

УДК [351.755.61+351.756](477)

**І.О. ГАРНА-ІВАНОВА**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

*Ключові слова:* міграційний контроль, імміграційний контроль, прикордонний контроль, реєстраційний контроль, контроль, державний контроль, сутність, функції

Нормальне існування міграційних процесів неможливе без забезпечення його стабільності та законності, які реалізуються шляхом здійснення відповідними органами державної влади міграційного контролю.

Це означає, що сам міграційний порядок не забезпечується автоматично і тим самим потребує постійного контролю. Метою міграційного контролю є здійснення своєчасного попередження та припинення порушень, притягнення винних до встановленої відповідальності, у результаті чого створюються сприятливі умови для реалізації мігрантами своїх конституційних прав і свобод у сфері свободи пересування і вільного вибору місця проживання. Проблеми, що пов'язані з належним здійсненням міграційного контролю, мають велике наукове та практичне значення, оскільки стан міграційного порядку та його забезпечення впливають на стабільність прав громадян, сприяють створенню нормальних умов для свободи пересування та вільного вибору місця проживання, працевлаштування, навчання, культурного відпочинку, забезпечення громадського порядку.

Своєчасність і актуальність визначення сутності та значення міграційного контролю в Україні підтверджується ступенем розкриття: нині даний напрямок малодосліджений. Отже, є таким у вітчизняній адміністративно-правовій науці, що присвячений питанням адміністративно-правового забезпечення міграційного контролю в Україні. Вчені та практики приділяли увагу розробленню теоретич-

них і методологічних засад визначення державного контролю, імміграційного контролю, прикордонного контролю, а саме: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, В.М. Гарашук, А.Т. Комзюк, В.В. Ковальська, В.В. Конопльов, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, В.І. Олефір, С.В. Петков, О.П. Рябченко, Ю.І. Римаренко, О.Ю. Синявська, Х.П. Ярмакі тощо.

Такі дослідження мають безсумнівну теоретичну і практичну значущість, однак розвиток суспільства вимагає постійного вдосконалення системи контролю у міграційній сфері. Тому, метою даної статті є з'ясування сутності та значення міграційного контролю в Україні.

Розкриттю сутності міграційного контролю повинна передувати визначеність із поняттям «контроль», під яким розуміємо – перевірку, облік діяльності кого-небудь, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [1, с.451].

О.М. Бандурка під контролем розуміє своєрідну форму зворотного зв'язку, яка дозволяє побачити, виявити, наскільки точно додержуються задані системі параметри. За допомогою контролю вирішуються такі управлінські завдання, як забезпечення неухильного виконання законів і підзаконних актів, які регламентують діяльність органів внутрішніх справ та їх підрозділів як об'єктів управлінської діяльності, досягнення своєчасності та належної якості виконання прийнятих рішень, підвищення ефективності службової діяльності, виконавчої дисципліни, надання допомоги, вивчення передового досвіду тощо. Контроль здійснюється всіма суб'єктами управлінської діяльності. Якщо завдання вже виконано, то контроль реалізується у вигляді збору, узагальнення і обробки інформації, статистичних даних про діяльність системи або окремих виконавців [2, с.21].

В.В. Степаненко визначає контроль, як встановлення відповідності або невідповідності фактичного стану керованого об'єкта необхідному стандарту і рівню [3, с.139].

Зрозуміло, що міграційний контроль є різновидом «державного контролю», який складається у сфері міграції. Тому, погоджуємось

з точкою зору В.М. Гарашука щодо доцільності використання широкого тлумачення терміну «державний контроль», який полягає у виявленні фактичного стану справ у різних сферах суспільного життя, він має дати об'єктивну інформацію про стан суспільних відносин, виконання прийнятих рішень, про відповідність діяльності державних службовців поставленим завданням і визначеним повноваженням [4, с.45].

У науці адміністративного права зустрічається таке визначення державного контролю, як вид адміністративно-правового засобу, який реалізується шляхом спостереження та перевірки, котрі здійснюються уповноваженими на те суб'єктами органів публічного управління, стосовно встановлення фактичних даних щодо підконтрольних об'єктів задля визначення їх відповідності вимогам, які встановлюються законодавством, а також попередження та виправлення можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають стійкому розвитку правової системи [5].

Заслуговує на увагу енциклопедичне визначення державного контролю О.Ф. Андрійко, під яким вчена розуміє одну з основних функцій державних органів. Державний контроль дає змогу отримувати достовірну та об'єктивну інформацію про фактичний стан справ на підконтрольному об'єкті, про стан виконання законів і державної дисципліни, про хід виконання відповідних рішень і рекомендацій; вживати оперативні заходи щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам [6, с.173].

Отже, наведені доктринальні визначення: «контроль», «державний контроль» надають змогу перейти і повно розглянути сутність похідного, вужчого поняття «міграційний контроль». Зазначимо, що у філософському розумінні сутність – це головне, визначальне в предметі, що зумовлене глибинними зв'язками й тенденціями розвитку і пізнається на рівні теоретичного мислення [7, с.1218]. Отже, з метою повного з'ясування сутності «міграційного контролю» важливо: по-перше,

надати йому визначення; по-друге, окреслити його функції.

Щодо поняття «міграційний контроль», то воно має елемент новизни, оскільки на законодавчому рівні зустрічається лише поняття «міліція міграційного контролю», але саме поняття «міграційний контроль» та його тлумачення відсутнє – лише у міжнародному документі та у законопроектах можна зустріти даний термін. У рішенні про Концепцію співробітництва держав-учасників Співдружності Незалежних Держав у протидії незаконної міграції [8] під міграційним контролем розуміють вид державного контролю за міграційною обстановкою з метою регулювання міграційних потоків, дотримання інтересів держав-учасниць СНД, забезпечення і захисту законних прав мігрантів, а також здійснення заходів припинення незаконної міграції на територіях держав-учасниць СНД.

У проекті Концепції державної міграційної політики України зустрічаємо таке визначення міграційного контролю – це діяльність уповноважених державних органів, спрямована на проведення державної міграційної політики, забезпечення дотримання законодавства у сфері міграції та ефективне управління міграційними процесами, на боротьбу з незаконною міграцією, захист державної безпеки та національних інтересів України в цій сфері.

На нашу думку, термін, що досліджується, носить комплексний характер оскільки об'єднує у собі такі види контролю у сфері міграції, як: імміграційний контроль, прикордонний контроль, реєстраційний контроль. У науковій літературі, на законодавчому рівні зустрічаються визначення зазначених видів контролю.

Коло авторів [9] визначають два підходи: міжнародний і національний до вивчення імміграційного контролю. З позиції першого рівня, імміграційний контроль інтерпретується як структурна потреба, що є наслідком невідповідності між відкритими державними утвореннями, які характеризуються глобальним впливом ринкових сил, і закритими, що мають територіальні кордони.

Шляхом прийняття Закону України «Про прийняття Статуту Міжнародної організації з міграції та Змін до Статуту» Україна підтвердила своє бажання стати повноправним учасником Міжнародної організації з міграції [10]. Відповідно до ст.1, цілі і функції Міжнародної організації з міграції полягають у наступному: забезпечувати, на прохання та за згодою відповідних держав, міграційні послуги, такі як набір, відбір, підготовка до міграції, мовна підготовка, координаційна діяльність, медичне обстеження, розміщення, заходи, що сприяють прийому та інтеграції, консультативні послуги з питань міграції та інша допомога, яка відповідає цілям Організації. Разом із тим, Організація визначає той факт, що контроль за критеріями прийняття та числом іммігрантів, що приймаються, відноситься до внутрішньої юрисдикції держав, і під час виконання своїх функцій дотримується законів, правил і політики відповідних держав, іншими словами відноситься до національного підходу вивчення імміграційного контролю.

Отже, можна зробити висновок, що імміграційний контроль за національним підходом – це складова міграційного контролю, що полягає у здійсненні, компетентними органами державної влади, адміністративно-правових заходів, щодо встановлення імміграційної квоти, надання дозволу на імміграцію, реалізація правового статусу іммігранта у встановленому законом порядку.

Стосовно функцій імміграційного контролю, можна назвати наступні:

- регулювання питань щодо категорій іммігрантів, яким дозвіл на імміграцію надається в межах квоти імміграції та поза квотою;
- забезпечення порядку провадження за заявами про надання дозволів на імміграцію, скасування дозволів на імміграцію та виконання прийнятих рішень;
- дотримання правил і порядку оформлення і видачі посвідки на постійне проживання;
- перевірка правильності оформлення документів щодо надання дозволу на імміграцію;
- дотримання затвердженого переліку спеціальностей та вимог до кваліфікації спе-

ціалістів і робітників, потреба в яких може бути задоволена за рахунок імміграції;

- дотримання вимог затвердженого переліку інфекційних хвороб, захворювання на які є підставою для відмови у наданні дозволу на імміграцію;

- регулювання питань щодо повноважень органів, що забезпечують виконання законодавства про імміграцію.

Закон України «Про імміграцію» [11] регулює правовідносини у сфері імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства, тим само побічно визначаючи імміграційний контроль як важливий напрямок державної діяльності, що реалізується через відповідних суб'єктів, має чітко визначений зміст, відображає, конкретизує необхідні цілі та завдання держави щодо забезпечення імміграційного правопорядку.

Далі розглянемо таку складову міграційного контролю, як прикордонний контроль. Необхідно акцентувати увагу, що даний вид контролю визначається як на законодавчому рівні, так і має доктринальне розуміння. На думку О.Ю. Костина, прикордонний контроль посідає одне з головних місць у системі державного контролю. Здійснення даного виду контролю покладене на центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – Державну прикордонну службу, яка в межах наданих повноважень, виконує одні з головних конституційних завдань – охорону державного кордону, захист прав та інтересів громадян при перетині державного кордону [12, с.280].

Згідно ст.2 Закону України «Про прикордонний контроль», прикордонним контролем визначається державний контроль, що здійснюється Державною прикордонною службою України, який включає комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів [13].

Задля з'ясування сутності даного виду міграційного контролю необхідно дещо повніше визначитись з його функціями:

- перевірка документів;

– огляд осіб, транспортних засобів, вантажів;

– виконання доручень правоохоронних органів України;

– перевірка виконання іноземцями, особами без громадянства умов перетинання державного кордону у разі в'їзду в Україну, виїзду з України та транзитного проїзду територією України;

– реєстрація іноземців, осіб без громадянства та їх паспортних документів у пунктах пропуску через державний кордон;

– перевірка автомобільних транспортних засобів з метою попередження правопорушень.

Отже, з цього можна зробити висновок, що належне виконання функцій прикордонного контролю надасть змогу ефективно застосовувати профілактичні заходи і заходи припинення порушень у сфері протидії незаконному переміщенню осіб через державний кордон, незаконній міграції, торгівлі людьми, а також незаконному переміщенню зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів і предметів, заборонених до переміщення через державний кордон.

Вагоме значення у системі міграційного контролю мають питання державної реєстрації мігрантів згідно з Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [14]. В.В. Степаненко визначає державну реєстрацію як управлінську діяльність, що реалізує в собі функції контролю та нагляду. Вивчення й оцінка результатів загального функціонування керованого об'єкта, а також конкретних дій суб'єктів державного управління щодо державної реєстрації, має специфічні риси: чітко виражений правовий характер, превентивний характер, владний характер [3]. Водночас зазначає, що облік та легалізація, як самостійні цілі державної реєстрації, виконують функції обліку та контролю відповідно.

На нашу думку, реєстраційний контроль як елемент міграційного контролю дозволяє отримати достовірну інформацію про факти-

чну кількість мігрантів на території України, про стан дотримання законодавства у сфері реєстрації громадян, іноземців та осіб без громадянства та оформлення документів, працевлаштування, навчання, надання житла; вжити адміністративно-правових заходів щодо профілактики, виявлення, припинення дій, що порушують загальнообов'язкові правила у сфері міграційного процесу.

До функцій реєстраційного контролю можна віднести такі:

– реєстрація місця проживання, місця перебування фізичних осіб;

– зняття з реєстрації місця проживання/ перебування фізичних осіб;

– ведення реєстраційних обліків;

– перевірка осіб та документів, що посвідчують особу, визначають місце її проживання/ перебування, підтверджують законність її перебування на території України, робить в документах відповідні відмітки і при необхідності їх тимчасово вилучати;

– скорочення терміну перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні;

– обстеження жилих, службових, виробничих та інші приміщення, території і земельних ділянок, що використовуються для розміщення та проживання/ перебування мігрантів;

– здійснення адміністративного затримання осіб за порушення законодавства у сфері міграції, на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання або за постановою судді, на строк необхідний для прийняття рішення про легалізацію іноземця, особи без громадянства чи її видворення з України або передачі властям суміжної держави;

– здійснення особистого огляду затриманих осіб, огляд і при необхідності вилучення наявних при них речей, про що складати відповідний протокол;

– тримання осіб, підданих адміністративному затриманню, а також у випадках встано-



влених законодавством, мігрантів відповідних категорій, в ізоляторах тимчасового утримання, пунктах розміщення відповідних категорій іноземців, осіб без громадянства, біженців, осіб, що отримали притулок в Україні або інших приміщеннях спеціально обладнаних для цих цілей, забезпечувати охорону цих осіб.

Зазначимо, що кожна з названих функцій (імміграційного контролю, прикордонного контролю, реєстраційного контролю) спрямовується на реалізацію основного призначення міграційного контролю – організуючий вплив на суспільні відносини задля забезпечення функціонування і розвитку суспільних відносин у сфері міграції як єдиного цілого. А міграційний контроль виступає основним способом забезпечення законності і дисципліни в управлінні міграційними процесами.

Міграційний контроль, на нашу думку, це різновид державного контролю, який реалізується шляхом застосування адміністративно-правових заходів уповноваженими на те суб'єктами органів виконавчої влади, стосовно встановлення фактичних даних щодо дотримання законодавства у сфері міграції (імміграції та еміграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, у випадках, передбачених законодавством, притягнення порушників до адміністративної відповідальності, протидія нелегальній (незаконній) міграції.

Значення забезпечення міграційного контролю складає діяльність уповноважених органів виконавчої влади щодо:

- оцінки стану міграційних процесів, прогнозування тенденцій їх розвитку;
- підготовки комплексних цільових програм забезпечення міграційного контролю;
- забезпечення ефективного функціонування системи суб'єктів міграційного контролю;
- виявлення, оцінки, усунення та нейтралізації джерел загроз національній безпеці від міграційних процесів, а також, контроль за їх станом, попередження загроз;
- притягнення до відповідальності осіб, що скоїли правопорушення загальнообов'язкових правил у сфері міграційного процесу;

- дослідження проблем підвищення ефективності забезпечення безпеки у сфері міграційних процесів на різних рівнях (міжнародному, державному, регіональному, місцевому).

Слід підкреслити, що забезпечення міграційного правопорядку є однією із основних функцій міграційного контролю. Зміст даної діяльності складають такі елементи:

- забезпечення розвитку відносин у сфері міграційних процесів відповідно до вимог конкретного історичного періоду, створення найбільш сприятливих умов у цій сфері для вирішення економічних і політичних завдань;
- забезпечення реальних гарантій для здійснення суб'єктивних прав і виконання обов'язків кожним мігрантом;
- боротьба з порушеннями у сфері міграції та здійснення профілактичних заходів.

Отже, зазначимо, що проведений аналіз сутності і змісту міграційного контролю дозволяє розширити розуміння предмету дослідження, і на підставі визначених понять і виділених функцій, визначити міграційний контроль як важливий напрямок державної діяльності, що реалізується через відповідних суб'єктів, має чітко визначений зміст, відображає, конкретизує необхідні цілі та завдання держави щодо забезпечення міграційного правопорядку.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і головн. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.
2. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
3. Степаненко В. В. Поняття та правова природа державної реєстрації / В. В. Степаненко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2011. – № 3 (46). – С. 136–141.
4. Гарашук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
5. Лавринець А. Є. Роль та місце прикордонного контролю в системі державного кон-

тролю України / А. Є. Лавриниць // Митна справа. – 2011. – № 3. – С. 84–90.

6. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2007. – 992 с.

7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.

8. Концепція співробітництва держав-учасників Содружества Незалежних Держав в протидії незаконній міграції : від 16.09.2004 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997\\_750](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_750).

9. Жук В. О. Іміграційний контроль: підходи до вивчення / В. О. Жук, В. І. Олефір, С. О. Мосьондз // Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ. – 2004. – № 2. – С. 22–27.

10. Закон України «Про прийняття Статуту Міжнародної організації з міграції та Змін до Статуту» : від 11.07.2002 р., № 114–IV // ВВР України. – 2002. – № 41. – Ст. 301.

11. Закон України «Про іміграцію» : від 07.06.2001 р., № 2491–III // ВВР України. – 2001. – № 41. – Ст. 197.

12. Костин О. Ю. Місце прикордонного контролю в системі державного контролю / О. Ю. Костин // Держава і право. – 2010. – № 50. – С. 275–280.

13. Закон України «Про прикордонний контроль» : від 05.11.2009 р., № 1710–VI // ВВР України. – 2010. – № 6. – Ст. 46.

14. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» : від 11.12.2003 р., № 1382–IV // ВВР України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.

*Гарна-Іванова І. О. Сутність та значення міграційного контролю в Україні / І. О. Гарна-Іванова // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 190–195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13giomvu.pdf>*

Виконано аналіз сутності та значення міграційного контролю в Україні. Звернуто увагу на особливості, що притаманні іміграційному контролю, прикордонному контролю, реєстраційному контролю в Україні. Докладно розглянуто питання: поняття і функції іміграційного контролю, прикордонного контролю, реєстраційного контролю в Україні.

\*\*\*

*Гарная-Иванова И.А. Сущность и значение миграционного контроля в Украине*

Выполнен анализ сущности и значения миграционного контроля в Украине. Обращено внимание на особенности, присущие иммиграционному контролю, пограничному контролю, регистрационному контролю в Украине. Подробно рассмотрены вопросы: понятия и функции иммиграционного контроля, пограничного контроля, регистрационного контроля в Украине.

\*\*\*

*Garna-Ivanova I.O. The Essence and Meaning of Migration Control in Ukraine*

The analysis of the nature and importance of migration control in Ukraine is made. Attention is paid to features that are inherent in immigration control, border control, registration control in Ukraine. Detail the question: concepts and functions of immigration control, border control, registration control in Ukraine.