

5. Айриева А. Формы государственного финансового стимулирования инвестиционной и инновационной деятельности в зарубежных странах / А. Айриева // Вестник Саратовского государственного технического университета. – 2009. – № 2. – Вып. 1. – С. 177–182.
6. Васильева Т. Проблеми і перспективи банківського інноваційного кредитування / Т. Васильева // Розвиток фінансово-кредитної системи України: здобутки, проблеми, перспективи : тези доповідей III Всеукраїнської науково-практичної конференції, 25–26 жовтня 2007 р. / відп. за вип. Б. Пшик. – Л. : ЛІБС УБС НБУ, 2007. – С. 127–129.
7. Кокорев В. Государственные гарантии: как разумное сделать легитимным / В. Кокорев // Вопросы экономики. – 2001. – № 4. – С. 53–57.
8. Власова І. Особливості фінансування інноваційної сфери в розвинених країнах / І. Власова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/port al /Soc _Gum/Vknteu/2009_1_2/5.pdf.
9. Курицкий А. Государственное стимулирование инновационных программ и проектов / А. Курицкий // Инновации. – 2004. – № 3. – С. 15–19.
10. Информация о системе инструментов денежно-кредитной политики Банка России [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cbr.ru/pw.aspx?file=/DKP/130913_13504271.htm.
11. Литвинова А. Развитие методов и инструментов государственного стимулирования инновационной деятельности в РФ / Ф. Литвинова, М. Парфенова // Государственный советник. – 2013. – № 3. – С. 46–57.
12. Кириллов К. Лизинг в деятельности малых инновационных предприятий / К. Кириллов // Инновационный менеджмент. – 2008. – № 8. – С. 41–44.
12. Бельский А. Разработка методик оценки эффективности сделок специализированного инновационного лизинга / А. Бельский // Управление общественными экономическими системами. – 2009. – № 2. – С. 3–15.
14. Вагизова В. Факторы, формы и способы обеспечения развития инновационной деятельности хозяйствующих субъектов / В. Вагизова // ПСЭ. – 2009. – № 5. – С. 21–25.
15. Посталюк М. Обеспечение и регулирование инновационных отношений в экономической системе / М. Посталюк. – Казань : Изд-во Казанского университета, 2003. – 191 с.
16. Чиж М. Факторинг как инструмент финансирования внешнеэкономической деятельности : дисс. ... канд. эк. наук : спец. 08.00.14 / М. Чиж. – СПб., 2005. – 184 с.

УДК 342.951

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

FORMS AND METHODS OF ENSURING ACTIVITY OF THE STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE

Колісник Н.І.,

*здобувач кафедри управління,
адміністративного права і процесу
та адміністративної діяльності*

Національного університету державної податкової служби України

У статті аналізується зв'язок між формами та методами, які використовуються в діяльності державних органів в цілому і в діяльності Державної міграційної служби України зокрема. Знайдено прогалини в законодавстві в сфері регулювання міграційних процесів та представлено напрями їх усунення. Запропоновані методи роботи, які підвищать ефективність діяльності Державної міграційної служби України.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, Державна міграційна служба України, форми та методи в сфері міграції, заходи адміністративного примусу в сфері міграції.

В статье анализируется связь между формами и методами, которые используются в деятельности государственных органов в целом и непосредственно в деятельности Государственной Миграционной службы Украины. Обнаружены пробелы в законодательстве в сфере регулирования миграционных процессов и представлено направления их устранения. Предложены методы работ, которые повысят эффективность деятельности Государственной миграционной службы Украины.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, Государственная миграционная служба Украины, формы и методы в сфере миграции, меры административного принуждения в сфере миграции.

In the article analyzes the relationship between forms and methods which are used in activity of government bodies as a whole, and, directly in activity of the State migration service of Ukraine. Problems in the sphere of regulation of migratory processes are found and are presented the directions of their elimination. Work methods which increase efficiency of the State migration service of Ukraine are offered.

Key words: migration, migration policy, The State migration service of Ukraine, forms and methods in the migration sphere, measures of administrative coercion in the migration sphere.

Постановка проблеми. Сьогодні міграція – це важливий аспект людського розвитку, оскільки кожен сьомий житель Землі є мігрантом (1 мільярд осіб). Міграція є потужним джерелом, здатним збільшити людський потенціал як мігрантів та територіальних громад, які їх приймають, так і тих територій, з яких виїжджають мігранти.

Міграція несе в собі позитивне навантаження для людського розвитку: завдяки міграціям людина може реалізувати одне з головних прав на свободу пересування та вибір місця проживання. Тому усунення обмежень може принести користь людському розвитку [1, с. 302-305].

Але ми повинні реально оцінювати те навантаження, яке несе поняття «міграція». На нашу думку, це процес, який може нести як позитивне, так і негативне наповнення для держави. Ми повинні розуміти, що міграція не може стати для країни панацеєю, вирішенням всіх проблем. Державі варто розробляти національні програми розвитку, рухатися вперед, використовуючи позитивну практику інших країн. Тому в контексті капіталізації вартості трудового потенціалу варто обирати такі методи та інструменти міграційної політики, які будуть сприяти ефективному розвитку людського капіталу [2, с. 92].

Стан дослідження. Питаннями вдосконалення правових і організаційних основ діяльності у сфері міграції у своїх наукових працях займалися західні дослідники цієї проблематики, зокрема Т. Хаммара, Г. Вербунга, Д. Коста-Ласку, Г. Венден Дідье та ін., російські вчені: О. Арбузкін, М. Богуславський, М. Вокуєв, О. Воробйова, Н. Гулієв, Ж. Зайончковська, В. Іонцев, А. Михайлов, В. Моїсеєнко, Г. Морозова, Г. Попов, Л. Рибаківський, І. Сізов, Б. Хорєв та ін., а також цілий ряд вітчизняних авторів: О. Бандурка, С.І. Братков, С. Бритченко, І. Вайнагія, О. Малиновська, В. Новік, Н. Нижник, В. Олєфір, О. Піскун, С. Пирожков, І. Прибиткова, С. Ратушний, Ю. Римаренко, О. Хомра, П. Чалий, М. Шульга та ін.

Втім питання функціонування Державної міграційної служби України є недостатньо вивченими у вітчизняній науці адміністративного права, що обумовлено невеликим часовим проміжком створення і діяльності зазначеної служби. Все це надає значущої актуальності дослідженню діяльності Державної міграційної служби України, зокрема аналізу існуючих методів та способів забезпечення діяльності Державної міграційної служби України та знайденню ціннісно-нових, які б сприяли ефективнішій роботі вказаного органу.

Мета статті – визначити форми правового регулювання міграційних процесів в Україні, методи та способи забезпечення діяльності Державної міграційної служби України.

Виклад основного матеріалу. Міграційна служба України як центральний орган у сфері міграційної політики держави відіграє важливе і незамінне місце. Даний орган спростив режим міграції населення, змінив розпорощеність державних органів, які відповідали за міграційні процеси, на системність і доступність в образі єдиного державного органу. Для

того, щоб визначити методи і способи, за допомогою яких можливо забезпечити діяльність Державної міграційної служби України на більш ефективному рівні та вивести її на європейську арену, потрібно розглянути та проаналізувати всі форми регулювання міграційних процесів, знайти в них недосконалість та запропонувати напрями вдосконалення.

Переходячи до викладу основних положень, відзначимо, що в найбільш загальному науковому змісті «форма» (лат. forma) – це зовнішній вираз, контуру предмета, зовнішній вираз сутності [3, с. 1417].

Загалом під формами розуміють зовнішній вияв конкретних дій, які провадяться публічною адміністрацією для реалізації поставлених перед ними завдань, вирізняючи чотири форми управлінської діяльності: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних адміністративних актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [4, с. 122].

Під формою державного регулювання міграційних процесів розуміють частину єдиної державної діяльності, спрямованої на досягнення конкретної мети із застосуванням разом зі звичайними і специфічними для цієї мети способів або методів впливу [5, с. 116].

Зокрема, В. Авер'янов під формами державного управління розумів відмінні за характером і наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [6, с. 277].

Залежно від характеру, змісту та юридичних наслідків застосування форми державного управління переділяють на правові та неправові. До правових форм здебільшого відносять такі: а) видання управлінських актів; б) вчинення інших юридично значущих управлінських дій; в) укладання адміністративно-правових договорів. Натомість до неправових відносять такі форми: а) здійснення організаційних заходів; б) матеріально-технічні операції. Останні мають допоміжне, обслуговувальне призначення [7, с. 64].

Варто наголосити, що від оптимального використання тих чи інших форм державного управління залежить ефективність діяльності Державної міграційної служби України щодо виконання покладених на неї завдань у цілому, а також у частині протидії адміністративним правопорушенням.

Державне регулювання міграційних процесів можна розбити на 15 форм, кожна з яких створює умови для досягнення конкретної мети, і у міру їх здійснення в сукупності вони і забезпечують функціонування держави у сфері міграції.

Цими формами державного регулювання міграційних процесів є: 1) створення нормативної бази для правового регулювання міграції, її потоків, облаштування мігрантів; 2) розробка Державної міграційної програми; 3) підготовка кадрів для роботи з мігрантами; 4) формування єдиного банку даних за існуючими потоками мігрантів; 5) створення моделі розвитку міграційних процесів з урахуванням особливостей соціально-економічного і політичного становища України; 6) виявлення районів, історично схильних до небезпечних міжнародних, міжрелігійних і соціальних вибухів на тери-

торії колишніх союзних республік СРСР та України; 7) здійснення державного імміграційного контролю для забезпечення державних інтересів України; 8) необхідність облаштування вимушених мігрантів; 9) сприяння поверненню репресованого населення; 10) допомога трудовим мігрантам; 11) формування міжрегіональної і сільсько-міської міграції в Україні; 12) міжнародна співпраця України у справах з міграції; 13) робота з неурядовими організаціями з питань міграції; 14) забезпечення необхідних санітарно-епідеміологічних умов відносно мігрантів; 15) фінансово-економічне забезпечення державного регулювання міграційних процесів.

Розвиток України як незалежної держави супроводжується бурхливими процесами інтеграції у міжнародну демократичну спільноту. Механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, що лишився у «спадщину» від Радянського Союзу, багато в чому не відповідає високим стандартам розвинених західноєвропейських держав. Наразі в Україні спостерігається оптимізація системи органів публічної адміністрації, перехід до нової доктрини «людиноцентризму» у взаємовідносинах людини і держави, оновлення форм і методів публічного адміністрування сферами суспільного життя, трансформація різноманітних державних установ.

Всі ці заходи спрямовано на зміцнення позицій України на світовій арені та формування позитивного іміджу нашої держави, чому, зокрема, сприяє оновлення законодавства і приведення його до стандартів і норм Європейського Союзу [8, с. 355].

Однією з найважливіших умов стабільного існування громадянського суспільства є створення ефективної нормативно-правової бази для правового регулювання міграції й облаштування мігрантів. Подібна база в Україні поволі, але формується.

Для досягнення поставленої мети – створення нормативної бази – слід розробити перелік нормативно-правових актів, необхідних для регулювання державної діяльності у сфері міграції. На сьогодні в цій сфері правову базу становлять Закони України «Про правовий статус іноземців», «Про імміграцію», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців».

Але практика застосування цих та інших нормативно-правових актів показала, що в них необхідно внести зміни та доповнення, тому що вони не повною мірою висвітлюють всі міграційні процеси та труднощі, пов'язані з ними.

Ми підтримуємо пропозицію Д. Ворони про доцільність розробки проектів законів України, які б дали змогу врегулювати всі проблемні питання в сфері міграції:

1) Кодекс законів України про міграцію в Україні, який послужить основою єдиного Кодексу правил поведіння з біженцями і вимушеними переселенцями;

2) про внутрішню міграцію населення України;

3) про соціальний захист трудових мігрантів.

Крім того, на нашу думку, необхідно додатково розробити проекти угод між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування про врегулювання питання щодо осіб, що шукають захисту в Україні.

Із формами тісно пов'язані методи діяльності ДМС України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців.

Під методами діяльності варто розуміти способи, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [9, с. 180].

На думку В. Авер'янова, методами державного управління є певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру і обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також особливостям керованих об'єктів [6, с. 298].

М. Небеська слушно зазначає, що використання органами внутрішніх справ конкретного методу залежить від рівня розвитку суспільства та його стану. Останнє пояснюється тим, що соціальні умови суспільства можуть стрімко змінюватись, при цьому змінюються форми і методи забезпечення громадського порядку і громадської безпеки органами внутрішніх справ.

Звичайно, перевага повинна надаватися методам переконання, оскільки лише через переконання людей у правильності вибору поведінки можливо створити соціальну, правову державу [10]. Всі ці методи також можна застосувати і в діяльності Державної міграційної служби України.

Серед адміністративних методів найбільш поширеними є методи переконання і примусу, що органічно поєднані між собою.

Сутність методу переконання полягає у впливі на свідомість і поведінку людей з метою формування у них правильних переконань, розуміння необхідності добровільно і сумлінно виконувати вимоги закону та інших правових норм, а зміст становить комплекс різноманітних конкретних заходів і засобів такого впливу [6, с. 4].

Серед форм реалізації цього методу в діяльності Державної міграційної служби України можна навести проведення роз'яснювальної роботи серед іноземців, роботу з громадськими організаціями.

Другим методом є метод примусу. На відміну від переконання, адміністративний примус чітко регламентований правовими нормами та застосовується, зазвичай, після переконання, якщо відповідні заходи не спричинили зворотній зв'язок та досягнення результатів, що були поставлені суб'єктом владних повноважень, тобто Державною міграційною службою України. Примусові заходи застосовуються до тієї частини учасників міграційних правовідносин, які порушують встановлені норми та правила і проявляються в застосуванні до них адміністративно-попереджувальних заходів, заходів адміністративного припинення або заходів адміністративного стягнення.

Ще одну групу заходів адміністративного примусу складають заходи адміністративного припинення. Такі заходи мають за мету припинення протиправної поведінки особи та усунення шкідливих наслідків. Державна міграційна служба України у своїй діяльності застосовує дві групи заходів адміністративного припинення: загального та спеціального призначення. Більшу групу становлять заходи адміністративного припинення загального призначення, якими є, наприклад, доставлення та адміністративне затримання осіб, які вчинили адміністративні правопорушення тощо (п. 7 ч. 2 ст. 262 КУпАП).

Заходи припинення спеціального призначення застосовуються у виняткових випадках, якщо іншими способами припинити протиправну поведінку неможливо, коли інші засоби адміністративно-примусового характеру не дали або не можуть дати позитивного результату.

Останньою групою є заходи адміністративної відповідальності, що застосовуються до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, і полягають у накладенні на них уповноваженими суб'єктами відповідних адміністративних стягнень (ст. ст. 16, 24, 222-2) [11].

Висновки. Підсумовуючи, можна сказати, що у своїй діяльності Державна міграційна служба Укра-

їни використовує різноманітні форми, методи і способи, обираючи та поєднуючи їх оптимально та виходячи з конкретної ситуації.

Особливу увагу у використанні тих чи інших форм і методів слід приділити дотриманню законності (зокрема внутрішнього і міжнародного міграційного законодавства) та діяльності в межах наданих повноважень.

У статті запропоновано перелік нормативно-правових актів у новій редакції, необхідних для регулювання суспільних відносин у сфері міграційних процесів. Правове регулювання міграційних процесів зовсім не обмежується діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, але сприяє також діяльності в цьому напрямі громадських об'єднань, що діють як в межах України, так і закордоном.

Належна організація діяльності Державної міграційної служби України сприятиме поліпшенню ситуації у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, зменшенню кількості правопорушень, що вчиняються іноземцями, стабілізації міграційної політики та вдосконаленню системи державного управління міграційними процесами відповідно до міжнародних стандартів у сфері реалізації прав людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дерій Ж., Зосименко Т. Міграційна мобільність та розвиток людського капіталу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/1814/1/Deriy.pdf>.
2. Мосьондз С. Зважена та ефективна міграційна політика – запорука забезпечення основних прав людини // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2002. – № 2. – С. 92–95.
3. Советский энциклопедический словарь : [ок. 80000 слов] / [И. Абашидзе, А. Азимов, А. Александров и др.] ; Гл. ред. А. Прохоров. – М. : Сов. энциклопедия, 1990. – 1632 с.
4. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та ін.] ; Ред. Ю. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
5. Мосьондз С. Становлення державної міграційної політики в Україні / С. Мосьондз, С. Саїв // Право України. – 2005. – № 11. – С. 114–118.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : У 2 т. / Ред. колегія : В. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 584 с.
7. Гончарук С. Основи адміністративного права України : [навч. посіб.] / С. Гончарук. – К., 2004. – 200 с.
8. Смілій І. Форми та методи діяльності державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців / І. Смілій // Публічне право. – 2013. – № 2 (10). – С. 355–361.
9. Колпаков В. Адміністративне право України : [підручник] / В. Колпаков. – 3-тє вид., стер. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
10. Небеська М. Умови реалізації методів органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки / М. Небеська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/socgum/pib/2011_1/PB-1/PB-1_33.pdf.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).