

УДК 347

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2021.4.25>

Гапонов О. О.,

аспірант кафедри теорії та історії права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУЦІЙНИХ І СПЕЦІАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ДЕРЖАВНОЮ МІГРАЦІЙНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ

Анотація. У пропонованій науковій статті розкрито поняття і види принципів, на основі котрих Державна міграційна служба надає адміністративно-правові послуги громадянам, які цього потребують.

Відзначено, що у теорії права принципи є результатом осмислення закономірностей розвитку суспільства загалом, утілення його демократичної та гуманістичної традицій, стрижнем будь-яких суспільних відносин, який відображає найбільш істотні їхні ознаки [1, с. 220 – 221].

Аргументовано, що в основу всіх визначень покладено розуміння того, що принципи – це основа, на якій продовжує формуватися подальший розвиток певних суспільних відносин, що становить основу всіх суспільних процесів. Із огляду на зазначене, доведено, що під *правовими принципами* слід розуміти *основоположенні закономірності розвитку суспільства, що визначаються рівнем правової свідомості та правової культури індивіда, визначені у нормативно-правових актах, дотримання яких сприяє демократизації суспільства, чіткому виконанню поставлених цілей та завдань*.

Правові принципи не встановлюють перелік конкретних прав та обов'язків і не завжди забезпечені конкретними законодавчими санкціями. Значення принципів обумовлено тим, що вони мають властивість вищої імперативності, універсальності, загальної значущості; їм притаманні стійкість і стабільність протягом невизначеного тривалого часу [2].

Значено, що у науковій літературі наводяться такі дефініції поняття «принципи»: загальні вимоги до суспільних відносин і їх учасників, а також вихідні керівні засади, відповідні установлення, що виражають сутність права і впливають із ідей справедливості та свободи, визначаючи загальну спрямованість і найістотніші риси чинної правової системи; основні вихідні положення теорії, вчення тощо; керівні ідеї, основні правила діяльності; внутрішні переконання, погляди, що означають норми поведінки; вихідні норми, правила та закономірності, що витікають із сутності та рівня розвитку суспільства, а також його продуктивних сил, дотримання яких сприяє досягненню цілей функціонування і вирішенню поставлених завдань.

Доведено, що представити вичерпний перелік загальних принципів адміністративно-правових послуг, які надаються Державною міграційною службою України, неможливо, оскільки відбувається постійний розвиток суспільних відносин у досліджуваній сфері.

Ключові слова: *принципи права, Державна міграційна служба України, адміністративно-правові послуги, публічна адміністрація.*

Gaponov A. A. Theoretical and legal characteristics of institutional and special principles of administrative and legal services provided by the State Migration Service of Ukraine

Abstract. The proposed scientific article reveals the concepts and types of principles on the basis of which the State Migration Service provides administrative and legal services to citizens in need.

It is noted that in the theory of law, the principles are the result of understanding the laws of society as a whole, the embodiment of its democratic and humanistic traditions, is the core of any social relations, which reflects their most important features.

It is argued that all definitions are based on the understanding that principles are the basis on which the further development of certain social relations continues to be formed, which is the basis of all social processes. In view of the above, it is proved that the legal principles should be understood as the fundamental laws of society, determined by the level of legal consciousness and legal culture of the individual and defined in regulations, compliance with which contributes to democratization and clear goals and objectives.

Legal principles do not establish a list of specific rights and responsibilities, and are not always covered by specific legislative sanctions. The value of the principles is due to the fact that they have the property of higher

imperativeness, universality, universality, they are characterized by stability and stability for an indefinite period of time.

It is noted that the scientific literature provides the following definitions of "principles": general requirements for public relations and their participants, as well as basic guidelines, starting points that express the essence of law and follow the ideas of justice and freedom, as well as determine the general direction and the most significant features of the current legal system; basic, basic principles of theory, doctrine, etc., guiding ideas, basic rules of activity; inner beliefs, views that mean norms of behavior; initial norms, rules and regularities arising from the essence and level of development of society, as well as its productive forces, compliance with which contributes to the achievement of the goals of functioning and solving tasks.

It is noted that it is impossible to provide an exhaustive list of general principles of administrative and legal services provided by the State Migration Service of Ukraine, as there is a constant development of public relations in the study area.

Key words: *principles of law, State Migration Service of Ukraine, administrative and legal services, public administration.*

Постановка проблеми. Діяльність органів публічної адміністрації спрямована на забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина в Україні, які визначені, у першу чергу, у Конституції України та в інших законодавчих актах. Результативність виконання взятих на себе обов'язків публічної адміністрації залежить від чіткості встановлених основних закономірностей їх діяльності, ставлення кожного публічного службовця до виконуваних ним функцій і завдань як представників влади, а також усвідомлення необхідності чіткого і неухильного виконання покладених обов'язків. Державна міграційна служба України, будучи суб'єктом, що надає адміністративні послуги у сфері міграції, громадянства і реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, здійснює сервісну діяльність, яка ґрунтується на основоположних засадах, визначених законодавством України. Діяльність Державної міграційної служби України під час надання адміністративно-правових послуг є однією із ключових векторних ознак, які визначають напрямок розвитку і правові засади реалізації державної політики, діяльності державних органів та їх посадових і службових осіб, ЦНАПів у визначеній сфері публічного адміністрування, задовольняючи найбільш повною мірою інтереси і потреби осіб, яким це потрібно. Саме тому важливим є розуміння сутності інституційних і спеціальних принципів, на основі яких Державна міграційна служба надає адміністративно-правові послуги.

Метою роботи є розкриття сутності та ефективності принципів, на основі яких Державна

міграційна служба надає адміністративно-правові послуги.

Стан дослідження. Дослідженню змісту зазначеного питання присвячено праці таких науковців, як В. Б. Авер'янов, Т. О. Коломоєць, О. Ю. Костін, В. Г. Чорна.

Виклад основного матеріалу. Спираючись на фундаментальні праці науковців-адміністративістів і конституціоналістів, які досліджували категорію «принципи права», під принципами адміністративно-правових послуг, які надаються Державною міграційною службою, ми розуміємо *основоположні головні закономірності та ідеї, що визначають порядок діяльності, комунікації і досягнення поставлених цілей щодо задоволення інтересів і прав суб'єктів звернення адміністративних послуг, визначених у нормативно-правових актах.*

Ми вважаємо, що залежно від юридичної регламентованості принципи адміністративно-правових послуг, які надаються Державною міграційною службою, поділяються на:

1. встановлені Конституцією України (конституційні);
2. встановлені законами України:
 - а) принципи інституційні, що визначають загальні закономірності розвитку інституту адміністративних послуг і встановлюють обов'язок Державної міграційної служби України та ЦНАПів надавати адміністративні послуги;
 - б) принципи спеціальні, що встановлюють основні закономірності діяльності уповноважених суб'єктів як посадових і службових осіб Державної міграційної служби України, так і адміністраторів ЦНАПів під час надання адміністративних послуг у сфері міграції, гро-

мадянства та реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, вимоги до їхнього професіоналізму і кваліфікованості.

Не применшуючи важливість конституційних принципів, яким приділено досить уваги у роботах теоретиків права, ми зупинимося надалі на характеристиці інституційних і спеціальних принципів.

Інституційні принципи.

Державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах: 1) верховенства права, зокрема законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів і процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень. Зміст цих принципів полягає у наступному:

1) принцип верховенства права, зокрема законності та юридичної визначеності, передбачає, що тільки законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, установлюються: а) найменування адміністративної послуги і підстави для її одержання; б) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; в) перелік і вимоги до документів, потрібних для отримання адміністративної послуги; 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги; 5) граничний строк надання адміністративної послуги; 6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги. Адміністративні послуги визначаються тільки законом [3];

2) принцип стабільності передбачає, що інститут надання адміністративних послуг має функціонувати протягом невизначеного періоду часу та вдосконалюватися під час здійснення реформ;

3) принцип рівності перед законом (зміст цього принципу ми розкрили вище);

4) принцип відкритості та прозорості передбачає, що суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміні-

стративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується шляхом надання їм безоплатного доступу до Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, функціонування телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації [3]. Окрім того, законодавець визначив низку обов'язків суб'єктів надання адміністративних послуг, що містять забезпечення всебічної інформованості про особливості та порядок надання адміністративних послуг Державною міграційною службою України;

5) принцип оперативності та своєчасності передбачає швидке оброблення заяви і доданих до неї документів суб'єкта звернення. Адміністративні послуги, що надаються Державною міграційною службою України, можуть надаватися як у скорочені строки, так і у стандартні. У разі необхідності отримання адміністративної послуги у скорочені строки встановлюється більша оплата такої послуги, що спричинено додатковими часовими та іншими видами затрат з боку суб'єкта-надавача адміністративної послуги. Наприклад, оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон із дня оформлення заяви-анкети у строк не пізніше, ніж через 20 робочих днів коштує 352 гривні, тоді як така сама послуга, але вже у строк три дні коштує 704 гривен. Утім, у цьому випадку порушується принцип рівності всіх суб'єктів щодо надання адміністративної послуги, адже необхідність у скороченому терміні надання адміністративної послуги може виникнути в особи, яка не має ані часу, ані коштів для того, щоб її оплатити;

6) принцип доступності інформації про надання адміністративних послуг. Посадові та службові особи Державної міграційної служби України та ЦНАПів зобов'язані надати суб'єкту звернення, котрий звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформацію про порядок надання адміністративних послуг. До обов'язків суб'єкта надання також належить видавання або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (зокрема рішення про відмову у задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних

послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг [3];

7) принцип захищеності персональних даних – захист інформації, яка міститься в Єдиному державному вебпорталі електронних послуг. Відповідно до вимог законодавства про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах захист персональних даних здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері надання адміністративних послуг [3];

8) принцип раціональної мінімізації кількості документів і процедурних дій, які вимагаються для отримання адміністративних послуг. Цей принцип передбачає обов'язкове написання/надсилання заяви суб'єкта звернення, а також додавання пакету документів, визначених в інформаційній картці адміністративної послуги. Здебільшого документи, які потрібно надати до заяви, підтверджують адміністративно-правовий статус суб'єкта звернення та обґрунтовують необхідність отримання відповідної адміністративної послуги. Наприклад, адміністративна послуга з отримання закордонного паспорта передбачає надання таких документів: заяви-анкети (друкується працівником, який приймає документи); паспорт громадянина України (для осіб, які досягли 14-річного віку); свідоцтво про народження або документ, що підтверджує факт народження, виданий компетентними органами іноземної держави. Якщо батьки або один із батьків такої особи на момент її народження були іноземцями або особами без громадянства, також подається довідка про реєстрацію особи громадянином України (у разі оформлення паспорта вперше із застосуванням засобів Реєстру); документи, що підтверджують сплату адміністративного збору, або оригінал документа про звільнення від його сплати; у разі оформлення паспорта особі, яка не досягла дванадцятирічного віку, або особі, яка не може пересуватися самостійно через тривалий розлад здоров'я та яка потребує термінового лікування за кордоном, що підтверджується відповідною довідкою лікувального закладу, може бути подано одну фотокартку розміром 10 x 15 сантиметрів для внесення відцифрованого зображення особи шляхом сканування [4];

9) принцип неупередженості та справедливості передбачає, щоб саме конкретний отримувач послуги компенсував видатки на надання послуги (за паспорт, дозвіл, реєстрацію тощо), а не покривав ці видатки коштом усіх платників податків. Тому збір устанавлюється з метою повної або часткової компенсації громаді витрат на надання адміністративної послуги. Як наслідок, розмір збору має обчислюватися, виходячи із собівартості послуги, усередненої за всіма суб'єктами надання адміністративних послуг і всіма громадами. Така собівартість містить матеріальні витрати (папір, інше канцелярське приладдя, офісну техніку тощо), витрати на оплату праці, інші прямі витрати (зв'язок, реєстри, транспорт і т.д.) [5].

Тобто йдеться про відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним із їх наданням;

10) принцип доступності та зручності для суб'єктів звернень передбачає забезпечення достатньої кількості висококваліфікованих кадрів, уповноважених надавати адміністративні послуги у сфері міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів із числа службовців і працівників Державної міграційної служби України, а також постійне розширення мережі ЦНАПів. Водночас потрібно проводити роботи із подальшого вдосконалення місць мобільного отримання адміністративних послуг, забезпечення можливості оформлення заяви та подавання документів особами з обмеженими можливостями тощо.

Наступною підгрупою є **спеціальні принципи**, що визначають основоположні засади діяльності посадових і службових осіб Державної міграційної служби та її територіальних органів, а також адміністраторів ЦНАПів під час надання адміністративних послуг у сфері міграції, громадянства та реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Діяльність суб'єктів надання адміністративної послуги ґрунтується на певних принципах, тобто тих основних, вихідних положеннях (нормативно-керівних началах, ідеях), які характеризують її зміст і можливість реалізації. Зокрема, І. Б. Коліушко та В. П. Тимошук виділяють такі принципи діяльності публіч-

ної адміністрації: 1) верховенства права як пріоритету прав і свобод людини та громадянина, гуманізму і справедливості у діяльності публічної адміністрації; 2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначеному законом; 3) відкритості – оприлюднення і доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; 4) пропорційності як вимоги до обмеження рішень публічної адміністрації метою, яку необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій і бездіяльності; 5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення потрібних результатів у вирішенні покладених на неї завдань за оптимального використання публічних ресурсів; 6) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, зокрема судового; 7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність [4, с. 26-27; 5, с. 171].

О.Ю. Костін, досліджуючи адміністративні послуги, які надаються публічною адміністрацією, виокремлює такі спеціальні принципи: 1) ієрархічність - підлеглість за вертикаллю; 2) демократизм методів і стилю роботи, що відтворює народовладдя у державному управлінні та передбачає встановлення глибоких і постійних взаємних залежностей між суспільством і державою як передумови формування демократичної системи управління, яка би базувалася на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або переважної більшості громадян; 3) професійна компетентність - функції та завдання публічної адміністрації мають виконувати належним чином професійно підготовлені фахівці; 4) поєднання виборності і призначення; 5) принцип плановості – визначення певних конкретних спільних завдань, планів діяльності, виконання яких покладено саме на ці державні органи; 6) науковість, яка полягає у необхідності привести систему та механізми взаємодії складових елементів публічної адміністрації у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин; 7) взаємодія з органами

державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням; 8) організаційно-правова зв'язаність діяльності державних органів і посадових осіб [6, с. 54].

О.Є. Легеца, досліджуючи засади надання публічних послуг, відзначає, що принципи надання публічних послуг поділяються на: 1) загальні (законності, оперативності і своєчасності, загальнодоступності правової та іншої необхідної інформації, неупередженості і справедливості, юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб, свободи вибору, системності, гуманізму, демократизму та науковості, безперервності, цілеспрямованості, економічної доцільності, результативності, професійності, відповідальності, доступності, єдності, централізації (підпорядкованості), зручності, своєчасності тощо; 2) спеціальні (юридичної визначеності, зведення до раціонального мінімуму кількості документів і процедурних дій надання публічних послуг, упровадження нових уніфікованих організаційних форм надання публічних послуг (універсамів послуг, єдиних офісів тощо), зручних для фізичних та юридичних осіб, постійного моніторингу якості надання публічних послуг [7, с. 8]; безперервність, цілеспрямованість, економічна доцільність, результативність, професійність, відповідальність, доступність, єдність, централізація (підпорядкованість), зручність, своєчасність, юридична визначеність, зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, упровадження нових організаційних форм надання публічних послуг («універсамів послуг», «єдиних офісів») тощо, та поділення їх на: загальні (характерні для процедури надання будь-яких послуг та для діяльності будь-яких суб'єктів їх надання) і спеціальні (зумовлені специфікою самої послуги, її сфери, суб'єкта її надання) [7, с. 13].

Висновок. Таким чином, зазначений перелік принципів діяльності суб'єктів надання адміністративної послуги є базовим. Погоджуючись із вищезазначеними принципами, хотілося б ще додати такі, які, на нашу думку, є вузько-спеціальними та прямо визначають поведінку зазначених суб'єктів надання адміністративної послуги. Зокрема, до них належать:

1) *принцип поєднання централізації і децентралізації під час надання адміністративних*

послуг, який полягає в тому, що адміністративні послуги Державна міграційна служба України може надавати як самостійно через структурні підрозділи і територіальні органи, так і через ЦНАПи, що функціонують на місцевому рівні органів публічної адміністрації і також надають адміністративні послуги у сфері міграції, громадянства та реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Водночас Державна міграційна служба України контролює дотримання принципів надання адміністративних послуг цими суб'єктами;

2) *функціональний принцип надання адміністративних послуг* є функцією Державної міграційної служби України, що визначено у Положенні про Державну міграційну службу України: пп. 36, 36-1 передбачено, що до повноважень належать: 36) надання адміністративних послуг відповідно до закону; 36-1) вдосконалення процедури надання адміністративних послуг, зокрема шляхом упровадження електронних сервісів та електронної черги, оплати вартості адміністративних послуг платіжними картками [8, пп.36, 36-1];

3) *принцип «єдиного вікна»*, тобто організаційної форми надання адміністративних послуг, яка передбачає проведення всіх процедур, потрібних для надання адміністративної послуги посадовими особами суб'єкта в разі отримання від одержувача всіх документів, потрібних для надання такої послуги, а також недопущення утворення черг, зокрема шляхом використання механізму попереднього запису, прозорої (нумерованої) черги;

4) *принцип організаційної єдності* передбачає, що суб'єкти надання адміністративних послуг перебувають у постійній взаємодії, особливо у питаннях обміну інформацією, що міститься в електронних базах даних. В окремих випадках застосування цього принципу

є проблемним, адже нечітко визначено критерії розмежування повноважень між адміністративним органом і центром надання адміністративних послуг, а також принципи взаємодії адміністратора та уповноважених працівників центру надання адміністративних послуг тощо;

5) *принцип поваги до клієнта* передбачає ввічливе ставлення до суб'єкта звернення незалежно від того, скільки часу потрібно для оформлення його заяви і доданих до неї документів. Виключає агресію, хамство, упереджене ставлення, власну неприязнь тощо. Більшою мірою йдеться про зміст принципу поваги до клієнта як етичний принцип;

6) *принцип кадрового забезпечення* передбачає забезпечення Державною міграційною службою України і керівниками ЦНАПів достатньої кількості адміністраторів як безпосередніх представників влади, уповноважених приймати документи, надавати консультації та видавати результат адміністративної послуги;

7) *принцип професіоналізму* передбачає всебічну обізнаність суб'єктів надання адміністративних послуг про процедуру і норми законодавства, які визначають порядок та особливості надання адміністративних послуг у сфері міграції, громадянства та реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

8) *принцип інноваційності* передбачає запровадження новітніх технологій реалізації адміністративних послуг на практиці, розроблених із урахуванням кращого вітчизняного і міжнародного досвіду у досліджуваній сфері, наприклад, чатботів, сервіс-платформ, електронної форми подавання документів тощо.

9) *принципи платності чи безплатності надання адміністративних послуг*, упорядкування розмірів плати за їхнє надання, питання якості надання адміністративних послуг тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Пер. з рос. Харків: Консул, 2006. 656 с.
2. Теорія держави та права: Конспект лекцій ЛНУ. Львів, 2009. URL: <http://studrada.com.ua/>.
3. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
4. Видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон. URL: <https://dmsu.gov.ua/poslugi/dokumenti-dlya-vijzdu-za-kordon/vidacha-pasporta-gromadyanina-ukrajni-dlya-vijzdu-za-kordon.html>
5. За якість потрібно платити: якою має бути вартість адміністративних послуг. URL: <https://www.prostir.ua/?news=za-yakist-potribno-platyty-yakoyu-maje-buty-vartist-administratyvnyh-posluh>

6. Костін О.Ю. Адміністративні послуги, що надаються Державною прикордонною службою України: дис... канд. юрид. наук зі спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». НАВС, 2012. 219 с.

7. Легеза Є.О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект: автореф....докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». ЗНУ. 2017. 34 с.

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