DOI: 10.32844/2222-5374-2020-103-1.27

УДК: 342.9

Репело В. В.,*ад'юнкт Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ*

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

В дослідженні аналізується категоріальний апарат, що стосується поняття адміністративної діяльності Державної міграційної служби в Україні, а саме категорії «адміністрація», «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», «адміністративна діяльність» та інші. Зазначається визначення поняття «адміністрація» в енциклопедичній літературі, зокрема в Юридичній енциклопедії, висвітлюються основні ознаки адміністрації, державної адміністрації. Аналізується термін «публічна адміністрація», наводяться позиції щодо визначення даної дефініції дослідниками О. Шатило (розглядає як систему публічних інституцій та їх діяльності, сукупності державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої виступають органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування), вказується, що цей термін використовується у двох значеннях (вузькому та широкому), наводяться також визначення «публічна адміністрація В. Авер'янова, Т. Кравцової, С. Чернова. Висвітлюється позиція А. Зеленцова щодо характерних рис публічної адміністрації, які відрізняють її від приватної. Головної уваги приділено саме на розкритті терміну «адміністративна діяльність», наводиться визначення дефініції в довідковій літературі, а саме у Великій українській енциклопедії, Енциклопедії сучасної України. Наголошується, що адміністративна діяльність органів державної влади реалізується через наділені повноваження, які мають державно-владний характер, й від держави вони отримують право здійснювати розпорядчі функції, такі повноваження визначені виключно у нормативно-правових актах держави та її органів влади. Наводяться позиції щодо визначення поняття «адміністративна діяльність» М. Іщенко, Є. Міщука, А. Сорочинського, С. Петкова та Л. Спицької. На основі здійсненого аналізу законодавства, підзаконних актів та наукової літератури з адміністративного права, запропоноване визначення поняття адміністративної діяльності Державної міграційної служби України.

Ключові слова: адміністрація, публічна адміністрація, адміністративні послуги, органи державної влади, розпорядча діяльність.

Актуальність теми. 2014-го року відбулись в Україні суттєві політичні зміни, які обумовили поворот в геополітичному виміру до Європейського Союзу та реформування усієї системи органів державної влади за

Західними стандартами. Тривалий час наші європейські партнери вказували на необхідність як однієї із умов євроінтеграції створення такої інституції, як Державна міграційна служба, яка повинна була займатись досить суттєвим спектром надання адміністративних послуг тощо. Нормативний акт, який передбачав функціонування Державної міграційної служби на нових засадах, побачив світ саме 2014 року (до цього Державна міграційна служба Україна регулювалась актом 2011 р.).

Дана інстанція, таким чином, має відносно небагатий досвід функціонування в Україні, разом із тим її існування, як вже зазначалось, а також ефективність діяльності, є важливою умовою до євроінтеграції України. Загальнонаукові теоретичні дослідження (на кшталт запропонованої теми), які спрямовані на висвітлення основ діяльності такої служби, в таких умовах є достатньо актуальними, оскільки вони сприятимуть покращенню адміністративно-правового забезпечення діяльності Державної міграційної служби, оскільки правова база завжди спирається на наукові теоретичні підвалини, які використовуються під час розробки нормативних актів, внесення до них змін тощо.

Разом із тим окреслена проблематика сприятиме розвитку загалом науки адміністративного права, деяких аспектів міграційного права як частини науки адміністративного права, сприятиме накопиченню теоретичної наукової інформації щодо такого відносно нового явища, як діяльність та існування Державної міграційної служби України.

Стан опрацювання. До наукового доробку, де висвітлюються дефініції адміністративної діяльності, публічної адміністрації, належать праці таких дослідників: В. Авер'янова, В. Галунько, М. ГрайП. Діхтієвського, М. Іщенко, П. Каменської, С. Клімової, В. Леер'янова, В. Лісового, С. Петкова, А. Приходько та інших.

Метою статті є: на основі аналізу наукової літератури та чинного законодавства визначити поняття адміністративної діяльності Державної міграційної служби України.

Виклад основного матеріалу. Задля того, щоб визначити зміст та поняття терміну «адміністративна діяльність Державної міграційної служби України», необхідно приділити увагу категоріальному апарату, окреслити, який зміст дослідники вкладають у такі фундаментальні терміни, як «адміністрація», «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», й, зрештою, «адміністративна діяльність».

В Юридичній енциклопедії Ю. Шемшученка під адміністрацією розуміються інституції, які здійснюють функції із управління різними сферами суспільного життя. Водночас, зазначається використання терміну в декількох аспектах: у словосполученні «державна адміністрація» як система органів виконавчої влади (Кабмін та міністерства як центральні та місцеві адміністрації); як назва конкретних органів виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць в Україні, себто місцеві адміністрації як Харківська обласна державна адміністрація, разом із тим, нажаль, у зв'язку із необхідністю відсічі збройній агресії виникли ще так звані військово-цивільні адміністрації; наразі існуючий Офіс Президента України раніше називався Адміністрацією Президента; також «адміністрація» використовується як назва управління підприємства, установи або

організації [7]. Під державною адміністрацією в даній енциклопедії розуміється в широкому розумінні сукупність органів державної виконавчої влади, що становлять апарат державної управління. Адміністрації поділяються на центральні (Кабмін, міністерства та центральні органи виконавчої влади) й місцеві (органи виконавчої влади відповідних адміністративно-територіальних одиниць); назви органів виконавчої влади в областях тощо; складова назви центральних органів виконавчої влади (наприклад, Державна адміністрація залізничного транспорту України) [1].

В рамках нашого дослідження детальніше варто зупинитись на терміні саме «публічна адміністрація». О. Шатило в контексті науки публічного управління вказує, що публічна адміністрація являє собою систему публічних інституцій та їх діяльності, сукупності державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої виступають органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [12, с. 8]. Слід зауважити, що згідно Положення «Про Державну міграційну службу України» 2014 р. вона є саме центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, й вона реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [11].

Н. Каменська вказує, що дефініція «публічна адміністрація», не зважаючи на активне використання у науці та практиці публічного права, законодавчо не врегульована, як і в актах Європейського Союзу як батьківщини дефініції. Авторка зазначає, що згадана дефініція в літературі використовується у вузькому та широкому значеннях. Прихильники широкої концепції розглядають публічну адміністрацію як систему органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які у відповідності до законодавства забезпечують виконання законодавчих актів у публічних інтересах та наділені прерогативами публічної влади, а відповідно публічна адміністрація постає у вузькому розумінні як: «...симбіозом: максимум системи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, мінімум суб'єктів виконавчої влади (у тому числі виконавчих органів місцевого самоврядування)» [5, с. 29].

А. Приходько наводить тлумачення публічної адміністрації різних дослідників, а саме В. Авер'янова (сукупність органів, установ і організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративна діяльність, що здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сфера управління публічним сектором цією адміністрацією), В. Малиновського (публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, основними елементами якої є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування), Т. Кравцової (система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, також підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, що наділені адміністративно-управлінськими функціями й діють вони зі метою забезпечення інтересів держави та суспільства в цілому), С. Чернова (сукупність державних та недержавних суб'єктів публічної

влади, ключовими елементами яких є органи виконавчої влади) [10, с. 71].

А. Зеленцов наводить відмінності публічної адміністрації від приватної, й наводить її основні риси: публічна мета діяльності, на задоволення суспільних потреб й забезпечення базових соціальних цінностей; діяльність із реалізації публічних цілей здійснюється органами, які є носіями (офіційно) публічно-владних повноважень, що врегульовано законом; у відносинах з органами адміністрації як офіційними носіями публічної виконавчої влади індивіди та організації, які наділені публічними повноваженнями, виступають як приватні особи; вони мають право видавати для третіх осіб обов'язкові нормативні та індивідуальні акти [6, с. 202].

Державна міграційна служба України відноситься до саме публічних адміністрацій як центральний орган виконавчої влади, яка відповідно займається саме адміністративною діяльністю. В законодавстві не закріплено визначення термінів, які часто використовуються в науковій юридичній літературі, а саме «адміністративна діяльність», «публічне адміністрування» тощо. Дослідники використовують, власне, такі дефініції поруч із «діяльністю органів публічної влади», «адміністративно-публічна діяльність» тощо.

Під поняттям «адміністративна діяльність» в довідковій літературі, а саме у Великій українській енциклопедії, розуміється: «...фактичне здійснення органами державної влади своїх цілей та завдань, функцій та методів, що виявляються в різноманітних діях, поведінці державних службовців, їх взаємозв'язках з іншими учасниками управлінських відносин» [3]. Таким чином, це поняття включає у себе досить широкий спектр різних аспектів, пов'язаних із реалізацією органом державної влади власних повноважень, функцій та завдань, що на нього покладені. Тому часто дана дефініція дослідниками трактується або пов'язується із іншими термінами, пов'язаними із реалізацією органами державної влади власних повноважень.

Адміністративна діяльність органів державної влади, таким чином, реалізується через наділені повноваження, які мають державно-владний характер, й від держави отримують право здійснювати розпорядчі функції, й такі повноваження визначені виключно у нормативно-правових актах держави та її органів влади. Виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади проявляється у процесі державного регулювання певних сфер суспільного життя (у нашому випадку це сфери міграції (імміграції та еміграції), протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.); у наданні фізичним та юридичним особам певних послуг, а саме адміністративних послуг (як приклад, Державна міграційна служба України здійснює оформлення і видачу громадянам України документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство); у забезпеченні реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина в адміністративному порядку (наприклад, Державна міграційна служба України вживає у межах компетенції заходів для сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів); в організації і функціонуванні системи органів

виконавчої влади (Державна міграційна служба України має систему територіальних органів та територіальних підрозділів, й організацію та контроль за виконанням їх завдань покладено на голову даної служби); у врегулюванні державно-службових правовідносин (для реалізації власних повноважень згада служба наділена правом організації та проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби в апараті ДМС, керівників територіальних органів тощо) [3].

У підсумку, взгаданій енциклопедії зазначається, що: «Адміністративна діяльність – це врегульована нормами адміністративного права діяльність органів державної влади, реалізована в адміністративно-правових формах із використанням адміністративно-правових методів владно-публічного регулювання для реалізації своєї компетенції» [3]. В Енциклопедії сучасної України адміністративна діяльність зазначається як: «...визначена законом чи конституцією країни різного роду розпорядча діяльність органів державного управління, виконавчої влади, керівних органів закладів, підприємств, організацій» [8]. Зазначається, що така діяльність може характеризуватись за трьома головними ознаками: об'єктом, способом та метою. Об'єктом тут виступає в нашому випадку сфера міграції (імміграції та еміграції), протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [8].

Деякі дослідники, наприклад, В. Галуцько та інші, наводять термін «публічне адміністрування» як форма реалізації публічної влади, й вважають її адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань і функцій виконавчої влади та здійснюється з метою задоволення публічного інтересу. Таке публічне адміністрування виступає як складова адміністративної діяльності публічної адміністрації (себто, в тому числі й Державної міграційної служби України [2, с. 18]. Натомість О. Шатило наводить визначення публічного адміністрування: «...регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг» [12, с. 8], яке загалом відповідає змісту поняття адміністративної діяльності.

Авторський колектив М. Іщенко, Є. Міщука, А. Сорочинського визначає, що адміністративну діяльність органів публічної влади можна називати адміністративно-публічною й вони висловлюють думку, що адміністративну діяльність являє собою законодавчо-врегульований процес, що обмежується наданою відповідному органу влади компетенцією, й ці органи виконують публічно-владні функції та здійснюють таку діяльність від імені держави, така діяльність спрямована на задоволення соціально-економічних інтересів [4].

Ми погоджуємося із думкою С. Петкова та Л. Спицької, які зауважують, що адміністративна діяльність органів публічної влади полягає у двох складових: діяльність щодо виконання законів та нормативних актів управління, здійснення права давати обов'язкові для виконання вказівки, застосування у певних випадках адміністративного впливу, а також видан-

ня у межах наданих повноважень актів управління та організаційна діяльність самого апарату [9, с. 80]. Вони називають адміністративну діяльність органів публічної влади врегульованою нормами адміністративного права державно-владною, контролюючою, сервісною діяльністю публічної влади [9, с. 82].

Висновки. Таким чином, в науковій літературі не існує єдиного підходу щодо визначення поняття «адміністративна діяльність», разом із тим не існує й закріплення даної дефініції в українському законодавстві. Деякі науковці вважають, що адміністративна діяльність є також адміністративно-публічною діяльністю, інші застосовують задля позначення такої діяльності термін «публічне адміністрування».

Разом із тим, під адміністративною діяльністю Державної міграційної служби України можна вважати виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність, яка врегульована нормами адміністративного права та спрямована на реалізацію 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.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Державна адміністрація. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. URL: https://leksika.com.ua/18930306/legal/derzhavna_administratsiya

2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

3. Грай М. П. Адміністративна діяльність. Велика українська енциклопедія. URL: https://vue.gov.ua/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B0_%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C

4. Іщенко М. І., Міщук Є. В., Сорочинський А. Ю. Правові засади адміністративної діяльності органів публічної влади у сфері превентивного антикризового управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1501>

5. Каменська Н.П. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 6. С. 29–32.

6. Клімова С. М. Особливості діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері публічних фінансів. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 139. С. 199–210.

7. Леер'янов В.Б., Прокопенко В.І. Адміністрація. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. URL: <https://leksika.com.ua/16930528/legal/administratsiya>

8. Лісовий В.С. Адміністративна діяльність. Енциклопедія сучасної України. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=42668

9. Петков С. В., Спицька Л.В. Адміністративна діяльність органів публічної влади: сучасний стан та перспективи розвитку. Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія : Право. 2017. Вип. 2(спецвип.). С. 79–83

10. Приходько А. А. Визначення поняття «публічна адміністрація» у сфері запобігання та протидії корупції в Україні суспільства. Правова позиція. 2019. № 4 (25). С. 69–74

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

12. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Житомир: Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

V. Repelo

ON THE QUESTION OF DEFINITION OF THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE

The study analyzes the categorical apparatus related to the concept of administrative activity of the State Migration Service in Ukraine, namely the categories «administration», «public administration», «public administration», «administrative activity» and others. The definition of the concept of «administration» in the encyclopedic literature, in particular in the Legal Encyclopedia, highlights the main features of the administration, public administration. The term «public administration» is analyzed, the positions on definition of this definition by researchers O. Shatylo are given, it is indicated that this term is used in two meanings (narrow and wide), the definitions of public administration of V. Averyanov, T. Kravtsova, S. Chernov are also given. A. Zelentsov's position on the characteristic features of public administration that distinguish it from private administration is highlighted. The main attention is paid to the disclosure of the term «administrative activity», the definition is defined in the reference literature, namely in the Great Ukrainian Encyclopedia, the Encyclopedia of Modern Ukraine. It is emphasized that the administrative activities of public authorities are implemented through the powers vested in the state, and from the state they receive the right to perform administrative functions, such powers are defined exclusively in regulations of the state and its authorities. Positions on the definition of «administrative activity» by M. Ishchenko, E. Mishchuk, A. Sorochnytsky, S. Petkov and L. Spytka are given. Based on the analysis of legislation, bylaws and scientific literature on administrative law, the definition of the concept of administrative activity of the State Migration Service of Ukraine is proposed.

Keywords: administration, public administration, public administration, administrative services, administrative activity.