

ДЕЯКІ АСПЕКТИ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

ШЕЙБУТ Віктор Володимирович - перший заступник Державної міграційної служби України

УДК 342.9

У статті розкриті основні поняття міграційного контролю як механізму без якого неможливо забезпечити режим законності та дисципліни у сфері міграції. На жаль на поточний час до кінця не розв'язана проблема урегулювання міграційних відносин, остаточно не сформована система державних органів, які повинні здійснювати контроль та нагляд за міграційними процесами, з метою недопущення порушення чинного законодавства у сфері міграції. Все вищезазначене у свою чергу, негативно відображається на економічному, соціальному розвитку нашої держави.

Ключові слова: міграція, міграційні процеси, контроль, міграційний контроль.

Актуальність наукової статті

Сучасний стан міграції населення набуває не бачених раніше масштабів, досить швидко змінює реальну картину світу. Географічне розташування України у центрі Європи створило сприятливі умови для транзиту незаконних мігрантів з Росії та інших країн Сходу до країн Західної Європи і тому потребує від України посиленого контролю за міграційними процесами. Цей негативний чинник вимагає від України більш ретельного ставлення до проблеми подолання незаконної міграції, створення нових умов, які будуть перешкоджати незаконній міграції.

На виконання даної настанови у 2011 році Кабінетом Міністрів України було розроблено «План заходів з реалізації Кон-

цепції державної міграційної політики», де одним із провідних заходів було передбачено посилення нагляду та контролю за виконанням законодавства у міграційній сфері. Відповідної актуальності набуває вивчення та переосмислення міграційних процесів, його прогнозування та оптимізація діяльності по протидії негативним чинникам, що сприяють незаконній міграції як на рівні окремих держав, так і міждержавних утворень.

Але ця діяльність неможлива при відсутності систематичного, усеохоплюючого контролю з боку держави. Саме контроль, як комплексний захід стане основою покращення стану забезпечення режиму та законності у сфері міграції. А передувати цьому має комплексне наукове дослідження, у якому слід визначити та змоделювати напрями контролю, розробити порядок дій по кожному з зазначених напрямів. Отримані результати стануть передумовою у підвищенні ефективності практичній роботі відповідних державних органів, що, у свою чергу стане підґрунтям у встановленні режиму законності та дисципліни у сфері міграції.

Мета статті

Визначити суть і внутрішню побудову міграційного контролю як одного з ефективних шляхів забезпечення режиму законності та дисципліни у сфері міграції.

Ступінь наукової розробки

Незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, нині в Україні поки що відсутня теоретична концепція, у якій було б визначено місце і роль контролю, як елементу адміністративно-правового механізму врегулювання міграційних процесів. Зі зростанням відкритості українського суспільства в нашій державі суттєво актуалізувалася міграція населення, яка проявляється у різних формах, що зумовлює потребу комплексно дослідити адміністративно-правовий механізм контролю та нагляду у сфері міграції, адже міграційні процеси значно впливають на розвиток економіки, соціальної сфери, демографії та інших сторін суспільного життя.

Феномен міграції досліджувався й раніше, значний вклад у розвиток міграційного права внесли вітчизняні учені: О. Бандурка, Ю. Бузницький, А. Бабенко, В. Колпаков, О. Кузьменко, О. Малиновський, В. Новік, В. Олефір, О. Піскун, І. Прибитков, Ю. Римаренко, Ю.Тодик, В. Шаповал, М. Шульга та інші. Водночас, питанням контролю та нагляду, як елементу адміністративно-правового механізму регулювання міграції дослідники значної уваги не приділяли.

Викладення основного матеріалу

Функціонування сучасного суспільства в демократичній державі неможливо уявити без механізму ефективного управління, який потребує організованості, чіткості діяльності та узгодженості всіх його елементів. Управління будь – яким об'єктом – це цілеспрямований вплив на даний об'єкт з метою його упорядкування, зберігання, підтримання відповідного стану, або інша дія, яка спрямована на реалізацію будь – якої цілі [1, с. 30; 2, с. 11]. Цілі управління досягаються в результаті здійснення таких його загальних функцій, а саме – аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, контроль [2, с.14]. Серед функцій, що забезпечують реалізацію державного управління, важливе місце посідає функція контролю, яка по суті, є не тільки завершальною, спрямованою на перевірку ефективності та досягнення цілі управлін-

ня, а й пронизує інші функції управління, позитивно впливаючи на їх реалізацію.

Як відомо, контроль є найефективнішим способом забезпечення організованості державного механізму. Тому, будь-яка управлінська діяльність, а саме діяльність у сфері регулювання процесів міграції, є неможливою без розробки та впровадження єдиного системного механізму контролю та нагляду. Розробка єдиного механізму контролю, нагляду та обліку як похідної контрольної діяльності є безумовним позитивним шляхом у налагодженні відносин у сфері міграції, а також стане запорукою забезпечення режиму законності та дисципліни у сфері міграції.

Розуміння поняття „контроль” з ХХ століття до нашого часу значно розширилось. Термін ”контроль” походить від французького ”control”, що в перекладі означає облік, перевірку, спостереження за чимось [2, с. 512]. На початку ХХ століття вчені ототожнювали поняття ”контроль”, ”перевірка”. З точки зору загальної теорії управління, контроль – це спосіб забезпечення законності і дисципліни у державному управлінні. Він є одним з основних факторів, який, з одного боку, дисциплінує посадових осіб державного апарату, а з іншого – суб'єктів господарювання. Саме контроль робить ”прозорою” діяльність держави для суспільства, а для держави – внутрішні відносини, стан роботи окремих державних та інших утворень тощо [3, с. 3]. О.М. Бандурка у своїй монографії ”Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення” аналізує функції управління, в тому числі функцію контролю, і зазначає, що контроль дозволяє виявити, наскільки виконана робота відповідає висунутим цілям і завданням [4, с. 21]. В.М.Гаращук, досліджуючи контроль, як функцію управління, вказує, що він є самостійною функцією, яка не поглинається іншими і не є другорядною, а пронизує усі інші, активно впливає на них, корегує і навіть формує нові функції та напрямки управлінської діяльності. Цей процес є об'єктивним і правильним, який показує напрямки трансформації контролю як

«стратегічного» виду діяльності, при цьому особливим є те, що у той же час не зникає «тактична» функція – контроль за певним видом діяльності, певним об'єктом [3, с. 36]. Тому контроль, як одна із функцій управління у сфері міграції, спрямований на виявлення й усунення відхилень (девіацій) у функціонуванні міграційної системи.

Виступаючи правовою формою державної (управлінської) діяльності, організаційно-контрольна діяльність має свої особливості та є «активною формою дій уповноважених суб'єктів служби міграційного контролю, яка врегульована нормами права та здійснюється у певній процесуальній формі, що спрямована на виявлення ступеня досягнення поставлених цілей установленими нормативно-правовими актами заходами й засобами, а також на оцінку роботи управління міграційного контролю та її посадових осіб. Результати такої діяльності обов'язково мають бути оформлені в процесуальних документах» [2, с.30]. Але дане визначення розкриває лише один бік контролю у сфері міграції. Контроль, як одна з функцій управління в сфері міграції, спрямований на виявлення й усунення відхилень (девіацій) у міграційних процесах. У концепції співробітництва держав учасниць СНД у протидії незаконній міграції від 16 вересня 2004 року визначено: міграційний контроль – це вид державного контролю за станом міграції з метою врегулювання міграційних потоків, при умові додержання інтересів держав – учасниць СНД, забезпечення та захисту прав мігрантів, а також проведення заходів попередження, подолання незаконної міграції [3]. Із зазначених вище визначень можна зробити висновок, що контроль у сфері міграції можна розглядати у двох аспектах: внутрішньому (для перевірки додержання законів співробітниками ДМС) та зовнішньому (як засіб встановлення режиму законності та дисципліни у сфері міграції).

Контроль – поняття неоднозначне і сам процес контролю є складним механізмом, який складається з певних елементів, що знаходяться у постійному зв'язку та взаємодії. Тому вважаємо, що до елементів

контролю за міграцією на підставі твердження про те, що саме елементи в сукупності визначають динаміку контролю, належать:

1) суб'єкти контролю – це державні органи чи установи, а також недержавні заклади та організації на яких покладені функції нагляду та контролю у сфері міграції;

2) правові норми, які встановлюють повноваження суб'єктів контролю, тобто забезпечують змістовність впливу і взаємозв'язки у контрольній діяльності;

3) об'єкт контролю – відносини у сфері міграції, особливо слід зазначити, що контрольні дії не повинні мати на меті обмежити законні права та свободи людини, але, у свою чергу, має перешкоджати вчиненню незаконних дій [4, с. 43].

4) методи контрольної діяльності;

5) види контрольної діяльності.

Отже, механізм міграційного контролю включає в себе декілька елементів, кожний з яких є складним самостійним утворенням. Проте сутність механізму полягає у розумінні того, що дає поєднання цих елементів у системному плані. Взаємодія елементів має вираз у тому, що механізм контролю забезпечує їх органічний взаємозв'язок між собою, надає їм нові риси, забезпечує їх взаємний перехід і ту комбінацію, яка характеризує динаміку контрольного діяння. Саме системний підхід дозволяє визначити як якості названих елементів окремо, так і їх об'єднання в єдине ціле – механізм контролю за міграційними процесами.

Найважливішою особливістю будь-якої цілісної системи є наявність у ній інтегративних якостей, які не замикаються лише в сумі якостей компонентів, що утворюють їх. Цілісна система – це визначений склад елементів, компонентів, частин. Для неї характерні суворі внутрішня організація, взаємозв'язок, взаємодія елементів, що її утворюють. Саме структура пов'язує в єдине ціле окремі елементи, надає їм спільність, викликає появу нових системних якостей. Сформульовані позиції дозволяють охарактеризувати взаємодію між елементами механізму міграційного конт-

ролю. Сам набір елементів визначається єдиним критерієм – організацією динамічного контрольного впливу.

Розроблення єдиного механізму міграційного контролю буде сприяти проведенню наступних заходів, які у свою чергу, позитивно вплинуть на загальний стан забезпечення режиму законності та дисципліни у сфері міграції: у законодавчій сфері – буде сприяти удосконаленню законодавства у сфері міграції з урахуванням загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права, укладення двосторонніх міжнародних договорів з питань, пов'язаних із захистом прав мігрантів, зокрема трудових, осіб, які постраждали від торгівлі людьми, а також з питань боротьби з нелегальною міграцією, торгівлею людьми, прийняття і передачі осіб (реадмісії), запобігання випадкам безгромадянства і зменшення їх кількості; в адміністративно-розпорядчій – буде сприяти соціальному захисту громадян України, які працюють за кордоном, у тому числі тих, які постраждали від торгівлі людьми, забезпечення розроблення та виконання державних і регіональних програм з питань міграції, передбачивши в них, зокрема, заходи із соціально-економічного поліпшення міграційної ситуації, забезпечення державних органів, які здійснюють повноваження у сфері міграції, фінансовими та матеріально-технічними ресурсами; забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, ліквідації дискримінації за ознакою статі; у науковій сфері – стане передумовою проведення комплексних наукових досліджень, пов'язаних із міграційними процесами, прогнозуванням їх тенденцій і наслідків для всіх сфер суспільного життя.

Висновки

З вищевикладеного можна зробити наступні висновки: контроль – захід комплексний та необхідний, так як втрата контролю держави над будь-якою галуззю може спричинити небачені негативні наслідки. Міграційний контроль, у даному сенсі, не є виключенням. Тому в Україні у 2011 році було створено нову службу мі-

граційного контролю. Але цього недостатньо, слід провести наукове опрацювання механізму міграційного контролю, його окремих елементів. Отже, першим кроком має стати прийняття Закону України «Про міграцію». У вищезазначеному нормативно-правовому акті слід об'єднати норми матеріального та процесуального права, закріпити основні поняття, визначити правовий статус та коло суб'єктів, що наділені контрольними повноваженнями у сфері міграції. Визначити основні поняття, це, безумовно, стане першим кроком у створенні єдиного механізму регулювання міграційних відносин.

Саме цей нормативно-правовий акт закладе правову основу посилення боротьби з нелегальною міграцією, поліпшення управління міграційними процесами, посилення взаємодії державних органів, які здійснюють повноваження у сфері міграції, посилення юридичної відповідальності за правопорушення у цій сфері, забезпечення умов для реалізації прав мігрантів та рівноправних умов взаємних поїздок громадян України та інших держав, активізації двосторонніх контактів у всіх сферах міжнародних відносин, посилення юридичної відповідальності як іноземців, так і громадян України за порушення міграційного законодавства.

Література

1. Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: Теория и практика. – М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и К", 2002. – 496 с.
2. Плешкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. Наук Ю.Ф. Кравченка. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
3. Концепція співробітництва держав учасниць СНД в протидії незаконній міграції від 16 вересня 2004 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
4. Бандурка О.О. Розділ VI. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Частина особлива: Підручник/ За

АНОТАЦІЯ

Контроль та нагляд за законністю та дисципліною у сфері міграції є складним механізмом, що включає в себе декілька елементів, кожний з яких є складним самостійним утворенням. Проте сутність механізму полягає у розумінні того, що дає поєднання цих елементів у системному плані – цілісний і ефективний засіб забезпечення режиму законності та дисципліни у сфері міграції. Взаємодія елементів має вираз у тому, що механізм контролю забезпечує їх органічний взаємозв'язок між собою, надає їм нові риси, забезпечує їх взаємний перехід і ту комбінацію, яка характеризує динаміку контрольного діяння. Саме системний підхід дозволяє визначити як якості названих елементів окремо, так і їх об'єднання в єдине ціле - механізм контролю за міграційними процесами.

Безумовно, створення єдиної системи державних органів та недержавних організацій, на яку покласти функцію контролю і нагляду за міграційними процесами, стане запорукою встановлення режиму законності і дисципліни у державі.

SUMMARY

Control and supervision over the legality and discipline in migration sphere is a complex mechanism that includes several elements, each of which is a separate complex formation. However, the essence of the mechanism is in understanding what makes the combination of these components in a system plan – a holistic and effective means of providing the rule of law and discipline in the field of migration. Interaction of components is a display that provides a mechanism of control of organic relationship between them, giving them new features that ensure their mutual transition and that combination that characterizes the dynamics of the control action. It is a systematic approach that determines both the quality of these items separately and their combination into a single unit – a mechanism of control over migration processes.

Certainly, creating a unified system of state bodies and non-governmental organizations, consigned of the function of monitoring and supervision of the migration process, will ensure establishing a regime of law and discipline in the country.

заг. ред. проф. О.М. Бандурки. –Х.:Ун-т внутр.справ, “Еспада”,2000. – С.135-151

5. Гаращук В.М. Контроль і нагляд у державному управлінні. Монографія. – Харків. “ФОЛІО” 2002. – 174 с.

6. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення – Х.: “Основа”, 1996. – 398 с.

7. Конституція України// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141

8. Бандурка А.А. и др. Как уехать за границу? [Ответы на вопросы: Справочное пособие для граждан Украины]/ А.А. Бандурка, П.А. Пашко, В.В. Васильев.-Х.: Фирма «Эллада», Красноград: «Стило ЛТД»,1999.-64с.