

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.13>**А. М. Лелеко**

аспірант

Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

## МІГРАЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА РОЗВИТОК В УКРАЇНІ

У статті підкреслюється, що одним із ключових елементів вільного демократичного суспільства є активна державна політика у сфері міграції. Отже, вирішення проблем створення належного, усебічного міграційного контролю для сучасної України має велике значення. Ключовим питанням цієї проблеми є зовнішні межі міграційного контролю та шляхи покращення міграційного законодавства, методів і форм міграційного контролю в Україні.

Автор аналізує наявні теоретичні підходи до розуміння понять «міграція», «механізм державного регулювання міграційного процесу», «міграційний контроль» тощо, з особливою увагою досліджуються особливості форм та методів останнього. Крім того, проаналізовано розвиток міграційного контролю в Україні під впливом європейської інтеграції.

Зазначається, що міграційний контроль є пріоритетним напрямом правового регулювання міграційних відносин в Україні. Саме здатність держави контролювати свої кордони та протидіяти явищам нелегальної міграції, торгівлі людьми, міжнародної організованої злочинності визначає стан правопорядку в державі та захист прав і свобод людини. Принципи міграційного контролю відіграють важливу роль у створенні основи для міграційного законодавства у країні. Їх система дозволяє не тільки зрозуміти міграційні процеси, а й розробити стратегічні напрями та тактичні плани функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування з метою забезпечення міграційного законодавства у країні шляхом нейтралізації негативних проявів міграційних процесів, використання позитиву для стабілізації міжнародних відносин та економічного процвітання України.

Міграційний контроль визнаний автором як важливий компонент державного управління у візовій, паспортній та митно-кордонній діяльності.

Автор переконаний, що саме визначення міграції варто вивчити, щоби з'ясувати особливості контролю над міграційними процесами. Однак принципово важливе те, що міграційний контроль має такі характеристики: мета переміщення, яка не завжди зумовлена зміною місця проживання або пошуком кращих умов проживання, а пов'язана зі зміною правового статусу та перебуванням під захистом країни, до якої запланований виїзд; чинники, що впливають на появу намірів територіального переміщення; просторово-територіальний чинник.

З'ясовано сутність термінів «міграція», «механізм державного регулювання процесу міграції», «міграційний контроль». Проведено аналіз форм та методів контролю в Україні. Особливу увагу зосереджено на принципах міграційного контролю. Проаналізовано розвиток міграційного контролю в Україні під впливом євроінтеграції. Визначені шляхи покращення процесу здійснення міграційного контролю. Встановлена необхідність стратегічного підходу до управління міграційними процесами.

**Ключові слова:** міграція, міграційна політика, міграційні процеси, міграційний контроль, форми та види міграції, державне регулювання міграційного контролю.

**Постановка проблеми.** На етапі формування України як європейської держави відбуваються зміни суспільства, зумовлені розвитком правової держави, де людина,

її права і свободи є найвищою цінністю. Одним із ключових елементів, який характеризує вільне демократичне суспільство, є активна державна політика в міграційній сфері. Отже, вирішення проблем зі створення належного, усеосяжного міграційного

контролю в сучасних умовах для України залишається особливо актуальним.

Основним є питання зовнішніх кордонів міграційного контролю, способів досягнення міграційного правопорядку, тобто методів та форм міграційного контролю в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні основи державного регулювання міграційних процесів висвітлені у працях Г. Атаманчука, Д. Гвішіані, В. Логіна, Н. Тиндик, Л. Шевцова. Проблемам теоретичного та практичного осмислення міграційних процесів, визначення їхніх основних складників присвячені роботи М. Буроменського, О. Піскуна, Е. Равенштейна, Ю. Римаренка й інших науковців. Дослідники Т. Жванія, А. Ключев, В. Кукса, О. Малиновська, І. Надрага, Н. Романова безпосередньо аналізують внутрішню міграцію та тимчасове переміщення населення. У сучасній науковій літературі стан нормативного забезпечення державного регулювання міграційних процесів досліджують такі вчені, як: Д. Ворона, Н. А. Вороніна, В. Олефір, С. Чехович. Водночас питанням державного міграційного контролю приділено недостатньо уваги, що зумовлює наукову актуальність зазначеної теми.

**Мета статті.** Незважаючи на існуючі в даній сфері напрацювання, комплексного дослідження міграції як соціально-правового явища, отже, і міграційного контролю, поки немає. Тому актуальним виступає детальний аналіз наявних теоретичних підходів до розуміння міграції, визначення змісту міграційного контролю через дослідження його конкретних проявів: форм і методів, за допомогою яких реалізуються повноваження суб'єктів міграційного контролю в Україні. До того ж потребують вивчення теоретичні основи принципів міграційного контролю в Україні, наукового обґрунтування шляхів його вдосконалення, розроблення пропозицій щодо вирішення проблемних питань.

**Виклад основного матеріалу.** Для з'ясування особливостей міграційного контролю треба дослідити термін «міграція». Так, у «Великому тлумачному слов-

нику української мови» поняття «міграція» означає рух населення, метою якого є зміна проживання назавжди або на певний період. У «Словнику української мови» міграцією визначено переселення народів у межах країни або з однієї країни в іншу. Міжнародна організація з міграції визначає це явище як частину процесу розвитку держав: тих, з яких особи виїжджають, і тих, у які намагаються потрапити, а також держав, що належать до обох категорій, незалежно від причин переміщення [1, с. 47–48].

Однак ми вважаємо, що принципового правового значення мають такі ознаки міграції, як: мета переміщення, пов'язана передусім не зі зміною місця проживання або пошуком більш вдалих умов проживання, а зі зміною свого правового статусу і з перебуванням під захистом країни, у яку здійснюється відповідне переміщення; чинники, що впливають на появу намірів здійснити територіальне переміщення; просторово-територіальний чинник.

Продовжуючи науковий аналіз поняття «міграція», зазначимо, що ми не даремно підкреслили його зумовленість державним регулюванням.

Уважаємо, що державне регулювання міграції розглядається як цілеспрямована діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування щодо реалізації пріоритетів міграційної політики, регламентації чисельності та якості робочої сили у країні шляхом введення відповідних юридично-правових, економічних, фінансових, організаційних, інформаційних і соціальних заходів [2, с. 65–76].

У контексті цього варто зазначити, що державний міграційний контроль – це комплекс заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і необхідної інтенсивності міграції населення. Отже, на нашу думку, міграційний контроль розглядається як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції та законів України правових, організаційних, інформаційних та інших заходів щодо забезпечення неухильного дотримання законності в діяльності суб'єктів міграційного контролю, сприяння їхньої ефективної діяльності та виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної дисципліни.

На основі аналізу запропонованих визначень можна надати визначення механізму регулювання міграційних потоків як сукупності заходів впливу державними органами на об'єкти міграції з метою забезпечення оптимального рівня міграції, який відповідає потребам національного ринку праці та сприяє стабілізації макроекономічної ситуації у країні. Таке розуміння механізму регулювання міграційних потоків характеризує внутрішню сутність міграційного контролю, а також зовнішню організацію міграційних процесів, оскільки механізм розглядається як сукупність методів, форм, способів, інструментів, важелів, прийомів впливу на ситуацію на національному і міжнародному ринках праці.

Форми державного контролю – це способи здійснення контрольної діяльності, її практична реалізація в межах наданих державним контрольним органом повноважень, яка базується на відповідних принципах і застосовується для досягнення поставлених цілей із найбільшим ступенем результативності контрольної діяльності. Методи міграційного контролю – це сукупність прийомів, застосовуваних для перевірки відповідності міграційних процесів вимогам міграційного законодавства України.

Природа міграційного контролю відображається в загальносистемних принципах, які впливають на міграційні процеси. Принципи міграційного контролю проявляються у вигляді нормативно закріплених наукових положень, застосовуваних у теоретичній та практичній контрольній діяльності у сфері міграційних процесів із метою підвищення ефективності функціонування суб'єктів міграційного контролю та підконтрольних об'єктів. Але єдиної системи ці нормативно-правові акти не становлять [3, с. 43–49].

Особливого значення набуває необхідність системного (упорядкованого) нормативного врегулювання координаційної діяльності різних органів, оскільки на міграційні процеси найбільш ефективно можна впливати комплексом повноважень, якими наділені різні органи влади. Для скоординованого впливу на міграційні процеси необхідні розробки не тільки системних нормативних документів, а також і систем-

них програм із визначенням усього комплексу заходів із боку всіх установ держави і суспільства. До таких нормативних документів і програм необхідно включити також заходи, які можуть здійснювати громадські організації. Відповідне значення для регулювання міграційних процесів має розширення повноважень регіонів у сфері міграції, а саме надання відповідних повноважень органам місцевого самоврядування, регіональним органами державної влади. Це не тільки надання їм повноважень самостійного вивчення проблемних питань міграції регіону, а й визначення відповідних програм із регулювання міграційних процесів у регіонах. А головне – це надання можливості під певні програми з урегулювання міграційних процесів, зайнятості населення створювати відповідні фонди (фінансового та майнового характеру) із самостійним визначенням їх кількості й обсягу (на підставі місцевого бюджету), ужиття паралельних заходів із боротьби з незаконною міграцією (зокрема, депортація).

Також потребує поліпшення рівень охорони державного кордону. Створення інтегрованої системи охорони державного кордону неможливе без оснащення прикордонників сучасними засобами спостереження, які дозволяють контролювати кордон, незважаючи на погодні умови, час доби і географічну специфіку. Найважливіші позиції у списку обладнання для закупівель – транспортні засоби, що забезпечують мобільність прикордонних патрулів, і прилади для виявлення осіб, які нелегально перетинають кордон. Серед таких приладів – тепловізори і прилади нічного бачення, широко використовуваних прикордонними службами різних країн. Це обладнання необхідно залучати до інтегрованих систем спостереження, включаючи системи контролю доступу на основі сейсмічних і радіолокаційних датчиків. Побудова таких систем неможлива без наявності сучасних систем зв'язку і передачі даних, інтеграції в них усіх наявних баз даних, зокрема й заснованих на біометричних показниках людини, і створення локальної мережі спостереження і контролю по всьому периметру українського кордону [4, с. 36–42].

Отже, необхідно створити сучасну інтегровану систему охорони держав-

ного кордону шляхом формування єдиних підрозділів на кордоні, що відповідають і за охорону «зелених» ділянок кордону, і за переміщення осіб, товарів і вантажів. Саме на ці підрозділи треба покласти відповідальність за оперативну технічну і фізичну охорону державного кордону.

Державна міграційна політика повинна формуватися як комплекс заходів законодавчого, інституційного й організаційного характеру для забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, сталого демографічного та соціально-економічного розвитку країни, зміцнення національної безпеки, інтеграції в загальноєвропейську міграційну політику, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод і законних інтересів мігрантів, здійснення міграційного контролю, спрямованого на запобігання і подолання негативних наслідків міграції і водночас унеможливлення порушення прав, свобод і законних інтересів мігрантів і громадян України.

Державний контроль у сфері міграції повинен будуватися на таких принципах, як: гарантування державної безпеки і національних інтересів, а також загальнодержавних підходів у проведенні міграційної політики; захист прав, свобод і законних інтересів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, недопустимість створення для них необґрунтованих пільг або переваг, які ставили б їх у привілейоване становище порівняно із громадянами України; недопущення будь-яких проявів дискримінації та ксенофобії, забезпечення умов для реалізації мігрантами своїх прав, свобод і законних інтересів, а також виконання обов'язків, передбачених законодавством; забезпечення кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, свободи пересування, вибору місця проживання, права вільно залишати територію України, за винятком обмежень, встановлених законодавством; запобігання масовим стихійним і нерегульованим процесам міграції населення і всередині країни, і за її межі через створення спеціальних державних соціально-економічних і національно-культурних програм, заснованих на науковому прогнозі міграційного потенціалу, напрямів міграційних потоків

з урахуванням наявної і передбачуваної соціально-економічної та суспільно-політичної ситуації; протидія незаконній міграції, незаконному працевлаштуванню мігрантів і торгівлі людьми; взаємодія та координація діяльності органів виконавчої влади та громадських організацій у сфері міграції на державному та міжнародному рівнях [5, с. 55–71].

Особливо важливе розширення повноважень оперативно-розшукових органів Державної прикордонної служби на всю територію України через надання їй прав і повноважень підрозділів із боротьби з організованою злочинністю, підвищення ефективності діяльності підрозділів для подолання корупції у прикордонній службі. Крім заходів, пов'язаних із розширенням правоохоронної складової частини діяльності Держприкордонслужби, необхідно здійснити її професіоналізацію через перехід на комплектування особовим складом на контрактній основі, забезпечення іншої системи підготовки кадрів, заснованої на первинному формуванні професійних навичок для молодшого складу у спеціальних навчальних центрах і підготовки фахівців середнього класу з осіб, які мають вищу спеціальну освіту (в основному юридичну).

**Висновки і пропозиції.** Україна в міграційних відносинах пріоритетним напрямом правового регулювання визначає міграційний контроль. Саме від здатності держави контролювати власні кордони і протидіяти явищам нелегальної міграції, торгівлі людьми, міжнародної організованої злочинності залежить стан правопорядку в державі та забезпечення прав і свобод людини. У створенні базису міграційного правопорядку в державі важливу роль відіграють принципи міграційного контролю. Система принципів міграційного контролю дозволяє не тільки зрозуміти міграційні процеси, але й розробити стратегічні напрями, тактичні плани функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування щодо забезпечення міграційного правопорядку в державі, шляхом нейтралізації негативних проявів міграційних процесів та використання позитивних для стабілізації міжнародних відносин і зростання економічного добробуту України.

Отже, міграційний контроль є важливою складовою частиною державного управління у візово-паспортній і митно-прикордонній діяльності, а також дієвою й ефективною системою державної політики щодо гарантування національної безпеки

#### Список використаної літератури:

1. Сучасний тлумачний словник української мови : 50 000 слів / за заг. ред. В. Дубічинського. Харків : Школа, 2006. 832 с.
2. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків : Фоліо, 2012. 176 с.
3. Кушнірчук-Ставнича О. Державне управління міграційними процесами в умовах деформації інформаційного простору. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Культура і соціальні комунікації». 2016. Вип. 3. С. 43–49.
4. Мельничук В. Незалежний державний фінансовий контроль в Україні та досвід зарубіжних країн. *Фінансовий контроль*. 2012. № 2. С. 36–42.
5. Миколаец А. Влияние интеграционных процессов на развитие миграционного контроля в Украине. *East journal of security studies*. 2017. № 1. Р. 55–71.

#### Leleko A. Migration control: current state and development in Ukraine

*The article emphasizes that one of the key elements of a free democratic society is an active state policy in the migration sphere. Accordingly, the solution to the problems of creating proper, comprehensive migration control for modern Ukraine is of no relevance. The key issue of this problem is the external borders of migration control and ways of achieving migration law, methods and forms of migration control in Ukraine.*

*The author analyzes the existing theoretical approaches to understanding the concept of "migration", "mechanism of state regulation of the migration process", "migration control", etc., examines the domestic peculiarities of forms and methods of the latter, with particular attention to the principles of migration control. In addition, the development of migration control in Ukraine under the influence of European integration is analyzed.*

*It is assumed that the principles of national migration control also require research, scientific justification, and the development of ways to improve it.*

*It is stated that migration control is a priority area of legal regulation of migration relations in Ukraine. It is the state's ability to control its borders and counter the phenomenon of illegal migration, trafficking in human beings, international organized crime that determines the state of law and order in the state and the protection of human rights and freedoms. The principles of migration control play an important role in creating a basis for migration law in the country. Their system allows not only to understand the migration processes, but also to develop strategic directions and tactical plans of functioning of state authorities, local self-government in order to ensure the migration law in the country, by neutralizing the negative manifestations of migration processes and using positive for stabilization of international relations and economic prosperity of Ukraine.*

*Migration control is recognized by the author as an important component of public administration in visa, passport and customs-border activities, as well as an effective and efficient system of public policy for national security.*

*The author is convinced that the very definition of migration should be explored in order to find out the features of migration control. However, it is of fundamental importance that it has the following characteristics: the purpose of displacement, which is not primarily about changing one's place of residence or finding better conditions of residence, but with changing one's legal status and being under the protection of a country in which appropriate movement is carried out; factors influencing the emergence of territorial displacement intentions; spatial-territorial factor.*

*Based on the above, the author proposes ways to improve the process of migration control, where the necessity of a strategic approach to managing migration processes is justified and substantiated.*

**Key words:** migration, migration policy, migration processes, migration control, forms and types of migration, state regulation of migration control.