

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**Кашульська Ксенія Олексіївна**

**УДК 342.9:314.15**

**КОНТРОЛЬНЕ ПРОВАДЖЕННЯ В МІГРАЦІЙНІЙ СФЕРІ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право»

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Дисертація є рукописом.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор **Настюк Василь Якович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності, член-кореспондент НАПрН України, Заслужений діяч науки і техніки України.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор **Безпалова Ольга Ігорівна**, Харківський національний університет внутрішніх справ, завідувач кафедри адміністративної діяльності поліції;

кандидат юридичних наук **Чирик Олена Юріївна**, Головне управління ДМСУ в Харківській області, начальник Управління з питань громадянства, паспортизації та реєстрації.

Захист відбудеться «30» березня 2018 року о 14-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84-а.

Автореферат розіслано «27» лютого 2018 р.

**Вчений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**В. Ю. Шепітько**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Вибір Україною такого напрямку модернізації, як європейська інтеграція зумовлює необхідність проведення значної кількості реформ у політичній, економічній та інших сферах. Вказане неможливо без своєчасного оновлення й міграційної сфери. З огляду на те, що регламентація організаційних і правових засад міграційних процесів безпосередньо впливає на безпеку держави та її суверенітет, одним з перших таких новацій зазнало саме міграційне законодавство. За таких умов провідна роль відводиться державі, її уповноваженим суб'єктам, від яких вимагається організованість й узгоджена взаємодія всіх їх органів. Функціонування сучасної міграційної системи суспільства неможливо уявити без державного управління, ефективність якого забезпечується різноманітними заходами, серед яких важливе місце посідає контрольна діяльність.

У даному контексті детальне вивчення міграційного контролю набуває неабиякої актуальності, оскільки декларовані міграційні права людини реальні тоді, коли вони забезпечуються належною поведінкою з боку держави, яка, уособлюючи міграційну адміністрацію, законодавчо закріплює як власні обов'язки щодо захисту прав і свобод своїх громадян, так і обов'язки інших учасників міграційних процесів задля недопущення порушень. Звісно, це необхідно також і тому, що, за експертними оцінками, більш як 80 % іммігрантів перебувають на території України з різними порушеннями законодавства з питань міграції.

Не менш нагальним для вітчизняної правової науки є проведення глибокого і всебічного розгляду й опрацювання численних теоретико-прикладних проблем, однією з яких є вдосконалення адміністративно-правового регулювання контрольних-міграційних відносин. Актуальність дослідження також зумовлена складними процесами імплементації й гармонізації вітчизняного законодавства із європейським, а також потребою врахування і світового досвіду, що, безумовно, стосується й правового регулювання здійснення контрольного провадження в міграційній сфері.

Окремі напрямки правового регулювання контрольних-міграційних відносин вивчали такі науковці, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєв, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, О. І. Безпалова, Д. М. Ворона, В. М. Гарашук, І. П. Голосниченко, С. Т. Гончарук, В. М. Горшеньов, С. М. Гусаров, О. О. Кармолицький, Л. В. Коваль, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Д. В. Лученко, В. Я. Настюк, В. І. Олефір, І. М. Погребний, Н. Г. Саліщева, О. Ю. Салманова, В. Д. Сорокін, М. С. Строгович, В. Я. Тацій, В. І. Туровцев, М. В. Цвік, О. Ю. Чирік, І. Б. Шахов, Х. П. Ярмакі та ін. Незважаючи на наявність наукових робіт, присвячених актуальним аспектам міграційного контролю, вони написані здебільшого фахівцями з конституційного права, теорії права,

політології та інших галузей суспільних наук, а системного дослідження контрольного провадження в міграційній сфері не проводилося.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано згідно з Положенням про Державну міграційну службу України, відповідно до науково-дослідних розробок кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (державна реєстрація за № 0111U000966).

Тема дисертації затверджена на засіданні вченої ради Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (протокол № 4 від 20.12.2013 р.).

**Мета й завдання дослідження.** Мета дисертаційної роботи полягає в тому, щоб з урахуванням досягнень юридичної науки, аналізу міжнародного й вітчизняного законодавства, а також практики їх застосування з'ясувати правову природу і завдання контрольного-міграційного провадження, основні принципи, внутрішню структуру й організаційно-правові засоби його здійснення, сформулювати й науково обґрунтувати пропозиції, спрямовані на оптимізацію правового регулювання досліджуваного провадження.

Задля досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання:

- розкрити правову природу й визначити завдання контрольного провадження в міграційній сфері;
- розкрити співвідношення понять «контрольно-міграційне провадження» і «адміністративне провадження», встановити їх особливості;
- сформулювати принципи контрольного-міграційного провадження;
- визначити й охарактеризувати елементи, що становлять внутрішню структуру контрольного-міграційного провадження;
- окреслити коло суб'єктів контрольного-міграційного провадження, встановити їх компетенцію та критерії класифікації;
- охарактеризувати систему правових засобів здійснення контрольного-міграційного провадження й з'ясувати особливості механізму їх реалізації;
- надати характеристику новел й особливостей реалізації міжнародних стандартів у контрольному-міграційному провадженні;
- встановити співвідношення між поняттями «контрольне провадження в міграційній сфері» і «провадження у справах про міграційні правопорушення»;
- з'ясувати основні шляхи оптимізації механізму правового забезпечення контрольного-міграційного провадження в контексті євроінтеграції.

*Об'єктом дослідження* є сукупність суспільних відносин, пов'язаних із контрольним провадженням в міграційній сфері.

*Предметом дослідження* є контрольне провадження в міграційній сфері.

**Методи дослідження.** Методологічним підґрунтям дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, що дає можливість вивчати проблеми в єдності їх юридичного змісту і процесуальної форми, об'єктивно оцінювати ефективність адміністративно-правового регулювання контрольних-міграційних відносин в Україні.

Діалектичний метод дозволив всебічно вивчити правову природу контрольного-міграційного провадження (1.1). З'ясуванню місця контрольної діяльності в міграційній сфері в системі адміністративного процесу сприяв системно-структурний метод (1.2), який також став у нагоді при виокремленні елементів, що становлять внутрішню структуру контрольного-міграційного провадження (1.4), що, у свою чергу, дало змогу запропонувати авторський підхід (спосіб) до класифікації його суб'єктів (2.1). Аналіз принципів контрольного-міграційного провадження (1.3) проведено шляхом поєднання спеціально-юридичного й діалектичного методів. Для дослідження механізму реалізації контрольного-міграційного провадження використовувався метод аналізу і синтезу (2.3). Статистичний метод був основним інструментарієм визначення стану міжнародних стандартів у контрольному-міграційному провадженні (3.1), а порівняльно-правовий дозволив встановити наявність прогресивних зрушень і стан сучасного правового регулювання контрольного-міграційного провадження відповідно до вимог міжнародного права. Для розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення адміністративного й міграційного законодавства, яким врегульовано досліджуване провадження застосовувався функціонально-правовий метод (3.2).

Нормативною базою даного дослідження стали приписи Конституції України, міжнародні договори й конвенції, закони й постанови Верховної Ради України, укази й розпорядження Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України та нормативні акти інших центральних органів виконавчої влади, опубліковані в офіційних виданнях.

Інформаційну та емпіричну основу дисертації становлять узагальнення міграційної та юрисдикційної практики у справах про порушення міграційних правил, статистична інформація про результати діяльності міграційних органів, наукові публікації у періодичних та інтернет-виданнях, енциклопедично-довідкова література, близько 1000 матеріалів адміністративної діяльності органів Міграційної служби України Харківської і Сумської областей.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що представлена робота є одним із перших у сучасній вітчизняній правовій науці комплексним дослідженням, яке вирішує науково-практичну проблему парадигми контрольного провадження в міграційній сфері.

За результатами проведеного дослідження сформульовано й обґрунтовано положення, висновки і пропозиції, що містять наукову новизну і виносяться на захист. Зокрема:

*уперше:*

– запропоновано дефініцію поняття «сутність контрольного провадження в міграційній сфері», під якою розуміється управлінський вплив держави на суспільні відносини з приводу міграційних процесів, що здійснюються за допомогою адміністративно-правових засобів, спрямованих задля забезпечення правопорядку й безпеки;

– визначено місце контрольно-міграційного провадження, яке є специфічним порядком регулювання міграційних відносин, що характеризується застосуванням контрольно-наглядових засобів захисту прав людини, із метою попередження і припинення порушень міграційного законодавства, у системі адміністративного процесу;

– запропоновано новий підхід до визначення адміністративно-процесуального статусу суб'єктів контрольно-міграційного провадження, які повинні бути наділені повною галузевою правосуб'єктністю;

– обґрунтована доцільність імплементації міжнародних стандартів захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб у контрольно-міграційному провадженні, а також доведено, що адміністративно-правові норми повинні одночасно ефективно діяти у двох основних напрямках: 1) забезпечувати належний міграційний правопорядок; 2) максимально обмежувати надмірне втручання владних структур у сферу особистого життя, запобігати вчиненню неправомірних адміністративних процедур, що можуть негативно вплинути на міграційні процеси.

*Удосконалено:*

- наукову позицію, згідно з якою поняття «контрольне провадження у сфері міграції» запропоновано розглядати як різновид адміністративного провадження, порядок реалізації якого регламентується адміністративним і міграційним законодавством України;

- класифікацію суб'єктів контрольно-міграційного провадження шляхом виокремлення таких їх додаткових ознак, як: внутрішнє ставлення до своєї участі в провадженні; наявність публічно-приватного інтересу до результатів вирішення справи;

- аргументацію щодо чотирьохстадійності контрольно-міграційного провадження, яка полягає в тому, що за наявності визначених умов й обставин воно може бути процесуально завершене на кожній із цих стадій, що дозволяє розглядати їх як самостійні чинники внутрішньої структури даного провадження.

*Набули подальшого розвитку:*

– підходи щодо класифікації принципів контрольно-міграційного провадження, при цьому відмічається надімперативний характер даних принципів і можливість їх застосування як своєрідних техніко-юридичних приписів у подоланні колізійності положень вітчизняного законодавства;

– дослідження особливостей системи правових засобів здійснення контрольно-міграційного

провадження, зокрема, пов'язаних із можливістю укладання мирової угоди, винесенням постанови про проведення додаткової перевірки; спрощенням порядку оскарження постанов міграційних органів; а також щодо визначення особливостей реалізації механізму контрольно-міграційного провадження;

– пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, яке регламентує відносини в даній сфері, при цьому виявлено проблеми нормативно-правового забезпечення і окреслено шляхи їх вирішення відповідно до міжнародних норм і стандартів.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що сформульовані в дисертації пропозиції і висновки можуть бути використані:

- у *законотворчій діяльності* – для удосконалення чинного законодавства, що стосується правового забезпечення контрольного провадження в міграційній сфері, а також при розробленні нових нормативно-правових актів міграційного й адміністративного законодавства;

- у *правозастосовній діяльності* – при удосконаленні практичного аспекту організації й контрольної діяльності органів міграційної служби України, запровадженні дієвих механізмів захисту прав учасників міграційних процесів (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження Головного управління Державної міграційної служби у Харківській області № 08-1581 від 01.07.2017 р.);

- у *наукових дослідженнях* – як основа для подальшого вивчення контрольно-міграційного провадження в Україні і розроблення моделі побудови держави сервісного типу;

- у *навчальному процесі* – при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес» в юридичних вузах, при підготовці лекцій і навчальних посібників з даної тематики (акт впровадження Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого від 30.06.2017 р.).

**Апробація результатів дослідження.** Результати дисертації обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Окремі її положення, теоретичні і практичні висновки доповідалися дисертанткою на наукових, науково-практичних міжнародних і регіональних конференціях, як-от: II Міжнародна науково-практична конференція «Недержавний сектор безпеки: сучасний досвід та проблеми порівняльно-правового регулювання» (19 квітня 2014 р.), Регіональний круглий стіл «Проблеми охорони громадського порядку» (м. Харків, 19 червня 2014 р.), II Міжнародний науково-практичний круглий стіл «Розвиток цивільної безпеки України в контексті євроінтеграції» (м. Харків, 25 листопада 2015 р.). Основні наукові напрацювання використовуються в практичній діяльності на кафедрі адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого при підготовці експертних висновків щодо проектів відповідних нормативно-правових актів, у процесі

листування з органами виконавчої влади, що стосується правових питань, а також при розробці методичних рекомендацій, роз'яснень і пропозицій.

**Публікації.** Основні результати дисертації містяться у 9-ти наукових публікаціях, з яких п'ять в наукових фахових виданнях України, одна – в іноземному науковому періодичному виданні з юридичного напрямку, а також у тезах 3-х доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації,** що зумовлена предметом, метою й завданням дослідження, складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Дисертація складається зі вступу, 3-х розділів, що містять 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 184 сторінки, із них: основного тексту – 161 сторінка. Кількість використаних джерел, викладених на 18 сторінках, – 190 найменувань.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **Вступі** обґрунтовано вибір теми дисертації, її актуальність, розкрито зв'язок із науковими програмами і планами, ступінь її наукової розробки, визначені об'єкт і предмет, мета й завдання дослідження, його наукова новизна, визначено теоретичне й загальнометодологічне підґрунтя роботи, окреслено теоретичне і практичне значення основних положень дослідження, надано інформацію про апробацію його результатів, їх публікації в наукових виданнях.

**Розділ 1 «Сутність і значення контрольного провадження в міграційній сфері»** складається з чотирьох підрозділів, у яких досліджено сутність правової природи контрольного провадження в міграційній сфері, розглянуто принципи контрольного провадження та його структуру. Основна увага зосереджена на дискусійних питаннях, що містяться в низці дефініцій і здійснено їх доповнення і вдосконалення.

У *підрозділі 1.1 «Правова природа контрольного провадження в міграційній сфері»* визначено сутність контрольного провадження, констатовано, що воно є динамічним і циклічним процесом, оскільки здійснюється у процесуальній формі через зовнішній вияв сукупності певних стадій – послідовних контрольних дій і процедур, встановлених законодавством. Наведено дефініцію поняття «контрольно-міграційне провадження» – це формально визначений комплекс дій щодо встановлення відповідності (або невідповідності) організації системи міграції і діяння суб'єктів міграційного провадження законодавчо закріпленим приписам. Окреслено ознаки контрольно-міграційного провадження, до яких належать такі, як: а) формальна визначеність; б) законодавча 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) стабільність контрольно-міграційного провадження.

Доведено, що специфічними рисами контрольно-міграційного провадження можна назвати:

а) чітко виражений процесуально-правовий характер, оскільки контрольно-міграційного провадження є сукупністю відповідних заходів, що встановлюють і закріплюють на законодавчому рівні способи впливу на відповідних суб'єктів (мігрантів), здійснюються вказаними в чинному законодавстві України уповноваженими органами виконавчої влади з метою впорядкування суспільних відносин, що виникають у сфері міграції; б) превентивний характер, бо, виконуючи інформаційну функцію у відносинах між суб'єктами й об'єктом управління, за допомогою процедур міграційного контролю як функції державного управління сприяє запобіганню можливим порушенням прав і свобод мігрантів, а також надає інформацію для аналізу причин і умов вчинених правопорушень у міграційній сфері; в) владний характер, оскільки є сукупністю різних видів державно-владного впливу відносно суб'єктів міграційних правовідносин, що мають тривалий характер, за допомогою яких встановлюються й усуваються причини й умови, які призводять до відхилень від режимного порядку поведінки в процесі досягнення соціально-економічних та інших цілей міграції. Означено, що контрольне провадження як об'єкт адміністративно-процесуального регулювання є системою суспільних відносин, що характеризується територіальною, вольовою і режимною ознаками.

*Підрозділ 1.2 «Контрольна діяльність у міграційній сфері як різновид адміністративного провадження»* присвячено дослідженню питань контрольної діяльності в міграційній сфері, що виступає такою правовою процесуальною формою діяльності, юридична природа якої визначається тим, що відповідний контролюючий суб'єкт ставиться в такі умови, коли він повинен безпосередньо використовувати адміністративні норми права для вирішення конкретних юридичних справ.

На основі аналізу властивостей контрольно-процесуальних правовідносин у сфері міграції, системи способів доказування і форм офіційного закріплення отриманих результатів зроблено висновок про те, що контрольно-міграційному провадженню властиві наступні особливості: 1) різноманіття суб'єктів, які його здійснюють (органи держави і їх посадові особи, об'єднання громадян, органи місцевого самоврядування); 2) суб'єкти наділені широким колом контрольних повноважень, включаючи право втручання в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта; 3) безпосереднім об'єктом контрольних правовідносин у сфері міграції виступає діяльність підконтрольних суб'єктів; 4) юридичні факти відокремлено не мають юридичної сили і виступають тільки у вигляді фактичного (юридичного) складу – органічної сукупності декількох життєвих обставин; 5) контрольно-процесуальні норми не наводять вичерпного переліку засобів збереження і передачі інформації, що містить докази (у контрольно-міграційному процесі

фактичні обставини можуть бути отримані з будь-якого законного джерела); б) офіційне документальне закріплення результатів контрольно-міграційної діяльності провадиться в правових актах-документах, які можна одночасно віднести як до категорії правозастосовчих (таких, які є результатом реалізації державно-владних повноважень компетентних контрольних органів), так і до категорії правозастосовних актів (що замість правової містять оцінку діяльності підконтрольного суб'єкта).

Характеризуючи поняття «контрольно-міграційне провадження» як різновид юридичного процесу, доведено, що воно також виступає складовою адміністративного процесу. Це зумовлено тим, що контрольно-міграційна діяльність як сукупність визначених процедур врегульована саме нормами адміністративно-процесуального права. З'ясовано, що зміст контрольної міграційної діяльності складається з: а) спостереження за функціонуванням підконтрольних об'єктів, одержання об'єктивної інформації про виконання ними правил і доручень, їх стан; б) аналізу зібраної інформації, виявлення тенденцій, причин порушення спеціального законодавства, розробки прогнозів; в) вжиття заходів по запобіганню порушенням міграційної законності і дисципліни, шкідливим наслідкам, збиткам, нещасним випадкам, недоцільним діям і витратам; г) обліку мігрантів, конкретних порушень, виявлення їх причин і умов; д) припинення протиправної діяльності з метою недопущення шкідливих наслідків, нових порушень міграційного законодавства; е) встановлення винних, притягнення їх до відповідальності.

Під час дослідження загальних і спеціальних рис контрольно-міграційних проваджень виокремлено наступні їх види, як контрольне провадження, яке здійснюється у формі: а) перевірки; б) ревізії; в) обстеження; г) спостереження; д) аналізу інформаційних матеріалів звітів і повідомлень; е) рейдів і оглядів тощо.

У підрозділі 1.3 «Принципи контрольно-міграційного провадження» розглянуті система принципів контрольно-міграційного провадження, а також її класифікація за різними підставами відносно об'єкта правового регулювання і сфери контролюючого впливу.

На основі теоретичних положень, узагальнень і думок науковців, апелюючи до законодавства України, запропоновано класифікацію принципів, на яких базується контрольно-міграційне провадження, а саме: 1) організаційні – такі, що визначають систему органів виконавчої влади, які здійснюють управління відповідними процесами; 2) функціональні, що визначають порядок реалізації компетентними органами управління в міграційній сфері. Крім того, за сферою впливу всі принципи контрольно-міграційних відносин запропоновано поділити на чотири групи: а) загальноправові; б) галузеві; в) інституціональні; г) функціональні.

Спираючись на результати аналізу міжнародних норм, виокремлено такі спеціальні міжнародні принципи міграційних відносин, як: сприяння керованій міграції і добровільній репатріації; свобода переміщення робочої сили з метою формування єдиних економічних просторів; співпраця в боротьбі з

незаконною міграцією; депортація (реадмісія) незаконних мігрантів; надання міграційних послуг (мовних, інформаційних, консультативних, медичних та ін.); заступництво своїм громадянам-мігрантам. Доведено, що особливу групу принципів контрольно-міграційного провадження складають спеціалізовані міжнародні принципи. 1) незалежності контрольних органів; 2) врахування в контрольній діяльності поділу влади; 3) пріоритету попереднього контролю; 4) пріоритету індивідуального фінансового контролю; 5) адекватної законотворчої діяльності у сфері здійснення міграційного контролю; 6) інформаційного, наукового і кадрового забезпечення міграційного контролю.

Наголошено, що на законодавчому рівні необхідно закріпити також такий принцип контрольно-процесуальної діяльності, як делікатність. Його сутність полягає в тому, що контрольно-процесуальна діяльність у сфері міграції, особливо коли це стосується міграційного контролю, значною мірою завдає незручності, а іноді навіть перешкоджає нормальному функціонуванню підконтрольного об'єкта (як фізичної, так і юридичної особи). Констатовано, що з поглибленням наукового знання про принципи з'являються нові принципи контрольно-процесуальної діяльності, які раніше не могли бути піднесені до їх рівня, зокрема, принципи, які стосуються внутрішньої вимушеної міграції, осіб, переміщених із тимчасової окупованої території АР Крим і зони проведення АТО на Сході України.

У підрозділі 1.4 «Структура контрольно-міграційного провадження» проведено ґрунтовне дослідження поняття «стадії контрольно-міграційного провадження» як основного елементу всіх видів контрольних проваджень у сфері міграційних відносин.

Аналізуючи законодавство України, акцентовано увагу на тому, що кожне адміністративне провадження характеризується певною кількістю стадій, серед яких можна виокремити обов'язкові й факультативні. Зміст кожної стадії контрольно-міграційного провадження визначають, по-перше, мета (проміжна, що відповідає кінцевій) та, по-друге, комплекс дій уповноважених суб'єктів провадження у процесі реалізації їх компетенції. Суб'єктом контрольно-міграційного провадження є фізична чи юридична особа – носій прав і обов'язків щодо здійснення контролю у сфері міграції, здатна ці права й обов'язки реалізовувати за наявності певних умов і підстав, встановлених законодавством. Стадії контрольного провадження в міграційній сфері доцільно поділити на три основні етапи контрольно-міграційної діяльності: а) інформаційний етап; б) аналітичний етап; в) етап коригування.

Встановлено, що важливою і складною проблемою сьогодні є запровадження новітніх юрисдикційних технологій у міграційній сфері, передусім підвищення якості розробки й затвердження міграційних правил, прийняття рішень, обов'язкових до виконання підконтрольними суб'єктами, застосування заходів державного примусу, юридична відповідальність. Констатовано, що міграційні органи з такою широкою компетенцією будуть виступати насамперед органами державного управління,

а контрольно-наглядовими вони вважатимуться тому, що однією з основних їх функцій залишається проведення контрольно-режимної діяльності за міграційними процесами.

**Розділ 2 «Особливості здійснення контрольного провадження в міграційній сфері»** складається з трьох підрозділів, у яких розглянуті компетенція суб'єктів здійснення контрольно-міграційного провадження, система правових засобів його здійснення і механізм реалізації, наведена класифікація суб'єктів контрольно-міграційної сфери та відповідних правових засобів.

У підрозділі 2.1 *«Компетенція суб'єктів здійснення контрольно-міграційного провадження»* визначено систему суб'єктів здійснення контрольно-міграційного провадження й окреслено їх компетенцію.

З'ясовано, що інституційна система міграційного контролю складається з: 1) органів, що формують правові основи міграційної політики України (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України); 2) органів, що забезпечують інформаційно-комунікативне забезпечення й реалізацію міграційної політики країни (Міністерство внутрішніх справ України, Державна міграційна служба України); 3) галузевих органів державної влади, що сприяють проведенню міграційної політики в державі в межах своєї компетенції (Міністерство закордонних справ України, Служба безпеки України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство соціальної політики України, Державна прикордонна служба України). Для цих органів влади реалізація міграційної політики не є головним функціональним повноваженням.

Підтверджено, що територіальні органи відповідно до поставлених перед ними завдань: надають адміністративно-міграційні послуги; здійснюють державний нагляд (контроль); управляють об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством; узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, готують і вносять в установленому порядку пропозиції щодо його вдосконалення; здійснюють інші повноваження, визначені законами України. Викладене дало змогу зробити висновок, що суб'єктів контрольно-міграційного провадження (органи державної влади або громадські об'єднання) об'єднують пріоритети і цілі правового впливу на міграційні потоки. Крім того, констатовано, що спільною і багато в чому перспективною мета учасників реалізації міграційної політики виступає оптимізація міграції населення з урахуванням особистих, громадських і державних інтересів, досягнення якої передбачає використання найрізноманітніших методів, чому, у свою чергу, й покликана сприяти спеціальна компетенція у сфері міграції уповноважених суб'єктів.

У підрозділі 2.2 *«Система правових засобів здійснення контрольно-міграційного провадження»* проведено аналіз правових засобів контрольно-міграційного провадження як сукупності правових процесуальних дій, спрямованих на оптимізацію міграційних процесів із метою якнайповнішого й якомога ефективнішого забезпечення інтересів всіх учасників міграційних правовідносин, вчинення яких можливе за допомогою встановлених інструментів.

Доведено, що система засобів забезпечення контрольно-міграційного провадження є абсолютно різномірною й розгалуженою, а засоби міграційної політики за своєю *природою (змістом)* можуть бути: а) правовими; б) економічними; в) політичними; г) фінансовими; д) культурними; е) релігійними; ж) інформаційними тощо. Основну роль у здійсненні міграційного контролю відіграє система правових засобів, серед яких провідними є адміністративно-правові (обмежувальні) засоби.

Надано характеристику обмежувальним засобам міграційного контролю, вказано, що юрисдикційні інструменти, покликані оптимізувати міграційні правовідносини шляхом створення режиму найбільшого сприяння задоволенню інтересів суспільства і держави в міграційно-правових відносинах. Обмежувальні засоби використовуються згідно із законами України “Про порядок виїзду з України і в’їзду в Україну громадян України”; “Про державну таємницю”; “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”; “Про громадянство України”. Обґрунтовано, що обмеження мають й регулятивне навантаження, це підтверджується тим, що за чинним міграційним законодавством України: 1) прямо забороняється здійснення певних дій під загрозою покарання; 2) учасники міграційних правовідносин зобов’язані виконати передбачені державою формальності (знову-таки, під загрозою застосування заходів державної впливу до порушників); 3) передбачається вичерпний перелік підстав, що дають змогу вчинити необхідну дію; 4) настання несприятливих наслідків для учасника міграційних правовідносин пов’язується з вчиненням передбачених у законах дій, небажаних для суспільства і держави.

Встановлено, що крім міграційного законодавства України, цілий ряд інших нормативно-правових актів містить стримуючі правову активність суб’єктів обмеження, які побічно впливають і на міграційні правовідносини, серед них Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” від 14 жовтня 2014 р. Констатовано, що система обмежувальних юридичних засобів міграційного контролю покликана впливати і водночас черпати свій потенціал з різних сфер суспільного життя: економічного, культурного, національного, політичного тощо. Наголошено, що, зокрема, механізми макроекономічного регулювання легальної міграції мають розумно поєднуватися з комплексом обмежень і заборонних заходів, що диктуються як стратегічними, так і тактичними орієнтирами у сфері економічної й міграційної безпеки. Зроблено висновок, що системність використання правових обмежень передбачає не лише ефективне застосування відповідного механізму стимулювання, а й залучення до праворегулятивної функції економічних, фінансових, політичних, культурних стимулів та інших чинників.

*Підрозділ 2.3 «Механізм реалізації контрольно-міграційного провадження»* присвячено визначенню форм реалізації міграційного контролю, які пов’язують в єдиний логічний правовий

механізм: об'єкти, суб'єктів, цілі, пріоритети, завдання, принципи, функції, адміністративно-правові режими і система засобів досліджуваного різновиду контрольної діяльності.

Доведено, що здійснення міграційного контролю – це невід'ємний атрибут міграційної політики, що логічно ставить питання про механізм його втілення в дійсність, який визначає успішність спроб досягти міграційно-корисного результату у сфері впорядкування найрізноманітніших за своєю природою міграційних процесів. Міграційний контроль, спираючись на механізм міграційно-правового регулювання, передусім має забезпечити реалізацію інтересів у сфері міграції суб'єктів права, що можна назвати пріоритетом. З урахуванням цього зроблено висновок, що боротьба з перешкодами й правопорушеннями в цьому напрямі – функціональний аспект, найважливіша риса механізму реалізації міграційного контролю. Запропоновано дефініцію поняття «механізм реалізації міграційного контролю» – це діяльність суб'єктів з ефективного використання юридичних контролюючих засобів, що детермінована цілями, пріоритетами і завданнями міграційної політики і спрямована на забезпечення суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів учасників міграційних правовідносин й усунення перешкод, що стоять на шляху оптимізації міграційних процесів. Таким чином, механізм реалізації міграційного контролю є діяльністю, яка: а) спрямована передусім на ефективне використання правових дозволів і приписів, що гарантують забезпечення інтересів учасників міграційно-правових відносин у формі суб'єктивних прав і свобод; б) не тотожна механізму міграційно-правового регулювання, незважаючи на те, що останній лежить в основі міграційної справи; в) побудована на суворому дотриманні правових приписів, повністю перебуває в правовому полі адміністративно-правових режимів; г) здійснюється як державою, так і уповноваженими нею органами влади в певному процесуальному порядку; д) пов'язана з усуненням перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права; е) сприяє на відновлення порушеного права в міграційній сфері.

Наголошено, що на сучасному етапі проблемою в аспекті законодавчого регулювання міграції в Україні виступає правове забезпечення реалізації конституційного права громадян на пересування. Обґрунтовано, що в нормативних актах мають знайти відображення як родові поняття «міграція» і «мігрант», так і видові, які на сьогодні законодавчо не закріплені, натомість використовуються терміни «біженець», «особи, які потребують постійного чи тимчасового захисту», що не вичерпує необхідності в повноті правового регулювання. Констатовано, що назріла необхідність розпочати розробку Міграційного кодексу України і проектів законів «Про репатріацію в Україну», «Про імміграцію», «Про основи боротьби з незаконною міграцією» та інших, спрямованих на вдосконалення державного регулювання міграційних процесів і які враховують, у першу чергу, інтереси місцевого населення. Доведено, що існує також нагальна потреба в більш чіткій процесуальній регламентації механізму реалізації контрольно-міграційного провадження із широким залученням інститутів громадськості, оскільки чинне вітчизняне законодавство не має єдиного

нормативного акта, який би містив у собі узгоджені адміністративно-процедурні правила проведення контрольної діяльності у сфері міграційних відносин відповідно до вимог і стандартів міжнародного права.

**Розділ 3 «Основні напрями оптимізації контрольного провадження в міграційній сфері»**, складається з двох підрозділів, в яких здійснено аналіз зарубіжного досвіду правового забезпечення контрольного провадження в міграційній сфері.

У підрозділі 3.1. *«Реалізація міжнародних стандартів захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб в контрольно-міграційному провадженні»* ґрунтовно досліджено процес становлення і розвитку правового забезпечення контрольного провадження в міграційній сфері, виокремлено й розглянуто чотири основні етапи починаючи із здобуття Україною незалежності у 1991 р. і по сьогодні.

Україна проголосивши курс на інтеграцію до Європейського Співтовариства взяла на себе обов'язки запровадження стандартів реальної демократії, відкритого суспільства, базованого на засадах верховенства прав й забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Подальший соціально-економічний розвиток України пов'язаний із розбудовою органів публічної влади, створенням сучасної системи міграційної служби, що відповідає європейським стандартам, які визначені Європейською Радою як критерії членства в ЄС, так звані Копенгагенські критерії.

Підкреслено, що протягом останніх років у країнах західної демократії напрацьовано ряд обов'язкових вимог до правового забезпечення адміністративних послуг міграційного спрямування (принципів, обов'язкових стандартів), у разі невиконання яких складно говорити про якість такого забезпечення, а отже, і про створення умов для ефективної діяльності міграційної адміністрації. Це слідчить про високий рівень захищеності прав і свобод людини у міграційних відносинах з Українською державою, для якої законодавче впорядкування контрольної діяльності органів міграційної служби – одне з найважливіших завдань адміністративної реформи.

З метою напрацювання міждержавної моделі надання міграційних послуг та уникнення колізій щодо подальших орієнтирів демократичного розвитку міграційних систем західних країн, Європейське співтовариство почало приймати міждержавні нормативно-правові акти, покликані закріплювати на міжнародному рівні основні засади, принципи та методи надання міграційних послуг. Міжнародні міграційні акти стали орієнтиром для країн, що рухаються у напрямі гуманістичних перетворень для імплементації закріплених принципів та положень, а також подолання «білих плям» у вітчизняному законодавстві.

У підрозділі 3.2 *«Шляхи удосконалення механізму правового забезпечення контрольно-міграційного провадження»* на основі аналізу сучасного стану правового забезпечення контрольного провадження в міграційній сфері запропоновано шляхи вдосконалення даного інституту з урахуванням євроінтеграційного напрямку розвитку України.

Констатовано, що чинне законодавство передбачає два види відповідальності за порушення міграційного законодавства: кримінальну й адміністративну. Зазначено, що задля приведення чинного законодавства у відповідність до вимог і стандартів законодавства ЄС із КК України виключено ст. 331 «Незаконне перетинання державного кордону» і викладено у новій редакції ст. 204<sup>1</sup> КУпАП, якою встановлено відповідальність не лише за завершене незаконне перетинання кордону, а й за спробу такого перетинання, а також запроваджено підвищену адміністративну відповідальність за правопорушення, вчинене групою осіб або повторно протягом року. Доведено, що чинне законодавство передбачає змістовний перелік протиправних діянь, які визначають адміністративні правопорушення у сфері міграції, наведений у главі 15 КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» (ст. 197–206). Акцентовано на тому, що суб'єктами адміністративних правопорушень можуть бути фізичні й юридичні особи, а також що їм притаманні три типи ознак: загальні (властиві всім членам суспільства); особливі (якими наділені суб'єкти міграції взагалі); спеціальні (характерні тільки суб'єктам нелегальної міграції).

Зроблено висновок, що подальше дослідження правового регулювання відповідальності за порушення міграційного законодавства потребує більш глибокого аналізу і є перспективним напрямком наукового дослідження в контексті імплементації міжнародних стандартів із забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи при діяльності міграційних органів України. Обґрунтовано необхідність і нагальність, по-перше, розроблення на основі оцінки стану захисту прав, свобод і законних інтересів фізичної особи в діяльності міграційних органів цілісної системи управління контрольно-міграційною діяльністю щодо дотримання згаданих прав і свобод, по-друге, призначення в керівному апараті Державної міграційної служби України радника голови з питань моніторингу дотримання міжнародних стандартів прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб міграційними органами, який має виконувати функції зі здійснення постійного контролю за даною діяльністю компетентних суб'єктів.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і здійснено вирішення наукового завдання, що полягає у з'ясуванні сутності контрольного провадження в міграційній сфері, а також розкрита його правова природа та структура з формуванням науково обґрунтованих рекомендацій з удосконалення вітчизняного законодавства з питань реалізації міграційної політики в Україні.

Основний науково-методичний здобуток полягає в нижче наведених положеннях:

1. Методологічною основою визначення правової природи контрольного провадження в міграційній сфері є концепція управлінської діяльності, що врегульована адміністративно-

процесуальними нормами, здійснюється в межах процедурної форми, яку можна охарактеризувати як специфічну діяльність органів міграційної служби України, їх посадових осіб, спрямовану на дотримання вимог вітчизняного та міжнародного законодавства.

2. Регламентація порядку контрольної діяльності в міграційній сфері свідчить про її спільність з адміністративним провадженням як комплексною системою, а наявність специфічних ознак (таких, як чітко визначене коло суб'єктів, уповноважених виконувати функції міграційного контролю; імперативний метод правового регулювання; завдання і цільове призначення контрольної діяльності; обсяг і процедурні форми контролю; функціональний характер контрольної діяльності тощо) доводить її автономність серед інших чинників публічного адміністрування міграційних процесів.

3. Констатовано, що, виступаючи процесуальною формою діяльності, міграційний контроль потребує чіткого нормативно-правового закріплення процедур його здійснення. Аналіз чинного міграційного законодавства свідчить про те, що сьогодні контрольні процедури у сфері міграції встановлюються широким колом державних органів і закріплюються в чинних нормативно-правових актах (переважно підзаконних), що ускладнює процес їх застосування відповідно до принципів міжнародного права.

4. При з'ясуванні правової природи принципів контрольної міграційної провадження встановлено, що систему принципів такого провадження складають загальноправові, особливі принципи здійснення міграційної політики, а також галузеві, які відображають сутність контрольної провадження в міграційній сфері, визначають його завдання й функції. Важливість слідування цим принципам для контрольної міграційної провадження підтверджується тим, що недотримання будь-якого з них створює передумови для скасування (відміни) постанов, винесених за результатами розгляду відповідної справи. При цьому відмічено, що особливості відповідальності за допущене правопорушення дозволяють стверджувати, що контрольне провадження в міграційній сфері співвідноситься з провадженням у справах про адміністративні правопорушення як родове і видове, загальне й особливе.

5. Доведено, що структура контрольної міграційної провадження, має чотири основні стадії: 1) порушення справи; 2) розгляд справи; 3) оскарження рішення та його перегляд; 4) виконання рішення. У контексті зазначеного вище можна стверджувати, що таке розмежування проведено на підставі такого критерію, як здійснення логічного завершення контрольної міграційної провадження на кожній із цих стадій шляхом прийняття процедурного рішення, що свідчить про її цілковиту завершеність, а також відповідне документальне оформлення. Отже, контрольне міграційне провадження як обов'язковий елемент управлінської діяльності служить важливим засобом підтримання режиму законності в досліджуваній сфері всіма суб'єктами міграційного права.

6. Запропоновано авторську дефініцію поняття «суб'єкт здійснення контрольно-міграційного провадження» зумовлює необхідність встановлення співвідношення між суб'єктом і учасником такого провадження. Запропоновано власні критерії класифікації суб'єктів, які можуть брати участь у здійсненні контрольно-міграційного провадження, серед них: компетенція в міграційній сфері, наявність мотиву в результатах контрольно-міграційного провадження.

7. У процесі розгляду проблем усунення прогалин у правовій регламентації контрольно-міграційної діяльності обґрунтовано необхідність визначити компетенцію відповідних суб'єктів щодо здійснення ними певних видів провадження. Висловлено думку, що в основу такого визначення і побудови системи контрольно-міграційних проваджень доцільно покласти процесуально-правові форми (способи) здійснення міграційного контролю. Такий підхід дозволить закріпити процедури контрольно-міграційного провадження без їх поділу залежно від уповноваженого суб'єкта і, відповідно, заощадити час і наявні ресурси на їх реалізацію.

8. Засади контрольно-міграційного провадження, яке визначається як головний елемент управління міграційними процесами, забезпечується правовими засобами задля підтримання законності в міграційній сфері відповідно до вимог вітчизняного й міжнародного законодавства. Побудова демократичної, соціальної і правової держави має супроводжуватися зміцненням механізму реалізації контрольно-міграційного провадження, а отже, головне завдання – чітко визначити пріоритетні напрями контрольно-міграційної діяльності, яка потребує постійної уваги з боку держави, суспільства й міжнародної спільноти.

9. Порівняльно-правове дослідження зарубіжного досвіду контрольно-міграційного провадження дозволило виділити наступні міжнародні стандарти прав, свобод і законних інтересів осіб у досліджуваній сфері: а) запровадження біометричних документів, що посвідчують особу; б) системне управління й контроль за міграційними процесами, що включатиме і протидію нелегальній міграції; в) забезпечення правового режиму публічного порядку й безпеки у міграційному провадженні; г) забезпечення фундаментальних прав і свобод у контрольно-міграційному провадженні відповідно до норм міжнародного права; д) заохочення доброчесності поведінки суб'єктів міграційних правовідносин; є) запровадження моніторингу з дотримання міжнародних стандартів захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб у сфері міграції.

10. Разом з тим зазначено, що внутрішня незбалансованість системи прав й обов'язків суб'єктів контрольно-міграційного провадження тривалий час залишається поза увагою законодавця. Надаючи таким суб'єктам певний обсяг прав, законодавець не передбачає чіткого закріплення їх обов'язків і відповідальності, що не сприяє належному виконанню завдань контрольно-міграційного провадження й зумовлює можливість виникнення ризиків порушення законності. За результатами проведеного дослідження сформульовано як загальні, так і конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства, реалізація яких дозволить

оптимізувати правове забезпечення здійснення контрольного провадження у сфері міграції й запровадити міжнародні стандарти в діяльність публічної міграційної адміністрації. Зокрема, запропоновано главу 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» Кодексу України про адміністративні правопорушення доповнити наступними статтями: «Порушення правил залучення й використання в Україні іноземної робочої сили»; «Порушення імміграційних правил», «Незаконна діяльність по працевлаштуванню громадян України за кордоном».

## СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кашульська К. О. Контроль щодо правового статусу біженців, як чинник приватної безпеки. *Юрист України*. 2014. № 2 (27). С. 11–17.
2. Кашульська К. О. Співвідношення законодавства України та зарубіжних країн із питань контрольного-міграційного провадження. *Право і суспільство*. 2015. № 5–2. С. 153–158.
3. Кашульська К. О. Актуальні проблеми контрольного провадження у міграційній сфері. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Право*. 2015. № 34. С. 91–97.
4. Кашульська К. О. Стадії контрольного-міграційного провадження: поняття, види і зміст. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 4, Т. 2. С. 90–95.
5. Кашульская К. А. Административно-правовые основы миграционной политики Молдовы и Украины: сравнительные аспекты. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2015. № 5–1 (15). С. 36–40.
6. Кашульська К. О. Відповідальність за порушення міграційного законодавства України: поняття, види та особливості. *Юрист України*. 2016. № 1–2 (34–35). С. 26–31.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Підлісна К. О. Контроль щодо правового статусу біженців , як чинник приватної безпеки // *Недержавний сектор безпеки: сучасний досвід та проблеми порівняльно-правового регулювання*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 19 квітня 2014 р.). Харків: Планета-принт, 2014. С. 57–60.
2. Підлісна К. О. Міграційно-правові аспекти охорони громадського порядку // *Проблеми охорони громадського порядку*: матеріали круглого столу (м. Харків, 19 червня 2014 р.). Харків: Планета-принт, 2014. С. 66–70.

3. Кашульська К. О. Громадська безпека в контексті реалізації міграційної політики України // *Розвиток цивільної безпеки України в контексті євроінтеграції*: матеріали II Міжнар. наук.-практ. круглого столу (м. Харків, 25 листопада 2015 р.). Харків: Плекса, 2015. С. 52–54.

## АНОТАЦІЇ

**Кашульська К. О. Контрольне провадження в міграційній сфері.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2018.

Дисертація містить аналіз комплексу практичних і теоретичних питань, пов'язаних із сутністю, змістом та засадами правового забезпечення контрольного провадження в міграційній сфері.

У дисертаційній роботі досліджено загальнотеоретичні проблеми правового забезпечення контрольного-міграційного провадження, а також вивчено наявні дефініції понять «контроль у міграційній сфері», «контрольно-міграційне провадження», «адміністративне провадження», «міграційні послуги» тощо.

Розглянуто досвід нормативно-правового регулювання контрольних проваджень у митній сфері в країнах Європейського Союзу. Встановлено, що використання досвіду законодавчого регулювання відносин у сфері міграційного контролю вищезазначених країн допоможе при подальшому розробленні й удосконаленні вітчизняної правової бази, дозволить уникнути повторення низки помилок у сфері публічного управління міграційними потоками. У процесі дослідження наявної нормативної бази, даних статистики і практики реалізації контрольного-міграційного провадження органами публічної влади зроблено висновок про наявність низки «білих плям», колізій та інших недоліків у правовому регулюванні режиму здійснення процедур міграційного контролю. У зв'язку з цим запропоновано конкретні заходи щодо оновлення нормативної бази забезпечення контрольної діяльності компетентних органів в міграційній сфері.

*Ключові слова:* міграційний контроль, контрольного-міграційні відносини, контрольного-міграційна діяльність, контрольного-міграційне провадження, суб'єкти контрольного-міграційного провадження; учасники контрольного-міграційного провадження, адміністративні послуги в міграційній сфері.

**Кашульская К. А. Контрольное производство в миграционной сфере.** –

Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право». Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2018.

Диссертация содержит анализ комплекса практических и теоретических вопросов, связанных с сущностью, содержанием и принципами правового обеспечения контрольного производства в миграционной сфере.

В диссертационной работе исследованы общетеоретические проблемы правового обеспечения контрольно-миграционного производства, рассмотрены имеющиеся дефиниции понятий «контроль в миграционной сфере», «контрольно-миграционное производства», «административное производство», «миграционные услуги» и т. п. Изучен опыт нормативно-правового регулирования контрольных производств в таможенной сфере в странах Европейского Союза.

Установлено, что использование опыта законодательного регулирования отношений в сфере миграционного контроля вышеупомянутых стран поможет при разработке и совершенствовании отечественной правовой базы, позволит избежать повторения ряда ошибок в сфере публичного управления миграционными отношениями. В процессе исследования имеющейся нормативной базы, данных статистики и практики реализации контрольно-миграционного осуществления органами публичной власти сделан вывод о наличии ряда пробелов, коллизий и других недостатков в правовом регулировании режима осуществления процедур миграционного контроля. В связи с этим предложены конкретные меры по изменению нормативной базы обеспечения контрольной деятельности компетентных органов в миграционной сфере.

Учитывая демократизацию украинского общества и европейское направление развития, внимание акцентировано на необходимости разработки и внедрения качественно новой модели миграционных отношений «человек – государство», что, прежде всего, должно отразиться на гарантиях защиты прав и свобод человека в миграционной сфере. Это позволит ускорить процессы формирования гражданского общества, вернет доверие к органам публичной власти в миграционной сфере, сделает соответствующие администрации более доступными для различных категорий мигрантов.

Кроме того, определено, что действующее законодательство предусматривает исчерпывающий перечень противоправных деяний, признаваемых административными правонарушениями в сфере миграции. Правовое понимание и определение понятия «административный проступок» приводится в ст. 9 КУпАП: административным правонарушением

(проступком) признается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, посягающее на общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, установленный порядок управления и за которое законом предусмотрена административная ответственность. Административная ответственность за правонарушения, предусмотренные КУпАП, наступает, если эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с законом уголовной ответственности.

Приведен перечень правонарушений миграционного законодательства, считаются административными и содержится в гл. 15 КУпАП «Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок управления»: 1) проживание без паспорта (ст. 197 КУпАП); 2) умышленное повреждение паспорта или потеря его по неосторожности (ст. 198 КУпАП); 3) допущение проживания без паспорта (ст. 199 КУпАП); 4) принятие на работу без паспорта (ст. 200 КУпАП); незаконное изъятие паспортов и принятие их в залог. (Ст. 201 КУпАП); нарушение иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания в Украине и транзитного проезда через территорию Украины (ч. 1 ст. 203 КУпАП); нарушение порядка трудоустройства, приема на учебу, предоставления жилья, регистрации иностранцев и лиц без гражданства и оформления для них документов (ст. 204 КУпАП) незаконное пересечение или попытка незаконного пересечения государственной границы Украины (ст. 204-1 КУпАП) нарушение порядка въезда на временно оккупированную территорию Украины и выезда из нее (ст. 204-2 КУпАП) непринятие мер к обеспечению своевременной регистрации иностранцев и лиц без гражданства (ст. 205 КУпАП) нарушение порядка предоставления иностранцам и лицам без гражданства жилья, транспортных средств и содействия в предоставлении других услуг (ст. 206 КУпАП) незаконную перевозку иностранцев и лиц без гражданства по территории Украины (ст. 206-1 КУпАП).

Предлагаем главу 15 «Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок управления» Кодекса Украины об административных правонарушениях дополнить следующими статьями: «Нарушение правил привлечения и использования в Украине иностранной рабочей силы»; «Нарушение иммиграционных правил», «Незаконная деятельность по трудоустройству граждан Украины за рубежом» (Приложение 1).

Сформировано понятие «ответственности за нарушение миграционного законодательства» - это способ закрепления юридической обязанности соблюдать и выполнять требования действующего миграционного законодательства, а также обязанности подлежать государственному принуждению со стороны соответствующих государственных органов, неблагоприятным последствиям и лишением за совершенное правонарушение элементов соответствующего правового статуса.

*Ключевые слова:* миграционный контроль, контрольно-миграционные отношения, контрольно-миграционная деятельность, контрольно-миграционное производство, субъекты контрольно-миграционного производства, участники контрольно-миграционного производства, административные услуги в миграционной сфере.

**Kashulskaya K.O. Controversial proceedings in the field of migration.** - On the rights of the manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.07 - Administrative Law and Process; finance law; information law - National Law University named after Yaroslav the Wise, Kharkiv, 2017.

The thesis contains a set of practical and theoretical questions related to the study of the essence, content and principles of legal support of control proceedings in the migration field.

In the dissertation the analysis of general-theoretical problems of legal support of control and migration proceedings, definitions «control in the migration sphere», «control and migration proceedings», «administrative proceedings», «migration services», etc. are carried out.

The experience of regulatory and legal regulation of control proceedings in the customs sphere in the countries of the European Union has been analyzed. It is established that using the experience of legislative regulation of relations in the field of migration control of the above-mentioned countries will help in further development and improvement of the domestic legal framework, will allow to avoid repeating a number of errors in the field of public management of migration flows. In the process of studying the existing regulatory framework, statistics and practices of implementation of control and migration proceedings by public authorities, it was concluded that there are a number of gaps, conflicts and other shortcomings in the legal regulation of the regime for the implementation of migration control procedures. In this regard, specific measures have been proposed to improve the regulatory framework for monitoring the activities of the competent authorities in the field of migration.

*Key words:* migration control, control and migration relations, control and migration activity, control and migration proceedings, subjects of control and migration proceedings; participants in control and migration proceedings, administrative services in the migration sphere.

Відповідальний за випуск доктор юридичних наук, професор

Підписано до друку 12.02.2018 р. Формат 60x90/16

Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.

Ум. друк. арк. 0,7. Облік.-вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим. Зам. № 114

Друкарня

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77