

**ГРИЦАЙ І. О.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри  
загальноправових дисциплін  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 349.2

### СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ МІГРАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Стаття присвячена аналізу передумов державного адміністрування міграційних правовідносин в Україні, а також визначенню системи суб'єктів державного адміністрування відносин у сфері міграції населення.

**Ключові слова:** мігрант, міграція, органи державної влади, нормативно-правові акти, Державна міграційна служба.

Статья посвящена анализу предпосылок государственного администрирования миграционных правоотношений в Украине, а также определению системы субъектов государственного администрирования отношений в сфере миграции населения.

**Ключевые слова:** мигрант, миграция, органы государственной власти, нормативно-правовые акты, Государственная миграционная служба.

The article is devoted to the analysis of the premises of the state administration of migration relations in Ukraine, and also the determination of the subjects of the system of public administration relations in the sphere of population migration.

**Key words:** migrant, migration, public authorities, regulatory legal acts, State migration service.

**Вступ.** Міграція населення є комплексним глобальним явищем, що зачіпає всі без винятку країни та народи, вчиняє серйозний вплив на різні сторони суспільного життя. Впорядкування міграційних процесів залежить від наявності чіткого державного адміністрування цієї сфери. У силу соціального характеру міграційних процесів, що реалізують природне право людини на свободу пересування, перед державою стоїть важлива мета – створити ефективний механізм державного адміністрування міграційними правовідносинами, враховуючи при цьому одночасно інтереси мігрантів і права корінного населення, яке проживає на привабливої для міграції території.

З набуттям Україною незалежності та початком розвитку української державності багато зроблено для формування державної міграційної політики, але тривале реформування системи міграційних органів в Україні призвело до ускладнення міграційної ситуації, появи розмитої структури суб'єктів, які мають регулювати правовідносини в цій сфері. Крім цього, в останні роки спостерігається висока динаміка оновлення міграційного законодавства, з'являються адаптовані під міжнародні норми нормативно-правові акти, які визначають правовий статус окремих органів державної влади. Зазначені обставини обумовлюють актуальність визначення чіткої системи колективних суб'єктів державного адміністрування відносин у сфері міграції населення.



**Стан дослідження.** Розвиток суспільних відносин в Україні, лібералізація процесів територіального переміщення населення по території країни і за її межі, поява біженців і вимушених переселенців, трудящих мігрантів призвели до формування самостійної галузі – міграційне право. Разом з тим адміністративно-правові аспекти державного впливу на міграцію населення в сучасній юридичній науці почали вивчатися лише останні п'ятнадцять років, що зумовило невелику кількість спеціальних робіт з визначення правового статусу, системи міграційних органів України у вітчизняній адміністративно-правовій науці. Схожу проблематику в різні часи досліджували такі вчені, як Ю. Бузницький, А. Бабенко, І. Гарна, В. Колпаков, О. Кузьменко, О. Малиновська, В. Новік, В. Олефір, С. Пирожков, О. Піскун, І. Прибиткова, Ю. Римаренко, А. Супруновський, Ю. Тодика, В. Трощинський, П. Чалий, С. Чехович та ін.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення передумов державного адміністрування міграційних правовідносин, а також системи суб'єктів державного адміністрування відносин у сфері міграції населення.

**Виклад основного матеріалу.** Структурний аналіз державно-правових явищ, у тому числі і функцій держави, сприяє більш успішному і глибокому їх пізнання та пояснення. Міграція надає значний вплив на глобальну політичну і соціально-економічну ситуацію, особливо в тих країнах, які відчувають тиск імміграційних потоків, де міграційна сфера є однією зі складових національної безпеки держави. Міграційна політика в Україні являє собою самостійну і необхідну сферу державної діяльності. Система міграційних відносин є дуже складною і суперечливою, саме в ній категорія «ефективна держава» набуває реальне, практичне значення. Міграційна сфера дозволяє дати досить точну оцінку соціальній, демографічній та економічній роботі держави.

Правове і процедурне регулювання міграційних процесів сприяє реалізації стратегічної мети державного адміністрування як суспільного інституту – впорядкування, збереження або перетворення суспільної життєдіяльності людей у результаті здійснення практичного, організуючого й регулюючого впливу на неї держави [1, с. 38]. У західній політології державне адміністрування позначається терміном «public administration», яке у вузькому сенсі слова означає професійну діяльність державних чиновників. Американська енциклопедія визначає державне адміністрування як «всі види діяльності, спрямовані на здійснення рішень уряду» [2]. У широкому сенсі слова «public administration» – це не тільки професійна діяльність чиновників, але і вся система адміністративних інститутів з досить суворою ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху вниз.

Державне адміністрування відносин у сфері міграції населення обумовлено зростаючими потребами суспільства у сфері економіки, демографії, геополітики, сімейної політики, культури і науки. З правової точки зору, це спирається на ідеологію правової держави, де людина, її права і свободи є найвищою цінністю, що передбачає відповідну автономність особистості в питаннях особистого добробуту та життєдіяльності [3, с. 79].

Значна за обсягом, змістом міграційна діяльність держави, як і будь-яка інша, також потребує нормативного та організаційного забезпечення та відокремлення, що обумовлено об'єктивними суспільними процесами. По суті, мова йде про так звану *міграційну функцію держави*, яка в цілому має на увазі адміністрування соціальними потоками в інтересах держави та суспільства. Міграційну функцію слід відносити до самостійного напрямку діяльності держави, тобто вона здійснюється державним органом, який організаційно не входить безпосередньо в яку-небудь гілку державної влади.

Державне адміністрування відносин у сфері міграції населення, безумовно, повинно мати юридичне підґрунтя у вигляді відповідних нормативно-правових актів. Важливою віхою в розвитку міграційного законодавства України стало затвердження



Концепції державної міграційної політики [4]. Вона визначає стратегічні цілі, завдання, механізми, принципи й стандарти щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері державної міграційної політики України. До її прийняття не було комплексного документа, що визначав би всі перелічені напрями, заходи, принципи, на яких має ґрунтуватися державна міграційна політика.

Формування основ державної міграційної політики України об'єктивно визначено тим, що тільки незалежність, відносна відокремленість цих питань обумовлена потребами суспільства і є умовою утворення відповідного державного органу для їх вирішення. Навряд чи викличе заперечення теза про те, що контроль, здійснюваний усередині суспільства (сфери життя), не позбавляє його об'єктивності та самостійності. Контроль передбачає, що спостерігач або організатор повинен бути не всередині, а поза або над системою. Тільки незалежний контрольний орган, який підкоряється тільки закону і Конституції, може проводити ефективну соціальну політику [5, с. 124].

Одним з постулатів ідеї про «ефективну державу» є необхідність предметної спеціалізації в діяльності держави, що передбачає функціонування спеціального органу. При цьому сам орган структурно може входити в механізм держави, але як би розчиняється або «індивідуалізується» у своєму напрямку спеціалізації. Міграційний орган повинен, насамперед, здійснювати контроль за суспільством, його частинами з точки зору легальності перебування людей на території держави, що не робить жоден з органів держави. В соціально-правовій державі видається цілком доцільним доручити виконання цієї задачі спеціальним правовим органу держави — міграційному, який «сигналізував» б і владі, і суспільству про динаміку соціальних перетворень (процесів) в цілому та ще й стимулював суспільство до «гуманітарного» розвитку [6, с. 37]. На сьогодні в Україні таким органом є *Державна міграційна служба України*, основними завданнями якої є реалізація 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, а також внесення пропозицій щодо формування державної політики у цих сферах.

Державне адміністрування міграційною сферою дає переконливі підстави вважати, що ця діяльність повинна здійснюватися як правовими засобами, так і адміністративними. Це підтверджується не тільки правовим характером нашої держави, але і цілями оптимізації життєдіяльності суспільства. Разом з тим істотною відмінністю міграційної політики зарубіжних країн від України є те, що в них держава здійснює і регулює тільки імміграційну політику, в той час як внутрішня міграція регулюється виключно економічними важелями і безпосередньо пов'язана з пошуком і зміною людьми місць роботи.

Законодавче обґрунтування наявності суб'єктів міграційних правовідносин міститься у чинних нормативно-правових актах, які регулюють реалізацію цього права. Наприклад, у розділі V Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» містяться повноваження органів виконавчої влади, що беруть участь у вирішенні питань біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, і, відповідно, дається перелік цих органів. Такий механізм зазначається й у розділі II Закону України «Про імміграцію».

З огляду на інституціональні та процесуальні особливості міграційних правовідносин систему суб'єктів, що приймають в них участь, можна поділити на органи державної влади *загальної та спеціальної* компетенції. До органів державної влади *загальної* компетенції щодо міграційних правовідносин слід відносити такі інститути:

– *Верховна Рада України*. Відповідно до ст. 85 Конституції України визначення напрямів внутрішньої і зовнішньої політики належить до повноважень Верховної Ради України. Відповідно, засади міграційної політики також визначає український парламент шляхом прийняття предметних нормативно-правових актів. Більш ґрунтовно проблемними питаннями міграції займається Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних



меншин і міжнародних відносин та його підкомітет з питань міграційної політики, громадянства, статусу іноземців та осіб без громадянства, біженців, та у зв'язках з українцями, які проживають за кордоном;

– *Президент України*. Як глава держави Президент України відповідно до Основного Закону є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина. Президент України на основі виконання Конституції і законів України видає укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Міграційна політика також є об'єктом нормотворчої уваги Президента України, про що свідчить наявність таких Указів Президента України, як «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30 травня 2011 р., «Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання» від 15 червня 2001 року або Указ Президента України «Про заходи щодо реєстрації фізичних осіб» від 11 січня 2002 року та ін.;

– *Кабінет Міністрів України*. Значну роль в утвердженні і забезпеченні прав людини, зокрема у сфері міграційних відносин, відіграють органи виконавчої влади. Якщо засади міграційної політики визначаються Верховною Радою України, то Кабінет Міністрів України забезпечує її реалізацію;

– *Рада національної безпеки і оборони України*. Згідно зі статтею 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» до компетенції Ради національної безпеки і оборони України віднесено визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони, зокрема в міграційній сфері;

– *судові органи України*. Наприклад, Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції, завдання якого полягає у гарантуванні верховенства Конституції як Основного Закону, що визначає засади забезпечення прав і свобод людини в Україні. Слід зазначити, що серед питань, з яких Конституційний Суд України приймає рішення та надає висновки, є й питання міграційних правовідносин;

– *Уповноважений Верховної Ради України з прав людини*.

Певною основою для утворення системи органів державної влади спеціальної компетенції щодо міграційних правовідносин слід визнати розділ V Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», в якому містяться повноваження органів виконавчої влади, що беруть участь у вирішенні питань біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, і, відповідно, дається перелік цих органів [7]:

– *центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту*. Таким органом на сьогодні виступає *Державна міграційна служба України*, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України;

– *центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону*. Державна прикордонна служба України здійснює пропуск через державний кордон осіб та транспортних засобів, протидіє нелегальній міграції, реєструє іноземних громадян, які в'їжджають до країни. Вона також приймає заяви про набуття статусу біженця в Україні, якщо шукач притулку був затриманий за спробу нелегального перетину кордону України;

– *Служба безпеки України та її органи на місцях*. Служба безпеки України відповідно до покладених на її завдань повинна здійснювати заходи, пов'язані з охороною державних інтересів у сфері зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності, безпекою громадян України за кордоном; брати участь у розробці заходів і вирішенні питань, що стосуються в'їзду в Україну та виїзду за кордон, перебування на її території іноземців та осіб без громадянства, прикордонного режиму і митних правил, приймати



рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцю або особі без громадянства, про скорочення строку тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України, про примусове повернення іноземця або особи без громадянства в країну походження або третю країну;

– *Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах трудових відносин.* Реалізацію політики щодо трудової міграції покладено на Міністерство соціальної політики України. Воно має ліцензувати господарську діяльність щодо працевлаштування за кордоном, забезпечувати контроль за додержанням ліцензійних умов, брати участь у підготовці та укладанні міжнародних договорів у сфері трудової міграції, здійснювати моніторинг трудової міграції та замовляти наукові дослідження цього явища;

– *Міністерство закордонних справ України, закордонні дипломатичні установи України.* Міністерство закордонних справ України, крім організації видачі віз, консульської роботи, реєстрації громадян, які проживають за кордоном, захисту їхніх прав, має повноваження відповідно до низки міграційних законів. Зокрема, дипломатичні представництва України за кордоном приймають від іноземців документи для отримання дозволу на імміграцію та набуття громадянства, забезпечують органи міграційної служби інформацією про ситуацію в країнах походження біженців тощо;

– *Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.* Міністерство охорони здоров'я України встановлює порядок медичного обстеження осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та порядок визначення віку особи; у разі звернення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, забезпечують обов'язкове медичне обстеження, а в разі необхідності – лікування осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту;

– *центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти.* Міністерство освіти і науки України сприяє забезпеченню освітніх потреб іммігрантів, осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

**Висновки.** Узагальнюючи вищесказане, необхідно підкреслити, що державне адміністрування відносин у сфері міграції населення являє собою напрям діяльності держави, його органів з контролю за перебуванням на території держави з метою поповнення і відтворення суспільства. Для ефективного і гнучкого адміністрування міграційними процесами потрібна система державних органів, необхідних для формування та реалізації політики в галузі міграції. Систему суб'єктів державного адміністрування відносин у сфері міграції населення можна поділити на органи державної влади загальної та спеціальної компетенції. Головним державним органом спеціальної компетенції у регулюванні міграційних правовідносин є Державна міграційна служба України, яка повинна здійснювати контроль за суспільством, його частинами з точки зору легальності перебування людей на території держави та стимулювати українське суспільство до «гуманітарного» розвитку.

#### Список використаних джерел:

1. Атаманчук В.Г. Теория государственного управления : Курс лекций / В. Г. Атаманчук. – М. : Юрид. Лит-ра, 1997. – 389 с.
2. Public Administration // Encyclopedia Americana, № 22. – P. 744.



3. Тюркин М.Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ : монография. / М.Л. Тюркин. – М : ВНИИ МВД России, 2004. – 118 с.
4. Указ Президента України «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30 травня 2011 р. № 622/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
5. Юрков А.Л. К вопросу о целях осуществления иммиграционного контроля // А.Л. Юрков / Журнал российского права. – М. : Норма, 2007, № 5. – С. 123–133.
6. Сандугей А.Н. Некоторые теоретические вопросы миграционного права России в отечественной правовой системе / А.Н. Сандугей // Российский следователь. – М. : Юрист, 2008, № 23. – С. 37–39.
7. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08 липня 2011 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – Ст. 146.

**НЕГОДЧЕНКО О. В.,**  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України, ректор  
(Дніпропетровський  
гуманітарний університет)

УДК 342.98

### СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ ПРОТИ ГРОМАДСЬКОЇ МОРАЛІ

Розкривається коло питань, які стосуються адміністративної відповідальності за правопорушення проти громадської моралі. Досліджуються сутність, підстави та сучасний стан адміністративної відповідальності за правопорушення проти громадської моралі.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, громадська мораль, адміністративні санкції.

Раскрывается круг вопросов, которые касаются административной ответственности за правонарушение против общественной морали. Исследуются сущность, основания и современное состояние административной ответственности за правонарушение против общественной морали.

**Ключевые слова:** административная ответственность, административное правонарушение, общественная мораль, административные санкции.

The circle of questions opens up that touch administrative responsibility for offence against a public moral. Essence, grounds and modern state of administrative responsibility, is investigated for offence against a public moral.

**Key words:** administrative responsibility, administrative crime, public moral, administrative to approval.

**Вступ.** Системна розбудова правової української держави постійно супроводжується вдосконаленням правових відносин у різних галузях права. Свого вдосконален-

