



**Ігор Смілий,**

ад'юнкт кафедри адміністративного права  
та адміністративної діяльності ОВС  
Дніпропетровського державного університету  
внутрішніх справ

УДК № 351.7563

## ***Форми та методи діяльності державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців***

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 (далі – ЄС). Тож виникає проблема переформатування діяльності різноманітних державних інституцій відповідно до вимог сьогодення. Особливо важливою вбачається сфера міграції з таких причин: а) географічне розташування України між державами ЄС та менш розвиненими країнами Східної Європи; б) недосконалість міграційної політики України; в) проведення в Україні масових заходів міжнародного рівня, що сприяє наповненню держави іноземцями; г) недостатня обізнаність іноземців у вітчизняному законодавстві, що, як наслідок підвищує ризик його порушення.

Чільним суб'єктом у цій сфері є Державна міграційна служба (далі – ДМС) України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується

Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України. ДМС України входить до системи органів виконавчої влади та утворена для реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [1].

Проблеми міграційної сфери досліджували у своїх працях вітчизняні фахівці в галузі права: О. О. Бандурка, С. І. Братков, Д. В. Голобородько, С. М. Кременчуцький, О. В. Кузьменко, С. Г. Кривчук-Новак, Т. П. Мінка, О. І. Савченко, О. П. Сікорський, Н. П. Тиндик, О. М. Шевченко та ін.

Втім, питання функціонування ДМС України є недостатньо вивченими у вітчизняній науці адміністративного права, що обумовлено невеликим часовим проміжком створення і діяльності зазначеної служби. Все це надає невідкладної актуальності дослідженням ДМС України, зокрема запобіганню і протидії порушенням міграційного законодавства.

Метою статті є дослідження форм і методів діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців.

Переходячи до викладу основних положень, відзначмо, що в найбільш загальному науковому змісті «форма» (лат. *forma*) – це зовнішній вираз, контури предмета, зовнішній вираз сутності [2, 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 [3, с. 122].

Зокрема, В. Б. Авер'янов під формами державного управління розумів відмінні за характером і наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [4, 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 [5, с. 64].

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

Проведений аналіз сутності форм державного управління дає нам підстави дати визначення форм адміністративної діяльності ДМС України. Отже, під такими формами нами пропонується розуміти зовнішньо виражені, відмінні за змістом і правовим ефектом види адміністративної діяльності ДМС України з ефективного виконання покладених на неї завдань і функцій щодо реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Погоджуючись із думкою Л. Л. Попова, зауважмо, що неправові форми управлінської діяльності – це повсякденні й різноманітні її прояви, позбавлені юридичної оболонки і наслідків [6, с. 118]. Тож основну увагу пропо-

нується приділити дослідженню саме правових форм діяльності ДМС України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців.

Слід зазначити, що до таких форм найчастіше відносять: а) видання правових актів управління (нормативного та індивідуального характеру); б) укладання адміністративних договорів (угод); в) вчинення інших юридично значущих дій [7, с. 278].

Керуючись наведеною класифікацією, першим різновидом правових форм назвимо видання правових актів управління. У таких актах може бути конкретизовано приписи вищих органів, уточнено певні службові питання, встановлено правила службової етики та поведінки, посадові інструкції. Інший різновид правових актів – індивідуальні акти управління – є достатньо поширеними в діяльності ДМС України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців. Такі документи є основними видами актів, які видає ДМС України в ході практичного виконання покладених на неї завдань щодо запобігання і протидії нелегальній (незаконній) міграції. Вони розраховані на одноразове виконання, і головне їх призначення полягає в застосуванні норм чинного адміністративного міграційного законодавства до конкретних осіб. Наслідком видання таких актів є виникнення, зміна або припинення конкретних адміністративних правовідносин між ДМС України та іноземцями або іншими суб'єктами (фізичними та юридичними особами). Індивідуальні акти спрямовані на реалізацію диспозицій або санкцій правових, переважно міграційних, норм.

Зауважмо на письмовій формі видання відповідних актів, що, з одного боку, надає можливість чітко сформулювати зміст документів, полегшити контроль з боку вищих органів за їх виконанням та законністю, а з іншого – надає зацікавленим особам (громадянам України, іноземцям)

можливість оскарження. Так, серед найбільш поширених письмових актів можна відзначити протокол про адміністративне правопорушення. Згідно зі ст. 256 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) протокол має складатися з дотриманням визначених у статті вимог і в письмовій формі. Протокол про адміністративне правопорушення є єдиним приводом для розгляду та вирішення відповідної справи [8].

Наступною, правовою формою управлінської діяльності є укладення адміністративних договорів. На сьогоднішній день позиції науковців щодо сутності і змісту відповідних договорів різняться. Проте більшістю, адміністративний договір розуміється як угода, укладена суб'єктами адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна зі сторін [9, с. 294].

Так, у п. 8 Положення про ДМС України зазначено, що ця служба під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, з органами місцевого самоврядування, відповідними органами інших держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами, організаціями [1]. Часто така взаємодія оформлюється саме посередництвом укладення адміністративних договорів.

Третьою правовою формою є здійснення інших юридично значущих дій. Такими діями є ті, що на підставі закону або іншого нормативного акта безпосередньо створюють новий юридичний стан, змінюють існуючі правовідносини або виступають як необхідна умова для настання зазначених

правових наслідків незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні. Прикладами таких дій у діяльності ДМС України можуть бути: службове атестування, акредитація, видання певних дозволів тощо.

Щодо неправових форм управлінської діяльності можна зазначити, що вони мають обслуговуючий (допоміжний) характер. Проте це не зменшує їхньої важливості для успішної діяльності щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців у цілому. Такими формами варто вважати дії, що не спрямовані на установлення прав або покладання юридичних обов'язків. Умовно їх можна переділити на два блоки: організаційні дії (вивчення та узагальнення позитивного досвіду роботи, проведення семінарів-тренінгів, нарад, конференцій, надання практичної допомоги, консультації тощо) та матеріально-технічні операції (готування довідок і звітів, діловодство, ведення електронних реєстрів тощо).

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 [10, с. 180].

На думку В. Б. 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 [4, с. 298].

Методи діяльності ДМС України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців можуть бути визначені як способи практичного

здійснення ДМС України (її посадовими особами) владно-організуючого впливу на учасників міграційних процесів (іноземців, інших осіб), здійснені в межах чинного законодавства і наданих повноважень.

М. С. 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 [11]. Все це справедливо може бути віднесено і до діяльності ДМС 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 [4, с. 4]. Серед форм реалізації цього методу в діяльності ДМС 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 ДМС України. Примусові заходи за-

стосовуються 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.

Так, під заходами адміністративно-попередження прийнято розуміти заходи щодо застосування ДМС України засобів, спрямованих на попередження адміністративних міграційних правопорушень і недопущення їхніх негативних, шкідливих наслідків, а також на запобігання обставин, що сприяли вчиненню таких правопорушень. Такими заходами можна вважати оформлення і видачу документів іноземцям та особам без громадянства запрошень для в'їзду в Україну, або відмову у видачі документів тощо.

Ще одну групу заходів адміністративного примусу складають заходи адміністративного припинення. Такі заходи мають за мету припинення протиправної поведінки особи та усунення шкідливих наслідків. ДМС 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) [8].

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. Так, працівники

ДМС України, які виконують завдання з реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, а також притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, мають право застосовувати заходи фізичного впливу і спеціальні засоби у випадках та порядку, передбачених Законом України «Про міліцію» [1].

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 (статті 16, 24, 222-2 КУпАП тощо) [8].

Тож можна дійти висновку, що у своїй діяльності щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців ДМС України використовує різноманітні форми і методи, обираючи та поєднуючи їх оптимально та виходячи з конкретної ситуації. Особливу увагу у використанні тих чи тих форм і методів слід приділити дотриманню законності (зокрема внутрішнього і міжнародного міграційного законодавства) та діяльності в межах наданих повноважень. Належна організація діяльності ДМС України в аспекті досліджуваного питання 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. *Питання Державної міграційної служби України* : Указ Президента України від 06.04.2011 № 405/2011 // Урядовий кур'єр. – 27.04.2011. – № 76.
2. *Советский энциклопедический словарь* : [ок. 80000 слов] / [И. В. Абашидзе, А. П. Азимов, А. П. Александров и др.] ; Гл. ред. А. М. Прохоров. – М. : Сов. энциклопедия, 1990. – 1632 с.
3. *Адміністративне право України* : [підручник] / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; Ред. Ю. П. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
4. *Адміністративне право України. Академічний курс* : [підручник] : У 2 т. / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : вид-во «Юридична думка», 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 584 с.
5. *Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України* : [навч. посіб.] / С. Т. Гончарук. – К., 2004. – 200 с.
6. *Административная деятельность органов внутренних дел* : [учебник] / Под ред. Л. Л. Попова. – М. : Акад. МВД СССР, 1987. – 332 с.
7. *Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави* : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д. В. Приймаченко. – Дніпропетровськ, 2007. – 477 с.
8. *Кодекс України про адміністративні правопорушення* // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
9. *Старилов Ю. Н. Курс общего административного права* : У 3 т. / Ю. Н. Старилов. – М. : Норма, 2002. – Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 600 с.
10. *Колпаков В. К. Адміністративне право України* : [підручник] / В. К. Колпаков. – 3-тє вид., стер. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
11. *Небеська М. С. Умови реалізації методів органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки* / М. С. Небеська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/socgum/pib/2011\\_1/PB-1/PB-1\\_33.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/socgum/pib/2011_1/PB-1/PB-1_33.pdf).

**Смілий І. А. Форми та методи діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців**

Статтю присвячено дослідженню основних форм і методів діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців. Приділено увагу необхідності удосконалення міграційної політики та протидії нелегальній міграції.

**Ключові слова:** міграція, правопорушення, Державна міграційна служба України, іноземець, форма, метод.

**Смелый И. А. Формы и методы деятельности Государственной миграционной службы Украины по противодействию административным правонарушениям иностранцев**

Статья посвящена исследованию основных форм и методов деятельности Государственной миграционной службы Украины относительно противодействия административным правонарушениям иностранцев. Уделено внимание необходимости усовершенствования миграционной политики и противодействия нелегальной миграции.

## **Форми та методи діяльності державної міграційної служби України...**

---

**Ключевые слова:** миграция, правонарушение, Государственная миграционная служба Украины, иностранец, форма, метод.

### **Smilyi I. Forms and methods of the State migration service of Ukraine on administrative offense against foreigners**

Article is devoted to the basic forms and methods of the State migration service of Ukraine on administrative offense against foreigners. Special attention is paid to the need to improve migration policy and illegal migration.

**Key words:** migration, the offense, the State migration service of Ukraine, foreigners, form, method.