

І. С. Кирик

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

**ПРАВОВА ПРИРОДА ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕКОНТРОЛЬОВАНИЙ МІГРАЦІЇ**

**Постановка проблеми.** Філософська ідея загальної пов'язаності, взаємозв'язку процесів, явищ, об'єктів, предметів у навколишньому світі в повній мірі може бути спроектована і на сферу суспільних відносин та державного управління, взаємовідносин індивідів в межах певного соціуму та елементів державного механізму при реалізації адміністративних повноважень. Дійсно, владна вертикаль представлена великою кількістю різноманітних управлінських суб'єктів, які забезпечують здійснення державної політики в тій чи іншій сфері життя держави. При цьому, їх спільна природа публічної влади, концентрація на досягненні конкретних завдань, мети регулювання зумовлює критичну потребу постійної системної взаємодії та координації діяльності. Лише за таких умов можна уникнути дублювання, протиріч, колізій компетенції, забезпечити реальний акцент на досягненні визначених результатів, призначення цих органів в суспільстві та державі, – а не лише на імітації відповідного роду діяльності. Не є винятком і міграційна політика держави.

Дійсно, управління міграцією, контроль за переміщенням населення у внутрішньо державному та міжнародному масштабах є комплексним правовим явищем, здійснення якого априорі не може бути покладено лише на одну державну інстанцію – з огляду на розгалуженість та багатовекторність завдань, що вирішуються під час здійснення цієї управлінської діяльності. Відтак абсолютно логічним та виправданим кроком є делегування управлінських повноважень низці органів державної влади, ключове місце серед яких посідають Державна міграційна служба України та Національна поліція України. Так само, цілком логічною та обґрунтованою є постійна потреба поточної, оперативної, аналітичної та інших форматів взаємодії між згаданими суб'єктами публічної влади.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Правовий статус того чи іншого державного органу має безпосереднє відношення до адміністративних правовідносин, відповідно активно досліджується в наукових колах. Стосовно взаємодії державних органів з третіми особами, то розробки виконуються як правило в контексті взаємодії органів державної влади зі структурами місцевого самоврядування або державних органів з громадянським суспільством (праці О.М. Бандурка, Д.Г. Заброна, К.В. Курусь, А.В. Лебедева, О.М. Музичук, Ю.С. Назара, В.Д. Пчолкіна,

С.І. Суботи, О.М. Ярмак, Т.П. Яцик, та інших). Натомість взаємодії органів поліції та міграційної служби, до того ж в сфері протидії неконтрольованій міграції, уваги практично не приділяється.

**Мета статті** – вивчення правової природи взаємодії Національної поліції України та Державної міграційної служби у сфері протидії неконтрольованій міграції, виокремлення характеристик такої взаємодії.

**Виклад основного матеріалу.** Здійснюючи той чи інший аспект регуляторної, правозастосовної діяльності в ракурсі боротьби з неконтрольованою міграцією, згадані нами державні органи повинні постійно комунікувати між собою, обмінюватися інформацією, виявляти проблеми міграційної політики та шляхи їх вирішення, недопущення у майбутньому. При цьому не йдеться про дублювання повноважень, або реалізацію компетенції одного суб'єкта іншим – кожен з них реалізує власне завдання, власне призначення в суспільстві та системі державної влади. Водночас повнота та ефективність такої реалізації прямо залежить від способу, форм, методів здійснення повноважень, їх організаційно-інформаційного забезпечення, чому суттєво сприяє налагоджена, узгоджена процедура взаємодії, взаємовідносин, координації та співробітництва між даними інститутами публічної влади в країні.

Таким чином, взаємодію Національної поліції України та Державної міграційної служби України у сфері протидії неконтрольованій міграції визначаємо як спільне або одностороннє формально виражене волевиявлення поліцейських та міграційних структур держави щодо питань, які дотичні до їх адміністративної компетенції або безпосередньо стосуються її здійснення в площині правотворчої, правозастосовної діяльності в сфері регулювання переміщень населення та реагування на факти порушення встановлених міграційних правил та процедур. Звичайно, зазначене нами спільне або одностороннє волевиявлення відбувається шляхом використання різних форм, методів, способів, видів взаємодії, – в залежності від конкретної потреби, поставлених цілей та того результату, якого сторони намагаються досягти.

Взаємодія має свої ознаки, які дозволяють виявити її суть та відмежувати від схожих явищ. Виділення тієї чи іншої ознаки різними авторами залежало від багатьох факторів, серед яких – розуміння взаємодії у широкому та вузькому значен-

нях, співвідношення координації і взаємодії, врахування чи неврахування філософських аспектів цього процесу, взяття за критерій суб'єктивних чи об'єктивних факторів, а також сфера здійснення заходів у взаємодії [1, с. 13]. Т.М. Яценко, розглядаючи проблематику співвідношення понять «взаємодія» та «взаємовідносини» в системі державного управління, доводить, що взаємодія є основою та умовою встановлення найрізноманітніших зв'язків між об'єктами, включаючи причинно-наслідкові. До основних ознак поняття взаємодії науковець пропонує відносити такі елементи як наявність спільної діяльності; погодженість; спрямованість взаємодіючих суб'єктів; зміст завдань, що виконуються суб'єктами взаємодії; становище, яке посідають суб'єкти взаємодії в ієрархії системи [2, с. 21]. На нашу думку, зазначені елементи досить умовно можна класифікувати в якості ознак взаємодії – вони швидше характеризують її зміст та предметну направленість, правосуб'єктність сторін взаємодії.

Більш вдалою видається система характерних ознак взаємодії, запропонована В.Д. Суценок, А.М. Смироновим, О.І. Коваленко та А.А. Смирновим: 1) взаємодія – це діяльність; 2) наявність декількох (щонайменше двох) суб'єктів взаємодії; 3) узгодженість заходів за ціллю, місцем, часом, методами; 4) спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; 5) наявність нормативної (правової) бази взаємодії; 6) стан, який суб'єкти посідають в ієрархії системи; 7) зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії; 8) сумісна діяльність [3, с. 298-299]. Цілком підтримуємо зазначену класифікацію, з урахуванням декількох застережень. По-перше, стан, який посідають суб'єкти в ієрархії системи є характеристикою саме кола учасників взаємодії, а не явища останньої. По-друге, зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії, відноситься в більшій мірі до специфіки їх адміністративної компетенції, тоді як безпосередньо взаємодії стосуються способи, методи, форми їх вирішення, зокрема шляхом активного волевиявлення та сумісної діяльності. По-третє, обов'язково варто виділяти таку ознаку взаємодії як спільність мети, завдання. При цьому ці елементи, як правило, носять деталізований характер, є похідними від більш узагальнених пріоритетів в діяльності того чи іншого державного органу.

Дослідження питання природи правового явища взаємодії є простим та складним одночасно. З однієї сторони, і Державна міграційна служба України, і Національна поліція відносяться до системи державної влади, є елементами механізму цієї влади, – відтак взаємодія та співпраця є сутнісною основою їх правового статусу по факту спільної належності до владної вертикалі. З іншої сторони, теза про взаємодію «всіх з усіма» в дер-

жавній владі занадто узагальнена та абстрактна, щоб сприйматися як доконаний юридичний факт, що не потребує уточнення та деталізації. Відповідно повинна бути надана серйозна аргументація як потреби такої взаємодії, так і нормативного обґрунтування, форматів її прояву на практиці – лише сукупність таких факторів дає підстави переведення цього юридичного явища з площини теоретичної абстракції в реальну дійсність.

За підрахунками різних дослідників, лексичний термін «взаємодія» використовується в понад п'яти тисячах нормативно-правових актах України, зокрема, у 373 законах України, 884 актах Президента України, 2512 актах Кабінету Міністрів України [4, с. 6]. Не є винятком і Конституція України – в статті 119 основного закону йдеться про обов'язок місцевих державних адміністрацій забезпечувати на відповідній території взаємодію з органами місцевого самоврядування [5]. Попри чітку визначеність кола суб'єктів згаданої в Конституції взаємодії (місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування), в цілому цілком прийнятним та доречним було б проектування на рівні основного закону нормативних зобов'язань взаємодії на всю вертикаль виконавчої влади, в тому числі структури Державної міграційної служби та Національної поліції України.

Ведучи мову про правову природу взаємодії різних державних органів по факту належності до системи виконавчої влади, в якості додаткового аргументу на підтвердження цієї тези можна привести положення закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011р. Згідно статей 18, 19 даного нормативного акту, до повноважень міністра у відносинах з центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується через міністра, відноситься визначення структурного підрозділу апарату міністерства, що відповідає за взаємодію з цим органом. Поряд з цим, керівник центрального органу виконавчої влади забезпечує взаємодію цього органу із структурним підрозділом міністерства, визначеним міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, відповідальним за взаємодію з центральним органом виконавчої влади [6]. Важливість цього положення в контексті Державної міграційної служби та Національної поліції України обумовлюється трьома ключовими факторами: 1) обидва ці органи мають статус центрального органу виконавчої влади; 2) діяльність обох цих органів координується та спрямовується Кабінетом міністрів України через Міністра внутрішніх справ; 2) в структурі апарату Міністерства внутрішніх справ присутні спеціальні підрозділи, що відповідають за взаємодію з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через Міністра вну-

трішніх справ (зокрема, Державної міграційної служби, Національної поліції України).

Таким чином, попри по суті горизонтальні управлінські відносини між міграційними та поліцейськими структурами влади, відсутність взаємної залежності, субординації та підпорядкування, правова природа їх взаємодія обумовлюється організаційно-структурною належністю до вертикалі Міністра внутрішніх справ та очолюваного ним міністерства; наявністю спільного суб'єкту контролю, який моніторить, спрямовує, координує, створює нормативні підстави здійснення ними міграційної політики, протидію неконтрольованій міграції.

Ведучи мову про правову природу взаємодії Державної міграційної служби на Національній поліції України, обов'язково потрібно зауважити і специфіку їх правосуб'єктності, обсягу адміністративних прав та обов'язків, компетенції, повноважень, реалізація яких одним органом перебуває в причинно-наслідковому зв'язку з адміністративно-розпорядчою діяльністю іншого. Фактично діяльність одного суб'єкту створює передумови діяльності іншого.

Яскравим прикладом такого взаємного зв'язку є функціональне завдання Національної поліції щодо наповнення та підтримання в актуальному стані бази даних іноземців та осіб без громадянства, затриманих поліцією за порушення визначених правил перебування в Україні в сукупності з компетенцією Державної міграційної служби по примусовому поверненні, видворенні таких осіб, чи анулюванні їх дозволу на імміграцію. Неякісний, неповний реєстр, затримка з передачею, обміном інформацією з міграційними структурами суттєво нівелює можливості останніх, які попросту не знатимуть про присутні прояви протиправної поведінки з боку іноземців та осіб без громадянства.

**Висновки.** Систематизуючи згадані вище характеристики, що відображають правову природу взаємодії Національної поліції та Державної міграційної служби України, виокремлює такий їх перелік: 1) багатовекторність контролю держави за міграційними потоками, який має різні цілі, напрямки, суб'єктів реалізації; 2) комплексність завдань правового регулювання та правозастосування в міграційній сфері, – це виключає можливість ізольованого функціонування певного державного органу; навіть більше – повнота, належність, ефективність виконання управлінських завдань прямо кореспондується зі ступенем інституційної взаємодії різних елементів державного механізму; 3) організаційно-структурна належність до вертикалі Міністра внутрішніх справ та очолюваного ним міністерства; 4) наявністю

спільного суб'єкту контролю, який моніторить, спрямовує, координує, створює нормативні підстави здійснення ними міграційної політики, протидію неконтрольованій міграції; 5) специфіку їх правосуб'єктності, обсягу адміністративних прав та обов'язків, компетенції, повноважень, реалізація яких одним органом перебуває в причинно-наслідковому зв'язку з адміністративно-розпорядчою діяльністю іншого; досить часто діяльність одного суб'єкту створює передумови діяльності іншого чи суттєво на неї впливає; 6) створення державою організаційних передумов міграційним підрозділам для зосередження уваги насамперед на дозвільно-розпорядчій, інформаційно-аналітичній роботі, наданні адміністративних послуг населенню. Натомість, у потенційно небезпечних ситуаціях (загроза життю та здоров'ю службовців чи інших осіб, ризики фізичного протистояння) критично необхідною є силова підтримка, яку і надають органи поліції.

Таким чином, правова природа взаємодії Національної поліції України та Державної міграційної служби у сфері протидії неконтрольованій міграції обумовлена низкою інституційних, компетенційних, організаційно-розпорядчих, нормотворчих зв'язків в системі державної виконавчої влади, а також спричинена специфікою предмету, об'єкту правового регулювання та управлінського впливу, якими є міграційна політика, контроль за просторовим переміщенням населення.

### Література

1. Назар Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: монографія. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 160 с.
2. Яценко Т. М. Співвідношення понять «взаємодія» та «взаємовідносини» в системі державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління.* 2017. № 2. С. 19–25. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy\\_2017\\_2\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2017_2_5)
3. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ : монографічне дослідження / В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко, А. А. Смирнов. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 1999. 352 с.
4. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посіб. : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Київ, 2017. Ч. 14. Електронна взаємодія органів публічної влади / [С. П. Кандзюба, О. М. Хошаба, Ю. Б. Пігарев]. 60 с.
5. Конституція України : прийнята 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

### Анотація

**Кирик І. С. Правова природа взаємодії Національної поліції України та Державної міграційної служби у сфері протидії неконтрольованій міграції.** – Стаття.

Автор розглядає управління міграцією, контроль за переміщенням населення у внутрішньо державному та міжнародному масштабах як комплексне правове явище, регулювання, здійснення якого потребує спільної участі різних владних інститутів. Вивчається теоретичні питання взаємодії в державному управлінні та системи її ознак, правовий статус Національної поліції та Державної міграційної служби, горизонтальні та вертикальні управлінські зв'язки між ними. За наслідками систематизації характеристик правової природи взаємодії Національної поліції та Державної міграційної служби України, формується їх перелік.

**Ключові слова:** взаємодія, міграція, неконтрольована міграція, правова природа, Національна поліція, Державна міграційна служба.

### Аннотация

**Кирик И. С. Правовая природа взаимодействия Национальной полиции Украины и Государственной миграционной службы в сфере противодействия неконтролируемой миграции.** – Статья.

Автор рассматривает управление миграцией, контроль за перемещением населения во внутренне государственном и международном масштабах как комплексное правовое явление, регулирования, осуществление которого требует совместного участия различных властных институтов. Изучаются теоретические вопросы взаимодействия в государственном

управлении и системы его признаков, правовой статус Национальной полиции и Государственной миграционной службы, горизонтальные и вертикальные управленческие связи между ними. По результатам систематизации характеристик правовой природы взаимодействия Национальной полиции и Государственной миграционной службы Украины, формируется их перечень.

**Ключевые слова:** взаимодействие, миграция, неконтролируемая миграция, правовая природа, Национальная полиция, Государственная миграционная служба.

### Summary

**Kyryk I. S. Legal nature of interaction between the National Police of Ukraine and the State Migration Service in the field of combating uncontrolled migration.** – Article.

The author considers migration management, controlling the movement of population domestically and internationally as a complex legal phenomenon, regulation, the implementation of which requires the joint participation of different governmental institutions. Theoretical issues of interaction in public administration and the systems of its features, the legal status of the National Police and the State Migration Service, horizontal and vertical administrative links between them are studied. According to the results of the systematization of the characteristics of the legal nature of the interaction between the National Police and the State Migration Service of Ukraine, their list is being formed.

**Key words:** interaction, migration, uncontrolled migration, legal nature, National Police, State Migration Service.