

ФОРМИ ТА МЕТОДИ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

ГАРНА-ІВАНОВА Інна Олександрівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права та процесу Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК [351.755.61+351.756](477)

Проведён анализ форм и методов миграционного контроля в Украине. Сформулировано понятие форм миграционного контроля в Украине, определены их признаки. Дано определение методов миграционного контроля, проведена их классификация и подробно рассмотрен каждый вид.

Ключові слова: міграційний контроль, форми міграційного контролю, методи міграційного контролю, суб'єкти міграційного контролю.

Вирішення проблем щодо створення належного, всеохоплюючого міграційного контролю в сучасних умовах для України залишається особливо актуальним. Ключовими теоретико-методологічними питаннями зазначеної проблеми є питання зовнішніх меж міграційного контролю, а також способів досягнення міграційного правопорядку, тобто форм та методів міграційного контролю в Україні. Чинне законодавство не містить визначень і переліку форм та методів міграційного контролю, у зв'язку з цим звернемось до сучасних наукових концепцій. Проблематика контролю була предметом досліджень О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, В.М. Гаращука, О.М. Музичука, В.В. Новікова, В.В. Цветкова, В.С. Шестака та інших науковців. У чинному законодавстві, у науковій літературі форми і методи міграційного контролю не знайшли свого визначення і є елементом наукової новизни.

Метою статті є визначення змісту міграційного контролю через дослідження його конкретних проявів: форм та методів, за до-

помогою яких реалізуються повноваження суб'єктів міграційного контролю в Україні.

Форми – це зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вирази практичної активності державних органів із формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їхньої власної життєдіяльності; форму можна визначити як зовні виражену дію виконавчого органу, що здійснюється в рамках його компетенції та викликає певні наслідки [1, с.43].

В.М. Гаращук наголошує на тому, що форма – це зовнішній прояв (результат) конкретних контрольних процесуальних або організаційних дій, який зримо виявляється в певних актах за результатами діяльності перевіряючих [2, с.163].

Форми державного контролю – це способи провадження контрольної діяльності, її практична реалізація, здійснювана в межах наданих державним контрольним органом повноважень, що базується на відповідних принципах і застосовується для досягнення поставлених цілей з найбільшим ступенем результативності контрольної діяльності [3, с.111].

Таким чином, можна зробити висновок, що форми міграційного контролю представляють собою зовнішнє практичне вираження, контрольних організаційно-правових дій, що здійснюються у відповідності з правовими нормами і забезпечують законність здійснення міграційних процесів в Україні.

Вважаємо необхідним визначитись із ознаками, що характерні для форм міграційного контролю:

по-перше, форми міграційного контролю мають детальну нормативно-правову регламентацію. Це означає, що суб'єкти міграційного контролю безпосередньо керуються нормами права для вирішення юридичних задач у сфері міграційних процесів. Результат міграційного контролю повинен завжди оформлюватись у відповідних офіційних актах-документах. Мова йде, наприклад, про акти перевірки, постановка (зняття) на (з) реєстрацію(і), видача паспорта громадянина України, оформлення віз і т.д. Вказані акти-документи носять індивідуальний ненормативний характер;

по-друге, форми міграційного контролю носять правоохоронний характер. У результаті міграційного контролю захищаються права та свободи людини і громадянина, розглядаються виникаючі правові спори, застосовуються заходи державного примусу, забезпечується нормальне функціонування суспільних форм життя;

по-третє, форми міграційного контролю регламентуються правовими нормами, при цьому не створюючи їх, і тягнуть юридичні наслідки, що мають юридичну направленість, наприклад, набуття громадянства України, отримання дозволу на працевлаштування іноземця в Україні і т.д.

Аналізуючи юридичну літературу, можна зробити висновок, що форми, які застосовуються під час здійснення контролю, можуть бути різними, що залежить від багатьох обставин (суб'єкта і предмета контролю, його мети, застосування засобів). О.М. Музичук виокремлює три групи форм контролю за діяльністю міліції: по-перше, основні форми контролю: перевірка, спостереження, ознайомлення зі статистичною звітністю, вивчення та аналіз матеріалів, які містяться у засобах масової інформації, зверненнях громадян; по-друге, загальні форми контролю: інспектування, ревізія, інвентаризацію, аудит; по-третє, спеціальні: направлення депутатського запиту затвердження загальної структури та чисельності МВС України, визначення розміру витрат на забезпечення виконання покладених на міліцію завдань і функцій [4, с. 102-104].

Усі форми міграційного контролю пов'язані зі здійсненням перевірок, тобто

обробка вхідних даних з метою встановлення відповідності відносин у сфері міграційних процесів системі вимог передбачених міграційним законодавством.

Пропонуємо наступну класифікацію форм міграційного контролю. Доцільно виділити дві групи форм.

По-перше, форми міграційного контролю, що здійснюються державними органами виконавчої влади, безпосередньо пов'язаними з наданням статусів різним категоріям мігрантів, дозволів у сфері міграції.

Дана група включає в себе такі форми міграційного контролю:

- а) дозвіл на перебування в Україні (постійне, тимчасове);
- б) дозвіл на в'їзд, виїзд, транзитний проїзд територією України;
- в) отримання правового статусу (громадянина України; біженця; особи, що потребує додаткового або тимчасового захисту та інше);
- г) реєстрація місця проживання (перебування) фізичної особи.

По-друге, форми міграційного контролю, що здійснюються державними органами виконавчої влади, безпосередньо не пов'язаних з видачею дозволів підконтрольним об'єктам. Відмінність даної групи пов'язана з наступним: предмет міграційного контролю полягає у перевірці відповідності об'єкту міграційного контролю встановленим вимогам для здійснення міграційних процесів. Форми міграційного контролю здійснюються після дозвільних форм і пов'язані з наступними перевітками діяльності підконтрольних об'єктів у сфері міграції. Результатом застосування дозвільної групи форм міграційного контролю є або видача дозволу або відмова у його видачі, результатом перевіркової діяльності є або констатація факту про дотримання міграційного правопорядку, або застосування заходів державного примусу.

Друга група форм міграційного контролю включає в себе такі види:

- а) перевірка;
- б) проведення адміністративних заходів, що передбачені Наказом МВС України від 04.09.2013 р. "Про затвердження Порядку проведення заходів щодо здійснення нагляду

ду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері”[5];

в) застосування заходів примусу (скорочення строку тимчасового перебування на території України іноземців та осіб без громадянства, добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства, примусове повернення іноземців та осіб без громадянства, видача іноземців та осіб без громадянства, примусове видворення іноземців та осіб без громадянства та інше).

Наступним ключовим питанням, яке доцільно визначити є методи міграційного контролю в Україні. Крокуючи від загального до особливого, важливо визначитись з розумінням щодо поняття “метод контролю”.

Методи контролю – це тактичні прийоми, що розроблені контролюючими органами і ними ж використовуються для досягнення мети, здійснення необхідного впливу на підконтрольний об’єкт [6, с. 258].

В.М. Гарашук під поняттям метод контролю розуміє сукупність конкретних процесуальних дій, які передують формальному закріпленню результатів [2, с. 163].

Методи міграційного контролю – це сукупність прийомів, що застосовуються з метою перевірки відповідності міграційних процесів вимогам міграційного законодавства в Україні.

В.М. Гарашук надає наступну класифікацію методів контролю: по-перше, класичні методи контролю такими є примус та переконання, адміністративні та економічні. По-друге, спеціальні методи контролю яких значно більше і це пов’язано з тим, що використовуються вони різними органами контролю в різних сферах діяльності, для різних цілей, інколи із застосуванням різноманітних технічних та інших засобів контролю. Наприклад: адміністративний штраф, адміністративне попередження та припинення, метод “альтернативних джерел”, метод опосередкованого контролю [7, с.109-110].

Що стосується класифікації методів міграційного контролю, то доцільним є виділення двох груп: класичні методи міграційного контролю і спеціальні. Характеризуючи класичні методи міграційного контролю в Україні, слід зазначити, що провідне місце у цій групі посідають методи примусу і пере-

конання.

Сутність примусу як методу міграційного контролю проявляється в наявності у суб’єктів міграційного контролю повноважень, пов’язаних із можливістю:

а) перевіряти, тобто втручатися в діяльність та інтереси об’єктів міграційного контролю;

б) давати вказівки про усунення виявлених недоліків;

в) ставити перед компетентними інстанціями питання про притягнення до відповідальності винних осіб у виявлених порушеннях;

г) безпосередньо застосовувати в ряді випадків примусові заходи.

Сутність методу переконання у міграційному контролі полягає у пріоритеті прийомів погодження і надання допомоги і відходу від прийому прямого юридично владного впливу. В арсеналі методів переконання перебувають такі способи стимулювання дотримання міграційного правопорядку, як заохочення, рекомендації, роз’яснення, виховання тощо. Сучасний стан міграційної культури в Україні говорить про недостатню роботу суб’єктів міграційного контролю щодо застосування цих способів впливу на підконтрольні об’єкти.

З метою досягнення міграційного правопорядку в Україні важливо, щоб суб’єкти міграційного контролю під час проведення перевірок не обмежувались констатацією фактів порушень, вказівками і вимогами щодо їх усунення у міграційній сфері, а надавали практичну допомогу підконтрольним об’єктам. Міграційний контроль не повинен бути одностороннім, а його завдання не може зводитись лише до виявлення фактів невиконання; не менш важливо спрямувати, націлити фізичних і юридичних осіб на пошук способів і засобів високоефективного виконання приписів законів у сфері міграції.

Методи переконання і примусу є лише загальними методами міграційного контролю. Маючи специфічність і своєрідність методи міграційного контролю мають свої, властиві тільки йому методи, які вважаємо потрібним класифікувати за напрямками міграційного контролю на: методи мігра-

ційного контролю у сфері громадянства, методи імміграційного контролю, методи прикордонного контролю, методи реєстраційного контролю, методи міграційного контролю у сфері трудової міграції, методи протидії нелегальній міграції.

Ключовим методом міграційного контролю у сфері громадянства є : метод взаємодії, сутність якого виражається у погодженій дії Державної міграційної служби України з відповідними міграційними службами держав світу, які підтримують принцип подвійного громадянства, з метою попередження і припинення випадків отримання громадянами України громадянства іншої держави.

Стосовно методів імміграційного контролю доречним вважаємо назвати: метод імміграційних квот; метод забезпечення (наприклад, забезпечення порядку провадження за заявами про надання дозволів на імміграцію, скасування дозволів на імміграцію та виконання прийнятих рішень; організаційно-правовий метод (наприклад, 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 спеціалістів 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); регулятивний метод (наприклад, регулювання питань щодо повноважень органів, що забезпечують виконання законодавства про імміграцію).

Докладно розглядаючи методи прикордонного контролю, до них слід віднести: метод перевірки документів; метод огляду осіб, транспортних засобів, вантажів; метод виконання доручень правоохоронних органів України; метод перевірки виконання іноземцями, особами без громадянства умов перетинання державного кордону у разі в'їзду в Україну, виїзду з України та транзитного проїзду територією України; метод реєстрації іноземців, осіб без громадянства та їх паспортних документів у пунктах пропуску через державний кордон; метод пере-

вірки автомобільних транспортних засобів з метою виявлення нелегальних мігрантів, фактів торгівлі дітьми, людьми.

Методи реєстраційного контролю включають у себе: метод реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб; обліковий метод (ведення реєстраційних обліків); метод перевірки (перевірка осіб та документів, що посвідчують особу, визначають місце її проживання (перебування), підтверджують законність її перебування на території України, робить у документах відповідні відмітки і при необхідності їх тимчасово вилучати); метод обстеження (обстеження житлових, службових, виробничих та інших приміщень, території і земельних ділянок, що використовуються для розміщення та проживання (перебування) мігрантів); метод огляду (здійснення особистого огляду затриманих осіб, огляд і при необхідності вилучення наявних при них речей, про що складати відповідний протокол);

Методи міграційного контролю у сфері трудової міграції: статистичний метод (сутність якого полягає у налагодженні обліку трудових мігрантів, які працюють за межами України); метод формування привабливого внутрішнього ринку праці; метод соціального захисту (сутність якого полягає у посиленні соціального захисту трудящих-мігрантів – громадян України, які працюють за кордоном); превентивний метод (проведення політики превентивних заходів щодо запобігання нелегальним трудовим міграціям).

До методів протидії нелегальній міграції належать: метод взаємодії, метод спостереження, методи опитування, методи перевірки, методи проведення заходів: “мігрант”; “кордон”; “студент”; “трудова міграція”[5].

Отже, підводячи підсумок формам та методам міграційного контролю, важливо відзначити, що такі терміни, як “перевірка”, “огляд”, “опитування” та інші можуть одночасно розглядатись і як форма, і як метод міграційного контролю, хоча повна тотожність між ними відсутня. Підкреслимо, що у реальній дійсності форми і методи міграційного контролю використовуються не ізольовано, більшість методів здійснюються у правовій формі, шляхом видання

АНОТАЦІЯ

Проведено аналіз форм та методів міграційного контролю в Україні. Сформульовано поняття форм міграційного контролю в Україні, визначено їх ознаки. Надано визначення методів міграційного контролю, проведено їх класифікацію і докладно розглянуто кожний вид

SUMMARY

The analysis of the forms and methods of controlling migration in Ukraine. The notion of forms of migration control in Ukraine, define their characteristics. Courtesy determine migration control methods, their classification and thoroughly examined each type.

суб'єктом міграційного контролю відповідних нормативних чи індивідуальних правових актів, і є єдиним комплексом заходів, які мають єдину мету – встановлення міграційного правопорядку в Україні.

Література

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К.: Наук.думка, 2004. – 304с.
2. В.М. Гаращук Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ...док. юр. наук. : 12.00.07 / Володимир Миколайович Гаращук. – Харків, 2003. – 412 с.
3. В. Мурза Форми та методи державної контрольної-наглядової діяльності / В. Мурза // Публічне право. – 2013. – №2 (10). – С.110-115.

4. Музичук О.М. Види та форми контролю за діяльністю міліції / О.М. Музичук // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – №2 (49), – 98-104.

5. Порядок проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері : наказ МВС України Міністерства соціальної політики України, Міністерства науки і освіти України від 04.09.2013.- № 850/536/1226 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 80. – стор. 218.

6. Шорина Е. В. Контроль за діяльністю органів державного управління в СРСР / Е. В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – 301 с.

7. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.