

УДК [351.755.61+351.756]/(477)

І.О. ГАРНА-ІВАНОВА, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Виконано аналіз принципів міграційного контролю в Україні. Звернуто увагу на особливості, що притаманні загальносистемним принципам і спеціальним принципам міграційного контролю в Україні. Надано визначення принципів міграційного контролю в Україні.

Ключові слова: *міграційний контроль, принципи міграційного контролю, суб'єкти міграційного контролю.*

Выполнен анализ принципов миграционного контроля в Украине. Обращено внимание на особенности, присущие общесистемным принципам и специальным принципам миграционного контроля в Украине. Дано определение принципов миграционного контроля в Украине.

Ключевые слова: *миграционный контроль, принципы миграционного контроля, субъекты миграционного контроля.*

The analysis of the principles of migration control in Ukraine. Attention is paid to the peculiarities inherent-wide principles and specific principles of migration control in Ukraine. Provided by defining the principles of migration control in Ukraine.

Key words: *migration control, principles of migration control migration control subjects.*

Україна у міграційних відносинах пріоритетним напрямком правового регулювання визначає міграційний контроль. Оскільки від здатності України контролювати власні кордони і протидіяти явищам нелегальної міграції,

торгівлі людьми, міжнародної організованої злочинності залежить стан правопорядку у державі і забезпечення прав і свобод людини. На створення базису міграційного правопорядку в державі важливу роль відіграють принципи міграційного контролю. Система принципів міграційного контролю дозволяє не тільки пізнати міграційні процеси, але й розробити стратегічні напрямки, тактичні плани функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування щодо забезпечення міграційного правопорядку у державі, шляхом нейтралізації негативних проявів міграційних процесів та використання позитивних для стабілізації міжнародних відносин і зростання економічного добробуту України.

У науковій літературі діє позиція, що принципи повинні ґрунтуватися на об'єктивних законах, закономірностях. Також принципи повинні мати обов'язкове правове оформлення, відповідати цілям і функціям соціальної системи [1, с.15-16].

Вагомий внесок у вивчення принципів контролю зробили провідні вітчизняні вчені: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, В.М. Гаращук, А.Т. Комзюк, В.В. Конопльов, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, В.І. Олефір, С.В. Петков, О.П. Рябченко, Ю.І. Римаренко, Х.П. Ярмачі тощо. Такі дослідження мають безсумнівну теоретичну і практичну значущість, однак розвиток суспільних відносин у сфері міграційних процесів потребує удосконалення механізму здійснення міграційного контролю в Україні.

Мета статті полягає у комплексному аналізі теоретико-прикладних основ принципів міграційного контролю в Україні, науковому обґрунтуванні шляхів їх вдосконалення, розробленні пропозицій щодо вирішення означених проблем.

В юридичній літературі під принципами контролю виділяють декілька основних підходів:

- основна ідея, яка є найвищою концентрацією теорії і практики, синтез роздумів і досвіду; усвідомлені, засвоєні та втілені в практичну діяльність професійні переконання;
- науково розроблені й апробовані практикою політичні, організаційні та правові засади організації контролю, які забезпечують його ефективність;
- розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові засади здійснення контролю, що забезпечує його результативність [2].

Чечина Н.А. зазначає, що правовий принцип як керівна ідея завжди знаходить своє конкретне вираження в нормі чи нормах права, тобто ідея знаходить в нормах закріплення і правовий захист, забезпечений силою державної влади. Через зміст принципів суспільні відносини визначають і зміст норм права [3, с. 266–267.]

На думку В.М. Гаращука, і ми погоджуємось з нею, у нормотворчому та правозастосовному процесі принципи виступають тим фундаментом, на який спираються усі конкретні правові акти, усі юридично значущі дії органів та посадових осіб, яким державою надане право нормотворчої та правозастосовної діяльності [4, с. 99].

В.І. Тертишнікова підкреслює, що проблема принципів кожної галузі права обумовлюється тим, що принципи відбивають суть, характер і основні риси цієї галузі. Значення принципів полягає в їх впливі на діяльність. При внесенні змін до законодавства нормотворчі органи не повинні допускати суперечності нових норм права діючим його принципам [5].

Міграційне право України відносно молода галузь права, яка у зв'язку з постійними змінами у законодавстві, бурхливо розвивається. З метою стабілізації даного процесу важливо визначитись з системою правових принципів на яких вона заснована. Уточнюючими принципами міграційного права є принципи міграційного контролю. Принципи міграційного контролю – вихідні положення, основні правила, що впливають із об'єктивних законів

суспільного розвитку, якими слід керуватися при здійсненні міграційного контролю.

Проводячи систематизацію принципів міграційного контролю визначимо принципи, які притаманні по-перше взагалі міграційному контролю, а по-друге, окремим напрямом міграційного контролю. У першому випадку мова йде про загальносистемні принципи, у другому – про спеціальні принципи.

До загальносистемних принципів можливо віднести: законність, об'єктивність, універсальність, делегування повноважень, соціальну справедливість, принцип оптимізації управління, принцип комплексності, публічності.

Принцип законності займає провідне місце серед принципів міграційного контролю. Дія принципу є основою правової держави і означає, що функціонування міграційного контролю засноване на законі та складається з практичної реалізації закону; зміни у структурі органів, що здійснюють міграційний контроль повинні мати правову основу, проводитись відповідно змінам суспільно-політичних пріоритетів та концепцій державної міграційної політики в Україні; діяльність державних службовців заснована на чіткому дотриманні закону.

Принцип об'єктивності міграційного контролю – зобов'язує розглянути міграційний контроль у всій його складності, багатогранності й суперечливості, з урахуванням усієї сукупності позитивних і негативних сторін його змісту. Міграційний контроль є складним елементом комплексної міграційної політики, що включає контроль у сфері процесів еміграції та імміграції, законного та незаконного характеру, визначеності статусів різних категорій мігрантів.

Принцип універсальності міграційного контролю – означає, що міграційний контроль зобов'язаний охоплювати усі сфери міграційних процесів внутрішні, зовнішні міграції, тимчасові або постійні міграції, трудові міграції або міграції на навчання. Тобто непідконтрольних сфер,

структур або осіб у сфері міграції не повинно бути і такою суцільністю міграційного контролю суб'єкти забезпечать протидію незаконній міграції.

Принцип делегування повноважень. Його суть полягає в тому, що органи, які здійснюють міграційний контроль, мають чіткі повноваження, відповідно до їх функціонального призначення і ситуаційно, тимчасово або безстроково можуть передавати частину повноважень у відповідності із законом або договором органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

Принцип соціальної справедливості означає пріоритетність соціальних інтересів над загальнодержавними. Існування принципу зумовлене відповідною соціальною орієнтацією держави (ст.1 Конституції України). Принцип соціальної спрямованості означає не тільки пріоритетність врахування суспільних інтересів, але й рівність громадян перед законом незалежно від їх соціального, майнового статусу, раси чи національності. Дія принципу зумовлює надання рівних можливостей мігранту в усіх необхідних соціальних сферах (свободи пересування, навчанні, охороні здоров'я, праці, відпочинку).

Принцип оптимізації міграційного контролю є одним з основних умов ефективного управління міграційними процесами. Оптимізація не завжди веде до удосконалення системи, але характеризується пошуками якісно нових шляхів та раціоналізації структури. Принцип оптимізації об'єктивно витікає з характеру державного управління міграційними процесами, яке, поряд з керуючим впливом на міграційний контроль, є системою, що розвивається. На сьогодні такою системою є Державна міграційна служба України, яка створена указом Президента України у 2011 році і досі проходить процес становлення і удосконалення своєї діяльності. Цей процес повинен по-перше, знайти своє відображення у нормативно-правовому напрямі, тобто у прийнятті Закону України "Про Державну міграційну службу України", по-друге, у організаційному напрямі, тобто у налагодженні такої діяльності Державної міграційної служби України при якій система

міграційного контролю буде дієвою і ефективною щодо забезпечення нормального протікання міграційних процесів та протидії нелегальній міграції і торгівлі людьми.

Принцип комплексності міграційного контролю полягає у тому, що дія системи державних органів міграційного контролю спрямована на виконання єдиної мети – досягнення правопорядку у сфері міграційних процесів. Кожний державний орган міграційного контролю займає своє місце в системі забезпечення міграційного правопорядку, виконує відповідні завдання та функції. Причому жоден з державних органів міграційного контролю не може діяти сам по собі, а уся система державних органів складається з відповідних структур, що мають тільки їм притаманні властивості і, у той же час, властивості, що притаманні усій системі державних органів щодо здійснення міграційного контролю.

Принцип публічності міграційного контролю означає:

- доступність міграційного контролю для громадян, що пов'язано зі здійсненням громадського міграційного контролю;
- відкритість, прозорість функціонування органів державної влади, що проявляється у можливості здійснення громадського контролю за їх діяльністю.

Природа міграційного контролю відображається у загальносистемних принципах, які впливають на міграційні процеси. Для кожного з видів міграції властиві спеціальні закономірності та взаємозв'язки, які надають цим елементам впорядковану структуру: якщо основу структуризації складають види міграції, то можна виділити окремі структурні елементи: трудову міграцію, незаконну міграцію, тимчасову міграцію і т. д; якщо основу структуризації складає правовий статус, то можна виділити: правовий статус громадянина України, правовий статус іноземця, правовий статус трудового мігранта, біженця і т. д.

Що стосується спеціальних принципів міграційного контролю, то при видовому підході до структурування міграційного контролю, наприклад, при

здійсненні міграційного контролю у сфері виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України можна назвати наступні принципи міграційного контролю: створення умов для мінімізації неврегульованої зовнішньої трудової міграції громадян України; забезпечення ефективного державного регулювання ринку праці з метою збалансування попиту та пропозиції робочої сили на внутрішньому ринку; створення сприятливих соціально-економічних умов для вкладення трудовими мігрантами з України та українською діаспорою інвестицій у національну економіку; посилення соціального і правового захисту громадян України, які перебувають за кордоном; проведення моніторингу стану зовнішньої трудової міграції; посилення міжнародного співробітництва України у сфері міграції з метою створення сприятливих умов для перетинання трудовими мігрантами з України державних кордонів [6]. При здійсненні міграційного контролю у сфері імміграції можна назвати такі принципи міграційного контролю: стимулювання імміграційних потоків в Україну залежно від інвестиційних, наукових та культурних потреб держави, створення сприятливих умов для повернення в Україну діячів науки та культури, кваліфікованих спеціалістів і робітників, гостра потреба в яких є відчутною для національної економіки, їх інтеграції в українське суспільство; сприяння поверненню до України осіб, депортованих за національною ознакою, їх нащадків, інтеграції таких осіб в українське суспільство; забезпечення реалізації міжнародних принципів та норм міжнародного права щодо захисту осіб, які постраждали від торгівлі людьми, реабілітації та повернення таких осіб до держав їх походження; удосконалення законодавства з метою захисту прав мігрантів, які перебувають в Україні, та забезпечення доступу всіх мігрантів незалежно від їх правового статусу до програм охорони здоров'я [6].

До спеціальних принципів міграційного контролю можна віднести принципи здійснення державної служби, які закріплені в Законі України «Про державну службу». Зокрема, працівники Державної міграційної служби України повинні керуватися такими основними принципами: служіння

народові України; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини й громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав і законних інтересів органів місцевого й регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян.

Крім загальносистемних та спеціальних, виділяють також структурні принципи: структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процедурні.

До структурно-цільових принципів міграційного контролю можна віднести:

Принцип узгодженості цілей міграційного контролю. Це означає, що дії суб'єктів міграційного контролю повинні бути узгоджені та відповідати єдиній меті – встановлення міграційного правопорядку у державі. Дія даного принципу визначається у наказі МВС від 04.09.2013 р. “Про затвердження Порядку проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері”, який вносить чіткість у заходи, які уповноважені проводити центральні органи виконавчої влади, зокрема, Державна міграційна служба України — “мігрант”; Адміністрація Державної прикордонної служби України — “кордон”; Міністерство освіти і науки України - “студент”; Державна інспекція України з питань праці - “трудова міграція” [7].

Принцип взаємодоповнення цілей, означає, що цілі суб'єктів міграційного контролю повинні доповнювати одне одного. Наприклад, Державна міграційна служба України реалізовує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі здійснює протидію нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Орган охорони державного кордону України здійснює в установленому порядку

прикордонний контроль і пропуск через державний кордон України. Дипломатичні представництва і консульські установи України: приймають від осіб, які постійно проживають за межами України, заяви про надання дозволу на імміграцію, перевіряють правильність їх оформлення і надсилають через Міністерство закордонних справ України до Державної міграційної служби України. Тобто принцип взаємодоповнення цілей виражаються у досягненні єдиної мети — міграційний правопорядок в Україні.

Принцип забезпечення виконання визначених цілей відповідними функціями. Завданню протидії нелегальній (незаконній) міграції відповідають охоронна, оперативно-розшукова функції міграційного контролю. Під охоронною функцією міграційного контролю будемо розуміти діяльність суб'єктів міграційного контролю щодо виконання завдань, пов'язаних з попередженням, припиненням порушення законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі здійснення протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері міграції.

Оперативно-розшукова функція міграційного контролю базується на загальному розумінні оперативно-розшукової діяльності, під якою розуміємо, систему гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів [30].

До структурно-функціональних принципів міграційного контролю можна віднести:

Принцип концентрації, що зумовлює наявність у Державній міграційній службі України повного обсягу контрольних функцій у сфері міграції та відповідних ресурсів для якісного здійснення своїх повноважень.

Принцип комбінування, спрямований на недопущення дублювання та паралелізму виконання функцій у сфері міграційних процесів. Даний принцип вдало діє у всіх сферах міграційного контролю. Про відсутність дублювання функцій у сфері імміграційного контролю говорить функція надання дозволу на імміграцію. Іноземцям чи особам без громадянства, котрі на законних підставах перебувають на території України дозвіл на імміграцію надається посадовими особами Державної міграційної служби України, а особам, які перебувають за кордоном дозвіл на імміграцію надається посадовими особами дипломатичних представництв чи консульських установ України у країні перебування особи.

Серед структурно-організаційних виділяють такі принципи міграційного контролю:

- єдність системи державної влади, що забезпечує цілісність, узгодженість та дієвість державно-управлінських процесів у сфері міграційного контролю;
- багатоманітність управлінських зв'язків, що розкриває вертикальні і горизонтальні організаційні взаємозв'язки між суб'єктами міграційного контролю;
- сполучення колегіальності та єдиноначальності, зумовлене специфікою організаційної побудови та порядком діяльності окремих державних органів міграційного контролю.

До структурно-процесуальних принципів міграційного контролю можна віднести:

- принцип конкретизації контрольної діяльності у сфері міграції та особистої відповідальності за її результати, що проявляється у персоніфікації управлінських рішень та контролі за їх здійсненням;
- стимулювання раціональної та ефективної контрольної діяльності, що проявляється у комплексі моральних та матеріальних засобів стимулювання.

Отже, принципи міграційного контролю виступають у вигляді нормативно закріплених наукових положень, що застосовуються у теоретичній і практичній контрольній діяльності у сфері міграційних процесів з метою підвищення ефективності функціонування суб'єктів міграційного контролю та підконтрольних об'єктів.

Міграційний контроль розглядається як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних та інших заходів для забезпечення неухильного дотримання законності у діяльності суб'єктів міграційного контролю, сприяння їх ефективній діяльності і покладених на них функцій, зміцненню державної дисципліни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Самсонов В.Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. Х., 1991, 80 с.
2. Троханенко І. Теоретичні засади визначення принципів державного контролю за діяльністю міліції /І. Троханенко // Підприємство, господарство і право. – 2012. – №7. – С.39–42.
3. Чечина Н. А. Избранные труды по гражданскому процессу / Н. А. Чечина. – СПб. : Изд. дом С.-Петербур. ун-та, 2004. – С. 266–267.
4. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
5. Цивільне процесуальне право України. – Х. : Право, 1999. – С. 30–31.
6. Концепція Державної міграційної політики: Указ Президента України від 30.05.2011 р., № 622/2011 // Офіційний вісник України. - 2011. - № 42, стор. 30.
7. 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.