

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНТРОЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У МІГРАЦІЙНІЙ СФЕРІ

ACTUAL PROBLEMS OF CONTROL MIGRATION PROCEEDING

Кашульська К.О.,

*аспірант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

У статті досліджено нормативно-правове регулювання контрольного провадження у міграційній сфері в Україні. На підставі проаналізованих визначень сформульоване авторське визначення контрольного провадження. Особливу увагу приділено недолікам правового регулювання контрольного провадження у міграційній сфері в Україні. Запропоновано напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання у сфері міграції.

Ключові слова: контрольне провадження, контрольно-міграційне провадження, суб'єкти контрольно-міграційного провадження, стадії контрольно-міграційного провадження.

В статье исследовано нормативно-правовое регулирование контрольного производства в миграционной сфере в Украине. На основании проанализированных определений сформулировано авторское определение контрольного производства. Отдельное внимание уделено недостаткам правового регулирования контрольного производства в миграционной сфере в Украине. Предложены направления совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции.

Ключевые слова: контрольное производство, контрольно-миграционное производство, субъекты контрольно-миграционного производства, стадии контрольно-миграционного производства.

In the articles explores the legal regulation control proceedings in the area of migration in Ukraine. Based on the analyzed definitions, the propose authors definition control of the proceedings. Special attention is paid to the deficiencies of legal regulation control proceedings in the area of migration in Ukraine. Directions improvement of legal regulation in the sphere of migration.

Key words: control proceedings, control migration procedure, subjects control immigration proceedings, stage control immigration proceedings.

Актуальність теми. Правова природа та сутність контролю розкривається через відповідну функцію будь-якої держави, адже контроль (так само, як і контрольне провадження), як вірно зазначає А.В. Матвійчук, є одним із основних способів забезпечення законності і дисципліни в будь-якій сфері державного управління [1, с. 87]. Окрім цього, контроль забезпечує результативну роботу державного апарату, мотивує законну поведінку як службовців державного апарату, так й інших суб'єктів контрольної діяльності незалежно від форм власності. В свою чергу, контрольні провадження були та залишаються тим ефективним інструментом, за допомогою яких держава здійснює нагляд (контролює) відповідних суб'єктів. Контрольне провадження у міграційній сфері привертає до себе зосереджену увагу з боку науковців. Це, на нашу думку, є цілком закономірним, адже відсутність контролю у міграційному провадженні, наявні недоліки та суперечливість законодавчого регулювання цієї діяльності призводять до низької ефективності діяльності суб'єктів державного управління у сфері міграції та навіть правопорушення з боку посадових осіб цих органів. Відповідно, подолання зазначених недоліків законодавчого регулювання у міграційній сфері є запорукою дотримання порядку контрольно-міграційного провадження. Наявність прогалин у законодавчому регулюванні контрольного провадження у міграційній сфері визначає необхідність опрацювання в пер-

шу чергу теоретичної моделі такої діяльності, на підставі якої стає можливим формулювання пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства.

Проблемам контрольних проваджень присвятили свої дослідження науковці різних періодів: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєв, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.М. Горшеньов, Я.Л. Іваненко, А.П. Коренєв, В.М. Манохін, Б.М. Лазарєв, Д.В. Лученко, В.І. Новосьолов, Р.С. Павловський, А.О. Селіванов, Г.І. Петров, В.Д. Сорокін, Ю.О. Тихоміров, Р.І. Халфіна, В.В. Цветков, В.Є. Чіркин, Ю.С. Шемшученко, К.В. Шоріна та ін. У дисертаційному дослідженні Я.Л. Іваненко були проаналізовані загальні питання сутності і змісту неюрисдикційних проваджень, серед яких виділене контрольне провадження [2].

Проте дослідження правової природи контрольно-міграційного провадження з урахуванням новітнього законодавства України, на жаль, не знайшло належного опрацювання серед науковців.

Метою даної статті є дослідження актуальних проблем контрольного провадження у міграційній сфері, а завданням – визначення сутності контрольного провадження та статус суб'єктів контрольно-міграційного провадження з урахуванням вимог чинного законодавства України. При цьому аналіз контрольного провадження у міграційній сфері потребує детального висвітлення таких загальнотеоретичних категорій, як «контроль», «контрольне

провадження», «стадії процедури», «суб'єкт права», «учасник процесу», «адміністративна процесуальна правосуб'єктність», а також аналізу чинного законодавства, що регламентує міграційну діяльність з метою встановлення тих сфер цієї діяльності, які можуть і мають бути предметом контролю. Висвітлення означених категорій та досягнення мети статті передбачає проведення змістовного теоретичного та аналітичного дослідження і виходить певною мірою за межі однієї статті. Проте можливим вбачається аналіз основних питань, що стосуються насамперед категорій «контроль», «контрольне провадження», «стадії процедури», «суб'єкт права».

Наукова новизна статті полягає у комплексному аналізі теоретичних та нормативних аспектів у сфері контрольно-міграційного провадження, формулювання авторського визначення «контрольно-міграційне провадження» та пропозиції удосконалення чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Сутність контролю у адміністративному праві найчастіше розкривається через спостереження та перевірку розвитку суспільної системи та усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [3, с. 351–352]. Як вірно зазначає О.В. Анпілогов, контроль в управлінській діяльності виступає її невід'ємною складовою, а його здійснення дозволяє гарантувати виконання завдань [4, с. 52]. О.Ф. Андрійко зазначає, що сутність державного контролю полягає в отриманні інформації про процеси, що відбуваються у суспільстві, застосуванні визначених і закріплених нормативно-правовими актами засобів для запобігання, припинення неправомірних рішень, порушень і чітких правових норм [5, с. 50]. В.М. Гаращук визначає контроль як сукупність дій щодо спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб [6, с. 54]. Таким чином, контроль представляє собою певну сукупність дій, яким властивий процедурний характер та яка має на меті встановлення відповідності фактичного дотримання об'єктом контролю нормативних приписів, які регулюють відповідну сферу суспільних відносин.

Дослідження сутності контрольного провадження неможливе, на наш погляд, без чіткого розуміння його місця у системі права, розуміння правової природи. Аналіз поглядів науковців на місце контрольного провадження у системі права дозволяє виокремити два основні підходи: 1) прибічники розгляду адміністративного процесу, в широкому його розумінні, які відносять контрольне провадження

до системи адміністративного процесу (О.Ф. Андрійко, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Горшенев, А.П. Коренев, В.М. Манохін, В.І. Новосолов, Р.С. Павловський, Г.І. Петров, В.Д. Сорокін, М.М. Тищенко, О.М. Якуба, та ін.); 2) прибічники визначення адміністративного процесу, в вузькому сенсі, як діяльності виключно юрисдикційного характеру, яка пов'язана з розглядом адміністративних справ судами різних інстанцій.

Розглянемо позиції науковців більш детально. Ю.П. Битяк і В.В. Зуй вказують, що адміністративний процес – це відповідна процедура, що відбувається в рамках, встановлених процесуальними правовими нормами, а їх сукупність становить провадження. Сукупність різних видів проваджень складає, в свою чергу, адміністративний процес [7, с. 165]. За переконанням В.М. Горшенєва, вся діяльність адміністративних органів держави повинна бути організована так, щоб її результати досягалися ефективно, швидко та з максимальною зручністю для всіх, кого це стосується. Це можливо тоді, коли існують досконалі правила, які визначають всю процедуру такого роду діяльності. Таким чином, зрозуміло, що процедурно-процесуальні форми та норми, які їх регламентують в галузі позитивної (а не правоохоронної) діяльності органів держави, мають не менш важливе значення, ніж в галузі юрисдикційній [8, с. 209]. Окрім цього, адміністративний процес поєднують із здійсненням функцій державного управління Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, В.А. Лорія, В.Д. Сорокін та ряд інших вчених [9 с. 92; 10, с. 67–68; 11, с. 27–28; 12, с. 128–129; 13, с. 184]. Д.М. Бахрах вказує на те, що адміністративний процес є видом юридичного процесу і наділений всіма властивими останньому ознаками. При цьому адміністративний процес слід розглядати як такий, що включає в себе різновиди процесів підпорядкованого порядку, елементи, які містять динаміко-часову та предметну характеристики (процесуальні стадії, процесуальні провадження), а також характеристику відповідної атмосфери розгляду справи (процесуальний режим) [14, с. 128]. На думку Д.В. Лученко, визначення процесу, в широкому розумінні, є більш обґрунтованим і навіть корисним, оскільки створює передумови для процесуальної регламентації не тільки юрисдикційної діяльності низки державних органів, але й таких важливих «позитивних» видів діяльності держави, як, наприклад, нормотворчість і контроль [15, с. 30–46].

Прибічники другої групи зводять розуміння терміну «адміністративний процес» к діяльності, яка пов'язана виключно із розглядом справ судами адміністративної юрисдикції. Так, наприклад, В.О. Тарасов переконаний, що процесуальна форма діяльності більш характерна для судових органів. Діяльність інших державних органів, як правоохоронна, так і оперативно-виконавча, містить лише деякі риси процесу, і тут правильно говорити не про процес, а про процедуру в їх діяльності. Між поняттями «процес» і «процедура» різниця не тільки в термінології, а й у тій формі, в якій підлягає розв'язанню конкретна справа. Процедура – це тільки початкова форма

урегульованості в діяльності відповідних органів, яка за наявності об'єктивної необхідності може перерости у форму, яка називається процесом. Якщо допустити змішування питань, які розглядаються, то знецінюється поняття «процес» у тому соціальному, юридичному сенсі, який історично склався в законодавстві, на практиці і в науці [16, с. 40–41].

Н.Г. Саліщева трактувала дефініцію адміністративного процесу як регламентовану законом діяльність щодо розв'язання спорів, які виникають між сторонами адміністративних правовідносин, що не перебувають між собою у відносинах службової підлеглості, а також із застосування заходів адміністративного примусу, відносячи при цьому розгляд інших справ до адміністративного провадження [17, с. 13–16]. Лише порядком застосування заходів адміністративного примусу обмежував термін «адміністративний процес» і А.В. Самойленко [18, с. 11]. Прибічником вузького розуміння змісту поняття «адміністративний процес» є і А.В. Матвійчук [1, с. 90].

Таким чином, прибічники вузького розуміння юридичного процесу, розглядаючи його у якості юрисдикційної діяльності уповноважених суб'єктів, інтерпретують правотворчу та правозастосовну діяльність державних органів та їх посадових осіб як таку, що існує поза межами адміністративного процесу. Ця точка зору, на нашу думку, повністю відповідає не тільки теоретичній суті адміністративного процесу, а й законодавчій термінології, яка існує на сьогоднішній день. Зокрема, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства [19], адміністративний процес – це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Адміністративне судочинство, п. 4 ч. 1 ст. 3 цього ж Кодексу, визначає, як «діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом». Як вірно зазначає А.В. Матвійчук, «не будь-який процес (алгоритм) можна називати процесом юридичним, в тому числі адміністративним. А контрольне провадження, хоч і передбачено нормами права, є визначеною процедурою в рамках діяльності державних органів» [1, с. 90]. Відповідно, правова природа контрольного провадження повинна визначатися через врегульовану адміністративними нормами процедуру, з чітко визначеною формою та змістом, основною метою якої є дотримання визначеного правопорядку як об'єктами контролю, так і контролюючими суб'єктами.

Контрольно-міграційне провадження є динамічним та циклічним процесом, оскільки здійснюється у процесуальній формі через зовнішній вияв сукупності певних стадій – послідовних контрольних дій і процедур, встановлених законодавством. Циклічність стадій контрольного провадження проявляється у тому, що певні операції та дії контрольного провадження періодично повторюються у часі і послідовно змінюють одна одну. Їх сукупна структура відображує якісний розвиток контрольного провадження у просторі і передусім у часі. Стадії провадження у науці адміністративного права визначають як відносно відмеж-

овану, виділену в часі й логічно пов'язану сукупність процесуальних дій (процедур), які відрізняються колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами [3, с. 488]. Д.В. Лученко зазначає, що стадія контрольного процесу може бути визнана автономною за умови додержання низки умов: а) поряд із загальними завданнями, що властиві контрольному процесу в цілому, кожна окрема стадія повинна характеризуватися своїми особистими завданнями, які відрізняються від завдань інших стадій (невиконання цих завдань перешкоджає подальшому нормальному продовженню процесу); б) необхідно, щоб стадія була неминучою, об'єктивно зумовленою в цьому процесі; в) положення та повноваження суб'єктів на кожній самостійній стадії має відрізнятися від положення та повноважень суб'єктного складу інших стадій; г) кожна наступна стадія є контрольною по відношенню до попередньої; д) кожна самостійна стадія повинна являти собою сукупність процесуальних дій та відносин, встановлених законом, завершуватися прийняттям рішення та закріплюватися у відповідному правовому акті; е) на окремих стадіях контрольного процесу діють різні режимні характеристики: принципи контрольної діяльності, контрольні-процесуальні гарантії, способи та методи контролю [15, с. 81–82]. Науковець пропонує виділяти три види стадій контролю: 1) стадії функціонального характеру; 2) стадії логічної послідовності; 3) стадії організації процесу контролю [15, с. 86]. Інший підхід пропонує О.М. Хольченков і виділяє такі стадії контрольного провадження: 1) інформаційну; 2) аналітичну; 3) оскарження (факультативна); 4) виконання рішення [20, с. 86]. Як бачимо, пропозиція О.М. Хольченкова є більш прикладною, що пояснюється сферою дослідження науковця, а саме контрольним провадженням податкової міліції; тоді як праця Д.В. Лученко присвячена окремим сферам суспільної діяльності. Я.Л. Іваненко у процесі дослідження адміністративних неюрисдикційних проваджень приєдналася до точки зору О.М. Хольченкова [2, с. 65, 70]. Цікавою вбачається позиція О.Ф. Андрійко, яка виокремлює наступні стадії контрольного провадження: а) вибір об'єкта, визначення мети і прийомів контролю; визначення кола контролюючих суб'єктів, що будуть брати участь у здійсненні перевірок та узгодженні їхніх дій; б) прийняття рішення про проведення контролю з остаточним визначенням органів, що будуть задіяні при проведенні контрольних перевірок; в) ознайомлення з інформацією про об'єкт контролю, повідомлення про час його проведення; г) прийняття рішення за результатами контролю, інформування про фактичний стан об'єкта контролю відповідних органів, підготовка пропозицій та рекомендацій; д) виконання рішень, прийнятих за результатами перевірки [5, с. 99]. Питання виділення стадій контрольної діяльності в літературних джерелах характеризується відсутністю єдності думок науковців з цього приводу. Різницю у підходах можливо пояснити тим, що в юридичній науці виділяються такі стадії: а) стадії логічної послідовності (вивчення та узагальнення фактичних обставин справи, їх юридична кваліфікація та винесення рішення у справі);

б) стадії функціонального призначення (проявляються в конкретних видах процесу, коли враховуються безпосередня функція того або іншого етапу, коло суб'єктів, які беруть у ньому участь, та їх повноваження). У науковій літературі також виділяють стадії організації процесу контролю [6, с. 88]. В.М. Гарашук виокремлює наступні стадії організації процесу контролю, які розділяє на три стадії: а) підготовча, на якій проводиться вибір об'єкта контролю; визначаються предмет контролю (встановлюється, що слід перевірити) та засіб здійснення контролю; підбираються (призначаються) особи, які будуть здійснювати контроль; складаються плани його проведення; б) центральна (або аналітична), на якій проводиться збирання та обробка інформації, яка аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, який перевіряється, оскільки інформація, отримана від його керівництва та з інших джерел, часто не співпадає; в) підсумкова (заключна), до якої належать такі дії: прийняття рішень за підсумками контролю; доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; наступний контроль за виконанням рішень, що прийняті за підсумками контролю. Крім того, вказаний автор зазначає, що стадії-дії при проведенні контролю не завжди наявні в повному обсязі. Наприклад, не завжди результати контролю необхідно доводити до відома громадськості або правоохоронних органів (але завжди до відома зацікавлених осіб) [6, с. 87–88].

В.М. Горшеньов при розгляді контрольно-процесуальних стадій виділив: по-перше, стадії логічної послідовності в контрольному процесі: а) встановлення фактичних обставин справи, куди належать операції, пов'язані з аналізом фактичних даних, доказом їх повноти та вірогідності; б) вибір та аналіз норм, у випадках, коли операції пов'язані з дослідженням юридичних норм, встановленням їхньої юридичної сили та ін.; в) вирішення справи, виражене в акті застосування права; по-друге, стадії функціонального характеру: а) організаційно-підготовча стадія; б) стадія встановлення фактичних обставин справи, аналіз фактів; в) стадія розробки та прийняття рішення, рекомендацій або інформування компетентних органів про свої висновки та приписи з удосконалення діяльності підконтрольних об'єктів; г) стадія перевірки виконання рішення, прийнятого за результатами контролю [8, с. 160–167].

На нашу думку, пропозиція В.М. Гарашука відносно класифікації стадій є найбільш оптимальною та такою, що відповідає сутності контрольно-міграційного провадження. При цьому слід зазначити: кожному виду адміністративних проваджень притаманні власні стадії, зміст яких не повторюється в інших видах. Саме тому через стадії, їх аналіз характеризується адміністративне провадження. Відсутність хоча б однієї із стадій відповідного контрольного провадження не лише негативно впливає на кінцеву результативність всієї контрольної діяльності, а й взагалі позбавляє її можливості досягти поставленої мети.

Таким чином, стадії контрольно-міграційного провадження – це зумовлені логікою процесуальної діяльності відносно автономні процесуальні дії (операції) суб'єктів провадження, які послідовно замінюють одна одну й об'єднані метою провадження.

Застосування наукового підходу відносно дослідження контрольно-міграційного провадження, на нашу думку, доцільно проводити, спираючись на позицію А.О. Селіванова, який пов'язує сприйняття процесуальної форми у широкому розумінні із реалізацією демократичних принципів державного управління [21, с. 146]. З урахуванням того, що контроль, за твердженням О.Ф. Андрійко, представляє собою одну із функцій державних органів, то процесуальна форма контролю у міграційній сфері пов'язана із реалізацією демократичних принципів управління міграцією, на яких ґрунтується і контрольна діяльність. З урахуванням цього слід підтримати позицію В.К. Колпакова, який у процесі дослідження контрольного провадження у сфері нотаріату виділяв дві складові відповідних контрольних відносин – матеріальну та процесуальну, які «стосуються як контролю організації системи нотаріату, так і контролю за законністю вчинення суб'єктами нотаріальної діяльності нотаріальних дій» [22, с. 63]. Відповідно, вірним вбачається висновок про необхідність виокремлення контролю організації системи міграції в Україні та контролю законності дій суб'єктів контрольно-міграційного провадження. Таким чином, контрольно-міграційне провадження – це формально-визначений комплекс дій щодо встановлення відповідності (або невідповідності) організації системи міграції та діяння суб'єктів міграційного провадження законодавчо встановленим приписам. До ознак контрольно-міграційного провадження доцільно, на нашу думку, віднести: а) формальну визначеність; б) законодавчу урегульованість правосуб'єктності суб'єктного складу контрольно-міграційного провадження; в) предмет контрольно-міграційного провадження складає організація міграції в Україні та дотримання суб'єктами міграційного провадження вимог законодавства про міграцію; г) стадійність контрольно-міграційного провадження.

Формальна визначеність контрольно-міграційного провадження та вимога до суб'єктів міграційного провадження діяти у строгій відповідності до закону забезпечується заходами юридичної відповідальності. Порушення особливої процесуальної форми контрольно-міграційного провадження тягне за собою передбачену законом відповідальність. Зазначене є суттєвою гарантією прав та свобод суб'єктів міграційного провадження, адже контроль завжди пов'язаний із певним втручаннями у діяльність підконтрольного об'єкту.

Дослідження суб'єктного складу контрольно-міграційного провадження потребує, на нашу думку, визначення таких категорій, як «суб'єкт права», «учасник», «суб'єкт контрольно-міграційного провадження», «правосуб'єктність». С.І. Архипов, досліджуючи категорію «суб'єкт права», говорить про правову абстракцію, яка безпосередньо пов'язана із

категоріями «фізичні особи» (тобто особи, що реально існують) та «юридичні особи» (сукупність людей, певне майно, майновий та людський конгломерат) [23, с. 7–8]. О.В. Кузьменко визначає суб'єктом адміністративного процесу носія прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, здатного надати права щодо процесуальної діяльності реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. При цьому, зазначаючи про таку категорію, як «учасник», вчений говорить про реально існуючого індивіда адміністративного процесу [24, с. 176]. Суб'єкт контрольно-міграційного провадження володіє відповідною адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю. С.І. Архипов, аналізуючи сутність та зміст поняття «суб'єкт права», цілком влучно розглядає «правоздатність» і «дієздатність» як два найважливіших етапи, стадії розвитку правосуб'єктного зв'язку, що встановлюється на основі норм, які регулюють правосуб'єктність. Вчений зазначає, що правосуб'єктність існує з моменту виникнення суб'єкта права (входження особи до правової системи) та в основному до його припинення (смерті фізичної особи, визнання її померлою, ліквідації чи реорганізації юридичної особи) [23, с. 130–132]. С. Алексєєв вказував про те, що правосуб'єктність є первинною ланкою конкретизації юридичних норм, у якій визначається загальне юридичне становище суб'єкта – суб'єкти знаходяться в тих чи інших відношеннях один з одним [25, с. 277, 279]. Перелічені висновки науковців цілком можуть бути використані щодо характеристики суб'єктів контрольно-міграційного провадження. В той же час адміністративно-процесуальна правосуб'єктність характеризується певною специфікою через те, що у сфері міграції чітко законодавчо визначено статус кожного суб'єкта провадження, а суб'єкт наділений організаційно-розпорядчими повноваженнями. З урахуванням того, що категорія «суб'єкт» розглядається в широкому сенсі як особа (фізична чи юридична), що наділена певними правами і обов'язками та здатна їх реалізовувати у контрольних правовідносинах, адміністративну процесуальну правосуб'єктність суб'єктів контрольно-міграційного провадження доцільно розглядати у широкому та вузькому розумінні. Якщо у широкому розумінні правосуб'єктність властива як потенційному, так і реальному суб'єкту контрольно-міграційного провадження, то у вузькому сенсі зазначена категорія пов'язується із реальним суб'єктом у сфері міграції. Таким чином, суб'єктом контрольно-міграційного провадження є фізична чи юридична особа – носій прав та обов'язків щодо здійснення контролю у сфері міграції, здатна ці права та обов'язки реалізовувати за наявності певних умов та підстав, встановлених законодавством. Учасник вказаного провадження є його реально існуючою особою (фізичною чи юридичною), яка реалізує права та покладені обов'язки у контрольних процесуальних відносинах щодо міграції. У широкому розумінні, адміністративно-процесуальну правосуб'єктність у контрольно-міграційному провадженні доцільно назвати ті

органи державної влади, діяльність яких пов'язана із здійсненням контрольних дій у сфері міграції. У вузькому розумінні адміністративно-процесуальна правосуб'єктність у контрольно-міграційному провадженні відноситься до безпосередніх учасників такого провадження.

Центральним суб'єктом контрольно-міграційного провадження є Державна міграційна служба України (далі – ДМС України). Процес створення ДМС розпочався в Україні ще у 2002 р., коли у Плані дій «Україна – ЄС» в сфері юстиції та внутрішніх справ, у розділі «Міграція і притулок», було зафіксовано завдання України створити міграційну службу, яка б взяла на себе розробку всього комплексу завдань, які стоять перед українською міграційною політикою. У 2009 р. була проведена спроба створення Державної міграційної служби відповідно до Постанови КМУ № 643 «Про утворення Державної міграційної служби України» від 24 червня 2009 р. [26], яка втратила чинність 16 липня 2010 р. згідно з Постановою КМУ № 559 «Деякі питання державного управління у сфері міграції» від 7 липня 2010 р. [27], відповідно до якої нещодавно створена служба була ліквідована. 06 квітня 2011 р. Президент України видав Указ № 405 «Питання Державної міграційної служби України» [28], яким було затверджено Положення про Державну міграційну службу України (далі – Положення). У свою чергу, 15 червня 2011 р. Кабінетом міністрів України було прийнято Постанову № 658 «Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби» [29]. ДМС України, як суб'єкт контрольно-міграційного провадження, у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства внутрішніх справ України, іншими актами законодавства України, дорученнями Президента України та міністра тощо. Цей орган входить до системи органів виконавчої влади та має головним завданням реалізацію державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. З урахуванням існуючих на сьогоднішній день активних євроінтеграційних процесів у нашій державі слід зазначити, що нормативна база діяльності ДМС України знаходиться на стадії формування та постійного удосконалення. Не досить вірним є, на наш погляд, перерахування у Положенні завдань ДМС України щодо «реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів». Адже біженці та інші визначені законодавством мігранти також є фізичними особами, відносно яких ДМС України здійснює реєстрацію їх місця перебування або проживання. Окрім цього, на наше переконання, нормативне відображення повинні отримати завдання ДМС України саме стосовно контрольно-міграційного провадження (імміграції та еміграції, протидії нелегальній міграції, контроль трудової міграції, реєстрації місця перебування або проживання фізичних осіб біженців та інших категорій мігрантів,

притягнення до адміністративної відповідальності правопорушників). Виконання завдань ДМС України щодо контрольного-міграційного провадження безпосередньо пов'язано із співпрацею з правоохоронними органами. Зокрема, діяльність ДМС України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України. Відповідно до Указу Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405 «Питання Державної міграційної служби України» [28], в системі Міністерства внутрішніх справ України було створено підрозділ міліції міграційного контролю загальною граничною чисельністю 1500 одиниць, який функціонально підпорядковано Державній міграційній службі України. Структура, штатний розпис та кошторис підрозділу міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України затверджується міністром внутрішніх справ України за погодженням з головою Державної міграційної служби України. Зазначена норма потребує, на нашу думку, додаткового опрацювання, оскільки виникає багато як теоретичних, так і практичних запитань співвідношення компетенції співробітників підрозділу міліції міграційного контролю та співробітників міліції в аспекті застосування заходів фізичного впливу та спеціальних засобів. Таким чином, ДМС України як центральний суб'єкт контрольного-міграційного провадження поєднує в собі як наглядові, так і контрольні функції. При цьому контрольне провадження, як вірно зазначає О.В. Кузьменко, необхідно відрізнити від наглядового провадження. При цьому вона зазначає, що деякі вчені взагалі відкидають доцільність виділення контрольних проваджень як самостійного виду адміністративного процесу [30, с. 258]. Дійсно, деякі вчені вживають термін «нагляд» та «контроль» як синоніми [8, с. 17]. О.В. Кузьменко також вперше сформулювала підстави для розрізнення нагляду та контролю в діяльності державних органів. Такими підставами нею було визначено: спосіб організуючого впливу на правовідносини піднаглядного органу, основна мета реалізації, можливість застосування заходів примусу, організаційна підпорядкованість об'єктів та дискретність здійснення нагляду [30, с. 258]. Деякі критерії розрізнення контрольних та наглядових проваджень визначила С.В. Івчук, характеризуючи нагляд як окремий вид адміністративного провадження, який також має свої стадії, що відрізняються від контрольних проваджень. Ознаки, за допомогою яких контрольні провадження виокремлюються від наглядових проваджень, за думкою вченої, це порушення питання про проведення провадження, власне проведення перевірки, підведення підсумків та усунення недоліків, які виявлені під час проведення контролю [31, с. 71]. Таким чином, в літературі немає чіткого та одноставного розмежування наглядового та адміністративного провадження. Однак, на нашу думку, таке розмежування вкрай важливе, адже деякі органи публічної влади (наприклад, прокуратура) поєднують в собі як функції контролю, так і функції нагляду. Контрольні та наглядові провадження доцільно розглядати як окремі види неконфліктних адміністративних

проваджень, що проводяться за різними стадіями. Контрольні провадження спрямовані на перевірку дотримання та виконання нормативно встановлених завдань, планів та рішень, тоді як наглядові провадження спрямовані на виявлення загальних недоліків у питаннях охорони життя і здоров'я людей, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності, рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання, невтручання органів державного нагляду у статутну діяльність суб'єктів господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону, меж відповідальності органів держави за шкоду, заподіяну громадянам, юридичним і фізичним особам внаслідок порушення вимог законодавства [32, с. 206].

Висновки. Контроль представляє собою певну сукупність дій, яким властивий процедурний характер та яка має на меті встановлення відповідності фактичного дотримання об'єктом контролю нормативних приписів, які регулюють відповідну сферу суспільних відносин. Правова природа контрольного провадження, на нашу думку, повинна визначатися через врегульовану адміністративними нормами процедуру, з чітко визначеною формою та змістом, основною метою якої є дотримання визначеного правопорядку як об'єктами контролю, так і контролюючими суб'єктами.

Контрольно-міграційне провадження є динамічним та циклічним процесом, оскільки здійснюється у процесуальній формі через зовнішній вияв сукупності певних стадій – послідовних контрольних дій і процедур, встановлених законодавством. Відповідно, контрольного-міграційного провадження – це формально визначений комплекс дій щодо встановлення відповідності (або невідповідності) організації системи міграції та діяння суб'єктів міграційного провадження законодавчо встановленим приписам. До ознак контрольного-міграційного провадження доцільно віднести: а) формальну визначеність; б) законодавчу урегульованість правосуб'єктності суб'єктного складу контрольного-міграційного провадження; в) предмет контрольного-міграційного провадження складає організація міграції в Україні та дотримання суб'єктами міграційного провадження вимог законодавства про міграцію; г) стадійність контрольного-міграційного провадження.

Суб'єктом контрольного-міграційного провадження є фізична чи юридична особа – носій прав та обов'язків щодо здійснення контролю у сфері міграції, здатна ці права та обов'язки реалізовувати за наявності певних умов та підстав, встановлених законодавством. Учасник вказаного провадження є його реально існуючою особою (фізичною чи юридичною), яка реалізує права та покладені обов'язки у контрольних процесуальних відносинах щодо міграції.

ДМС України здійснює як наглядові, так і контрольні функції у сфері міграції, які необхідно відрізнити. Подальше дослідження нормативного регулювання функцій та завдань цього суб'єкта контрольного-міграційного провадження потребує більш глибокого аналізу та є перспективним напрямком наукового дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Матвійчук А.В. Щодо правової природи контрольних проваджень / А.В. Матвійчук // Європейські перспективи. – 2010. – № 1. – С. 87–91.
2. Іваненко Я.Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / Я.Л. Іваненко ; Київський міжнародний університет. – К., 2011. – 213 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2-х т. Т. 1 / Ред. кол. : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юридична думка, 2007. – 592 с.
4. Анпілогов О.В. Місцеві державні адміністрації як суб'єкти державного контролю: проблеми правореалізації та шляхи їх вирішення / О.В. Анпілогов // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 1. С. 52–54.
5. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : [монографія] / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
6. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : [монографія] / В.М. Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
7. Битяк Ю.П. Административное право Украины (Общая часть) : [учеб. пособ.] / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Х. : Одиссей, 1999. – 224 с.
8. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 256 с.
9. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права / Ю.М. Козлов. – М. : Изд-во МГУ, 1967. – 160 с.
10. Коренев А.П. Кодификация советского административного права / А.П. Коренев. – М. : Юрид. лит., 1970. – 134 с.
11. Лория В.А. Административный процесс и его кодификация / В.А. Лория. – Тбилиси : Изд-во Тбилис. ун-та, 1986. – С. 27–28.
12. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1972. – 240 с.
13. Адміністративне право України / За ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 526 с.
14. Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. – М., 1993. – 301 с.
15. Лученко Д.В. Контрольне провадження : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / Д.В. Лученко. – Х., 2003. – 180 с.
16. Тарасов В.А. Охрана прав граждан в пенсионном обеспечении / В.А. Тарасов. – М. : Изд-во МГУ, 1978. – 104 с.
17. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 108 с.
18. Самойленко А.В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка : автореф. дис. ... к. ю. н. / А.В. Самойленко. – К., 1971. – 20 с.
19. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст.446 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
20. Хольченков О.М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / О.М. Хольченков. – Х., 2005. – 183 с.
21. Селіванов А.О. Верховенство права в Конституційному правосудді: Аналіз конституційної юрисдикції / А.О. Селіванов. – Харків : Акад. прав. наук України, 2006. – 400 с.
22. Колпаков В.К. Поняття контрольного провадження у сфері нотаріату // Юридичний вісник. – 2013. – № 1(26). – С. 61–64.
23. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование / С.И. Архипов. – СПб. : Пресс, 2004. – 469 с.
24. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
25. Алексеев С.С. Проблемы теории права: основные вопросы общей теории социалистического права : [курс лекцій] : в 2 т. Т. 1 / С.С. Алексеев. – Свердловск : Изд-во Свердловск. юрид. ин-та, 1972. – 396 с.
26. Про утворення Державної міграційної служби України : Постанова КМУ № 643 від 24 червня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643-2009-%D0%BF>.
27. Деякі питання державного управління у сфері міграції : Постанова КМУ № 559 від 7 липня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/559-2010-%D0%BF>.
28. Питання Державної міграційної служби України : Указ Президента України № 405 від 6 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>.
29. Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби : Постанова КМУ № 658 від 15 червня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/658-2011-%D0%BF>.
30. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... д. ю. н. : спец. 12.00.07 / О.В. Кузьменко. – К., 2006. – 402 с.
31. Івчук С.В. Неконфліктні провадження в адміністративному процесі : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / С.В. Івчук. – К., 2012. – 208 с.
32. Євчук Т.В. Щодо розрізнення контрольних і наглядових проваджень у діяльності прокуратури України / Т.В. Євчук // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 204–207.