС з визначеним Міністром внутрішніх справ структурним підрозділом МВС;

17) скасування повністю або в окремій частині актів територіальних органів ДМС;

18) забезпечення дотримання встановленого Міністром внутрішніх справ порядку обміну інформацією між МВС і ДМС та своєчасне її подання;

19) вирішення питань щодо заохочення або притягнення до відповідальності державних службовців, працівників апарату ДМС, керівників територіальних підрозділів та територіальних органів ДМС, присвоєння їм рангів державних службовців;

20) внесення в установленому порядку подання щодо представлення державних службовців та працівників апарату ДМС, її територіальних органів та територіальних підрозділів до відзначення державними нагородами;

21) утворення комісій, робочих та експертних груп;

22) скликання та проведення нарад з питань, що належать до його компетенції;

23) вжиття заходів для забезпечення режиму секретності та здійснення постійного контролю за станом охорони державної таємниці в апараті ДМС;

24) підписання наказів ДМС;

25) надання в межах повноважень обов'язкових до виконання доручень;

26) затвердження граничної чисельності працівників пунктів тимчасового розміщення біженців і пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, а також їх структуру, штатний розпис і кошторис у межах коштів, передбачених на утримання ДМС;

27) здійснення інших повноваження, визначених законом [29].

Голова ДМС має трьох заступників, у тому числі одного першого, які призначаються та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу [29].

Відповідно до пункту 10 частини четвертої статті 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», Положення Про Державну міграційну службу України, затвердженого Постановою КМУ від 20.08.14 р. № 360, та з метою реалізації покладено на ДМС завдань затверджено Наказ ДМС від 15 жовтня 2015 року, яким затверджено розподіл обов'язків між Першим заступником Голови ДМС України та заступником Голови України, заступники Голови служби наділені певним обсягом обов'язків.

У свою чергу Перший заступник Голови ДМС зобов'язаний:

1. За дорученням Голови представляє ДМС України у відносинах з органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими організаціями України, а також за її межами.

2. Відповідає, у межах компетенції ДМС України: за питання європейської інтеграції; за співпрацю з Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики.

3. Забезпечує:

реалізацію державної політики у сферах імміграції, у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів та реадмісії;

підготовку для внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції, у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, біженців та

інших визначених законодавством категорій мігрантів;

функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування осіб без громадянства та іноземців, які незаконно перебувають в Україні; участь в реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності щодо надання допомоги біженцям;

притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства, про транзитний проїзд через територію України.

4. Організовує:

узагальнення практики застосування законодавства з питань інтеграції. в тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів та реадмісії, розробка пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових актів, актів Президента України та КМУ, підзаконних актів Міністерства та подання їх в установленому порядку Міністрів внутрішніх справ;

проведення аналізу проблем біженців та інших категорій мігрантів, міграційної ситуації в Україні, розроблення поточних та довгострокових прогнозів із зазначених питань;

підготовку пропозицій щодо визначення квоти імміграції на календарний рік;

прийняття установленому порядку рішення про видачу дозволу на імміграцію, відмову у його видачі та скасування такого дозволу;

участь у межах визначених законодавством, у вирішенні питань трудової міграції та питань, пов'язаних із навчанням в Україні іноземців та осіб без громадянства;

видача та оформлення запрошень особам без громадянства та іноземцям на отримання візи для в'їзду в Україну/виїзду за її межі, документів для тимчасово або постійного проживання в Україні, а також вилучення таких документів та представлені в документах, що посвідчують осіб без

громадянства та особу іноземців, відмітки про заборону в'їзду в Україну в випадках, передбачених законодавством;

прийняття в порядку, встановленому законом, рішень про продовження скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, про добровільне повернення або примусове повернення осіб без громадянства України та іноземців до громадською належності або країн походження, звернення до судів з позовом про примусове творення іноземців та осіб без громадянства, здійснення заходів, пов'язаних з примусом видворення іноземців та осіб без громадянства України;

здійснення ідентифікації осіб, які звернулися із заявами про визнання біженцем або особою яка потребує додаткового захисту в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що засвідчують особу, та підлягають видаленню або реадмісії;

розроблення зразків заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту та довідки про звернення за захистом України;

прийняття рішення в порядку, встановленому законодавством, про визнання осіб без громадянства та іноземців біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, позбавлення статусу біженця або додаткового захисту, про втрату, про скасування рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

збір та аналіз інформації про наявність в Україні походження біженців та осіб, які потребує такого захисту в Україні умов, за яких такий захист надається;

надсилання компетентним органам влади інших держав запити щодо наявності в таких державах членів сім'ї осіб, які подали заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, чи яких було визнано біженцем або особою, яка потребує такого захисту, і правових підстав для возз'єднання сімей;

розгляд скарг на рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і скасування зазначених рішень, якщо вони були прийняті з порушенням законодавства;

вжиття у межах компетенції заходів для сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів;

здійснення оформлення і видачі посвідчення біженця, посвідчення особи, які на додатковий захист в Україні, а також інших документів передбачених законодавством для наведених категорій осіб;

видачу проїзних документів іноземцем та особам без громадянства, яких було визнано біженцями іншими країнами-учасницями Конвенції про статус біженців 1951р. та/або Протоколу щодо статусу біженців 1967р.;

подання МВС для подальшого внесення Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо необхідності прийняття рішення про тимчасовий захист припинення тимчасового захисту, введення реєстрації яким надано такий захист;

ведення обліку осіб які отримали або які претендують на отримання статусу особи яка потребує додаткового захисту чи біженця, осіб які набули припинили громадянство України та осіб, яким надано скасовано дозволу на імміграцію в Україну на всіх етапах проведення відповідних процедур;

здійснення відповідно до чинного законодавства заходів щодо протидії та запобіганню нелегальній незаконній міграції, іншим порушенням міграційного законодавства;

здійснення міжнародного співробітництва, участь у розроблені проектів та укладання міжнародних договорів України з питань інтеграції, біженців, осіб, які потребують інших форм захисту та реадмісії, забезпечення своїх меж повноважень виконання укладання міжнародних договорів України;

здійснення відповідно до закону державного контролю за дотриманням

законодавства у сферах міграції, у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції біженців та інших визначених законодавством категорії мігрантів у передбачених законодавством випадках, притягнення порушників до адміністративної відповідальності;

за напрямком діяльності оформлення, видачу, обмін, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення документів з безконтактним електронним носієм;

надання адміністративних послуг відповідно до закону;

за напрямком діяльності формування державного замовлення на підготовку фахівців у відповідній сфері;

виконання в межах повноважень передбачених законом правозастосовних і правоохоронних функцій.

5. У межах своєї компетенції організовує та контролює роботу зі зверненням громадян у структурних підрозділах, діяльність яких безпосередньо спрямовує, координує та контролює, здійснює особистий прийом громадян у ДМС України.

6. У межах своєї компетенції інформує Голову ДМС результати діяльності структурних підрозділів апарату, територіальних органів та територіальних підрозділах де ви Мес України, висвітлює наявні проблеми і вносить пропозиції щодо їх розв'язання. Виконує інші обов'язки, визначені наказами, дорученням Голови ДМС [93].

Окрім того, загальними обов'язками працівників служби – як службовими, так і посадовими – є наступні:

1) виявлення ініціативи і творчих здібностей, постійне підвищення професійної кваліфікації та удосконалення організації своєї роботи;

2) виконання своїх посадових та службових обов'язків чесно, неупереджено, без надання будь-яких переваг і виявлення прихильностей до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують громадського та суспільно

порядків;

3) дотримання високої культури спілкування, шанобливе ставлення до громадян, керівників і співробітників, інших осіб, з якими виникають відносини під час виконання своїх обов'язків;

4) не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам суспільства та держави чи негативно вплинути на його репутацію;

5) з належною повагою ставлення до законних інтересів, прав, обов'язків громадян, їх об'єднань, а також юридичних осіб; не виявляти байдужості чи свавілля до їх правомірних вимог та дій; не допускати проявів місництва, бюрократизму, відомчості, нестриманості у висловлюваннях та не вчиняти дій, що ганьблять репутацію державного службовця чи дискредитують орган державної влади;

6) виявлення толерантності та поваги до різних релігійних організацій, шанувати народні звичаї і національні традиції, не демонструвати свої релігійні переконання чи уподобання, не віддавати перевагу будь-яким об'єднанням громадян, релігійним організаціям незалежно від їх чисельності, статусу, конфесійності, напрямів діяльності тощо;

7) дотримання встановленого протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ та громадян, дотримуватися форми одягу за загальними вимогами;

8) забезпечення матеріальних та фінансових ресурсів, які доручені, використовувались раціонально, ефективно й економно;

10) своєчасне і точне виконання рішень органів державної влади чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;

11) діяти в межах своїх повноважень тощо.

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати наступні висновки стосовно обов'язків Державної міграційної служби України:

Категорія «обов'язки» є багатостороннім явищем, яке за змістом характеристикою означає певні гранично допустимі дії, що зумовлюються

суспільними потребами для досягнення певної необхідної мети.

Юридичні обов'язки – це зобов'язання підлеглої сторони щодо виконання вказівки уповноваженої, дані відносини відображають необхідність дотримання конкретної моделі поведінки, яка законодавчо закріплена та є корисною для соціуму та держави за своїм спрямуванням, порушення якої спричиняє застосування покарання;

Адміністративні обов'язки ДМС:

а) є мірою потрібної моделі поведінки посадових і службових осіб; б) обсяг їх визначається нормами права, зокрема адміністративним; в) основними виступають зобов'язання щодо забезпечення та відстоювання інтересів держави у спірних ситуаціях; г) порушення спричиняє настання наслідків у вигляді покарань, що в свою чергу негативно впливає як на інтереси держави і соціуму так і особи;

Отже, обов'язки службових та посадових осіб Державної міграційної служби України – це похідна від державних та суспільних інтересів міра визначеної законом моделі необхідної та дозволеної поведінки посадових і службових осіб ДМС, що визначається нормативно-правовими актами, а за її порушення застосовуються заходи юридичного примусу, що має загальний негативний вплив як на державу так і на соціум.

Функціональні обов'язки є нормативно закріпленим переліком дій співробітників ДМС з метою виконання його функціональних завдань без конкретизації особи виконавця, визначаються Положенням про службу для органу виконавчої влади та додатково відповідними посадовими інструкціями або наказами – для службових та посадових осіб аналізованого органу.

Службовими особами ДМС слід вважати професійних працівників, які виконують свої функціональні обов'язки за попередньо узгодженими функціями, завданнями, часом, місцем та способом.

Службовими обов'язками працівників ДМС є набір організаційних, технічних та службових дій, що опосередковують реалізацію функцій і

завдань ДМС уповноваженою особою (виконавцем): а) загальні, які розповсюджуються на всіх державних службовців без винятку (засновані на загальних принципах державної служби); б) посадові обов'язки працівників служби, відображені в їх посадових інструкціях, наказах та інших актах.

Отже, в ході дослідження визначено обов'язки службових та посадових осіб Державної міграційної служби України як похідна від державних та суспільних інтересів міра визначеної законом моделі необхідної та дозволеної поведінки співробітників служби. Також встановлено, що такі обов'язки, що передбачаються в Положенні Про ДМС або законом та покладаються на не визначене коло осіб, слід вважати функціональними.

2.2 Права Державної міграційної служби та її службових та посадових осіб

Невід'ємною частиною системи будь-якого правового статусу органу державної влади – особи публічного права, зокрема, виступають його права, що являють собою похідну категорію від обов'язків і покликані виключно для забезпечення виконання покладених на орган завдань та функцій.

Завдяки наданим законодавцем правам, що відбивають владну компетенцію, державний орган є суспільно корисним елементом державного механізму, який забезпечує виконання певних функцій [3, с.78].

Тому актуальність цього питання є цілком зрозумілою. Відтак в даному випадку аналізований суб'єкт наділений виключними правами в сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії незаконній нелегальній міграції, громадянства, реєстрації біженців, фізичних осіб, та інших категорій мігрантів, що визначені законодавством, при цьому служба виступає єдиним суб'єктом здійснення такої діяльності і є винятковою в системі виконавчої діяльності.

Характеристика проблем будь-якого правового статусу суб'єкта визначає

необхідність дослідження поняття права як в об'єктивному, так і суб'єктивному значеннях. Це обумовлено взаємодією особи з обома формами прояву права. Норми об'єктивного права покликані на регуляцію поведінки особи, визначають зміст її прав та обов'язків, суб'єктивне ж право - це засів досягнення можливостей і реалізації законних інтересів особи. Саме за допомогою цих двох видів прав суб'єкт реалізує свій потенціал та інтереси [94, с. 64].

Більшістю науковців права та обов'язки осіб розкриваються крізь призму відповідних правовідносин в залежності категорією суб'єктивного права й у свою чергу уникаючи розгляду категорії адміністративних прав. Це зумовлено, як видно з вищенаведеного, наявністю поділу права на об'єктивне і суб'єктивне. Виходячи з цього, права аналізованого суб'єкта слід розглядати через призму категорії суб'єктивного права та конкретних правовідносин, потенційним учасником яких є або може бути Державна міграційна служба.

Відповідно до загальної теорії держави і права право характеризується як система встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил належної поведінки (норм права), що виражають волю панівного класу (в експлуаторському суспільстві) або всього народу (у соціалістичному суспільстві); зумовлена певними обставинами підстава, здатність, можливість робити, чинити що-небудь, користуватися будь-чим [85, с.506].

Суб'єктивне право, як фундаментальна категорія юридичної науки, посідає центральне місце в правовому регулюванні суспільних відносин. Соціальна цінність цих прав полягає в тому, що вони встановлюють сферу індивідуальної свободи й автономії суб'єкта права, спрямовані на розвиток його волі, активності та самостійності в суспільстві [95, с. 67].

Суб'єктивні права ДМС виступають таким рушійним чинником, що визначає самостійність певного суб'єкта в різномірних взаємозв'язках та наділяє його певною адміністративною правомочністю, яка в свою чергу активує процес належного виконання суб'єктивних обов'язків.

Таким чином, в загальній теорії права суб'єктивне право розглядається як гарантована законом вид і міра можливої або дозволеної поведінки особи [96, с. 490]. Як стверджують науковці, це право, що належить особі (тобто суб'єкту), воно гарантоване законом і всіма соціально-економічними умовами суспільства, що дозволяють його носію вчиняти в рамках закону певні дії, користуватися певними соціальними благами, вимагати відповідної поведінки від інших осіб і звертатися в разі потреби до органів держави [97, с.44- 45]. Більшість науковців сходиться на думці про доцільність позиції І. Окунева, який вважає, що це індивідуально конкретна владна міра дозволеної (та можливої) поведінки, що належить уповноваженому суб'єкту з метою задоволення його потреб та інтересів [89, 13-14; 90, с. 127].

Для даного дослідження доречним є наведення визначення суб'єктивних прав осіб у сфері державного управління відповідно до якого вони становлять собою надану і гарантовану державою а також закріплену в адміністративно-правових нормах міру можливої (дозволеної) поведінки в правовідносинах, яка забезпечена затвердженням обов'язком іншого учасника правовідносин [98; 99; 90, с. 127].

Таким чином, суб'єктивні права Державної міграційної служби України є категорією, що уміщає в себе конкретний перелік нормативно закріпленої, гранично допустимої міри її суспільно-корисної поведінки, що є допоміжним чинником для реалізації основних функціональних завдань служби та яка створює можливість виникнення зобов'язань.

Адміністративними правами ДМС виступають її складовим елементом та передбачають нормативно визначений перелік припустимих адміністративних дій, які виконуються службовими та посадовими особами служби в процесі покладених державою обов'язків, а також захист інтересів держави під час виникнення та вирішення спорів.

Тому, з цього виходить, що суб'єктивне право служби віддзеркалює загальні засади його правових можливостей як суб'єкта публічного

адміністрування, в той час як адміністративні права - наділяють її можливостями реалізації своїх функціональних зобов'язань.

Отже, суб'єктивне право ДМС включає в себе дві правомочності:

По-перше, це можливість використовувати певні блага, що надані службі структурно визначеним суб'єктом публічного адміністрування, зокрема організаційними, матеріальними, технічними тощо;

2) нормативно фіксовану межу можливої поведінки, яка в теорії завжди є правовою.

Варто зазначити, що норми права, як правило, моделюють не правова поведінка в цілому, а її елементи – правові діяння, вчинки, тобто складаються з певних елементів, сукупність яких утворює її склад. Складовими елементами правового вчинку є суб'єкт, об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона.

З цього виходить, що суб'єктивне право аналізованої служби включає в себе такі повноваження як: право належного виконання своїх зобов'язань усіма доступними способами; право вимоги в іншій стороні виконання обов'язку, тобто право на чужі дії; можливість користуватися на основі цього права певними соціальними благами; право ввести в дію апарат примусу держави проти зобов'язальної особи, тобто право на примусове виконання обов'язку [101, с. 43; 87, с. 266].

Переходячи безпосередньо до аналізу адміністративних прав ДМС, доцільним буде наведення декількох наукових думок щодо їх класифікації. Таким чином, П. Лютіков запропонував власний варіант класифікації прав юридичних осіб у сфері публічного адміністрування:

1) в залежності від наявності в юридичної особи владних повноважень – імперативні та дискреційні права органів публічної адміністрації;

2) права юридичних осіб, не наділених владними повноваженнями;

3) залежно від підстав виникнення: легальні – права, закріплені адміністративним законодавством; договірні – права, закріплені адміністративним договором;

4) залежно від обсягу адміністративної правосуб'єктності: загальні права, характерні для всіх юридичних осіб незалежно від форми власності та організаційно-правових форм; спеціальні права – характерні для окремих груп юридичних осіб, різних організаційно-правових форм, форм власності тощо;

5) за характером правових норм, що їх закріплюють, – матеріальні права та процесуальні [90, с. 127].

З цього виходить наступний висновок: адміністративні права служби поділяються на: загальні (суб'єктивні), до яких слід віднести загальні права публічних органів влади та узагальнений перелік прав служби в сфері міграції; та спеціальні, до яких належать права окремих службовців служби під час виконання своїх функціональних обов'язків та безпосереднього виконання завдань, делегованих їм державою. При цьому остання категорія також підлягає поділу на службові, що встановлені Законом України «Про державну службу», та функціональні, залежно від сфери їх застосування.

Узагальненим перелік прав у сфері міграції, в тому числі протидії нелегальній міграції, відповідно до спеціалізованого Положення №360 [29] служба має право:

1) одержувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також від громадян та їх об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на ДМС завдань;

2) залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань вчених і фахівців, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками);

3) утворювати комісії та робочі групи, скликати наради;

4) проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до її компетенції;

5) користуватися державною системою урядового зв'язку, відповідними інформаційними базами даних державних органів та іншими технічними засобами;

6) проводити перевірки стану додержання органами виконавчої влади, громадянами, органами реєстрації, підприємствами, установами та організаціями вимог законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів і вносити пропозиції щодо усунення причин порушення таких вимог;

7) ініціювати проведення спільних перевірок з правоохоронними органами та іншими центральними органами виконавчої влади у межах повноважень, передбачених законом;

8) створювати умови для тимчасового тримання та іноземців, затриманих за незаконне перебування на території України, до вирішення питання щодо їх примусового видворення або поміщення до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, шляхом виділення приміщень в територіальних органах ДМС.

Закон України «Про державну службу» передбачає, що державний службовець має право на:

1) повагу честі та гідності, до своєї особистості, шанобливе та справедливе ставлення з боку колег, керівників, інших осіб;

2) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;

3) чітке визначення посадових обов'язків;

4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу;

5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до законодавства;

- 6) професійне навчання, в тому числі і за державні кошти;
- 7) з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків просування по службі;
- 8) участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів;
- 9) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у певних випадках;
- 10) оскарження у порядку, встановленому законом, рішень про звільнення з посади державної служби, накладення дисциплінарного стягнення, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності;
- 11) захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог законодавства;
- 12) отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;
- 13) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, обвинувачень або підозри;
- 14) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, зокрема висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності [34].

Підтримуючи думку О. Оболенського, який вказує, що всі вищенаведені права доцільно поділити на три групи:

- 1) права, що забезпечують усвідомлення службовцями свого правового статусу та його правового захисту. До першої групи прав державного службовця належать: а) проведення на його вимогу службового розслідування для спростування відомостей, які плямують його честь і гідність; б) ознайомлення з усіма матеріалами своєї особової справи, з відгуками про свою діяльність та іншими документами до внесення їх в особову справу, долучення

до особової справи своїх пояснень; в) ознайомлення з документами, які визначають його права та обов'язки на державній посаді державної служби, критерії оцінки якості роботи та умови просування по службі, а також організаційно-технічні умови, потрібні для виконання його посадових обов'язків; г) право на звернення державного службовця до суду або до відповідних органів державної влади для вирішення спорів, пов'язаних із державною службою, зокрема з питань змісту виданих характеристик, проведення атестацій, їх результатів, реалізації прав державного службовця, прийому на державну службу, її проходження, переведення на іншу посаду державної служби, звільнення його з державної служби, дисциплінарної відповідальності державного службовця,;

2) права, сприяючі безпосередньому виконанню службових обов'язків. До другої групи таких прав належать:

а) одержання в установленому порядку матеріалів та інформації, необхідних для виконання посадових обов'язків; б) відвідування в установленому порядку для виконання посадових обов'язків підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності; в) внесення пропозицій щодо вдосконалення державної служби в будь-які інстанції; г) підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації за рахунок коштів відповідного бюджету; д) ухвалення рішень і участь у їх підготовці відповідно до посадових обов'язків;

3) права, які сприяють посиленню посадової активності державного службовця, реалізації його конституційних прав і свобод, які забезпечують соціальні гарантії державного службовця. Третю групу прав державного службовця становлять: а) участь за своєю ініціативою в конкурсі на заміщення вакантної посади; б) об'єднання в професійні спілки з метою захисту своїх прав, соціально-економічних і професійних інтересів; в) пенсійне забезпечення з урахуванням стажу державної служби; г) просування по службі, збільшення заробітної плати з урахуванням результатів і стажу роботи,

рівня кваліфікації; д) право на заробітну плату, що складається з посадового окладу, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок; е) право на віднесення до стажу державної служби державного службовця інших періодів трудової діяльності (до стажу державної служби державного службовця, що дає право на одержання надбавки за вислугу років, додаткової оплачуваної відпустки, призначення пенсії за вислугу років і виплату грошової винагороди в разі виходу на пенсію, включаються періоди роботи, що визначаються відповідними актами Кабінету Міністрів України); є) право на щорічну оплачувану відпустку тривалістю щонайменше 30 календарних днів, якщо законодавством не передбачено більш тривалої відпустки з виплатою допомоги для оздоровлення у розмірі посадового окладу; ж) медичне обслуговування державного службовця та членів його сім'ї, зокрема після виходу його на пенсію [102, с. 217-218].

Наведені права є як професійними, такими, що забезпечують та гарантують гідні умови праці службовців, так і функціональними, які повинні доповнюватися спеціальними розпорядчими актами.

Тобто функціональні права – це закріплені за окремим працівником ДМС правові можливості, які гарантують для нього належну форму забезпечення виконання функціонального обов'язку. При цьому залежно від статусу посади, яку займає державний службовець, його посадові права будуть різними.

Посадові права як керівників, так й інших державних службовців визначаються типовими кваліфікаційними характеристиками і відображаються в посадових положеннях та інструкціях. Саме ці нормативні документи визначають науково обґрунтований перелік професійних завдань, прав та обов'язків державного службовця на конкретній посаді, вимоги до його професійної підготовки, освітньої кваліфікації, досвіду практичної роботи.

Професійно-кваліфікаційні характеристики посади є основним документом, на основі якого розробляються посадові інструкції державних

службовців і застосовуються під час добору кадрів та формування кадрового резерву під час ухвалення на службу, проходження служби, атестації, формуванні програм підвищення кваліфікації тощо [103, с. 945].

Наприклад, Перший заступник Голови має право підписувати з питань, що належать до його компетенції, організаційні розпорядчі документи, контролювати їх виконання, підписувати від імені Державної міграційної служби України листи, звернення, повідомлення та інші документи в межах своєї компетенції, за винятком документів що надсилається на ім'я Президента України, Прем'єр-Міністр України та членів Кабінету Міністрів України, Голови Верховної Ради України та народних депутатів України, а також керівників інших центральних органів виконавчої влади, вносити пропозиції організаційно штатних питань підрозділів до компетенції яких відноситься вирішення питань у сферах міграції, у тому числі протидії нелегальній незаконній міграції, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів та реадмісії. Відповідно до законодавства про державну службу надавати пропозиції Голові щодо застосування до працівників структурних підрозділів, діяльність яких він безпосередньо спрямовує, координує та контролює заходи заохочення та бо накладення десь дисциплінарних стягнень

У свою чергу Заступник Голови має право підписувати з питань що належать до його компетенції, організаційні розпорядчі документи, контролювати їх виконання, підписувати від імені Державної міграційної служби листи, звернення, повідомлення та інші документах може свої компетенції, за винятком документів що надсилається на ім'я Президента України, Прем'єр-Міністр України та членів Кабінету Міністрів України, Голови Верховної Ради України та народних депутатів України а також керівників інших центральних органів виконавчої влади, вносити пропозиції органів організаційно штатних питань підрозділів до компетенції яких відносять вирішення питання сферах міграції, громадянство реєстрації фізичних осіб, відповідно до законодавства про ДМС надає пропозиції Голові

щодо застосування до працівники структурних підрозділів, діяльність яких він безпосередні спрямовує, координує та контролює заходів заохочення та або накладання дисциплінарних стягнень.

Окремо слід вказати на те, що працівники ДМС мають право: користуватися правами та свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією та законами України; на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, працівників служби та інших осіб; брати участь у розгляді питань й ухваленні відповідних рішень (у межах своїх повноважень); вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою; на захист своїх законних прав та інтересів, за потреби – у судовому порядку; на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоюється, стажу роботи, якості виконання своїх обов'язків та досвіду; вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку працівника, звинувачень або підозри; на безпечні та нешкідливі умови праці; на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх обов'язків, участь у конкурсах (проходження стажування та зарахування до кадрового резерву) на заміщення вакантних посад більш високої категорії; на соціальний та правовий захист відповідно до їх статусу [104].

Усе вище вказане дає можливість сформулювати такі висновки щодо адміністративних прав Державної міграційної служби України:

Аналізований суб'єкт владних повноважень наділений виключними правами в сфері міграції (імміграції, еміграції), протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Це пов'язано з тим, що така діяльність притаманна тільки даній службі.

Більшість науковців права та обов'язки осіб розкривають через призму відповідних правовідносин, використовуючи категорію суб'єктивного права, при цьому уникаючи розгляду категорії прав. Це пов'язують наявністю поділу

права на об'єктивне й суб'єктивне. Виходячи з такої позиції, розгляд прав ДМС повинен здійснюватись через призму його суб'єктивного права та конкретних правовідносин, потенційним учасником яких є або може бути служба.

Суб'єктивні права ДМС є тим рушійним чинником, що визначає самостійність цього суб'єкта в різномірних взаємозв'язках та наділяє його певними правомочностями, які активують процес належного виконання обов'язків. Це абстрактна категорія, що поглинає своїм змістом конкретний перелік нормативно зафіксованої, гранично допустимої міри його суспільно-корисної поведінки, є допоміжним чинником для реалізації його основних функціональних завдань та активує можливість виникнення зобов'язань.

Права ДМС є складовим елементом її суб'єктивних прав та передбачають певний визначений обсяг допустимих прийнятих дій, які здійснюються її посадовими особами у процесі захисту інтересів держави. Суб'єктивне право суб'єкта відображає загальні засади правових можливостей як суб'єкта публічного адміністрування, в той час як адміністративні наділяють його можливістю реалізації своїх функціональних зобов'язань.

Суб'єктивне право ДМС включає в себе дві правоможності, а саме користуватися певними благами, наданими йому системно визначеним суб'єктом публічного адміністрування, зокрема організаційними, матеріальними, технічними, тощо; нормативно затверджену міру можливої поведінки, яка є правовою.

Існують розбіжності в наукових колах щодо можливості застосування до публічних органів влади категорії «суб'єктивне права», яка може бути застосована не тільки до приватних осіб, оскільки сукупність установленної міри поведінки може бути узагальненою.

Підсумовуючи, у ході дослідження доведено, що ДМС, як суб'єкт права, який уповноважено на представництво інтересів держави під час здійснення діяльності у сфері міграції.

Права служби доцільно поділяти на загальні та спеціальні: належну форму забезпечення виконання функціонального обов'язку. Аналізований суб'єкт наділений низкою загальних та спеціальних прав, що закріплені в законах і підзаконних нормативно-правових актах.

Надано визначення правам ДМС України та її службових та посадових осіб як нормативно закріплених, гарантованих та охоронюваних державою сукупності можливих та суспільно корисних дій уповноважених працівників служби.

2.3 Особливості юридичної відповідальності Державної міграційної служби та її службових та посадових осіб

Аналізуючи основні складові елементи правового статусу ДМС неможливо не зазначити про такий його динамічний елемент як відповідальність Державної міграційної служби України та її службових та посадових осіб.

Інститут відповідальності, який є суттєвим елементом регулювання суспільного життя «передбачає підпорядкування окремих індивідів вимогам порядку, стабільності та інтересам інших членів суспільства. Завдяки відповідальності виникає потреба передбачати наслідки власних дій чи бездіяльності, узгоджувати задоволення індивідуальних потреб із суспільними інтересами» [105, с.365].

Відповідальність виступає як невід'ємний елемент статусу особи, який попереджає та запобігає протиправній поведінці суб'єкта правовідносин, в той час він покликаний на стимулювання досконалого виконання службових обов'язків, не чинити протиправних дій або бездіяльності, що порушувало права, свободи та законні інтереси фізичних та юридичних осіб [106, с.190].

В публічних відносинах юридична відповідальність виступає специфічною підсистемою соціальної відповідальності, що пов'язується з

особливим положенням суб'єктів та специфічною сферою правового регулювання відповідних відносин [107].

Відповідно до загальної наукової доктрини і норм права відповідальність у більшій мірі розглядається санкційним елементом впливу на протиправну поведінку конкретної особи, яка припустила своїми діями посягання на права чи інтереси інших осіб та держави, зокрема. Така особа може бути як фізичною, так і юридичною. Щодо останньої ж існують наукова полеміка щодо її змісту та сутності. Відповідно до загального правила, керівники юридичних осіб несуть персональну відповідальність за підприємства, установи, організації. З цього, при аналізі юридичної відповідальності ДМС, необхідно розглядати її через призму винуватості в конкретних порушеннях визначеного кола осіб, які в сукупності своїми діями і втілюють у реальність основні його завдання та реалізують функції в даній сфері.

Службових осіб служби можна вважати найманих працівників, які відповідно до попередньо узгоджених функцій, завдань, часу, місця та способу виконують свої компетенційні повноваження, надані їм державою. Посадові ж особи, як різновид попередніх, передбачають виконання функцій, які характеризуються наявністю елементів владного впливу відносно інших службових осіб служби.

Тому негативні наслідки за невиконання або неналежне виконання обов'язків ДМС покладається на Голову ДМС та його заступників, у територіальних підрозділах – на начальників відділів, їх заступників, спеціалістів, що безпосередньо здійснюють відповідну діяльність.

Варто зазначити, що в юридичній науці існують такі шляхи розуміння юридичної відповідальності: перспективна (позитивна) юридична відповідальність, що полягає в добросовісному виконанні особою усіх правових приписів і застосуванні до нього заходів заохочення, а також ретроспективна (негативна) юридична відповідальність передбачає застосування державою до правопорушника негативних наслідків - санкцій,

що передбачені законом. Серед правників немає єдиного підходу до такого розуміння юридичної відповідальності [108, с. 78].

Юридична відповідальність визначається нормами права саме з позиції вказаного ретроспективного (негативного) аспекту. Дослідники визначають юридичну відповідальність як це передбачені законом заходи державного примусу, із застосуванням яких правопорушник зазнає негативних наслідків особистого, майнового та/або організаційного характеру [107].

Як убачається з цього визначення, таке покарання передбачає перелік обмежень для осіб, які в свою чергу за характером та обсягом правопорушення поділяються на різновиди. Таким чином існує:

1) дисциплінарна відповідальність – обов’язок особи, що вчинила порушення дисципліни, звітувати за свої протиправні винні дії та понести дисциплінарні стягнення, які передбачені законом. Має примусовий характер стосовно особи, яка вчинила такий проступок, можуть застосовуватись заходи примусового характеру: примусова санкція, що матиме для цієї особи певні негативні наслідки [109, с.147].

Так, Закон «Про державну службу» [34] передбачає наявність дисциплінарної відповідальності державних службовців, правові засади якої містяться в трудовому та адміністративному законодавстві.

2) кримінальна відповідальність – обов’язок винної особи понести покарання за зловживання та перевищення посадових повноважень; відмову в наданні інформації; присвоєння повноважень посадової особи; незаконну участь у підприємницькій діяльності; одержання та давання хабара; службову фальсифікацію та недбалість. Міра якого призначається суд [109, с. 147]. Кримінальна відповідальність державних службовців передбачена розділом 17 Кримінального кодексу України «Злочини у сфері службової діяльності». Зміст даних правопорушень розкривають відповідні статті розділу: стаття 364 «Зловживання владою або службовим становищем»; стаття 365 «Перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу»;

стаття 366 «Службове підроблення»; стаття 367 «Службова недбалість»; стаття 368 «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою»; стаття 369 «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі»; стаття 370 «Провокація підкупу» [111], та інші.

Судячи з огляду судової практики за 2018-2020 роки найбільше справ існує за фактом вчинення працівниками ДМС (як керівників усіх рівнів так і їх підлеглих) злочинів, пов'язаних з прийняттям обіцянок, пропозицій та отриманням неправомірної вигоди. Велика кількість затримань правоохоронними органами працівників ДМС здійснюється під час отримання хабарів, що може свідчити свідчить про низький рівень контролю за діями підлеглих з боку керівників всіх рівнів, починаючи від начальників обласних управлінь [110].

3) матеріальна відповідальність – обов'язок понести обмеження у випадку порушення норм законодавства про державну службу та/або невиконання або не ефективного виконання посадових обов'язків, що спричинило матеріальних збитків державному органу. Виконує функцію відновлення матеріального стану та передбачає відшкодування завданих збитків. Умовами накладення матеріальної відповідальності передбаченими законом є : - наявність дійсної шкоди; - факт протиправної поведінки; - наявність причинного зв'язку між протиправною дією або бездіяльністю та виникненням шкоди; - вина працівника [109, с.147].

4) цивільно-правова відповідальність є встановленою законом негативною реакцією держави на правопорушення, що виявляється в позбавленні особи певних цивільних прав чи накладенні на неї обов'язків майнового характеру. Такі порушення полягають у випадках, коли боржник не виконує обов'язок зовсім, або виконує неналежним чином (з порушенням строків та якості тощо). Умови такої відповідальності передбачені цивільним законодавством [165], за яким такий вид відповідальності поділяється на:

договірну; позадоговірну; часткову; солідарну; основну; субсидіарну [27].

Таким чином, юридична відповідальність службових і посадових осіб ДМС – це різновид соціальної ретроспективної (негативної) відповідальності конкретного працівника, що складається з низки елементів, розмежованих за характером, ступенем і видовим складом допущеного особою відхилення від правомірної поведінки, установлені нормативно-правовими актами та/або контрактом, а покарання за це полягає в обов'язку понести конкретно визначені негативні наслідки.

Для аналізу юридичної відповідальності Державної міграційної служби України необхідно розглянути такий специфічний її вид як адміністративна відповідальність.

Д. Лук'янцем адміністративна відповідальність визначається як: відносини, що виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умови відсутності відносин службового підпорядкування) з приводу вчинених такими особами протиправних дій, передбачених законом, які полягають у застосуванні до них адміністративних стягнень у визначеному законом порядку [112, с. 34].

Відповідно до позиції В. Колпакова, В. Авер'янова специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законодавством стягнення до суб'єкта правопорушення [99; 113, с. 109].

Адміністративна відповідальність також визначається накладенням на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у публічному урядуванні, адміністративних стягнень, що призводять до обтяжуючих наслідків морального чи матеріального характеру [114, с. 170].

Така відповідальність розглядається як вид юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб, що зводиться до застосування уповноваженими державними органами та їх посадовими особами певного виду адміністративного примусу – адміністративного стягнення (адміністративної

санкції) [82, с.283].

Як бачимо, адміністративна відповідальність у будь-якому разі науковцями розглядається як різновид юридичної відповідальності службових осіб і громадян за вчинення ними адміністративного правопорушення (делікту) яке обов'язково причиняє певні негативні наслідки особі, яка його вчинила.

Таким чином, адміністративну відповідальність службових та посадових осіб ДМС можна визначити як державний спосіб виправлення уповноваженими особами неправомірної поведінки працівників служби, а також осіб, якими контролюється та забезпечується адміністративно-правове регулювання її діяльності, що полягає в обов'язку визначеної особи несення негативних наслідків за вчинений нею делікт, який посягає на встановлений порядок реалізації державної політики у сферах міграції, протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб; унеможливорює належне виконання взятих зобов'язань перед державою та суспільством; суперечить загальним прийнятним моральним нормам і засадам суспільства.

Важливо зазначити, що при цьому основною метою є виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законів, поваги до правил співжиття в суспільстві, а також запобігання нових адміністративних деліктів як самим порушником, так й іншими особами [109, с.146], а основними ж завданнями є: охорона суспільних відносин, які виникають у процесі їхньої діяльності від протиправної поведінки, яка суперечить державним потребам; гарантування прав громадян; виховання державних службовців у дусі дотримання різних адміністративних правил і тим самим недопущення дисциплінарних проступків; досягнення тієї поведінки, яка вимагається законами, наказами, розпорядженнями і вказівками вищих у порядку підлеглості керівниками [115].

Особливостями адміністративної відповідальності є такі:

- 1) підставами її є лише ті правопорушення, за які передбачено

адміністративне покарання, порядок і підстави застосування якого встановлено КУпАП [116];

2) суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути фізичні та юридичні особи, посадові особи за протиправні діяння, видання наказів, що порушують норми права, неухвалення заходів із забезпечення виконання правил підлеглими особами тощо;

3) нормами адміністративного права визначається перелік покарань (ст.24 КУпАП) [117, с. 91];

4) виникає внаслідок правопорушення, які не мають високого ступеня суспільної небезпеки та мають назву «адміністративні проступки»;

5) є наслідком протиправної дії чи бездіяльності особи. У таких правовідносинах завжди бере участь суб'єкт публічно-владних повноважень;

6) виникає у сфері виключно загальнодержавних інтересів [2, с. 192].

Наголошується, що суб'єкти владних повноважень несуть відповідальність відповідно до рішень адміністративного суду за адміністративні правопорушення у вигляді ухвалення незаконних рішень, учинення незаконних дій або бездіяльності [118, с. 32].

У випадках порушення таким суб'єктом порядку ухвалення індивідуальних актів, які стосуються інтересів певної особи, то адміністративний суд своїм рішенням скасовує цей акт або зобов'язує відшкодування завданої шкоди. Такі процесуальні дії суду свідчитимуть про визнання ним факту вчинення суб'єктом владних повноважень адміністративного правопорушення і притягнення його до адміністративної відповідальності [118, с.33].

Важливо зазначити, що керівник несе відповідальність за неналежний рівень службової дисципліни, а також здійснює повноваження щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності [34].

Державні службовці загалом несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах із пересічними громадянами. Разом з цим виділяється

особлива категорія державних службовців, що несуть адміністративну відповідальність у більш серйозному розмірі, – посадових осіб.

Згідно зі спеціальним актом щодо діяльності ДМС, [29] посадові особи якої несуть відповідальність за невиконання чи неналежне виконання покладених на них службових обов'язків згідно з чинним законодавством України. Можна виділити три різновиди адміністративних правопорушень, що вчиняються посадовими особами: 1) пряме порушення правил; 2) надання незаконних вказівок підлеглим; 3) відсутність контролю за діями підлеглих та інших працівників, що призвело до порушення правил.

У свою чергу службові особи несуть адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил, забезпечення виконання яких є їх службовим обов'язком [109, с. 146].

Таким чином, посадові та службові особи ДМС можуть виступати суб'єктами правопорушень законодавства щодо протидії легалізації (відмиванню) і запобігання доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (стаття 166-9 КУпАП), а також у сфері законодавства про закупівлі (стаття 164-14 КУпАП); законодавства з фінансових питань (стаття 164-2 КУпАП) та бюджетного законодавства (стаття 164-12 КУпАП); порядку формування та застосування цін і тарифів (стаття 165-2 КУпАП); неподання або несвоечасного подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) (стаття 163-2 КУпАП); та інші. Варто зазначити, що суб'єктами вчинення перерахованих вище правопорушень можуть виступати, як окремі посадові та службові особи, так і державні органи - ДМС та органи, з якими вона взаємодіє.

Об'єктом таких правопорушень є охоронювані адміністративним законодавством суспільні відносини, що виникають у сфері публічного управління. Об'єктивна сторона складу адміністративного правопорушення в зазначеній сфері характеризується діями як у формі дії, так і бездіяльності

[107].

За адміністративні проступки в залежності від їх різновиду до вказаних можуть накладатися такі адміністративні стягнення як: попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, який став безпосереднім об'єктом адміністративного проступку або знаряддям вчинення; конфіскація; позбавлення спеціального права; виправні роботи; адміністративний арешт. Попри це, деякі працівники ДМС за вчинення адміністративних проступків притягаються до адміністративної відповідальності як суб'єкти зі спеціальним ознаками, якщо вони є посадовими особами і відносно них застосовуються такі адміністративні стягнення, як попередження та штраф [119].

На посадових осіб ДМС поширюються вимоги, встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [120].

Порядок накладення адміністративних стягнень на службових осіб ДМС, як і для інших органів державної влади, визначається КУпАП: стягнення накладається в межах, установлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за адміністративний проступок; оплатне вилучення предмета і конфіскація як додаткові стягнення можуть накладатися лише у випадках, коли їх застосування прямо передбачене законом; стягнення накладається в точно визначених законом межах; при накладанні стягнень мають ураховуватися обставини, які виключають адміністративну відповідальність; підвідомчість справ; строки давності; обставини, які пом'якшують і обтяжують відповідальність [119].

Стосовно строків притягнення службовців до адміністративної відповідальності - за загальним правилом вони накладаються не пізніше, ніж за два місяці з дня вчинення, при триваючому проступку – два місяці з дня його виявлення. Виключення до цього правила полягають у тому, що коли за фактом вчинення правопорушення було відкрито кримінальне провадження, а згодом ухвалено рішення щодо його закриття, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше ніж через місяць з дня ухвалення такого

рішення [119].

Отже, можна сформулювати такі висновки про відповідальність службових та посадових осіб Державної міграційної служби України:

Відповідальність розглядається науковцями як елемент впливу на протиправну поведінку конкретних осіб, які своїми діями вчинили посягання на права та інтереси інших осіб, зокрема держави чи соціуму. Такими особами можуть бути як фізичні, так і юридичні.

Відповідальність за невиконання або неналежне виконання обов'язків ДМС покладається на Голову і заступників Голови ДМС, у територіальних підрозділах ДМС – на начальників відділів і спеціалістів, що безпосередньо здійснюють вказану діяльність.

Юридична відповідальність службових і посадових осіб ДМС є різновидом соціальної відповідальності конкретного працівника, яка складається з елементів, що розмежовуються за характером, ступенем і складом допущеного особою порушення, що встановлюється актами законодавства чи договором, та покарання, яке полягає в обов'язку понести конкретно визначені негативні наслідки – дисциплінарні, кримінальні, матеріальні, цивільно-правові, адміністративні.

Адміністративна відповідальність ДМС та її службових та посадових осіб має свої особливості. Таким чином, працівники служби є потенційними суб'єктами правопорушень законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (стаття 166-9 КУпАП), а також у сфері законодавства про закупівлі (стаття 164-14 КУпАП); порядку формування та застосування цін і тарифів (стаття 165- 2 КУпАП); законодавства з фінансових питань (стаття 164-2 КУпАП) та бюджетного законодавства (стаття 164-12 КУпАП); неподання або несвоєчасного подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов'язкових платежів) (стаття 163-2 КУпАП);

порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (стаття 172-5 КУпАП); порушення вимог фінансового контролю (стаття 172-6 КУпАП); порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 172-4 КУпАП); невжиття заходів щодо протидії корупції (стаття 172-9 КУпАП); порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (стаття 172-7 КУпАП); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (стаття 172-8 КУпАП).

На основі досліджень по Розділу 2 здійснено наступне:

1. Вдосконалено зміст визначення обов'язків службових та посадових осіб ДМС та вказано, що вони є похідною від державних та суспільних інтересів мірою визначеної законом моделі необхідної та дозволеної поведінки посадових і службових осіб ДМС, що визначається нормативно-правовими актами, а за її порушення застосовуються заходи юридичного примусу, що має загальний негативний вплив як на державу так і на соціум;

2. Надано визначення правам ДМС та її службових та посадових осіб як нормативно закріплених, гарантованих та охоронюваних державою сукупності можливих та суспільно корисних дій уповноважених працівників служби;

3. Визначено, що юридична відповідальність службових і посадових осіб ДМС є різновидом соціальної відповідальності конкретного працівника, яка складається з елементів, що розмежовуються за характером, ступенем і складом допущеного особою порушення, що встановлюється актами законодавства чи контрактом, та покарання, яке полягає в обов'язку понести конкретно визначені негативні наслідки – дисциплінарні, кримінальні, матеріальні та адміністративні.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі на основі загальної теорії права, чинного законодавства та правозастосовної діяльності здійснено аналіз основних елементів правового статусу Державної міграційної служби, викладено найбільш важливі наукові позиції, визначено основні теоретичні проблеми, для розв'язання яких можуть бути застосовані результати дослідження.

Встановлено Державна міграційна служба – це центральний орган державної виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує КМ України через Міністра внутрішніх справ, що характеризується цільовим характером, реалізується через діяльність у сфері міграції (еміграції та імміграції), в тому числі протидії незаконній нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших категорій мігрантів, визначених законом.

Запропоновано удосконалене поняття дефініції правовий статус ДМС – це сукупність юридичних ознак, яким кореспондують нормативно закріплені варіації його правового становища в державі та суспільстві, що характеризується конкретним обсягом обов'язків та прав залежно від виду діяльності у сфері реалізації повноважень служби.

З'ясовано основні принципи, завдання та функції ДМС, що виокремлюють службу з-поміж інших органів державної влади, які деталізують його правове становище в суспільстві та державі. Зазначено, що ДМС України реалізує поставлені перед нею завдання та функції через відповідні повноваження у різних сферах такими як у сфері протидії нелегальній міграції; у сфері забезпечення прав біженців та шукачів притулку; у сфері функціонування інституту громадянства України; у сфері документування фізичних осіб; в аналітичній сфері та сфері міжнародного співробітництва, тощо. Державна міграційна служба України є головним суб'єктом надання міграційних послуг а серед таких послуг слід виділити такі:

послуги з тимчасового проживання (оформлення посвідки на тимчасове проживання тощо); консультації з тимчасового проживання; з приводу отримання дозволу на імміграцію; послуги з постійного проживання (оформлення посвідки на постійне проживання та інші послуги, окрім отримання дозволу на імміграцію); консультації з питань дозволу на імміграцію та постійного проживання.

Окреслено структуру ДМС, елементами якої є: Апарат ДМС; територіальні органи ДМС; пункти тимчасового розміщення біженців; пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства; Державне підприємство «Документ». Запропоновано запозичення та адаптація елементів системи міграційних органів ФРН, а саме створення за прикладом німецьких міграційних органів на основі територіальних підрозділів ДМС відділи: - з питань біженства; - з питань міграції та імміграції; - з питань громадянства, а також внесення змін у Положення Про ДМС та викладення відповідної норми у Законі Про Державну міграційну службу України.

Вдосконалено поняття та зміст обов'язків ДМС як надану державою та суспільством міру необхідної моделі поведінки посадових і службових осіб ДМС, що визначається нормативно-правовими актами, а за їх невиконання передбачається застосування покарань, що в свою чергу негативно впливає на інтереси держави.

Доведено, що права ДМС є похідною категорією від обов'язків, вирізняють цього суб'єкта в різноманітних правовідносинах та наділяють особу певною правосуб'єктністю, яка і активує процес належного виконання обов'язків. Це нормативно закріплений, гарантований та охоронюваний законом обсяг дозволених та можливих корисних дій уповноважених співробітників служби. ДМС наділена низкою загальних та спеціальних прав, реалізація яких відбувається в процесі реалізації державної політики у сфері міграції.

Визначено, що юридична відповідальність службових та посадових осіб

ДМС є різновидом соціальної відповідальності конкретного працівника, яка складається з елементів, що розмежовуються за характером, ступенем і складом допущеного особою порушення, що встановлюється актами законодавства чи договором, та покарання, яке полягає в обов'язку понести конкретно визначені негативні наслідки – дисциплінарні, кримінальні, матеріальні та адміністративні.

Розроблено пропозиції щодо удосконалення правового статусу ДМС через внесення змін до ст. 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Обґрунтовано необхідність прийняття проекту закону про Державну міграційну службу України, що визначає правовий статус органу, завдання та функції його територіальних підрозділів, а також з врахуванням досвіду ФРН запропоновано запозичення та адаптація елементів системи міграційних органів ФРН - створення за прикладом німецьких міграційних органів на основі територіальних підрозділів ДМС відділів з питань біженства; з питань міграції та імміграції; з питань громадянства, а також внесення змін у Положення про ДМС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Яременко В., Сліпущко О. Новий тлумачний словник Української мови: у трьох словах 200 000 слів. К. Аконіт, 2008. Т. 2. 928 с.
2. Гіжевський В.К, Головка В.В., Ковальський В.С., та ін. Популярна юридична енциклопедія. К. : Юрінком Інтер, 2003. 528 с.
3. Лукашевич М.П., Туленков М. В. Соціологія. Загальний курс. Навчальний посібник. К.: Каравела, 2006. 408 с.
4. Гудима Н. Проблема статусу центральних органів виконавчої влади у реформуванні державного управління. *Європейські перспективи*. 2010. №4 .
5. Харенко О.О. Адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади: проблема змісту. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 60. С. 325-330.
6. Мандичев Д.В. Державні інспекції в Україні: адміністративно-правовий статус. *Вісник Академії митної служби України*. Сер. : Право. 2010. № 1. С. 112-117.
7. Корельський В.М., Перевалова В. Д. Теория государства и права: учебник для вузов Москва: НОРМА-ИНФА, 2002. 549 с.
8. Половченя А.Б. Адміністративно-правовий статус громадських об'єднань у сфері освіти в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2017. 215 с.
9. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : ученик. М.: Юристъ, 2002. 512 с.
10. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Х.: Консум, 2001. 656с.
11. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М.: ИнфраМ: Норма, 1997. 304 с.
12. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. 210 с.

13. Ківалов С.В., Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): моногр. Одеса: Юридична література, 2004. 324 с.
14. Степанова Т.В. Щодо співвідношення поняття «правового статусу» та суміжних категорій. *Правова держава*. 2015. №19. С. 35-40.
15. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник для вузов. Изд. 2-е, перераб., доп. М.: Проспект ТК Велби, 2008. 576 с
16. Ісаков М. До визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів державного контролю у сфері підприємницької діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2 (10). С. 91-98.
17. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Битяк Ю.П, Богущкий В.В., Гаращук В.М., та ін. Х.: Право, 2000. 520 с.
18. Микульця І.І. Адміністративно-правовий статус органів юстиції України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ. Х., 2014. 203 с.
19. Ельцов Н.С. Правовой статус территориальных органов юстиции в современной России (теоретический аспект): дисс.. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01; М., 2003. 214 с.
20. Харенко О.О. Адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади: проблема змісту. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 60. С. 325-330.
21. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. Запоріжжя: ГУ "ЗІДМУ", 2006. 248 с.
22. Білоглазова Н.О., Галуцько В.В., Короед С.О. Адміністративно-правовий статус центральних банків країн-учасниць Європейського Союзу: монографія. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 176 с.
23. Кисіль Л.Є. До питання про поняття і структуру адміністративної правосуб'єктності. *Правова держава*. 2013. Вип. 24. С. 231-236.
24. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. Х.: Еспада, 2006. 776 с.

25. Діткевич І.І. Поняття "адміністративна процесуальна правосуб'єктність": проблеми дефініції. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 131-136.
26. Дроздова І. В. Окремі аспекти досліджень владної правосуб'єктності МВС України в системі адміністративних правовідносин. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2008. Вип. 20. С. 45-52.
27. Цивільний кодекс України: Закон від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. ст.356
28. Бевзенко В.М. Сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень. *Адвокат*. 2009. № 2. С. 13-17.
29. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. *Офіційний вісник України*. 2014. №69. Ст. 23.
30. Адміністративне право України: підручник / Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А.; під ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
31. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42-46.
32. Бахновська І. П. Питання співвідношення принципів і норм права та їх місця у механізмі правового регулювання. *Університетські наукові записки*. 2013. № 1. С. 43-47.
33. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2.
34. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. №4. Ст. 60.
35. Данильєва І.Є. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні: автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право. Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2005. 20 с.
36. Багрій Т. Я. Принцип верховенства права як умова розвитку сучасного українського конституціоналізму. *Юридичний часопис Національної академії*

внутрішніх справ. 2011. № 2 (2). С. 44–51

37. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.

38. Хабарова Т.В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис.. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право. Харків, 2017. 216 с.

39. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 120.

40. Будецький Р.В. Міністерство юстиції України: до проблеми визначення адміністративно-правового статусу. *Юрист України*. 2014. №3. С.29-36.

41. Дракохруст Т. В. Суб'єкти формування державної міграційної політики: специфіка та компетенції їх повноважень. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2019 № 38. С. 62-66.

42. Власенко О.Г. Стан наукової розробки надання адміністративних послуг у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. *Visegrad journal on human rights: Culture Ministry of Slovakia Republic*. 2015. No 5 (2). С. 12–16.

43. Конвенція про статус біженців 1951 року. Приєднання від 10 січня 2002 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_011 (дата звернення: 15.11.2020 р.).

44. Про приєднання України до Конвенції про статус біженців: Закон України від 10.01.2002 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. №17. Ст. 118.

45. Протоколу щодо статусу біженців № 2942-III (2942-14) від 10.01.2002 року. Приєднання від 10.01.2002 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_363#Text (дата звернення: 15.11.2020 р.).

46. Адміністративні послуги ДМС та МВС: аналіз правових засад надання

та результати соціологічного дослідження : науково-практичне видання / за заг. ред. Ю.Л. Белоусова, В.К. Батчаєва. Київ. 2013. 92 с.

47. Теорія держави та права: навчальний посібник / Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова та ін.; за заг. ред. С.Д. Гусарєва, О.Д. Тихомирова. Київ. НАВС. С. 320 URL: https://www.nainau.kiev/files/kafedru/navch_pos_tdp.pdf (дата звернення: 15.11.2020 р.)/

48. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. №38. Ст. 1996.

49. Про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 року № 878. *Офіційний вісник України*. 2015. №89. Ст. 43.

50. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 року. *Офіційний вісник України*. 2005. №11. Ст. 15.

51. Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1110. *Офіційний вісник України*. 2003. №30. Ст. 147.

52. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. №16. Ст. 702.

53. Про пункт тимчасового розміщення біженців: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 14 червня 2018 року № 503. *Офіційний вісник України*. №58. Ст. 87.

54. Державна міграційна служба України: *Офіційний сайт*. URL: <https://dmsu.gov.ua/> (дата звернення: 15.11.2020 р.).

55. Про передачу цілісних майнових комплексів державних підприємств до сфери управління Державної міграційної служби: Розпорядження Кабінету

Міністрів України від 15.06.2011 №538. *Урядовий кур'єр*. 2011. №119.

56. Про передачу цілісного майнового комплексу державного підприємства «Документ» до сфери управління Державної міграційної служби: Спільний Наказ МВС і ДМС від 21.07.2011 №467/36. *Урядовий кур'єр*. 2011. №119.

57. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085. *Офіційний вісник України*. 2010. №94. Ст. 15.

58. Іваненко Д.Д., Яременко Н.С. Окремі питання правового регулювання діяльності міграційних служб в зарубіжних країнах: порівняльний аспект. *Молодий вчений*. № 11 (63). 2018. С. 826-831.

59. Старицька О. О. Основні ознаки соціальної сутності державної влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 3 (183). С. 137–140.

60. Адміністративне право України: конспект лекцій / Битяк Ю.П., Зуй В.В. Харків: 1996. 137 с.

61. Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении: Социал.-правовой аспект. Ленинград: Изд-во ЛГУ. 1990. 141с.

62. Про судову практику у справах про хабарництво: Постанова Верховного Суду України від 26.04.2002 № 5. *Юридичний вісник України*. 2002. № 28. стор. 21.

63. Янюк Н. «Посадові» і «службові» особи у національному законодавстві: проблеми розмежування понять. *Право України*. 2009. № 11. С.180-184.

64. Янюк Н. Адміністративно-правовий статус посадової особи: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. К., 2003. 168 с.

65. Питання Державної міграційної служби України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 405/211. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 147.

66. Єфремова М. О. Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України: питання теорії та практики. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 1. Т. 2. С. 192–197.

67. Про державну міграційну службу України: Проект закону від 09.07.2009 № 4797. Дата розгляду: 09.07.2009.

68. Про затвердження Інструкції з діловодства в апараті Державної міграційної служби України: Наказ ДМС від 21 листопада 2014 року № 320.

69. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20 листопада 2012 р. № 5492-VI. *Офіційний вісник України*. 201. № 93. Ст. 122.

70. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України: Постанова Кабінету Міністрів України № 302 від 25 березня 2015 року. *Офіційний вісник України*. 2015. №40. Ст. 60.

71. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 719: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 травня 2020 року №353. *Офіційний вісник України*. 2020. №40. Ст. 32.

72. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України: Закон України 14.07.2016 року № 1474-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 34. Ст. 15.

73. Постанова Кабінету Міністрів України: Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України від 25 березня 2015 р. № 302.

Офіційний вісник України. 2015 р. № 40. Ст. 60

74. Статистика основної діяльності Державної міграційної служби. Показники діяльності ДМС за 2019 рік. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2019_12.pdf (дата звернення: 15.11.2020 р.)

75. Рішення Європейського Суду з прав людини: Справа Tretter and Others v. Austria no. 3599/10 URL: <file:///C:/Users/USER/Downloads/001-120352.pdf> (дата звернення: 15.11.2020 р.)

76. Загальна Декларація прав людини. Резолюція 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року.

77. Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами. Брюссель від 21 березня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 15.11.2020 р.).

78. Про паспорт громадянина України у формі книжечки: Проект Закону від 14.08.2020 року № 3986-1.

79. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України №1098 від 26.10.2011 року. *Офіційний вісник України*. 2011. № 84. Ст. 37.

80. Про затвердження стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Державної міграційної служби: Наказ Міністерства Внутрішніх Справ №84 від 02.02.12 року. *Офіційний вісник України*. 2012. № 25. Ст. 35.

81. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. Запоріжжя: ГУ "ЗІДМУ". 2006. 248 с.

82. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: ОЛДПЛЮС. 2018. 446 с.

83. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право. К.: Ін-Юре.

2002. 668 с

84. Андрійв М. М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2(57). С. 1- 8.

85. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства. К.: Наукова думка, 1970-1980. Т. 7, 1976. 724 с.

86. Марченкова С. О. Обов'язки прокурора: адміністративно-правові аспекти. *Форум права*. 2011. № 2. С. 596-602.

87. Горбач М.І. Адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права як елемент адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. №1-1. С. 265-270.

88. Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс: Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2010. 264 с.

89. Окунів І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук. спец: 12.00.01. «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». К., 2009. 23 с.

90. Лютіков П. С. Класифікація та характерні ознаки суб'єктивних прав та обов'язків як складових адміністративно-правового статусу юридичної особи: теоретико-правовий аналіз. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 2(1). С. 125-131.

91. Марченко М.Н. Проблеми загальної теорії держави та права: підручник у 2-т. М.: ООО "Проспект", 2019. Т. 1: Держава. 744 с.

92. Галуцько В. В., Олефір В. І., Гридасов Ю. В. та ін. Адміністративне право України : підручник. Херсон: ХМД, 2013. Т.1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. 393 с.

93. Про затвердження розподілу обов'язків між першим заступником Голови ДМС України та заступником Голови ДМС України: Наказ ДМС від 15 жовтня 2015 року .

94. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний

курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

95. Мацелик Т. О. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2011. № 3. С. 67-71.

96. Матузов Н. И., Малько А.В. Теория государства и права: курс лекций. М.: Юристь. 1997. 672 с.

97. Максимов И.В. Административные наказания. Астрахань: из-во «Норма». 2009. 299 с.

98. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: підручник. Вид. 2, змін, і доп. 1С: Істина. 2012. 528 с.

99. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д. та ін. Курс адміністративного права України: підручник. К.: Юрінком Інтер. 2012. 808 с.

100. Характеристика та ознаки правової, правомірної та протиправної поведінки. Освіта в Польщі. 2015. URL: <http://osvita.ua/vnz/reports/law/9589/> (дата звернення: 15.11.2020 р.)

101. Галуцько В., Курило В., Короєд С. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право. Херсон: Грінь Д.С. 2015. 272 с.

102. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2003. С. 344.

103. Ударцов Ю. В. Права та обов'язки державних службовців органів прокуратури: адміністративно-правовий аспект. *Форум права*. 2012. № 4. С.944- 949.

104. Правила внутрішнього трудового розпорядку працівників Департаменту фінансів Одеської обласної державної адміністрації. Департамент фінансів Одеської ОДА. URL: http://gfu.odessa.gov.ua/files/gfu_portal/documents/pravila_vnutr_rozporyadku_df.pdf (дата звернення: 15.11.2020 р.)

105. Довгий Т. Соціально-правова сутність відповідальності державних службовців. Ефективність державного управління: збірник наукових праць. 2010. Вип. 25. С. 363-370.

106. Ладика Ю.В. До питання про визначення адміністративно-правового статусу працівників органів внутрішніх справ України. Митна справа. 2011. №6 (78) ч. 2 книга 2. С. 609-616., с. 614;

107. Відповідальність у публічному адмініструванні: публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід. ZGIA. 2016. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodrupradmin_476.pdf. (дата звернення: 15.11.2020 р.)

108. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк истории). М.: Городец-издат, 2001. 208 с.

109. Скоріков В. Види відповідальності державних службовців. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 1. С. 145-151.

110. Офіційний сайт ДМС України. Всі новини: У регіонах навчання щодо дотримання антикорупційного законодавства. URL: <https://dmsu.gov.ua/news/region/iz-praczivnikami-udms-ukrajni-v-zhitomirskij-oblasti-provedeni-navchannya-shhodo-dotrimannya-antikorupczijnogo-zakonodavstva.html> (дата звернення: 15.11.2020 р.)

111. Кримінальний кодекс України: Закон від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. ст.131.

112. Лук'янець Д. М. Підстави адміністративної відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності : дис. канд. юрид. наук; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2000., с. 34-35.

113. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник : у 2 т. К. : Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.

114. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін. Адміністративне право України : підручн. К. : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

115. Кричинська В. В. Теорія держави і права. Співвідношення між функціями держави і функціями державних органів. LUBBOOK. 2016 URL: http://lubbook.orgbook_660.html.

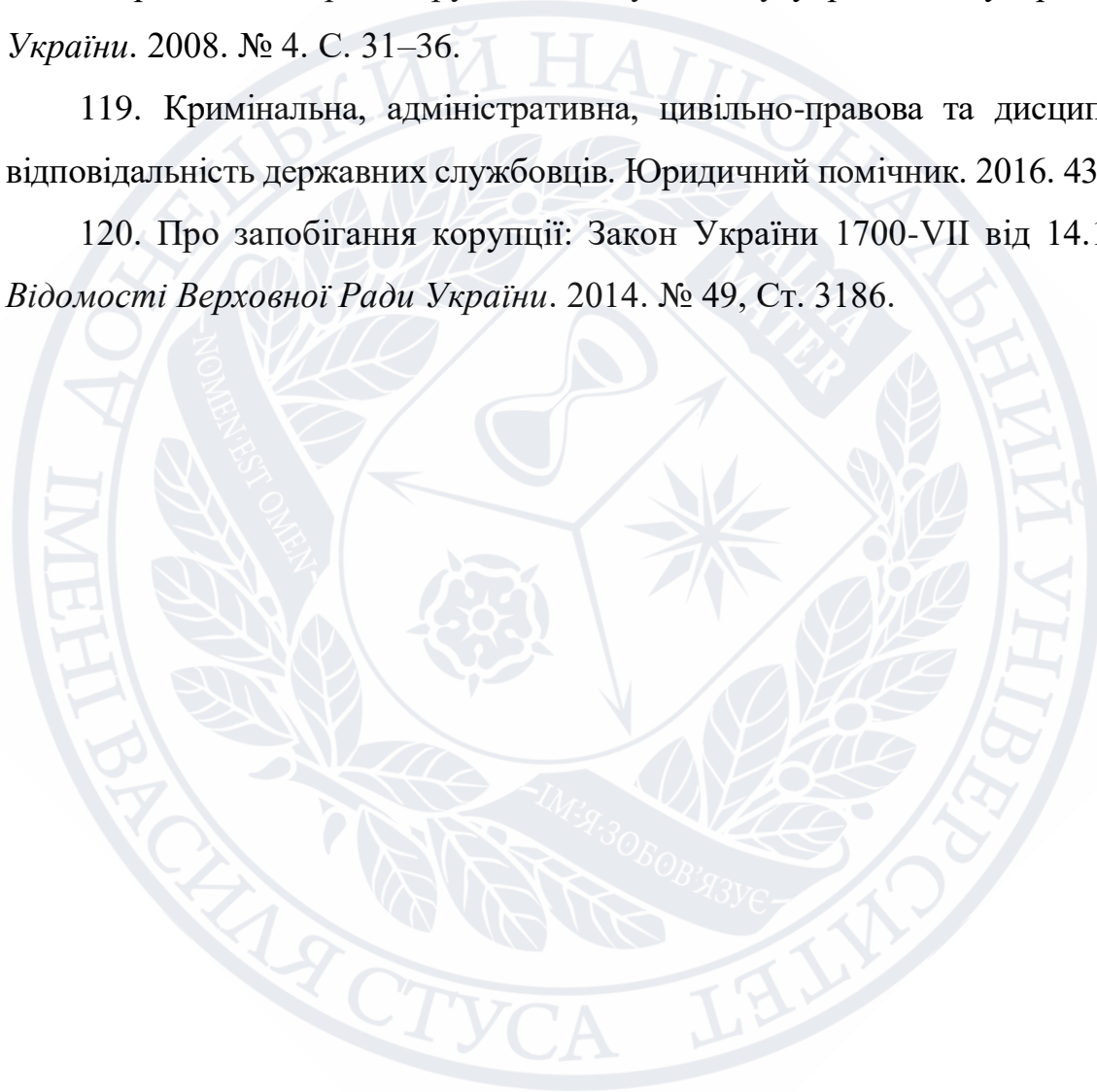
116. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51.

117. Удод М. В. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. *Вісник Академії митної служби України*. Сер. : Право. 2010. № 1. С. 90-95.

118. Коліушко І. Поняття адміністративної відповідальності та адміністративного правопорушення в сучасному українському праві. *Право України*. 2008. № 4. С. 31–36.

119. Кримінальна, адміністративна, цивільно-правова та дисциплінарна відповідальність державних службовців. *Юридичний помічник*. 2016. 436-441 с.

120. Про запобігання корупції: Закон України 1700-VII від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49, Ст. 3186.



Додаток А

**Пропозиції щодо удосконалення правового статусу ДМС через
внесення змін та доповнень до законодавства**

1. Необхідним є прийняття Положення Про відділи Державної міграційної служби України, відповідно до якого створити на основі територіальних підрозділів ДМС наступні відділи: - з питань біженства; - з питань міграції та імміграції; - з питань громадянства.

2. Частину першу статті 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення викласти у наступному вигляді:

«З метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, порушника може бути доставлено в поліцію, в підрозділ Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, до органу Державної прикордонної служби України, до підрозділу Державної міграційної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, чи громадського пункту з охорони громадського порядку поліцейським, посадовою особою Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, військовослужбовцем чи працівником Державної прикордонної служби України або членом громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а при порушенні законодавства про державну таємницю - до органів Служби безпеки України її співробітником, уповноваженою особою Державної міграційної служби України. Доставлення порушника з числа кадрових співробітників розвідувального органу України при виконанні ним своїх службових обов'язків здійснюється тільки у присутності офіційного представника цього органу».

3. Внаслідок прийняття Проекту закону «Про паспорт громадянина України у формі книжечки», внесений КМУ 2020 р., скасувати дію норми п. 4,

ч. 3 Постанови КМУ «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України» від 25 березня 2015 р. № 302.

«Державна міграційна служба до законодавчого врегулювання питання завершення оформлення та видачі паспорта громадянина України зразка 1994 року здійснює оформлення та видачу таких паспортів у порядку, встановленому Міністерством внутрішніх справ, громадянам України, щодо яких прийнято рішення суду, що набрало законної сили, про зобов'язання Державної міграційної служби оформити та видати паспорт громадянина України зразка 1994 року.».

