

КОНТРОЛЬ ЗА НАДАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В СФЕРІ МІГРАЦІЇ (ЕМІГРАЦІЇ ТА ІММІГРАЦІЇ): ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

CONTROL OF THE PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE SPHERE OF MIGRATION (EMIGRATION AND IMMIGRATION): THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS

Хлібороб Н.С., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівський національний університет імені Івана Франка

Стаття присвячена вивченню теоретико-правових аспектів контролю за наданням адміністративних послуг в сфері міграції (еміграції та імміграції). Акцентовано увагу на тому, що досліджуючи питання контролю за наданням адміністративних послуг в цілому, слід звернути увагу на тих особливостях, що виникають в окремих сферах, зокрема в умовах військової агресії проти України та введення правового режиму воєнного стану, на особливу увагу заслуговує сфера міграції (еміграції та імміграції), що пов'язано з посиленням міграційних потоків.

Визначено поняття та виокремлено змістовні характеристики адміністративних послуг. З'ясовано, що контроль за наданням адміністративних послуг в сфері міграції є спостереженням та перевіркою відповідності: здійснення повноважень уповноваженими суб'єктами надання адміністративних послуг за заявою громадян, іноземців, осіб без громадянства, біженців тощо, що спрямовані на набуття, зміну чи припинення суб'єктивних прав та/або юридичних обов'язків цих осіб; функціонування сфери надання адміністративних послуг щодо еміграції та імміграції законам, стандартам, правилам та іншим актам; виявлення результатів взаємодії суб'єкта контрольної діяльності на підконтрольний об'єкт, допущених відхилень від нормативних вимог.

З'ясовано, що система контролю за наданням адміністративних послуг в сфері міграції являє собою органічну єдність уповноважених суб'єктів на здійснення контрольної діяльності та заходів, що визначають форми контролю: державний, місцевий та громадський. При цьому державний та місцевий контроль є внутрішнім, а громадський – зовнішнім.

Встановлено, що внутрішній контроль має на меті перевірку правомірності діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг в сфері міграції, зокрема з позиції відповідності вимогам чинного законодавства. Основним же спрямуванням зовнішнього контролю за наданням адміністративних послуг в сфері міграції є впорядкування діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також приведення самого закону і правозастосовної практики у відповідність із соціальними запитами, потребами фізичних осіб.

Ключові слова: контроль, адміністративна послуга, публічне адміністрування, міграція, еміграція, імміграція.

The article is devoted to the study of theoretical and legal aspects of control over the provision of administrative services in the field of migration (emigration and immigration). Attention is focused on the fact that when examining the issue of control over the provision of administrative services in general, attention should be paid to those features that arise in certain areas, in particular, in the conditions of military aggression against Ukraine and the introduction of the legal regime of martial law, the area of migration deserves special attention (emigration and immigration), which is associated with increased migration flows.

The concept and substantive characteristics of administrative services are defined. It was found that the control over the provision of administrative services in the field of migration is an observation and verification of compliance: the exercise of powers by authorized subjects of the provision of administrative services at the request of citizens, foreigners, stateless persons, refugees, etc., aimed at acquiring, changing or terminating sub objective rights and/or legal obligations of these persons; the functioning of the sphere of providing administrative services in relation to emigration and immigration laws, standards, rules and other acts; detection of the results of the interaction of the subject of control activity on the controlled object, permitted deviations from regulatory requirements.

It was found that the system of control over the provision of administrative services in the field of migration is an organic unity of entities authorized to carry out control activities and measures that determine the forms of control: state, local and public. At the same time, state and local control is internal, and public control is external.

It has been established that the purpose of internal control is to verify the legality of the activities of subjects providing administrative services in the field of migration, in particular from the standpoint of compliance with the requirements of current legislation. The main direction of external control over the provision of administrative services in the field of migration is the streamlining of the activities of the state executive and local self-government bodies, as well as bringing the law itself and law enforcement practice into line with social requests and the needs of individuals.

Key words: control, administrative service, public administration, migration, emigration, immigration.

Постановка проблеми. Сучасне становлення Української держави характеризується зміною концептуальних підходів до визначення змістовної складової її інститутів, особливо тих, що мають безпосереднє відношення до задоволення публічного інтересу в цілому, та забезпечення належної реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав і свобод, охоронюваних законом інтересів або виконання покладених на них обов'язків. Одним із таких інститутів, що безпосередньо містить у своєму змістові сервісний елемент публічного адміністрування, є інститут адміністративних послуг, правові основи якого закріплено в Законі України «Про адміністративні послуги». Зазначене обумовлює необхідність посилення системи заходів забезпечення надання адміністративних послуг зі сторони держави, зокрема їх контрольної складової, що є невід'ємним елементом державних трансформацій процесів.

Більше того, досліджуючи питання контролю за наданням адміністративних послуг, слід акцентувати увагу на тих особливостях, що виникають в окремих сферах. Так,

в умовах військової агресії проти України та введення правового режиму воєнного стану, на особливу увагу заслуговує сфера міграції (еміграції та імміграції), що пов'язано з посиленням міграційних потоків, які у довоєнний час вважалися позитивним явищем, в першу чергу з позиції розвитку економіки держави, зовнішньоекономічних відносин, залучення іноземних інвестицій. На теперішній час ресурси міграції, зокрема імміграції використовуються для цілей обороноздатності Української держави. Усе вищевикладене безпосередньо свідчить про актуальність обраної теми для дослідження.

Теоретичну основу статті становлять наукові праці, що розкривають різні аспекти юридичної природи контрольної діяльності зі сторони суб'єктів публічної адміністрації за наданням адміністративних послуг в сфері міграції, зокрема: В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, В.М. Бевзенка, В.І. Горбатюка, Ж.В. Завальної, О.Ю. Івашенко, Ю.М. Ільницької, А.В. Кірмача, Д.А. Козачук, І.О. Каргузової, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, В.К. Кол-

пакова, О.І. Миколенка, О.Ю. Оболенського, М.Б. Острах, Л.В. Пруднус, І.М. Попова, В.П. Тимошука, О.А. Чемерис та ін. Питання процедури надання адміністративних послуг в сфері міграції (еміграції та імміграції) досліджували О.Г. Власенко, О.О. Гапонов, Ю.В. Єрмаков, Н.П. Тиндик, В.В. Юрченко та ін.

Метою статті є теоретико-правова характеристика контролю за наданням адміністративних послуг в сфері міграції (еміграції та імміграції).

Вклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» «адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [1]. Зазначена легальна дефініція відображає як якісні, так і кількісні характеристики інституту адміністративної послуги, що опосередковуються такими ознаками: 1) суб'єкт надання адміністративної послуги визначається виключно на рівні закону (до таких суб'єктів віднесено: органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та Автономної Республіки Крим, їх посадові чи службові особи, у тому числі державний реєстратор та/або суб'єкт державної реєстрації, якого наділено повноваженнями щодо надання адміністративної послуги) [1]; 2) має бінарну правову природу – адміністративна послуга є як адміністративною процедурою, так і результатом діяльності, що має на меті створення підґрунтя для подальшої реалізації суб'єктом звернення своїх суб'єктивних прав та законних інтересів (з урахуванням можливості обмеження втручання у цей процес публічної адміністрації, або навпаки за допомогою виконання нею кореспондуючих юридичних обов'язків); 3) ініціюється виключно за зверненням фізичної чи юридичної особи, які є споживачами послуги, тобто суб'єктами, які отримують користь (вилучають корисні властивості) від сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації; 4) може бути як платною, так і безплатною; 5) є індивідуалізованою (стосується конкретного суб'єкта звернення); 6) має на меті видання підсумкового адміністративного акта (як приклад, картки мігранта, посвідчення біженця, посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон).

Принагідливо слід зазначити, що адміністративні послуги надаються суб'єктами публічної адміністрації, які у питаннях упорядкування суспільних відносин певної галузі/сфери (зокрема і сфери міграції) посідають монополічне становище. Отже, і адміністративні послуги цих суб'єктів в основному мають монополічний характер. Перелік адміністративних послуг у сфері міграції та їх вартість визначається Постановою Кабінету Міністрів України від 2.11.2016 р. № 770 [2].

Характеристика особливостей контролю за наданням адміністративних послуг в сфері міграції передбачає необхідність виокремлення окремих сутнісних аспектів.

Змістовно контроль за наданням адміністративних послуг в сфері міграції являє собою одну з найбільш важливих функцій публічного адміністрування, який дозволяє підтримувати зазначену сферу в постійному функціональному тонусі, досягаючи при цьому визначених стратегічних й тактичних цілей. Видається за можливе погодитися із твердженням В.В. Благого, із приводу того, що контроль виступає також і засобом організації зворотних зв'язків, завдяки якому уповноважений суб'єкт публічної адміністрації, що реалізує повноваження у відповідній сфері, отримує інформацію про стан керованого об'єкту і про хід виконання ухвалених рішень. Це дає можливість своєчасно реагувати на відхилення, що відбуваються в діяльності керованого об'єкту і вносити відповідні корективи. Будучи самостійною функцією публічного адміністрування, контроль тісно пов'язаний з іншими сторонами

управлінської діяльності, зокрема такими як: прогнозуванням, плануванням, обліком, аналізом і регулюванням [3, с. 153]. Отже, контроль за наданням адміністративних послуг в сфері міграції є спостереженням та перевіркою відповідності: по-перше, здійснення повноважень уповноваженими суб'єктами надання адміністративних послуг за заявою громадян, іноземців, осіб без громадянства, біженців тощо, що спрямовані на набуття, зміну чи припинення суб'єктивних прав та/або юридичних обов'язків цих осіб; по-друге, функціонування сфери надання адміністративних послуг щодо еміграції та імміграції законам, стандартам, правилам та іншим актам; по-третє, виявлення результатів взаємодії суб'єкта контрольної діяльності на підконтрольній об'єкт, допущених відхилень від нормативних вимог.

Основним суб'єктом реалізації контрольної функції в суспільстві є держава, в особі суб'єктів публічної адміністрації, що наділені відповідно до чинного законодавства повноваженнями щодо спостереження та перевірки функціонування окремої системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [4, с. 349]. В сфері міграції, суб'єкти надання адміністративних послуг, здійснюють контрольні повноваження з метою забезпечення функціонування легальних міграційних потоків, та протидії нелегальній міграції. Такими суб'єктами є: КМУ, Міністерство економіки України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна міграційна служба України, Державна прикордонна служба України, Державна служба України з питань праці, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Окрім цього, відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» (ст. 12) функції щодо надання адміністративних послуг виконують Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), тобто постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації [1].

Система контролю за наданням адміністративних послуг в сфері міграції являє собою органічну єдність уповноважених суб'єктів на здійснення контрольної діяльності та заходів, що визначають форми контролю: державний, місцевий та громадський. При цьому державний та місцевий контроль є внутрішнім, а громадський – зовнішнім.

Внутрішній контроль має на меті перевірку правомірності діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг в сфері міграції, зокрема з позиції відповідності вимогам чинного законодавства. Такий вид контролю реалізується за окремими напрямками:

звітування суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері міграції, зокрема і ЦНАП щодо фактичного стану їх діяльності, із зазначенням проблемних аспектів та можливих шляхів їх вирішення. Подання таких звітів має дуалістичну природу: по-перше, є оперативним у разі виникнення ускладнень, що призводять до обтяження процедури надання адміністративних послуг (як приклад, збільшення кількості вимушених внутрішніх переселенців, що обумовлює термінову необхідність надання значної кількості адміністративних послуг цим особам); по-друге, може бути поточним та плановим;

перевірка професійної компетентності посадових та службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, залучених до процедури надання адміністративних послуг у сфері міграції. Така перевірка реалізується в межах процедури оцінювання результатів службової діяльності (для державних службовців) та атестації (для службовців органів місцевого самоврядування). З метою дотримання відповідаль-

ними особами вимог надання адміністративних послуг (що визначені Законом України «Про адміністративні послуги») є організація їх професійного навчання, яке спрямоване на: вивчення відповідних стандартів; набуття навичок забезпечення якості надання адміністративних послуг відповідно до критеріїв, закріплених у стандартах тощо;

нагляд за реалізацією адміністративних актів щодо втілення інноваційних технологій (з урахуванням міжнародного досвіду) у сфері надання адміністративних послуг в сфері міграції;

перевірка затверджених технологічних та інформаційних карток адміністративних послуг, що надаються в сфері міграції за такими напрямками, як: відповідність вимогам чинного законодавства та спроможність суб'єкта надання послуги щодо створення умов найбільшого сприяння їх споживачам в отриманні цих послуг. Уявляється, що в технологічній та інформаційній картці мають міститися реальні стандарти надання адміністративних послуг, які уповноважений суб'єкт спроможний реалізувати на кожному етапі процедури надання адміністративної послуги та за конкретного його функціонального стану;

моніторинг та спостереження за дотримання стандартів надання адміністративних послуг, що передбачає можливість виокремлення таких його складових елементів: 1) моніторинг стану правового регулювання діяльності із надання адміністративних послуг в сфері міграції; 2) дослідження правозастосовної практики в цій сфері; 3) аналіз правореалізаційної практики щодо отримання адміністративних послуг (як приклад, за допомогою проведення соціологічних опитувань, збиранням експертних оцінок тощо); 4) вивчення підстав виникнення, зміни та припинення правовідносин у сфері надання адміністративних послуг в сфері міграції.

Зовнішнім контролем за наданням адміністративних послуг в сфері міграції є громадський, що являє собою діяльність громадян чи їх об'єднань щодо здійснення контролю за виконанням суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері міграції положень нормативно-правових актів, належного виконання ними своїх повноважень та дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [5, с. 163]. Громадський контроль в досліджуваній сфері передбачає можливість його реалізації за окремими напрямками: 1) здійснення моніторингу якості та ефективності надання адміністративних послуг в сфері міграції – реалізується зі сторони незацікавлених суб'єктів – представників громадськості (ініціативних груп громадян, громадських об'єднань тощо). За результатами такого моніторингу, уповноважені суб'єкти публічної адміністрації можуть видавати відповідні адміністративні акти з метою усунення невідповідності функціонування сфери надання адміністративних послуг вимогам чинного законодавства, або розглядати питання щодо можливого покращання обслуговування фізичних осіб з метою реалізації ними суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів та виконання юридичних обов'язків; 2) функціонування громадських рад при органах державної виконавчої влади, що є суб'єктами надання адміністративних послуг. До компетенції таких громадських рад віднесено участь у процесі прийняття рішень щодо зміни якісних аспектів діяльності з надання адміністративних послуг, зокрема в частині реагування на скарги їх отримувачів.

Основним спрямуванням зовнішнього контролю за наданням адміністративних послуг в сфері міграції є впорядкування у відповідності до вимог чинного законодавства діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також приведення самого закону і правозастосовної практики у відповідність із соціальними запитами, потребами фізичних осіб. Можливим видається погодитися із думкою К.А. Фуглевич, яка зазначає, що до зовнішнього контролю за наданням адміністративних послуг також можна віднести й реалізацію в Україні програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) [7]. Практично за кожним напрямком приведення у життя цієї програми існують можливості використання її потенціалу для здійснення неупередженого контролю за наданням адміністративних послуг, який за своїм змістом та спрямованістю наближується до контролю стратегічного порядку. Він дозволяє виявити ступінь відповідності загальнонаціональної та галузевої державної політики у сфері надання цих послуг європейським стандартам якості та надати рекомендації щодо вчасного коригування адміністрування, що і є головним призначенням контролю [6, с. 156].

Висновки. Встановлено, що інститут адміністративних послуг містить у своєму змістові сервісний елемент публічного адміністрування, правові основи якого закріплено в Законі України «Про адміністративні послуги». Це обумовлює необхідність посилення системи заходів забезпечення надання адміністративних послуг зі сторони держави, зокрема їх контрольної складової, що є невід'ємним елементом державних трансформацій процесів. Визначено, що контроль за наданням адміністративних послуг в сфері міграції є спостереженням та перевіркою відповідності: 1) здійснення повноважень уповноваженими суб'єктами надання адміністративних послуг за заявою громадян, іноземців, осіб без громадянства, біженців тощо, що спрямовані на набуття, зміну чи припинення суб'єктивних прав та/або юридичних обов'язків цих осіб; 2) функціонування сфери надання адміністративних послуг щодо еміграції та імміграції законам, стандартам, правилам та іншим актам; 3) виявлення результатів взаємодії суб'єкта контрольної діяльності на підконтрольний об'єкт, допущених відхилень від нормативних вимог.

Виокремлено та охарактеризовано форми внутрішнього (звітування суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері міграції щодо фактичного стану їх діяльності, із зазначенням проблемних аспектів та можливих шляхів їх вирішення; перевірка професійної компетентності посадових та службових осіб, залучених до процедури надання адміністративних послуг у сфері міграції; перевірка затверджених технологічних та інформаційних карток адміністративних послуг; моніторинг та спостереження за дотримання стандартів надання адміністративних послуг) та зовнішнього (здійснення моніторингу якості та ефективності надання адміністративних послуг в сфері міграції; функціонування громадських рад при органах державної виконавчої влади, що є суб'єктами надання адміністративних послуг) контролю за наданням адміністративних послуг в сфері міграції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 6.09.2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 16.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 20.02.2023).
2. Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції: Постанова КМУ від 2.11.2016 р. № 770. Дата оновлення 14.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/770-2016-p#Text> (дата звернення 20.02.2023).
3. Благой В.В. Роль контролю в системі управління. *Проблеми і перспективи розвитку підприємництва*. Харків: Вид-во ХНАДУ, 2007. С. 153–154.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник : у 2 т. / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). Київ: «Видавництво «Юрид. думка», 2004-2005. 584 с.
5. Юрченко В.В. Електронні послуги у сфері міграції та громадянства: дис. ... д-ра філософії. Дніпро, 2023. 239 с.
6. Фуглевич К.А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 237 с.
7. SIGMA at a glance URL: <http://www.sigmaxweb.org/about/#d.en.269129> (дата звернення 20.02.2023).