

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ГЕРИЧ АНАТОЛІЙ ЙОСИПОВИЧ

УДК 342.951

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В
УКРАЇНІ**

12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право
(081 - Право)

Подається на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень.

Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ А. Й. Герич

Науковий керівник – Зьолка Валентин Леонідович, доктор юридичних наук, доцент, начальник кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права Національної академії Державної прикордонної служби ім. Б. Хмельницького

АНОТАЦІЯ

Герич А.Й. Правове регулювання міграційного контролю в Україні.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», Міністерство освіти і науки України. Ужгород, 2020.

У роботі проведено дослідження сутності та виявлення і узагальнення характерних особливостей правового регулювання міграційного контролю для формулювання положень удосконалення законодавства в цій сфері. Визначено, що міграційний контроль є функціональним (спеціальним) видом державного контролю, який здійснюється уповноваженими на те суб'єктами органів виконавчої влади стосовно встановлення фактичних даних щодо дотримання законодавства у сфері міграції (імміграції та еміграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб та проявляється у діяльності широкого кола суб'єктів щодо спостереження та оцінки міграційної ситуації в Україні, здійснення перевірок у процесі оформлення, заміни та скасування відповідних документів та дозволів, у процесі здійснення реєстраційних дій, обліку відповідних осіб та іншої діяльності із забезпечення міграційного правопорядку. В той же час для позначення поняття міграційного контролю в нормативних актах використовується поняття «контроль у сфері міграції», а у наукових джерелах «міграційний правопорядок», що визначається однією із основних функцій міграційного контролю.

Методологічною основою даного дисертаційного дослідження стали позиції, щодо того, що контрольна діяльність включає тільки фактовстановлюючу та оціночну складові та не передбачає застосування заходів примусу чи заохочення, а також те, що велика кількість повноважень владних суб'єктів де-факто спрямовані на здійснення контрольної функції, хоча у нормативних актах контроль не завжди прямо називається, а там, де і вживається, то не пояснюється.

Також у роботі дістала аргументування позиція, що під принципами міграційного контролю розуміються вихідні ідеї та положення, які лежать в основі здійснення контрольної діяльності та діють незалежно від того, чи знайшли своє відображення у нормативному акті, чи ні. При визначенні принципів міграційного контролю вихідними положеннями є принципи Лімської декларації керівних принципів контролю, в той же час деякі положення означеної декларації є радше стандартами контролю, а не принципами, зокрема, положення щодо забезпеченості контролюючого суб'єкта фінансовими засобами, конституційне врегулювання незалежності вищого контрольного органу та порядку його звітування тощо. В роботі набули подальшого розвитку наукові положення щодо спеціальних принципів міграційного контролю, серед яких виділено принцип удосконалення загальнодержавних систем обліку мігрантів, уніфікації технологій паспортно-візового, прикордонного та імміграційного контролю.

Досліджено правовий статус органів, які реалізують свою компетенцію у сфері міграційного контролю та виділено з-поміж органів виконавчої влади, що здійснюють повноваження у сфері міграційного контролю Міністерство внутрішніх справ, а також Адміністрацію Державної прикордонної служби України та Державну міграційну службу України, управління якими здійснює Кабінет міністрів України через міністра внутрішніх справ. Формування саме такої системи органів зумовлено тим, що вони мають мати досвід реалізації міграційної політики, вміння працювати з мігрантами і громадськими неурядовими організаціями, в той же час здійснювати правоохоронні функції боротьби та протидії нелегальній міграції.

Встановлено, що окремі органи виконавчої влади поряд із основними своїми завданнями здійснюють і окремі повноваження з міграційного контролю, наприклад, Міністерство освіти України визначає порядок набору іноземців та осіб без громадянства для навчання в Україні, здійснює контроль за його дотриманням українськими закладами освіти незалежно від їх підпорядкування і форми власності, організовує ведення обліку таких осіб;

Міністерство соціальної політики України розробляє та вносить пропозиції стосовно удосконалення державної політики щодо регулювання міграційних потоків. Суб'єктами недержавного контролю у сфері міграції є громадські об'єднання, рухи, організації, опосередкованими суб'єктами міграційного контролю є також і працедавці, які використовують працю як іноземних громадян та зобов'язані отримувати дозвіл на використання праці іноземців в Україні.

Аргументовано, що усі форми міграційного контролю пов'язані зі здійсненням перевірок (перевірок поданих документів та наведених обґрунтувань і фактів, встановлення та перевірок особи-заявника при видачі різного роду документів, дозволів, проведення реєстраційних дій). Обліково-реєстраційні дії владних суб'єктів у сфері міграції у будь-якому разі полягають у зборі, зіставленні, перевірці та внесенні до офіційних і спеціальних баз та реєстрів інформації чи даних про події, явища, факти, а занесенню до реєстрів підлягає інформація лише та, що пройшла відповідний етап перевірки.

Визначено, що спеціальним у аналізованій сфері є Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», який регулює не тільки функціонування електронної інформаційно-телекомунікаційної системи, призначеної для зберігання, захисту, обробки, використання і поширення інформації про особу, але предметом регулятивної дії є видача документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, а також права та обов'язки осіб, на ім'я яких видані такі документи. Формування Єдиного державного демографічного реєстру значно полегшує обробку даних про фізичних осіб, спрощує надання адміністративних послуг з видачі документів, що посвідчують особу, в майбутньому здешевить та пришвидшить цю процедуру, а загалом дасть змогу оптимізувати управління міграційними процесами. Крім того, формування таких баз та запровадження документів із біометричними показниками є складовою виконання міжнародних зобов'язань України щодо боротьби з

тероризмом, торгівлею людьми, та виконання вимог для отримання безвізового режиму з країнами Європейського Союзу. У роботі також проведено аналіз здійснення обліку внутрішньо переміщених осіб, внесення відомостей до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб та отриманням довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, що для громадян є умовою реалізації суб'єктивних прав внутрішньо переміщеної особи, а для держави – важливим елементом державного міграційного контролю.

Обґрунтовано, що діючий спосіб реєстрації за місцем проживання не відповідає потребі держави у контролі процесів переміщення населення та міграції всередині країни (оскільки до третини населення держави проживає не за місцем реєстрації) та ускладнюється виконання державою своїх функцій (наприклад, під час надання соціального житла, житлових кредитів, субсидій владні суб'єкти змушені вчиняти додаткові заходи для перевірки місця проживання громадян). Досліджено, що проходить процес розширення кола послуг, що надаються на принципі екстериторіальності: державна реєстрація шлюбу, видача свідоцтва про народження дитини, вибір сімейного лікаря, державна реєстрація фізичної особи, яка має намір зареєструватися як підприємець проводиться незалежно від місця знаходження фізичної особи в межах України.

Досліджено проблеми реєстрації фізичних осіб, які є внутрішньо переміщеними особами, мігрантами з населених пунктів Донецької та Луганської області, на території яких органи влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, студентами вузів України, які були зареєстровані в гуртожитку, а після закінчення бажають відновити реєстрацію за адресою залишеного на окупованій території місця свого проживання. Встановлено, що не дивлячись на відсутність нормативного вирішення зазначених проблем, правозастосовчі органи (ДМС, ЦНАПи) частково вирішують це питання беручи замість довідки органу реєстрації інші документи, які можуть підтвердити місце реєстрації: «будинкову книгу» (з відміткою та печаткою про реєстрацію

дитини), документи батьків, у яких зазначене однакове місце реєстрації, або паспорт видають без реєстрації. Окреслено проблему здійснення реєстрації місця проживання осіб ромської національності, частина яких проживає у незаконних забудовах без адрес, де умови проживання стають на перешкоді таким особам зареєструвати місце проживання, що не дозволяє отримати паспорт, а в майбутньому створює перешкоди для реєстрації новонароджених, користування соціальними благами тощо.

Встановлено, що отримання посвідок на постійне проживання та громадянство залежать від наявності дозволу на імміграцію, що надається в межах квоти імміграції, встановленої Кабінетом Міністрів України на кожен рік. Територіальні відділення Державної міграційної служби ведуть облік осіб, які звернулися за наданням дозволу на імміграцію, яким надано такий дозвіл та видано посвідку на постійне або тимчасове проживання, яким відмовлено у видачі такого дозволу або скасовано дозвіл на імміграцію та визнано недійсною видану на його підставі посвідку на постійне чи тимчасове проживання. Однак, найважливіший облік ведеться шляхом включення інформації про отримані посвідки на постійне місце проживання та на тимчасове місце проживання іноземців та осіб без громадянства до Єдиного державного демографічного реєстру.

Досліджено судову практику та практику ЄСПЛ у судових справах з оскарження рішень державної міграційної служби зі скасування раніше виданої посвідки. Так, скасування посвідки на постійне проживання за результатами звернення особи із заявою про її обмін у зв'язку з досягненням 45-річного віку є незаконним. Як встановлено національними судовими інстанціями та ЄСПЛ принцип «належного урядування» не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, однак, потреба виправити минулу «помилку» не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу. Іншими словами, ризик будь-якої помилки державного органу повинен

покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються.

Визначено, що правове регулювання міграційного контролю у Європейському співтоваристві проходило у чотири етапи.

1) з початку формування Європейського співтовариства і до кінця 60-х років ХХ ст., в час, коли була відсутня актуальність у питанні правого регулювання міграційного контролю в рамках Співтовариства.

2) з кінця 60-х років по 70-ті роки ХХ ст. другий етап пов'язаний із прийняттям та дією Регламенту ЄЕС «Про свободу пересування працівників в рамках співтовариства» та переходом від вседозволеної імміграційної політики до орієнтованої на контроль обмежувальної політики окремих держав із запровадженням стимулювань до мобільності та гнучкості трудової міграції всередині європейського утворення. Цей період характеризується тим, що найбільш актуальним стало питання ліквідації будь-якої дискримінаційної політики, заснованої на національності в межах Співтовариства.

3) 80 років ХХ ст. по нульові роки ХХІ ст. – третій період, що характеризується перенесенням питання міграції із економіко-соціальної сфери до сфери політики та міждержавною співпрацею європейських країн у рамках Спеціальної групи з питань імміграції (Треві) та Шенгенської групи, а також з функціональними організаціями, такими як Агентства ЄС, FRONTEX та EUROPOL.

4) починаючи з 10-х років ХХІ століття нові виклики для міграційної політики та правого регулювання країн Європи зумовили перехід до наступного етапу розвитку правого регулювання міграційного контролю. Прийняття переглянутої політики сусідства (Review of the European Neighbourhood Policy), посилення системи «Eurodac», яка є централізованою базою даних ЄС щодо відбитків пальців тих, які подають заяву про надання притулку, спільне управління європейським кордоном та запровадження нової моделі легальної міграції – це ті заходи, які є ключовими на цьому етапі.

SUMMARY

Herych A. Y. Legal regulation of migration control in Ukraine.

Dissertation on the receipt of scientific degree of candidate of legal sciences after specialty 12.00.07 - administrative law and process; financial law; an informative law; State University «Uzhhorod National University», The Ministry of education and science of Ukraine. Uzhhorod, 2020.

The paper investigates the nature and identification and generalization of the characteristic features of the legal regulation of migration control to formulate provisions for improving legislation in this field. It is determined that migration control is a functional (special) type of state control, which is exercised by the authorized bodies of the executive power regarding the establishment of factual data on compliance with legislation in the field of migration (immigration and emigration), citizenship, registration of individuals and manifested in activity a wide range of subjects to monitor and evaluate the migration situation in Ukraine, carry out checks in the process of registration, replacement and cancellation of relevant documents and permits, within registering action, recording the persons and other activities to ensure immigration enforcement. At the same time, the term "migration control" is used to refer to the concept of migration control in normative acts, and in the scientific sources "migration law and order", which is defined by one of the main functions of migration control.

The methodological basis of this dissertation is the position that control activities include only factual and evaluation components and do not imply coercive or encouraging measures, and that a large number of powers of authorities are de facto aimed at exercising control functions, although in regulatory acts control is not always explicitly called, but where it is used, it is not explained.

The paper also argued that the principles of migration control are understood as the initial ideas and provisions that underlie the control activity and operate regardless of whether or not they are reflected in the normative act. When defining the principles of migration control, the initial provisions are the principles of the Lima Declaration of Guiding Principles of Control; and the order in which it is

reported, etc. In the work the scientific provisions on special principles of migration control were further developed, among which the principle of improvement of national systems of accounting of migrants, unification of technologies of passport-visa, border and immigration control were highlighted.

The legal status of the bodies exercising their competence in the field of migration control was investigated and separated from the executive authorities exercising powers in the field of migration control the Ministry of Internal Affairs, as well as the Administration of the State Border Service of Ukraine and the State Migration Service of Ukraine Ministers of Ukraine through the Minister of the Interior. The formation of such a system of bodies is conditioned by the fact that they must have experience in the implementation of migration policy, be able to work with migrants and public non-governmental organizations, and at the same time carry out law enforcement functions to combat and combat illegal migration.

It has been established that in addition to their main tasks, some executive authorities also exercise separate powers of migration control, for example, the Ministry of Education of Ukraine determines the procedure for recruiting foreigners and stateless persons to study in Ukraine, controls its compliance with Ukrainian educational institutions, regardless of their subordination; The Ministry of Social Policy of Ukraine develops and submits proposals for improvement of the state policy on regulation of migration flows. The subjects of non-state control in the sphere of migration are public associations, movements, organizations, and indirect employers of migration control are also employers who use work as foreign nationals and are obliged to obtain permission to use the work of foreigners in Ukraine.

It is argued that all forms of migration control are related to the carrying out of checks (checks of documents submitted and the justifications and facts provided, the establishment and checks of the applicant person when issuing various documents, permits, registration activities). In any case, accounting and registration actions of authorities in the field of migration consist in the collection, comparison, verification and entry into official and special databases and registers of information

or data about events, phenomena, facts, and the registration of information is subject only to and that has passed the appropriate verification phase.

It is determined that the special law in the analyzed sphere is the Law of Ukraine "On Unified State Demographic Register and documents confirming the citizenship of Ukraine, certifying the person or his special status", which regulates not only the functioning of the electronic information and telecommunication system intended for storage, protection, processing , the use and dissemination of information about a person, but the subject of regulatory action is the issuance of identity documents, confirming the citizenship of Ukraine or the special status of the person, as well as the rights and obligations of persons named are issued such documents. The creation of a unified state demographic register greatly facilitates the processing of data on individuals, simplifies the provision of administrative services for the issuance of identity documents, in the future will reduce the cost and speed up this procedure, and in general will allow optimizing the management of migration processes. In addition, the creation of such databases and the introduction of biometric documents are an integral part of Ukraine's international commitments to the fight against terrorism, trafficking in human beings, and the fulfillment of visa requirements with European Union countries. The paper also analyzes the implementation of accounting for internally displaced persons, entering information into the Unified Information Database on Internally Displaced Persons and obtaining a certificate of registration of internally displaced persons, which is a condition for citizens to exercise the subjective rights of internally displaced persons, and for the state - an important element of state migration control.

It is substantiated that the current method of registration at the place of residence does not meet the state's need to control the processes of population displacement and migration within the country (since up to one third of the population of the state does not live at the place of registration) and complicates the state's fulfillment of its functions (for example, when providing social housing, housing loans, subsidies, government entities are forced to take additional measures to check the place of residence of citizens). The process of expanding the range of

services provided on the principle of extraterritoriality is investigated: state registration of marriage, issue of birth certificate of a child, choice of a family doctor, state registration of an individual who intends to register as an entrepreneur is carried out regardless of the location of the individual within Ukraine.

The problems of registration of physical persons who are internally displaced persons, migrants from settlements of Donetsk and Luhansk oblasts, on the territory of which the authorities temporarily do not exercise their powers, are investigated, students of universities of Ukraine who have been registered in the dormitory, and after graduation wish to renew registration left in the occupied territory of his place of residence. It is established that, despite the lack of a regulatory solution to these problems, law enforcement agencies (LCA, CNAPS) partially resolve this issue by taking instead of the certificate of registration authority other documents that can confirm the place of registration: "home book" (with a mark and stamp on the registration of the child), documents from parents with the same place of registration, or passport issued without registration. The problem of registration of the place of residence of Roma persons, some of whom live in illegal buildings without addresses, where conditions of residence hinder such persons from registering a place of residence that does not allow to obtain a passport, and in the future creates obstacles for registration of newborns, use of social benefits, etc.

It has been established that obtaining a permanent residence and citizenship certificate depends on having an immigration permit issued within the limits of the immigration quota established by the Cabinet of Ministers of Ukraine for each year. The territorial offices of the State Migration Service keep records of persons who have applied for an immigration permit, who have been granted such a permit and issued a permanent or temporary residence permit, who have been refused such a permit or revoked their immigration permit and have been invalidated or invalidated permanent or temporary residence. However, the most important record is kept by including information on the obtained certificates for permanent residence and temporary residence of foreigners and stateless persons in the Unified State Demographic Register.

The case law and the ECHR's case-law on appealing against decisions of the State Migration Service to revoke a previously issued certificate are examined. As established by national courts and the ECHR, the principle of "good governance" should not prevent public authorities from correcting accidental errors; however, the need to correct a past "error" should not disproportionately interfere with a new right acquired by the legitimate authority of good faith. In other words, the risk of any mistake by a public authority must rest with the state itself, and errors cannot be corrected at the expense of the persons concerned.

It has been determined that the legal regulation of migration control in the European Community has been carried out in four stages. 1) from the beginning of the formation of the European Community until the end of the 1960s, at a time when there was no relevance in the issue of legal regulation of migration control within the Community. 2) from the late 60's to the 70's of the twentieth century. the second stage is related to the adoption and implementation of the EEC Regulation on the freedom of movement of workers within the community and the transition from a permissive immigration policy to a country-specific restrictive policy, with incentives for mobility and flexibility within European labor migration. 3) 80 years of the twentieth century. on the zero years of the XXI century. - the third period, characterized by the transfer of the issue of migration from the economic and social spheres to the policy area and the interstate cooperation of European countries within the Task Force on Immigration (Trevi) and the Schengen Group, as well as with functional organizations such as the EU Agencies, FRONTEX and EUROPOL . 4) Beginning in the 10s of the 21st century, new challenges to migration policy and legal regulation in Europe have led to the transition to the next stage of the development of legal regulation of migration control. Adopting a Review of the European Neighborhood Policy, strengthening the Eurodac system, which is a central EU database of fingerprints of asylum seekers, joint management of the European border, and the introduction of a new legal migration model activities that are key at this stage.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Герич А. Й. Загальна характеристика міграційного контролю в європейських країнах. *Visegrad Journal on Human Rights*. Volume 1. 2019. С. 76-79.
2. Герич А. Й. Змістовні характеристики міграційного контролю в Україні. *Юридичний бюлетень*. Випуск 7. Ч. 1. 2018. С. 290-295.
3. Герич А. Й. Актуальні питання розвитку правової держави в умовах сучасного становлення громадянського суспільства в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 14–15 червня 2019 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. 136 с. С. 48-50.
4. Герич А. Й. Реєстрація місця проживання громадян у контексті державного міграційного контролю в Україні. Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право». № 2, 2019. С.108-111
5. Герич А.Й. Особливості адміністративних процедур у сфері міграції. Закарпатські правові читання. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11-31 квітня 2019 р., м. Ужгород) / Ужгородський національний університет; За заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород: РІК-У, 2019. 372 с. С. 308-311.
6. Герич А.Й. Генеза правового регулювання міграційного контролю в країнах ЄС. *Вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2019. № 58. Т.2. С. 183-186
7. Герич А.Й. Правове регулювання видачі та обліку документів, що посвідчують особу, у структурі міграційного контролю. *Науковий вісник МГУ*. Юриспруденція. № 39. 2019. С. 61-63

**THE LIST OF SCIENTIFIC ARTICLES PUBLISHED ON THE
THESIS TOPIC**

1. Herych A. Y. Zahalna kharakterystyka mihratsiynoho kontrolyu v yevropeys'kykh krayinakh. Visegrad Journal on Human Rights. Volume 1. 2019. C. 76-79.
2. Herych A. Y. Zmistovni kharakterystyky mihratsiynoho kontrolyu v Ukraini. Yurydychnyy byuletyn. Issue 7. P. 1. 2018. S. 290-295.
3. Herych A. Y. Aktualni pytannya rozvytku pravovoyi derzhavy v umovakh suchasnoho stanovlennya hromadyanskoho suspilstva v Ukraini: materialy mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi (m. Kharkiv, 14–15 chervnya 2019 roku). Kharkiv: HO «Asotsiatsiya aspirantiv-yurystiv», 2019. 136 s. S. 48-50.
4. Herych A. Y. Reyestratsiya mistysya prozhyvannya hromadyan u konteksti derzhavnoho mihratsiynoho kontrolyu v Ukraini. Elektronne naukovе vydannya «Porivnyalno-analitychne pravo». № 2, 2019. S.108-111
5. Herych A.Y. Osoblyvosti administratyvnykh protsedur u sferi mihratsiyi. Zakarpatski pravovi chytannya. Materialy XI Mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi (11-31 kvitnya 2019 r., m. Uzhhorod) / Uzhhorodskyy natsionalnyy universytet; Za zah. red. O. Y. Rohacha, Y. V. Lazura, M. V. Savchyna. Uzhhorod: RIK-U, 2019. 372 s. S. 308-311.
6. Herych A.Y. Heneza pravovoho rehulyuvannya mihratsiynoho kontrolyu v krayinakh ES. Visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya Pravo. 2019. № 58. T.2. S. 183-186
7. Herych A.Y. Pravove rehulyuvannya vydachi ta obliku dokumentiv, shcho posvidchuyut osobu, u strukturi mihratsiynoho kontrolyu. Naukovyy visnyk MHU. Yurysprudentsiya. № 39. 2019. S. 61-63

ЗМІСТ

ВСТУП	16
РОЗДІЛ 1. МІГРАЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМКІВ ДЕРЖАВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	24
1.1. Загальнотеоретичні питання контрольної діяльності в Україні	24
1.2. Принципи міграційного контролю	38
1.3. Суб'єкти міграційного контролю в Україні	53
Висновки до розділу 1.	72
РОЗДІЛ II. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЗДІЙСНЕННЯ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ	76
2.1. Правове регулювання паспортного контролю в Україні	76
2.2. Правове регулювання реєстрації громадян за місцем проживання	103
2.3. Правове регулювання обліку іноземних громадян	125
Висновки до розділу 2.	142
РОЗДІЛ 3. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ У КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄС ТА ЙОГО ВПЛИВ НА НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО	146
Висновки до розділу 3	164
ВИСНОВКИ	166
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	171
ДОДАТКИ	186

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сьогодні наша держава зіштовхнулася з подвійною проблемою у сфері правового регулювання міграційного контролю: проблемою активізації міграційних світових рухів та необхідністю врегулювання внутрішньодержавного переміщення осіб, що пов'язане із війною з Російською Федерацією на сході країни. Формування належного контрольного механізму стосовно обох явищ суспільної дійсності є питанням високої актуальності, чи навіть визначальним у сучасних умовах. Адже неналежне врегулювання обліку та контролю переміщення громадян та іноземців як у межах території держави, так і в рамках прикордонного контролю, зумовлює виникнення таких негативних соціальних явищ, як демографічні та економічні кризи, зростання злочинності, військові агресії, сепаратні тенденції, а загалом реальної загрози національній безпеці.

Непересічна важливість досліджуваного питання підтверджується також змістом Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, де закріплено важливість спільного управління міграційними потоками між територіями та всеохоплюючий діалог щодо всіх питань у сфері міграції, зокрема нелегальної міграції, легальної міграції, незаконного переправлення осіб через державний кордон та торгівлі людьми, а також включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, звідки походять мігранти. Особлива вага проблем міграційного контролю відображається також у національному законодавстві тим фактом, що у відповідності до положень Конституції України виключно законами України визначаються засади регулювання демографічних та міграційних процесів, а також порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального. Саме з цим, як вважаємо, і пов'язана необхідність наукових досліджень у відповідній сфері,

розробки наукового інструментарію, чітких правових категорій, понятійного апарату у відповідних процесах.

Теоретична розробленість проблематики, що стосується питання державного контролю, як одного із аспектів адміністративної діяльності досліджувалося і продовжує досліджуватися ученими-адміністративістами. Першими монографічним дослідженням в сучасній Україні, що комплексно охоплюють питання організації державного контролю у сфері виконавчої влади, стали праці «Державний контроль в Україні» О. Ф. Андрійко та «Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні» В. М. Гаращука. Однак, поряд із тим питанням контролю, контрольної діяльності, його змісту, сутності, класифікації його видів, правового забезпечення його діяльності були присвячені роботи значної кількості науковців, зокрема, Авер'янова В. Б., Битяка Ю. П., Коломоєць Т. О., Комзюка А. Т., Лунченка Д. В., Нижник Н. Р., Сушинського О., Шестака В. С, Ярмиша О. Н. та інших дослідників.

Попри те, дослідження безпосередньо контрольної діяльності у сфері міграції здійснювало не багато вчених, серед яких, зокрема, можна виділити Гарна-Іванову І.О., Гусарова С. М., Зьолку В. Л., Кузьменко О. В., Масьондза С. О., Олефіра В. І. Їхні наукові дослідження стосуються різних аспектів правового регулювання міграційного контролю та міграційної політики держави. Серед вчених, що останнім часом захистили дисертаційні дослідження по суміжній тематиці варто відмітити Кашульську К. О. «Контрольне провадження в міграційній сфері», Баламуш М. А. «Міграційний режим в Україні (адміністративно-правовий аспект)» та Коробочкіну Л. Л. «Паспортний режим в Україні як вид адміністративно-правового режиму».

В той же час, правове регулювання всіх аспектів міграційного контролю представниками науки адміністративного права комплексно не вивчалось, що відповідно зумовило відсутність загальноприйнятих підходів до розкриття проблеми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» в межах наукової теми «Удосконалення правового забезпечення публічного адміністрування у контексті євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0118U004531). Тему дисертації затверджено рішенням Вченої ради Ужгородського національного університету 30 вересня 2015 року (протокол № 9).

Мета й завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є розкриття сутності та виявлення і узагальнення характерних особливостей правового регулювання міграційного контролю для формулювання положень удосконалення законодавства в цій сфері.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *завдання*:

- дослідити зміст міграційного контролю як напрямку діяльності владних суб'єктів;
- встановити принципи, що лежать в основі реалізації міграційного контролю;
- визначити правовий статус суб'єктів міграційного контролю та дослідити форми реалізації такої контрольної діяльності;
- проаналізувати основні напрямки здійснення міграційного контролю в Україні через паспортний контроль, реєстрацію місця проживання та перебування, а також облік іноземних громадян;
- дослідити правове регулювання міграційного контролю у країнах-членах ЄС та проаналізувати його вплив на українське законодавство;
- обґрунтувати висновки і пропозиції щодо внесення змін до чинних нормативних актів та прийняття нових з метою вдосконалення міграційного контролю.

Об'єктом дослідження є правовідносини, що пов'язані з діяльністю суб'єктів владних повноважень у сфері міграційного контролю.

Предметом дослідження є правове регулювання міграційного контролю в Україні.

Методи дослідження. Достовірність результатів дослідження забезпечує комплексне використання загальнонаукових та спеціальнонаукових методів пізнання. Методологічну основу складає діалектичний загальнонауковий метод пізнання, який використовувався в ході проведення дослідження розвитку доктрини контрольної діяльності у сфері міграції (підрозділи 1.1). Метод семантичного аналізу застосовано для з'ясування змісту таких понять як «міграція», «контроль», «міграційний контроль», «реєстрація», «облік», «перевірка», «паспорт», «форма контролю», «метод контролю», тощо, а також формально-логічний метод при розмежуванні схожих за своїм змістом понять (розділи 1, 2, 3). Метод моделювання та прогнозування – при розробленні положень реформування порядку реєстрації громадян за місцем проживання чи перебування (підрозділ 2.2). При розробленні пропозицій з удосконалення законодавства використовувалися методи аналізу й синтезу (розділи 2, 3). Зазначені методи використовувалися в дослідженні у взаємозв'язку з метою забезпечення всебічності дослідження.

Теоретичні підвалини дослідження заклали фундаментальні напрацювання представників загальної теорії держави та права, теорії управління, конституційного, адміністративного права та процесу (судочинства) та інших галузей права, що сформульовані у працях вітчизняних й зарубіжних фахівців, а також енциклопедична юридична література.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, Закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Емпіричну базу дослідження становлять правозастосовчі акти владних суб'єктів, рішення судів, довідкові та статистичні матеріали тощо.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є одним з перших в Україні комплексним науковим дослідженням, що присвячено визначенню сутності та характерних особливостей міграційного контролю в Україні, теоретичним і практичним проблемам відповідного правового регулювання.

У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень й висновків, а саме:

уперше:

- визначено, що міграційний контроль є функціональним (спеціальним) видом державного контролю, який здійснюється уповноваженими на те суб'єктами органів виконавчої влади стосовно встановлення фактичних даних щодо дотримання законодавства у сфері міграції (імміграції та еміграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб та проявляється у діяльності широкого кола суб'єктів щодо спостереження та оцінки міграційної ситуації в Україні, здійснення перевірок у процесі оформлення, заміни та скасування відповідних документів та дозволів, у процесі здійснення реєстраційних дій, обліку відповідних осіб та іншої діяльності із забезпечення міграційного правопорядку;
- здійснено класифікацію суб'єктів міграційного контролю: на владні суб'єкти, що здійснюють повноваження міграційного контролю (суб'єкти, що здійснюють загальний контроль, суб'єкти, для яких міграційний контроль є одним із основних напрямків діяльності, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які здійснюють в межах своєї компетенції окремі повноваження щодо міграційного контролю) та приватні суб'єкти (громадські об'єднання, роботодавці, засоби масової інформації);
- визначено та проаналізовано основні напрямки міграційного контролю в Україні такі як паспортний контроль, реєстрація місця проживання та перебування, а також облік іноземних громадян; обґрунтована необхідність зміни нормативного врегулювання реєстрації громадян за місцем проживання з дозвільного на повідомний;

- запропонована періодизація формування та розвитку правового регулювання міграційного контролю в країнах-членах ЄС на наступні етапи: 1) з початку формування Європейського співтовариства і до кінця 60-х років ХХ ст., 2) з кінця 60-х років по 70-ті роки ХХ ст., 3) з 80 років ХХ ст. по нульові роки ХІ ст., 4) починаючи з 10-х років ХІ століття по нинішній час.

удосконалено:

- положення щодо того, що серед форм міграційного контролю основною є здійснення перевірок (перевірка поданих документів та наведених обґрунтувань і фактів, встановлення та перевірка особи-заявника реалізується при видачі різного роду документів, дозволів, проведення реєстраційних дій);
- положення щодо законодавчого визначення такої мети збирання і обробки інформації стосовно фізичних осіб про реєстрацію місця проживання чи місця перебування у Єдиному державному демографічному реєстрі як необхідність здійснення міграційного контролю в Україні.

набули подальшого розвитку:

- теоретичні положення стосовно змісту контрольної діяльності, що включає фактовстановлюючу та оціночну складові та не передбачає застосування заходів примусу чи заохочення;
- положення щодо загальних принципів міграційного контролю, а також спеціальних, серед яких виділено принцип удосконалення загальнодержавних систем обліку мігрантів, уніфікації технологій паспортно-візового, прикордонного та імміграційного контролю;
- підходи щодо законодавчого врегулювання реєстрації місця проживання осіб, що мають реєстрацію на тимчасово окупованих територіях, є внутрішньо переміщеними особами чи внутрішніми мігрантами, або студентами вузів України.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що ця дисертаційна робота містить висновки і пропозиції, які можуть бути використані:

– у науково-дослідницькій діяльності – для подальшого розвитку науки адміністративного права і як підґрунтя для подальшого наукового вирішення проблем правового регулювання контрольної діяльності загалом та міграційного контролю зокрема;

– у правотворчості – при внесенні змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема, Законів України «Про імміграцію» та «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»;

– у правозастосовній сфері – для покращення діяльності суб'єктів міграційного контролю;

– у навчальному процесі – під час викладання курсу адміністративного права, підготовки навчально-методичних посібників, науково-практичних коментарів до чинного законодавства України, що стосуються відповідної проблематики.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано дисертантом самостійно, з використанням новітніх здобутків вітчизняної та зарубіжної науки адміністративного права, усі викладені в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі власних досліджень автора.

Апробація результатів дисертації. Дисертаційна робота виконана й обговорювалася на кафедрі адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету. Основні положення, висновки і пропозиції були викладені на міжнародних наукових і науково-практичних конференціях, зокрема, на XI Міжнародній науково-практичній конференції «Закарпатські правові читання» (11-13 квітня 2019 року, м. Ужгород), на Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку правової держави в умовах сучасного становлення громадянського суспільства в Україні» (м. Харків, 14-15 червня 2019 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення, висновки та рекомендації за темою дисертаційного дослідження викладені автором у 5 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях України з юридичних наук, з яких 1 стаття у міжнародному науковому фаховому виданні, включеному до міжнародних наукометричних баз даних та у 2 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура й обсяг дисертації зумовлена її предметом, метою й завданнями, які були поставлені. Дисертаційне дослідження складається зі вступу, трьох розділів, що уміщують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 187 сторінок, список використаних джерел на 16 сторінках.

РОЗДІЛ 1. МІГРАЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМКІВ ДЕРЖАВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1.1. Загальнотеоретичні питання контрольної діяльності в Україні

Сьогодні країни зіштовхнулися з глобальною проблемою міграційних світових рухів, що стало причиною перегляду усталених стандартів формування міграційної політики багатьох держав. В Україні питання міграції ще більше актуалізувалося у зв'язку із внутрішньодержавними переміщеннями осіб, що пов'язане із війною з Росією на сході країни. Відповідно, формування належного контрольного механізму у міграційній сфері не тільки не втрачає своєї актуальності, але і стає життєво важливим у сучасних умовах. Непересічна важливість досліджуваного питання підкреслюється ще й тим фактом, що у відповідності до положень Основного Закону виключно законами України визначаються засади регулювання демографічних та міграційних процесів, а також порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального (п. 10. ч. 1 ст. 92, п. 8. ч. 2 ст. 92). Саме з цим і пов'язана необхідність наукових досліджень у відповідній сфері, розробки наукового інструментарію, чітких правових категорій, понятійного апарату у відповідних процесах.

Теоретична розробленість проблематики, що стосується питання державного контролю, як одного із аспектів адміністративної діяльності досліджувалося і продовжує досліджуватися ученими-адміністративістами. Першими монографічним дослідженням в сучасній Україні, що комплексно охоплюють питання організації державного контролю у сфері виконавчої влади, стали праці «Державний контроль в Україні» О.Ф. Андрійко [29] та «Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні» В. М. Гарашука [43]. Однак, поряд із тим питанням контролю, контрольної діяльності, його змісту, сутності, класифікації його видів, правового забезпечення

Його діяльності були присвячені роботи значної кількості науковців, зокрема, Лунченка Д.В., Нижник Н. Р., Сушинського О., Шестака В.С, Ярмиша О.Н. Загалом, загально-теоретичні питання контролю, контрольної діяльності є настільки широко досліджені в науці адміністративного права, що навіть була висунута ідея про формування контрольного права – галузі права, норми якого регулюють суспільні відносини у сфері контролю [75, с. 7] та контрольну владу, що здійснює контрольну функцію нарівні із правотворенням, правореалізацією та правосуддям [182, с. 11-12]. Одразу відмічу, що такі пропозиції не є виваженими до кінця та не підтримуються в цьому дослідженні.

Попри те, дослідження безпосередньо контрольної діяльності у сфері міграції здійснювало не багато вчених, серед яких, зокрема, можна виділити С.М. Гусарова, Кузьменко О.В., Кашульську К.О., Масьондза С.О., Олефіра В. І. Їхні наукові дослідження стосуються різних аспектів правового регулювання міграційного контролю та міграційної політики держави.

За останні роки незалежності держави ставлення суспільства та науковців до державного контролю пройшов різні етапи, починаючи від критики, оскільки у перші роки незалежності він асоціювався із гіперболізованою його роллю тоталітарної держави, і завершуючи усвідомленням контролю як важливого регулятора суспільних відносин та способу забезпечення законності в процесі управління, урядування чи адміністрування. Контроль посідає важливе місце в механізмі забезпечення прав і свобод людини.

Зміст контролю у адміністративному праві найчастіше розкривається через спостереження і перевірку розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також попередження і виправлення можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [27, с. 351]. Його сутність також полягає в отриманні інформації про процеси, що відбуваються у суспільстві, застосуванні визначених і закріплених нормативно-правовими актами засобів запобігання, припинення неправомірних рішень, порушень і чітких правових норм. О. Ф. Андрійко відмічає, що до поняття «контроль» долучаються такі риси, як здійснення перевірки

раціональності, економічності, економності і доцільності тих чи інших процесів управління та об'єктивної професійної обґрунтованості рішень, що виходять за межі правомірності [29, с. 11].

Також контроль визначається як певна сукупність дій, яким властива сукупність дій процедурного характеру, вчинення яких має на меті встановлення відповідності фактичного дотримання об'єктом контролю нормативних приписів, що регулюють певну сферу суспільних відносин [62, с. 91]. Відповідно, форми контролю – це способи зовнішнього вираження контрольної діяльності її суб'єктів, які насправді є різноманітними [59, с. 426].

В навчальній літературі визначають, що контроль фактично полягає у зіставленні фактичних дій, рішень публічної адміністрації із встановленими, перш за все правовими, нормативами, моделями поведінки, оцінюванні їх правомірності й адекватному реагуванні у разі виявлення порушень [56, с. 517]. Саме таке визначення найбільш близьке до класичного визначення контролю як такого, при якому щось, як воно є, порівнюється з тим, як воно повинно бути. Суб'єкт контролю розглядає об'єкт контролю з протилежної перспективи і оцінює його відповідно до певних критеріїв [58, с. 92].

В. М. Гарашук розглядає контроль як сукупність дій щодо спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: отримання об'єктивної і достовірної інформації про стан справ на ньому; вжиття заходів щодо попередження правопорушень (із правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; проведення заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб [43, с. 54].

Стосовно нормативних актів, то частіше поняття «контроль» вживається, але не пояснюється. У тексті Конституції України воно вживається декілька разів безпосередньо, а в більшості випадків розуміється функція контролю, хоча не називається. Зокрема, п. 4 ст. 85 Конституції визначає серед повноважень Верховної Ради України здійснювати контроль за виконанням

Державного бюджету України, п. цієї ж статті - здійснення контролю за використанням одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України [67]. Стаття 143 визначає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування контролюють виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць, здійснюють контроль за діяльністю комунальних підприємств. Водночас, до повноважень Президента України належить також зупинка дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Тобто Президент України уповноважений перевіряти та оцінювати акти уряду на відповідність положенням конституції та приймати відповідні рішення.

Тому можна зробити висновок, що, не дивлячись на те, що положення конституції при визначенні повноважень владних суб'єктів не завжди прямо називають контроль, багато з повноважень де-факто спрямовані на здійснення контрольної функції.

У довідковій літературі визначається, що контроль (франц. *controle* – перевірка, від старофранц. *contrerole* – список, що має дублікат для перевірки) – перевірка виконання законів, рішень тощо, є однією з найважливіших функцій державного управління [202, с. 232]. В той же час, державний контроль визначається як діяльність державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і правилам [201, с. 138]. Тому, підмічено дослідником, що на відміну від загального поняття контролю, для державного передбачено ще й сукупність превентивних та припиняючих заходів [190, с. 194]. Тобто його зміст розширено.

Обидва підходи отримали нормативне вираження у відповідних актах. Так, державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності визначено як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх

територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Відповідно, заходи державного нагляду (контролю) – це планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом [142].

Інший (ширший) підхід законодавець використав до визначення державного контролю щодо харчових продуктів та кормів. Ним визначена діяльність компетентного органу, його територіальних органів, державних інспекторів, державних ветеринарних інспекторів, помічників державного ветеринарного інспектора та уповноважених осіб, що здійснюється з метою перевірки відповідності діяльності операторів ринку вимогам законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також усунення наслідків невідповідності та притягнення до відповідальності за порушення відповідних вимог [113].

Вважаємо, що у даному контексті вірною є наукова позиція, що контроль у своєму змісті включає тільки фактовстановлюючу та оціночну (оцінка відповідності закріпленим вимогам) складові. Він не передбачає припинення, заохочення, накладення санкцій та ін. Останні є самостійними заходами, котрі реалізуються або у зв'язку із проведенням контролю, або поза таким (без його наявності) [190, с. 198].

У протилежному випадку зміст контролю занадто розширюється. Відповідно ускладнюється як його наукова систематизація, так і нормативне врегулювання його принципів, видів, методів, форм та способів здійснення, основних вимог до процедури його здійснення. Юрисдикційна складова, притягнення до відповідальності здійснюється у відповідності до відмінних

принципів та правил, регулюється окремими нормами, які стосуються адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Тому розширення змісту контролю аж до засобу покарання не є виправданим ні з теоретичної, ні з практичної сторони.

У зв'язку із цим, можна підтримати наукову позицію, що контроль являє собою певну сукупність дій процедурного характеру, вчинення яких має на меті встановлення відповідності фактичного дотримання об'єктом контролю нормативних приписів, що регулюють певну сферу суспільних відносин [62, с. 9].

Протилежність думок у науковому середовищі щодо поняття та змісту контрольної діяльності держави пов'язані з тим, що невід'ємними функціями контролю є правоохоронна, регулююча, профілактична та інформаційна. На різних етапах розвитку суспільства окремі функції контролю отримували переважаче значення. Протягом минулих років перебування нашої держави в статусі радянської провідною функцією була правоохоронна, що визначала основний зміст державного контролю. Відповідно контролюючі органи не лише спрямовували свою діяльність на виявлення, припинення чи запобігання неправомірних дій підконтрольною органом, посадової особи, але використовували контроль як «каральний засіб» для усунення з посади «незручної» особи [104, с. 367]. Хоча контроль як функції держави не притаманна каральна функція, для досягнення поставленої перед ним мети він має виконувати в основному аналітичну функцію відносно всіх контрольованих суб'єктів.

Наведена думка не є одностайною ні в рамках вітчизняного середовища, ні в зарубіжжі. Так, у ст.1 Лімської декларації керівних принципів контролю, прийнятої на IX Конгресі Міжнародної організації вищих контрольних органів у 1977 році, визначено, що контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є встановлення відхилень від стандартів і порушень принципів законності, ефективності і економії витрачання матеріальних ресурсів на якомога ранній стадії з метою прийняття корегуючих

заходів, а в окремих випадках, залучення винних до відповідальності, отримання компенсації за завдану шкоду і здійснення заходів по упередженню або зменшенню таких порушень у майбутньому [74].

Сучасні дослідження у сфері контрольної діяльності містять положення, що до основних функцій контролю належать інформаційна, профілактична та інструктивна (мобілізуєча) функції [198, с. 16-17].

Як слушно відмічається О.Ф. Андрійко, в умовах подальших змін щодо сутності контролю все більше поряд з аналітичною функцією важливу роль будуть відігравати відновлюєча та спрямовуюча функції [30, с. 367]. Більше того, науковець розвиває тезу про те, що нова спрямованість державного контролю в умовах подальшого розвитку демократії в Україні передбачає активізацію регулюєчої і особливо профілактичної та інформаційної функції. Зокрема, профілактичний контроль спрямований на попередження вчинення неправомірних дій чи порушення дисципліни. Із підвищенням значущості профілактичної функції контролю у демократичному суспільстві пов'язується здійснення планових перевірок, оглядів, інспектування тощо. Регулюєча функція контролю направлена на те, щоб у разі виявлення відхилень від заданої мети чи цілі контроль був націлений на виправлення ситуації. Також в умовах демократизації управління та запровадження адміністрування в усіх сферах більш значимою стає інформаційна функція контролю. За її допомогою суб'єкти публічного та приватного права можуть своєчасно отримувати достовірну інформацію щодо питань, які знаходяться в полі їхніх інтересів.

Відповідно, як думається, саме тому останнім часом піднімається питання ширшого впровадження моніторингу як однієї із форм контролю у окремих сферах управління. Саме в цій формі контролю в більшій мірі проявляється регулюєча, інформаційна та превентивна функції контролю. Часто, звичайно, державний контроль за своїм змістом призначений опікати, а не сприяти саморозвитку контролюєчого об'єкта. А в деяких сферах не покарання за невідповідність певним вимогам, а саме розвиток є основною ціллю контрольної діяльності. Тому отримання достовірної інформації про стан

підконтрольного об'єкта, приведення його у відповідність із встановленими вимогами є основою контрольної діяльності.

Стосовно питання функцій контролю, то варто відмітити, що це є основними загальними функціями контрольної діяльності, що здійснюється усіма органами та у всіх сферах суспільного життя. В той же час, окремі види контролю забезпечують дрібніші і конкретніші функції. До прикладу, фінансовий контроль забезпечує дотримання фінансової дисципліни, фіскальну функцію (при донарахуванні сум податків), міграційний контроль повинен забезпечити легальну міграцію до держави та в межах держави, забезпечення належного міграційного порядку тощо, функціями санітарного контролю є профілактика інфекційних хвороб, радіаційних уражень та запобігання шкідливому впливу на стан здоров'я і життя людей факторів середовища життєдіяльності.

Видова класифікація контролю обумовлена тими важливими сферами, які перебувають під контрольною діяльністю контролюючих суб'єктів, способів, за допомогою яких здійснюється контроль, різноманітності суб'єктів тощо. У наукових та навчальних джерелах її диференціація здійснюється за різними критеріями. За часом проведення контрольних заходів на попередній контроль, який виконує превентивну функцію, поточний контроль, що здійснюється впродовж усього періоду виконання завдання і наступний, зорієнтований на результат дії підконтрольного суб'єкта [29, с. 87]. Попередній контроль здійснюється напередодні певної дії чи події (наприклад, прийняття рішення). Його особливість у тому, що він дозволяє відстежити наміри підконтрольного суб'єкта на етапі формування проектів актів, що тільки готуються до прийняття. Поточний контроль здійснюється безпосередньо у ході діяльності і полягає у регулярній перевірці того, як триває робота, обговоренні проблем, що виникають, та виробленні пропозицій щодо їхнього усунення. Наступний (заключний) [70, с. 3] контроль здійснюється після виконання поставленого завдання, реалізованого повноваження, прийнятого акту. Він полягає у тому, що фактичні результати порівнюються із запланованими цілями та завданнями,

на підставі чого корегуються задачі та виробляються заходи щодо запобігання можливих відхилень у майбутньому.

Лімська декларація керівних принципів контролю пропонує класифікацію контрольної діяльності за часом на два види: попередній контроль і контроль за фактом [74]. Попередній контроль являє собою перевірку адміністративних і фінансових документів, що проводиться до отримання інформації про здійснені порушення. Контроль за фактом – це перевірка, яка проводиться після отримання інформації про факт допущеного порушення (ч. 1 ст. 2 Декларації). В декларації також відмічається, що попередній контроль може бути проведений вищим контрольним органом або іншими контрольними організаціями. Попередня перевірка, проведена вищим контрольним органом, має ту перевагу, що дозволяє запобігти можливим порушенням до того, як вони відбулися. Однак її недоліком є перевантаження в роботі вищого контрольного органу і невизначеність щодо відповідальності перед законом. Перевірка за фактом, проведена вищим контрольним органом, призводить до притягнення винних до відповідальності, компенсації заподіяної шкоди, запобігання порушенням у майбутньому. Також положення аналізованого документу засвідчують, що проведення ревізій за фактом є прямим обов'язком вищого контрольного органу, незалежно від того здійснює він попередню ревізію чи ні (ч. 2-4 ст. 2 Декларації).

Крім того, поділ може здійснюватися в залежності від організаційних зв'язків між контролюючим і підконтрольним органом на зовнішній і внутрішній; а залежно від обсягу контрольних повноважень на загальний і спеціальний [29, с. 100].

Стосовно питання особливостей внутрішнього і зовнішнього контролю, то Лімська декларація констатує, що внутрішні контрольні служби створюються всередині окремих відомств і організацій, в той час як зовнішні ревізійні служби не є частиною організаційної структури організації, що перевіряється. Внутрішня контрольна служба обов'язково повинна підпорядковуватися керівникові організації, всередині якої вона створена, однак вона повинна бути

по можливості функціонально і організаційно незалежна всередині відповідної організаційної структури [74]. Також ч. 3 ст.3 Декларації визначає, що, здійснюючи зовнішній контроль, контролюючий орган повинен перевіряти також і ефективність внутрішньої контрольної служби. Якщо внутрішня контрольна служба визнана ефективною, то необхідно забезпечити належний поділ завдань і співпрацю між зовнішнім контрольним органом і внутрішньою контрольною службою.

Окремими формами контролю можна виділити нагляд, аудит, моніторинг. Їх змістовні ознаки не є однозначними, хоча в окремих дослідженнях вказується на помилковість синонімічного вживання понять «контроль» і «нагляд», що спостерігається, зокрема, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [79, с. 73] та у Порядку проведення перевірок додержання органами державного нагляду (контролю) вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

До особливих ознак нагляду традиційно відносять наступні: нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, за результатами нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу (тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні), адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль — за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами [28, с. 350].

В той же час, існують і інші думки з приводу відмежування нагляду від контролю, а саме, коли мова йде про припинення протиправної діяльності чи про притягнення винних до відповідальності, відміну акта управління, то йдеться про контроль, а якщо тільки перевірку – то це нагляд [79, с. 73]. Однак, сам автор наводить безліч заперечень своїй теорії: при визначенні законодавцем поняття «державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності» де йдеться про виявлення та запобігання порушенням вимог

законодавства, що слід розуміти його саме як нагляд, а не контроль. Крім того, всупереч, на думку автора, назві законодавчого акта: Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» законодавець визначає адміністративний нагляд як систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ. І, на останок, контрольні дії таких органів, як пожежна інспекція, санітарна служба, та деяких інших законодавець безпідставно, як відмічається, називає наглядом, що закріплено в назвах цих органів: органи пожежного нагляду, органи санітарно-епідеміологічного нагляду тощо, оскільки вони мають усі ознаки контролюючих органів, бо наділені правом втручання у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, притягнення правопорушників до юридичної відповідальності. Тобто заперечень та спростувань відповідної класифікації більше, ніж підстав для її схвалення.

Класифікація, що дозволяє конкретизувати контрольну функцію стосовно окремих суб'єктів полягає у виділенні внутрішнього адміністративного контролю; президентського контролю; парламентського контролю громадського контролю [28, с. 354-355]. Безумовно, що ефективність здійснення громадського контролю залежить не тільки від якості розробки і додержання процедур його здійснення, але і від сфери. Зокрема, у міграційній сфері такий вид контролю є малоефективним та загалом непоширеним.

Також у спеціальній літературі пропонується здійснити розмежування на внутрішній, зовнішній та вищій [72, с. 80]. У пропонованій концепції вищий контроль – це вид державного контролю, який одночасно є як зовнішнім, так і внутрішнім, визначається залежністю від характеру взаємовідносин суб'єкта і об'єкта контролю, має розмежування функцій контролю стосовно об'єкта за ознаками компетенції та обов'язковості ієрархії організації контролю [191, с. 13].

Вважаємо, що питання вироблення єдиної зрозумілої та такої, що не передбачає різночитань термінології є завданням юридичної науки. Поки що

доктрина не містить загальноприйнятих положень з приводу аналізованих понять, однак науковці напрацьовують дослідження та позиції. В той же час, існує думка, що зміст наведеної термінології повинен бути законодавчо унормованим, щоб не спричиняв ототожнення таких понять, як, наприклад, «контроль» та «аудит», «державний фінансовий контроль» і «бюджетний контроль» та мав наслідок викривлення повноважень контролюючих органів і результатів їх діяльності [194, с. 17].

В той же час, європейська адміністративна наука звертає увагу, що відбуваються процеси плюралізації концепції контролю, що зумовлюється послабленням окремих видів контролю та виникненням нових рис контрольної діяльності [197, с. 267-270]. Так, у новітніх українських навчальних, наукових джерелах зустрічається і розподіл контролю на: контроль за законністю та контроль за доцільністю адміністративних рішень і діянь. Контроль за законністю зорієнтований на перевірку дотримання органами публічної адміністрації вимог законодавства, адміністративних договорів, а контроль за доцільністю адміністративних рішень і дій — на мотиви, способи, засоби здійснення цих дій або прийняття рішень, їх своєчасність та ефективність, фактично з'ясовується їх відповідність розумності, моральності та ефективності [56, с. 520].

У вже аналізованій вище Лімській декларації також має місце класифікація контролю за подібним критерієм, однак там його види мають назву формальний контроль і контроль за виконанням (ст. 4) [74]. У ній акцентується, що важливість перевірки законності і правильності розподілу фінансових засобів і ведення бухгалтерських рахунків є незаперечна, однак контроль, що спрямований на перевірку того, наскільки ефективно і економно витрачаються кошти – так само є потрібним і важливим. Такий контроль включає не тільки специфічні аспекти управління, а й всю управлінську діяльність, в тому числі організаційну і адміністративну системи. Тому цілі контрольної роботи: законність, правильність, ефективність і економічність управління в основному

однаково важливі. А визначення відносної важливості тієї чи іншої з перелічених цілей є завданням контрольного органу.

В той же час, з огляду на предмет нашого дослідження, слід окремо зупинитися на класифікації контролю за змістом та напрямками здійснення на: загальний (той, що здійснюється органами загальної компетенції: урядом, місцевими державними адміністраціями) та спеціальний або функціональний (здійснюється суб'єктами, для яких контроль є основним або одним з основних напрямків діяльності: антимонопольний комітет України, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів) [28, с. 361]. Це є важливим, оскільки саме спеціальний контроль може бути, зокрема, міграційним, фінансовим, банківським, митним, статистичним, екологічним, санітарним тощо. В той же час, у окремих дослідженнях такі види контролю як митний, санітарний, ветеринарний, екологічний, міграційний відносяться до адміністративного нагляду, який здійснюється органами виконавчої влади як спеціалізований надвідомчий контроль за дотриманням певних норм [29, с. 139].

Поняття міграційного контролю існує поки що тільки у сфері наукових абстракцій, де досліджується не тільки поняття міграційного контролю, але і пропонується до ужитку поняття «міграційного правопорядку», що визначається однією із основних функцій міграційного контролю [45, с. 190].

В окремих нормативних актах використовують поняття «контроль у сфері міграції». Так, стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року серед своїх цілей визначає посилення контролю за дотриманням міграційного законодавства всередині країни за допомогою посилення прикордонного контролю, імміграційного контролю [151]. Тобто зі змісту наведеного можна зробити висновок, що контроль у сфері міграції включає окремі спеціальні дрібніші види контролю.

Тому, міграційний контроль можна визначити як функціональний (спеціальний) вид державного контролю який здійснюється уповноваженими на те суб'єктами органів виконавчої влади, стосовно встановлення фактичних

даних щодо дотримання законодавства у сфері міграції (імміграції та еміграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців осіб, які потребують інших форм захисту та реадмісії.

Для максимально ясного і зрозумілого визначення терміну «міграційний контроль» слід визначити зміст не тільки поняття «контроль», але і «міграція». Слід відмітити, що, не дивлячись на широке та тривале використання у зарубіжній науці та практиці, для нас «міграція» є відносно новим явищем. Це пов'язано з тим, що і Радянському Союзу термін «міграція» використовувався тільки в біологічному (міграція птахів і тварин) та демографічному змістах (міграція трудових ресурсів) [39, с. 18]. Юридичні змісти міграційні процеси не відображали, оскільки внутрішня міграція слабо врегульовувалася (існував інститут прописки, що ускладнював міграційним рухам) не кажучи вже про повну відсутність міждержавної міграції.

Сучасні дослідники вірно відмічають, що на емпіричному рівні міграція завжди є рухом, територіальним переміщенням, мобільністю населення, а на теоретичному рівні її можна розглядати як кількісно-якісну величину життєдіяльності населення [38, с. 66]. В той же час, нормативно визначеного розуміння поняття «міграція» не отримало. Законодавець визначає поняття «імміграція» [135], як один із видів міграції, та використовує терміни «міграційна політика», «міграційна ситуація», «імміграційне законодавство», «міграційні процеси» тощо. Це свідчить про необхідність розроблення чіткого його поняття на основі загальних ознак. В літературі мають місце спроби дати таке загальне наукове визначення. Так, міграцію визначають як сукупність суспільних відносин, врегульованих правовими нормами, пов'язаними з перетином громадянами зовнішніх і внутрішніх меж адміністративно-територіальних утворень з метою набуття ними нового правового статусу [38, с. 67]. Таке визначення містить у собі основні ознаки міграції, адже міграційні відносини охоплюють не тільки сам факт переміщення, а й всі дії, які вчиняються у зв'язку із таким переміщенням: отримання відповідних

документів, проставляння відмітки про реєстрацію тощо. Однак, як видається, міграція не завжди призводить до зміни правового статусу або набуття нового.

У зв'язку із широким колом суспільних відносин, які підпадають під визначення міграції, міграційний контроль так само проявляється у діяльності широкого кола суб'єктів щодо спостереження та оцінки міграційної ситуації в Україні, здійснення перевірок у процесі оформлення, заміни та скасування відповідних документів та дозволів, у процесі здійснення реєстраційних дій, обліку відповідних осіб та інше. Саме ці напрямки будуть досліджуватися у наступних частинах дисертаційної роботи.

1.2. Принципи міграційного контролю

На даний час дослідження принципів контрольної діяльності загалом не виправдано ігнорується вітчизняними науковцями. Більш-менш дослідженими та розробленими є принципи контрольної діяльності поліції (правоохоронних органів) та окремих інших органів, наприклад органів охорони здоров'я. Такий стан справ звісно впливає на можливість ефективного регулювання контрольної діяльності, а у правозастосовній площині створює можливості для різних інтерпретацій тлумачень компетенції з питань контрольної діяльності без урахування базових вихідних положень. Тільки на основі таких принципів процес здійснення державного контролю може бути системним та цілеспрямованим.

Недостатня кількість досліджень у даному питанні також негативно впливає на можливість реформування контролюючих органів у цілому. Наразі відсутній цілісний, комплексний підхід з реформування органів контролю, і не останньою причиною цього є відсутність теоретично розроблених принципів контрольної діяльності. Як наслідок ми не маємо реально відчутного результату від численних перетворень і реформувань, які здебільшого здійснюються лише у відповідності до політичних цілей, а не розвитку держави.

Для з'ясування поняття «принципи міграційного контролю» слід, в першу чергу, визначити поняття «принципи», далі – «принципи контролю», а вже потім, узагальнюючи, детермінувати принципи міграційного контролю. Відповідно їх аналіз та дослідження – наступний етап після визначення їх поняття.

Поняття принцип (від латинського «*principium*» – основа, першооснова) як означає основне, вихідне положення будь-якої теорії, вчення чи науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки тощо. Термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», яке означає начало, основа. В дореволюційній довідковій літературі «принцип» характеризується як наукове чи моральне начало, основа, правило, від якого не відступають [184, с. 431]. У правовій доктрині під час визначення поняття принципів права науковці вживають такі категорії, як вихідні теоретичні положення, основні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні засади, закономірність, сутність, система координат, центральне поняття, відправні та спрямовуючі положення, ланка, яка пов'язує поняття тощо [179, с. 40]. Принципи синтезують і відбивають об'єктивність законів суспільного розвитку, але, на відміну від об'єктивних законів, залежать від свідомості людей, від пізнання ними діючих законів природи і суспільства. Як продукт логічного мислення, принципи лише відбивають об'єктивні закони у свідомості. Вони не є раз і назавжди даними, вони формуються поступово, відбиваючи історичні етапи становлення інституту, явища тощо.

В окремих дослідженнях під принципом пропонується розуміти матеріально детерміноване нормативно-керівне положення, створюване людиною для погодження його діяльності із законами об'єктивного світу [76, с. 39]. Варто погодитися, що у такому разі залишається поза увагою предметна сфера застосування основ людського буття, що може негативно позначитися на виокремленні перемінних такої системи з урахуванням соціально-правових утворень, тобто в різних секторах держави. Також є нерозкритим використання поняття «погодження», адже принципи належного функціонування суб'єктів

владних повноважень та незалежно від закріплення в законах і підзаконних нормативно-правових актах визначають порядок та умови діяльності. Тому позиція, що принципи контролю є визначені на нормативно-правовому рівні керівні, визначальні засади, на яких ґрунтується діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на забезпечення дотримання та недопущення відхилень від встановлених законодавством правил і норм, [76, с. 40] також є досить обмежена, та звужує поняття принципів.

Підтримуємо позицію, що принципи права існують і їх треба застосовувати незалежно від того, передбачені вони законом чи ні. Закон повинен тільки нагадувати про ці принципи, звертати на них увагу. Крім того, застосування принципу зазвичай залежить від конкретної ситуації і тому текст, який роз'яснює принцип, може бути тільки орієнтиром для поняття конкретного принципу (на відміну від звичайної правової норми) [204, с. 62]. Тому узагальнення принципів людьми та їх нормативне закріплення не означає їх суб'єктивності, оскільки вони відображають сутність явищ, процесів і підпорядковані законам і закономірностям.

Під принципами контролю дослідники розуміють керівні правила, основні положення та нормами поведінки, якими керуються учасники контрольних правовідносин, враховуючи умови, що склалися в конкретному суспільстві. Вони є науково розробленими й апробованими практикою політичними, організаційними та правовими засадами організації контролю, які забезпечують його ефективність [96, с. 61]. Принципами контролю діяльності публічної адміністрації також визначаються ключові положення, висхідні засади функціонування та розвитку контролю, об'єктом якого є діяльність публічної адміністрації, що забезпечують його результативність [41, с. 164].

Принципи контролю синтезують і відображають об'єктивність законів суспільно-політичної формації, характерні ознаки практики контрольної діяльності, що склалася на конкретному історичному етапі розвитку [185, с. 39]. У принципах контролю, крім усього іншого, знаходять своє відображення основні вимоги, що висуваються до побудови організаційної структури та

відносин учасників контролю. Виходячи з цього, принципи контролю детермінують як результат узагальнення людьми об'єктивно існуючих законів і закономірностей, характерних для них фактів та ознак, які стають загальною підставою їх діяльності.

У працях вчених-адміністративістів також проводиться розмежування видів контролю в різних сферах суспільного життя у відповідності до різних критеріїв. Однак, подекуди в основу групування принципів покладені різні критерії, що не дозволяє сформуванню класифікаційної моделі, яка б характеризувалася несуперечливістю системи. Також при здійсненні окремих класифікацій автори не «розкривають» критерії, за якими проводиться групування. До таких прикладів можна навести виокремлення двох великих груп принципів контролю за діяльністю міліції, а саме:

- 1) загальні принципи (законність, об'єктивність, незалежність, гласність, ефективність, доцільність, системність, відповідальність, науковість);
- 2) приватні принципи, які у свою чергу поділяються в залежності від ступеня узгодженості на принцип узгодження цілей, принцип узгодження дій контролюючих суб'єктів, принцип узгодженості всіх складових предмета та в залежності від ступеня ефективності на принцип ефективного розподілу прав та обов'язків, принцип економічної ефективності, принцип обов'язкового розслідування відхилень [76, с. 40].

Такий підхід, як відмічається, є не тільки занадто абстрактним та не враховує специфіки контролю [185, с. 43], але і не містить універсальних критеріїв.

Більш послідовним та зрозумілим є підхід до виділення загальних та спеціальних принципів контролю. Однак, тут також варто зробити застереження. Загальні принципи, яким має відповідати контрольна діяльність, можуть бути ті, які стосуються усієї діяльності владних суб'єктів. Тобто це стосується принципів законності, відповідальності, гласності, об'єктивності тощо. Їх у деяких дослідженнях називають ще методологічними принципами [85, с. 113]. Тоді спеціальними будуть ті, які мають стосунок саме до

контрольної діяльності, а саме, плановість, системність, систематичність, повнота, комплексність тощо.

Однак, загальні та спеціальні принципи можна відмежувати також, беручи за основу те, що загальними є всі принципи, які застосовуються до контрольної діяльності загалом (плановість, системність, систематичність, повнота, комплексність), спеціальні – ті, що є застосовними до окремих видів контрольної діяльності: контролю поліції, контролю у сфері освіти, санітарного контролю, міграційного контролю тощо. Наприклад, до спеціальних принципів земельного контролю пропонується доповнити принципом недопущення необґрунтованого втручання в діяльність власників і користувачів землі щодо використання земельних ділянок за їх цільовим призначенням [192, с. 9].

Також деякі законодавчі акти врегульовують спеціальні види контролю. Так, Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначає спеціальні принципи контрольної діяльності у відповідній сфері і до них відносить: забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами; повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України; поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель [112].

Однак інші нормативні акти, наприклад, «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає принципи, за якими здійснюється нагляд (контроль) спільним переліком, куди віднесені і загальні принципи, і спеціальні. Так, підконтрольність і підзвітність органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю); відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); дотримання умов міжнародних

договорів України; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян – це є загальними принципами контролю. Натомість принцип рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; невтручання органу державного нагляду (контролю) у законну діяльність суб'єкта господарювання; недопущення встановлення планових показників щодо притягнення суб'єктів господарювання до відповідальності та застосування до них санкцій; здійснення державного нагляду (контролю) на основі принципу оцінки ризиків та доцільності – це є спеціальні принципи контролю у сфері господарювання [142].

Поділ на загальні і спеціальні принципи може також мати і ще вужче трактування. Принципи, які притаманні міграційному контролю йменують загальносистемними принципами, до яких можливо віднести: законність, об'єктивність, універсальність, делегування повноважень, соціальну справедливість, принцип оптимізації управління, принцип комплексності, публічності [44, с. 91]. Відповідно принципи, притаманні окремим напрямкам міграційного контролю, називаються спеціальні принципи.

Думається, що при визначенні принципів контролю загалом та принципів спеціального контролю необхідно враховувати як загальні принципи контролю і контрольної діяльності, так і властиві тільки окремому виду контролю принципи.

В науковій літературі має місце також і інше розуміння спеціальних принципів контрольної діяльності. Так, якщо до основних принципів контролю відносять раптовість, все-об'ємність, безперервність, об'єктивність, точність, законність, своєчасність, незалежність, надійність, гласність, розподіл функцій, оптимальність, результативність, то до специфічних – ту, що є неосновними або додатковими: профілактика порушень, виявлення порушень та визначення їх наслідків, вивчення причин та умов, що призвели до порушень, розрахунок та мобілізація виявлених резервів [33, с. 150] тощо.

Крім поділу принципів на загальні та спеціальні, пропонується також класифікація на організаційні принципи та функціональні [33, с. 151]. Організаційні, на думку автора, визначають вихідні засади побудови системи органів контролю і включають такі принципи, як системність, розмежування контрольних і господарських функцій, незалежність органів контролю, поєднання державного та громадського контролю у сфері ядерної і радіаційної безпеки. Функціональні принципи, у свою чергу, це ті, що визначають якісний характер контролю: законності, об'єктивності, постійності, дієвості і гласності, що узгоджуються між собою і доповнюють один одного. В той же час, визнаючи логічність класифікаційної схеми, варто звернути увагу, що перша група принципів не є принципами саме контрольної діяльності. Вони стосуються органів контролю, визначають якість їх діяльності, однак не тільки контрольної. Тому, очевидно, їх не варто виділяти в окрему групу принципів контрольної діяльності.

У дослідженнях, що стосуються контролю, видів та принципів контрольної діяльності у сфері безпеки України, мають місце спроби розподілити принципи контролю за п'ятьма окремими групами, а саме:

- 1) загально-правові принципи (верховенства права, законності, підзвітність уповноважених суб'єктів громадянському суспільству; відповідальність компетентних посадових осіб за ефективність здійснення контрольної діяльності, судового захисту прав суб'єктів державного контролю);
- 2) інформаційні принципи (прозорості; відкритості інформації про діяльність суб'єктів контролю, відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, тощо);
- 3) управлінські (взаємодії та відповідальності суб'єктів державного контролю за реалізацією завдань контролю, належне ресурсне забезпечення, чітке розмежування контрольних функцій між суб'єктами контролю);
- 4) фінансово-економічні (ефективності державного контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів);
- 5) приватні (деполітизації та деідеологізації контролю) [64, с. 69 -70].

Однак, на нашу думку, таке групування принципів не містить єдиного критерію до класифікації. Інформаційні та фінансово-економічні принципи виділені у відповідності до сфери діяльності, управлінські принципи стосуються швидше за все способів діяльності, а приватні – методів. В той же час постає питання: чому тільки ці групи? Якщо виділили фінансово-економічні, то чому не передбачити соціальні, або політичні? Також виникає неоднозначність розуміння таких складових зазначеної системи, як приватні принципи, що проявляються в деполітизації та деідеологізації контролю. Загалом така класифікація більше породжує питань, ніж дає на них відповіді.

Досить детальний аналіз принципів контрольної діяльності пропонує дослідниця у роботі, що стосується фінансового контролю [196, с. 120]. Однак, такий розгорнутий аналіз принципів, на жаль, не супроводжується їх систематизацією. Зокрема, до принципів належать:

- принцип законності – передбачає перевірку дотримання законодавчих та інших нормативно-правових актів фінансового спрямування, що відноситься до компетенції органів державної влади та управління і місцевого самоврядування; дозволяє підтримувати сталий економічний розвиток країни, вчасно виявляти відхилення від законодавчо встановлених правил і процедур, а також вносити до них необхідне коригування;

- принцип об'єктивності – передбачає забезпечення контролюючими органами неупередженого рівного підходу до всіх підконтрольних суб'єктів під час проведення контрольних дій, при узагальненні і реалізації результатів контролю;

- принцип незалежності – полягає у тому, що функції фінансового контролера повинні бути незалежними, захищеними від будь-якого втручання і можуть бути оскарженими лише в правовому порядку;

- принцип компаративності, який розкриває сутність механізму контролю і передбачає порівняння двох і більше величин, що відповідно мають нормативне та фактичне значення;

- принцип превентивності – контрольних дій, завдяки якому досягається завчасне здійснення контролю з метою запобігання виникненню суттєвих відхилень фактичних показників від встановлених норм;

- принцип скоординованості, зміст якого полягає в тому, що контролюючі органи координують свою діяльність з метою запобігання дублюванню дій і функцій, зайвого відволікання працівників підконтрольних органів, у разі потреби організовують спільні з іншими контролюючими органами заходи;

- принцип системності полягає у забезпеченні контролю на всіх стадіях бюджетного процесу шляхом створення відповідної організаційної системи контролю в країні;

- принцип гласності означає, що органи, уповноважені на здійснення фінансового контролю, забезпечують доступність його результатів;

- принцип сталості полягає у тому, що процес контролю має носити характер безперервності та сталості; всі форми контролю застосовуються в кожний окремий для них відрізок часу, охоплюючи періоди здійснення операцій (складання проекту фінансового плану, аналіз звіту про виконання фінансового плану за підсумками року);

- принцип ефективності – передбачає перевірку на економність та оптимальність управління і використання фінансових ресурсів, а також на можливість виконання державних програм, проведення різноманітних державних заходів із найменшими витратами і найбільшим результатом;

- принцип самодостатності – системи контролю, що передбачає наявність такого складу елементів контролюючої системи, який забезпечує ефективність її функціонування й розвитку;

- принцип доцільності – передбачає перевірку цільового використання фінансових ресурсів і використання набутого за рахунок цих коштів майна, а також відповідності дій окресленим цілям, програмам і пріоритетам.

На нашу думку, надзвичайно структуровану класифікацію пропонує у своєму дослідженні авторка, що аналізує контрольну діяльність органів міліції

[185, с. 43]. Так, у роботі сформульовано класифікацію відповідно до організаційно-структурного критерію та виділено наступні групи принципів:

- структурні принципи регулюють відносини щодо створення організаційної структури суб'єкта контролю, закладають фундамент для вирішення питання щодо формування цілей і завдань суб'єкта контролю, відповідність його діяльності іншим суб'єктам контролю в даній сфері. Ці принципи формують провідні напрями контролю, що виступають спільними для всіх суб'єктів, що здійснюють контроль у тій чи іншій сфері. До них авторка відносить верховенство права, верховенство закону, підзвітність уповноважених посадових осіб та органів громадянському суспільству; відповідальність компетентних посадових осіб за ефективність здійснення контрольної діяльності; судовий захист прав суб'єктів державного контролю; чіткий розподіл контрольних функцій, що забезпечує появу висококваліфікованих спеціалістів у сфері контролю; ієрархічність рівнів контролю, за якого кожний нижчестоящий рівень контролюється вищестоящим і підпорядковується йому; наявність взаємопов'язаної системи узагальнених формальних правил і стандартів, що забезпечують однорідність обов'язків і координацію щодо досягнення цілей контролю; єдність мети контролю та керівництва; співвідношення централізації та децентралізації; коректність, централізм, фахова спеціалізація контролю, науковість, ефективність державного контролю за діяльністю міліції;

- принципи процесу здійснення контролю принципи процесу здійснення контролю значною мірою стосуються безпосередньої взаємодії та комунікації суб'єктів і об'єктів контролю. При цьому принцип справедливості, професійності тощо розглядаються як важливі чинники, що забезпечують лояльність і відданість працівників організації своїй роботі. До таких принципів пропонується відносити наступні: взаємодія спеціалізованих контролюючих органів між собою та з підконтрольним суб'єктом, взаємодія та відповідальність суб'єктів державного контролю за реалізацію мети і завдань контролю, його належне ресурсне забезпечення; командний, раціональний

розподіл контрольних повноважень між контролюючими органами, концентрація, допомога підконтрольній структурі у виправленні помилок (наведенні порядку на об'єкті), тягар збирання доказів, справедливість, реальність контролю, об'єктивність контролю, повнота, комплексність, неупередженість, етичність, гуманізм, універсальність, систематичність, плановість, системність, дієвість, оперативність, результативність, гласність, публічність, єдиноначальництво та сувора дисципліна; корпоративний дух; підпорядкування індивідуальних інтересів загальному інтересу, раптовість;

- принципи кінцевого результату визначають бажані характеристики об'єкта контролю. Вони викривають відхилення від прийнятих стандартів на більш ранній стадії з метою корекції алгоритму управління. Ефективна організація контролю уможлиблюється за умови відчутного використання. Авторкою пропонується відносити до таких принципів наступні: деполітизація та деідеологізація контролю (принцип політичного нейтралітету); відповідність контрольної діяльності національним інтересам; професіоналізація контролю за діяльністю самого контролюючого суб'єкта; повага контролюючого суб'єкта до суб'єктів державного контролю за її діяльністю; відповідність заходів впливу, що застосовуються до порушників, правопорушенням; відповідальність контролюючого органу перед державою і підконтрольною структурою за об'єктивність контролю; розподіл результату контрольної діяльності між об'єктами та суб'єктами контролю; профілактика порушень; невідворотність покарання за виявлені порушення під час здійснення контролю[185, с. 43].

В той же час, не дивлячись на досить логічні критерії запропонованої класифікації, не з усіма позиціями можна погодитися. Наприклад, викликає сумнів стосовно взагалі належності до принципів положення щодо взаємодії спеціалізованих контролюючих органів між собою та з підконтрольним суб'єктом тощо.

Думається, що при визначенні принципів міграційного контролю вихідними положеннями мають стати принципи Лімської декларації керівних принципів контролю. Не дивлячись на те, що вона називається декларацією

принципів контролю, вона стосується не тільки принципів, а саме принципів тільки частково. Крім того, принципи контрольної діяльності прописані в ній так, що вони розкидані по тексту декларації і можуть бути виділені тільки в результаті змістовного аналізу її положень.

Так, у деяких наукових роботах відмічається, що Лімська декларація визначає наступні принципи контролю: незалежність контролю як невід'ємного атрибуту демократії й обов'язкового елемента управління; законодавче закріплення незалежності органів контролю; визначення необхідності здійснення попереднього контролю й контролю за фактичними результатами; наявність зовнішнього та внутрішнього контролю як обов'язкової умови існування контролю; гласність та відкритість контролюючих органів з обов'язковою вимогою додержання комерційної та іншої таємниці, що захищається законом [80, с. 147].

Однак, в тексті декларації говориться про незалежність контрольних органів та контрольних процедур, а не незалежність контролю. Крім того, можна виокремити ряд інших положень, що визначають принципи.

В той же час, названі положення є радше стандартами контролю, а не принципами. Зокрема, положення ст. 7 встановлює, що вищий контрольний орган повинен бути забезпечений фінансовими засобами, необхідними для виконання покладених на нього завдань [74]. Ця ж стаття встановлює, що установа вищого контрольного органу і необхідний ступінь його незалежності повинні бути визначені в Конституції, деталі можуть бути встановлені відповідним законом. Стаття 16 регламентує, що вищий контрольний орган повинен мати конституційне повноваження направляти щорічно свою доповідь про підсумки і висновки за результатами проведених ним перевірок безпосередньо в парламент або інші компетентні державні органи.

Ці та йому подібні положення, на нашу думку, містять вимоги стосовно контрольної діяльності, однак, принципами їх назвати важко.

Стосовно питання принципів саме міграційного контролю, то, варто відмітити їх недостатню дослідженість адміністративно-правовою наукою. Поодинокий їх аналіз не є ні вичерпним, ні достатнім.

Так, під принципами міграційного контролю розуміються вихідні положення, основні правила, що впливають із об'єктивних законів суспільного розвитку, якими слід керуватися при здійсненні міграційного контролю [44, с. 91].

Пропонуємо розділяти принципи міграційного контролю на загальні та спеціальні. В той же час, розуміючи, що конституційною основою формування загальних принципів контролю діяльності публічної адміністрації є норма ч. 2 ст. 6 Основного Закону, де встановлено, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України»

Серед загальних принципів першими, як правило, виділяють принципи верховенства права та законності, що займають провідне місце серед принципів міграційного контролю. Таке ґрунтується на тісному взаємозв'язку між видами контролю. Проводячи тлумачення принципу у контексті контрольної діяльності, можна констатувати, що він означає вимогу підпорядкування діяльності всіх контролюючих суб'єктів потребам реалізації та захисту прав людини та пріоритетність цих прав перед усіма іншими цілями, які ставить перед собою контрольна діяльність. Принцип законності відображає режим неухильного дотримання законів та інших нормативних актів. У контексті міграційного контролю принцип означає, що функціонування міграційного контролю засноване на законі та складається з практичної реалізації закону, а діяльність службовців заснована на чіткому виконанні закону.

В той же час, наведені два принципи стосуються не тільки контрольної діяльності, а тим паче, не тільки контрольної діяльності у сфері міграції. Вони мають наскрізне значення для владної діяльності загалом та виступають своєрідними універсаліями. Тому у даній роботі окремому аналізу не будуть піддані.

Більш відповідними, вважаю роботи, де пропонується виділяти серед загальних принципів контролю: нейтральність, економічність, безперервність, дієвість, своєчасність тощо, в той же час, це також критикується через відсутність таких основних принципів, як верховенство права та законність [41, с. 169].

Таким чином, загальними принципами міграційного контролю можна вважати: об'єктивність або нейтральність, принцип процесуальної економії, принцип пріоритету попереднього контролю, автоматизація та уніфікація технологій паспортно-візового, податкового, митного, прикордонного та імміграційного контролю, створення і розвиток загальнодержавних систем обліку.

Так, дотримання принципу об'єктивності у контрольній діяльності є мірою достовірності фактів і одержаної інформації під час проведення контролюючих дій. Тому вірно відмічається у літературі, що у сфері міграційного контролю він ставить вимогу до його здійснення як елементу комплексної міграційної політики, що включає контроль у сфері процесів еміграції та імміграції, законного та незаконного характеру, визначеності статусів різних категорій мігрантів [44, с. 95]. В той же час об'єктивність або нейтральність контрольної діяльності передбачає повну відсутність упередженості контролюючого суб'єкта щодо підконтрольного, виключення будь-яких сторонніх впливів та інтересів (корисливих, особистих, політичних) при проведенні контрольних, дій, а також обґрунтованість висновків за результатами проведеного контролю.

Принцип універсальності міграційного контролю означає, що міграційний контроль зобов'язаний охоплювати усі сфери міграційних процесів: внутрішню та зовнішню міграції, тимчасову та постійну міграцію, трудову міграцію та міграцію у зв'язку із навчанням. Тобто невідконтрольних сфер, структур або осіб у сфері міграції не повинно бути, і такою суцільністю міграційного контролю суб'єкти забезпечать протидію незаконній міграції [44, с. 95]. Погоджуючись із такою позицією і вважаючи універсальність одним із принципів міграційного контролю, все ж слід зробити деякі застереження. А

саме, самі принципи міграційного контролю характеризується певною універсальністю та загальністю. Це впливає із семантики контролю загалом. Тому універсальність як принцип стосується переважно об'єктів міграційного контролю, а не його самого.

Із принципом універсальності пов'язаний принцип комплексності міграційного контролю. Звісно, що системність об'єкту контрольної діяльності у сфері міграції зумовлює наявність системи державних органів міграційного контролю, які наділені різною компетенцією та повноваженнями, але спрямовані на виконання спільного завдання – забезпечення правопорядку у сфері міграції. Тому жоден із суб'єктів міграційного контролю не може діяти абсолютно незалежно, а вся система має узгоджуватися у цілях і завданнях, що мають бути досягнуті.

Недостатньо обґрунтованим вважаємо виділення принципу соціальної справедливості [44, с. 95], оскільки це принцип, насправді означаючи пріоритетність соціальних інтересів над загальнодержавними та рівність всіх перед законом, фактично дублює принцип верховенства права. Крім того, доцільність виокремлення принципу безперервності може бути також піддана сумнівам, оскільки окремі види контролю мають свої часові рамки, встановлені законом.

Так само спірною видається пропозиція щодо законодавчого закріплення такого принципу як делікатність. Прибічники такого підходу вважають, що через незручності, а іноді навіть перешкоджання нормального функціонування підконтрольного об'єкта (як фізичної, так і юридичної особи), яке виникло внаслідок необхідності надавати контролюючим органам звіти, довідки, пояснення та іншу інформацію, цілком доцільно і навіть необхідно зобов'язати контролюючих суб'єктів у своїй діяльності керуватися принципом делікатності [63, с. 62-63]. Обґрунтовується, що його сутність має полягати в тому, що контролюючий суб'єкт повинен застосовувати всі доступні для нього засоби, не перешкоджаючи при цьому своїми діями нормальному функціонуванню підконтрольного об'єкта. Однак, вихідними засадами такої діяльності є загальні

принципи належного урядування, як матеріальні, так і процедурні, тому виділення ще і додаткового принципу, ще й до того, який має більш моральне, аніж правове навантаження, є досить спірним.

1.3. Суб'єкти міграційного контролю в Україні

Будь-які види та типи контрольної діяльності передбачають наявний взаємозв'язок окремих елементів такої діяльності. Це об'єкт контролю, тобто неформальні або формалізовані образи поведінки, дії, бездіяльність або рішення; суб'єкт контролю, що знаходиться дещо відособлено від об'єкта контролю; предмет контролю (нею може бути правомірність, доцільність, економічність, справедливість, «правильність» чи практична реалізація); процедура контролю [58, с. 93]. У зв'язку із тим, що об'єкт контролю, тобто міграційні процеси, були частково розглянуті у попередніх частинах роботи та будуть досліджені в наступних, предмет та процедура контролю розглядатимуться в наступних частинах, то є необхідність у встановленні та визначенні правового статусу саме суб'єктів, які здійснюють такий контроль.

Перелік таких суб'єктів є досить широким, оскільки одні органи та владні суб'єкти здійснюють міграційний контроль поряд зі своїми основними повноваженнями, наприклад, Президент України. Для інших – це основний напрямок їх діяльності. Тому пропонуємо наступний перелік суб'єктів міграційного контролю: Президент України, Кабінет міністрів України, Державна міграційна служба України, Міністерство внутрішніх справ, Державна прикордонна служба України.

Президента України було віднесено до суб'єктів міграційного контролю, оскільки у відповідності до ст. 106 Конституції України він приймає рішення щодо прийняття до громадянства України, про припинення громадянства України, а також про надання притулку в Україні [67].

Відповідні повноваження Президент здійснює за допомогою Офісу Президента. Зокрема, попереднє опрацювання та підготовку на розгляд матеріалів з питань громадянства здійснюються відповідним структурним підрозділом Офісу Президента. А відтак, якщо під час попереднього опрацювання та розгляду матеріалів з питань громадянства України буде встановлено, що подані заявником документи про прийняття до громадянства України чи про вихід із громадянства України або подання, затвержені Державною міграційною службою України чи Міністерством закордонних справ України, про втрату громадянства України та додані до них необхідні документи, або документи про припинення громадянства України за підставами, передбаченими міжнародними договорами України, не оформлені відповідно до вимог законодавства України та міжнародних договорів України з питань громадянства, такі заяви, подання та документи повертаються відповідним структурним підрозділом Офісу Президента України відповідно до Державної міграційної служби України чи Міністерства закордонних справ України для доопрацювання та усунення недоліків [101].

Крім відповідного структурного підрозділу Офісу Президента для реалізації означених повноважень ним також утворена Комісія при Президентові України з питань громадянства, що є допоміжним органом. Хоча організаційне та інші види забезпечення діяльності її здійснюються відповідним структурним підрозділом Офісу Президента України. До основних завдань комісії віднесено: розгляд заяв про прийняття до громадянства України, про вихід із громадянства України, подань про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України, внесення пропозицій Президентові України з цих питань; здійснення контролю за виконанням рішень з питань громадянства, прийнятих Президентом України; вивчення і узагальнення практики виконання законодавства України про громадянство, внесення пропозицій Президентові України щодо його вдосконалення та поліпшення

діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з реалізацією законодавства про громадянство тощо [99] .

У відповідності до п.4 Положення про відповідну комісію, вона має повноваження повертати заяви разом із доданими до них документами про прийняття чи вихід з громадянства України Державній міграційній службі України або Міністерству закордонних справ України для оформлення їх відповідно до вимог законодавства України; одержувати від центральних та місцевих органів виконавчої влади інформацію, необхідну для розгляду заяв про прийняття до громадянства України і про вихід із громадянства України, подань про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України; звертатися до центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо проведення ними перевірки підстав, наявності або відсутності яких є необхідними для прийняття до громадянства України або припинення громадянства України, та виконання умов прийняття до громадянства України або виходу з громадянства України; утворювати в разі потреби тимчасові експертні та робочі групи, залучати в установленому порядку до участі в їх роботі посадових осіб центральних та місцевих органів виконавчої влади, працівників установ та організацій, провідних учених і спеціалістів та інші повноваження. Тобто, перевірка на відповідність оформлення поданих документів, перевірка підтвердження виконання умов та наявності чи відсутності визначених підстав є контрольною діяльністю, яку здійснює відповідний допоміжний орган при Президентові України.

Тому Президент України надані повноваження у сфері міграційного контролю реалізує через відповідний структурний підрозділ Офісу Президента України та Комісію при Президентові України з питань громадянства.

Суб'єктом міграційного контролю також можна вважати і Кабінет Міністрів України. Оскільки специфіка уряду полягає в тому, що він здійснює загальний контроль по всім напрямках і сферах суспільного життя, його контрольні повноваження у даному напрямку врегульовані Законом «Про Кабінет Міністрів України» у п.2 ст.20, що стосується повноважень у сферах

соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [137]. Зокрема, Кабінет міністрів регулює міграційні процеси; забезпечує проведення державної політики у сферах етнонаціонального розвитку України і міжнаціональних відносин; створює умови для вільного розвитку мов корінних народів і національних меншин України, сприяє задоволенню національно-культурних потреб українців, які проживають за межами України. Прикладами такої діяльності є видача ряду Постанов Кабінету Міністрів України, зокрема, постанова від 02.03.2016 № 207 «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру», від 7 травня 2014 р. № 152 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм, його тимчасового затримання та вилучення», розпорядження від 29 серпня 2018 р. № 602-р «Про затвердження плану заходів на 2018—2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року».

В той же час, вплив на формування правовідносин у сфері міграції уряд України реалізує через здійснення установчих повноважень. Так, саме Кабінет Міністрів України відповідальний за формування і діяльність системи суб'єктів, представленої органами виконавчої влади, що здійснюють міграційну політику України. До його конституційних повноважень належить утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9-1 ст. 116 Конституції). Так Постановою від 24 червня 2009 р. № 643 було утворено центральний орган виконавчої влади Державну міграційну службу України [152], також постановами уряду затверджуються положення про центральні органи виконавчої влади, що визначають та розподіляють їх повноваження у різних

сферах, зокрема, Положення про Державну міграційну службу України, Положення про Міністерство внутрішніх справ України, якими було розподілено повноваження між означеними органами.

Серед центральних органів виконавчої влади, що здійснюють повноваження у сфері міграційного контролю, є Міністерство внутрішніх справ. У відповідності до Положення про його діяльність забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів є одним із основних завдань міністерства [125]. Це завдання реалізується шляхом участі у формуванні та забезпеченні політики держави у сфері міграції (імміграції та еміграції), а також у спрямуванні та координації Міністром внутрішніх справ здійснення іншими центральними органами виконавчої влади заходів з питань, що належать до компетенції МВС та спрямування і координації діяльності визначених Кабінетом Міністрів України центральних органів виконавчої влади.

Так, до таких органів, що координуються міністром внутрішніх справ, належить Адміністрація Державної прикордонної служби України та Державна міграційна служба України [140], тому міністр в рамках спрямування та координації діяльності цих центральних органів виконавчої влади, зокрема:

забезпечує формування державної політики у відповідних сферах та контролює її реалізацію;

визначає пріоритетні напрями роботи центральних органів виконавчої влади та шляхи виконання покладених на них завдань, затверджує плани роботи таких центральних органів виконавчої влади (тобто ДМС і ДПС);

вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції стосовно кандидатур на посади керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується;

погоджує структуру апаратів центральних органів виконавчої влади, пропозиції керівників таких центральних органів виконавчої влади щодо

утворення, реорганізації та ліквідації їх територіальних органів, вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідні подання;

видає обов'язкові до виконання центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує, накази та доручення з питань, що належать до компетенції таких органів;

порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує, повністю чи в окремій частині;

порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, та їх заступників;

вирішує інші питання, пов'язані із спрямуванням і координацією діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр (п. 11 Положення про міністерство внутрішніх справ).

Спеціальним центральним органом виконавчої влади, який утворений для реалізації повноважень саме у сфері міграційного контролю є Державна міграційна служба України. Її діяльність координується Кабінетом міністрів України через міністра внутрішніх справ.

У відповідності до Положення про ДМС основними її завданнями є:

1) реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [124].

Даний орган існує у статусі служби, тому більшість із його функцій, згідно із положеннями закону «Про центральні органи виконавчої влади», стосуються

надання адміністративних послуг. В той же час, Державна міграційна служба у відповідності до п. 33 Положення про Державну міграційну службу здійснює відповідно до закону державний контроль за дотриманням законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів у передбачених законодавством випадках, притягає порушників до адміністративної відповідальності [124]. Тобто тільки одне повноваження служби прямо передбачає контрольну діяльність.

В той же час, більшість інших повноважень так само важко реалізувати без проведення поточного контролю. Наприклад, прийняття рішення про встановлення громадянства чи видачі посвідки на постійне місце проживання супроводжується ретельними перевітками поданих документів та проведенням інших контрольних дій. Тому до повноважень, що пов'язані з міграційним контролем, можна віднести всі наступні повноваження відповідної Державної міграційної служби:

1) здійснює у межах компетенції провадження з питань прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України та подає відповідні документи на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства, а також забезпечує виконання рішень Президента України з питань громадянства;

2) приймає відповідно до законодавства рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та їх скасування;

3) готує пропозиції щодо визначення квоти імміграції на календарний рік;

4) приймає рішення про видачу дозволу на імміграцію, відмову в його видачі та скасування такого дозволу;

5) здійснює оформлення і видачу документів для тимчасового або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі, вилучає такі документи та проставляє в документах, що посвідчують особу іноземців та осіб

без громадянства, відмітки про заборону в'їзду в Україну в передбачених законодавством випадках;

б) приймає рішення про продовження (скорочення) строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, про добровільне повернення або примусове повернення іноземців та осіб без громадянства до країн їх громадянської належності або країн походження, звертається до судів з позовами про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, здійснює заходи, пов'язані з примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства з України;

7) здійснює оформлення і видачу громадянам України документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, тимчасово затримує та вилучає такі документи у передбачених законодавством випадках;

8) здійснює ідентифікацію осіб, в тому числі тих, які звернулися із заявами про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу, та підлягають видворенню або реадмісії;

9) приймає рішення про визнання іноземців та осіб без громадянства біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про втрату, позбавлення статусу біженця або додаткового захисту і про скасування рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

10) збирає та аналізує інформацію про наявність у країнах походження біженців та осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту в Україні, умов, за яких такий захист надається;

11) надсилає компетентним органам влади інших держав запити щодо наявності в таких державах членів сім'ї осіб, які подали заяви про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, чи яких було визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, і правових підстав для возз'єднання сімей;

12) розглядає скарги на рішення про відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про відмову

в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і скасування зазначених рішень, якщо вони були прийняті з порушенням законодавства;

13) здійснює оформлення і видачу посвідчення біженця, посвідчення особи, якій надано додатковий захист в Україні, а також інших документів, передбачених законодавством для даних категорій осіб;

14) контролює дотримання органами реєстрації законодавства з питань реєстрації місця проживання фізичних осіб;

15) веде облік осіб, які отримали або які претендували на отримання статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, осіб, які набули (припинили) громадянство України, та осіб, яким надано (скасовано) дозвіл на імміграцію в Україну, на всіх етапах проведення відповідних процедур;

16) здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю ДМС, її територіальних органів та територіальних підрозділів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління;

17) оформлює, видає, обмінює, пересилає, вилучає, повертає державі, знищує документи з безконтактним електронним носієм, а також здійснює інші повноваження, визначені законом.

Тут принагідно варто відмітити, що формування окремого спеціального органу Державної міграційної служби у свій час наштовхнулося на ряд труднощів політичного характеру у сфері протистояння виконавчої гілки влади, законодавчої і президента. Так, постанова КМУ про створення самостійного виконавчого органу – Державної міграційної служби на базі Державного департаменту у справах громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб МВС та департаменту у справах біженців Державного комітету у справах національностей та релігій не було підтримано Президентом, який вважав прийняте рішення перевищенням урядових повноважень. Утворення Державної міграційної служби відбулося у грудні 2010 р. у процесі оптимізації органів виконавчої влади, коли новостворена служба перебрала на себе функції з питань громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб, які виконувалися

МВС, а також у сфері захисту біженців, що належали Державному комітету у справах національностей та релігій, що ліквідовувався [140]. В подальшому Державна міграційна служба набула статусу центрального органу виконавчої влади, управління яким здійснює Кабінет міністрів України через міністра внутрішніх справ.

Передача питань міграційної політики до повноважень органів внутрішніх справ також викликала дискусію. Противники такої передачі вважали, що МВС України, що не має досвіду в розробці і реалізації міграційної політики, не володіє навичками роботи з мігрантами і громадськими неурядовими організаціями. А відтак, вони цілком сконцентрувалося на боротьбі з незаконною міграцією, що потягло втрату спадкоємності і послідовності у діяльності міграційної служби, а її діяльність перестала бути транспарентною для суспільства і набула силового характеру [42, с. 77].

Однак, в той же час, необхідність протидії нелегальній міграції як один із викликів сучасності в охороні державних кордонів зумовило трансформацію органів, призначених для цього, в правоохоронні. І ця правоохоронна діяльність закономірно у своїй більшості віднесена до управління у сфері внутрішніх справ.

Іншим органом міграційного контролю, що координуються міністром внутрішніх справ, належить Адміністрація Державної прикордонної служби України. Основні її функції визначені Законом «Про Державну прикордонну службу України», а контрольну спрямованість мають наступні із них: здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення; контроль за реалізацією прав України і виконанням зобов'язань у її виключній (морській) економічній зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій; протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів [114].

Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України визначає повноваження відповідного органу, серед яких у сфері міграційного контролю здійснюються наступні:

1) розробка спеціального механізму охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та організація такої охорони;

2) здійснення прикордонного контролю і пропуску осіб, транспортних засобів, вантажів в разі наявності належно оформлених документів після проходження ними митного та за потреби інших видів контролю, а також реєстрація іноземців та осіб без громадянства, які в установленому порядку прибувають в Україну, та їх паспортних документів у пунктах пропуску через державний кордон та у контрольних пунктах в'їзду - виїзду, а також здійснення фіксації біометричних даних іноземців та осіб без громадянства під час здійснення прикордонного контролю в пунктах пропуску через державний кордон та у контрольних пунктах в'їзду - виїзду;

3) здійснення у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України перевірки засобів автомобільного та залізничного транспорту, що в'їжджають в Україну, та вантажів, що ввозяться в Україну всіма видами транспорту, з використанням стаціонарних та/або переносних приладів радіаційного контролю з метою виявлення випадків перевищення допустимого рівня іонізуючого випромінювання;

4) прийняття рішення щодо надання відповідно до законодавства дозволу на: перетинання особами державного кордону в спрощеному порядку; заходження іноземних військових кораблів у внутрішні води, на рейди та в порти України;

5) контроль за дотриманням прикордонного режиму;

6) забезпечення додержання вимог законодавства в процесі прийняття органами охорони державного кордону рішень про примусове повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або

після незаконного перетинання державного кордону, виконання рішень адміністративного суду про примусове видворення таких осіб;

7) організація запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким згідно із законодавством віднесено до компетенції Держприкордонслужби, їх виявлення, припинення, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення відповідно до закону;

8) здійснення розгляду звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю Держприкордонслужби, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління, а також здійснює інші повноваження, визначені законом [123].

Крім наведених органів, які є основними суб'єктами міграційного контролю, варто відмітити, що також інші органи виконавчої влади, які поряд із основними своїми завданнями здійснюють і окремі повноваження з міграційного контролю в різних аспектах. Мова йде про Міністерство закордонних справ, Міністерство освіти України, Службу безпеки України. Наприклад, до повноважень Служби безпеки України відноситься сприяти Державній прикордонній службі України в охороні державного кордону України [148]. Міністерство освіти України у відповідності до Положення про діяльність визначає порядок набору іноземців та осіб без громадянства для навчання в Україні, здійснює контроль за його дотриманням українськими закладами освіти незалежно від їх підпорядкування і форми власності, організовує ведення обліку таких осіб [126]. Міністерство соціальної політики України розробляє та вносить в установленому порядку пропозиції стосовно удосконалення державної політики щодо регулювання міграційних потоків [127].

В той же час, варто відмітити, що міграційний контроль не обмежується діяльністю суб'єктів владних повноважень, його елементи присутні і у діяльності приватних осіб та суб'єктів громадянського суспільства.

До суб'єктів міграційного контролю цілком виправдано також відносять громадські об'єднання, рухи, організації, створені як на постійній, так і на тимчасовій основі [42, с. 83]. Наприклад, на даний час Україні працює велика кількість організацій, пов'язаних із внутрішньо переміщеними особами (наприклад, «Всеукраїнська асоціація переселенців»), вони створюються навіть стосовно окремих категорій громадян-переселенців («Асоціація вчених-внутрішньо переміщених осіб»), функціонують різні форуми мігрантів, проводяться з'їзди на захист мігрантів тощо.

Опосередкованими суб'єктами міграційного контролю є також і працедавці, які використовують працю як іноземних громадян загалом, так і мігрантів зокрема. Працедавцю для залучення іноземних працівників до трудових відносин слід отримати дозвіл на використання праці іноземців в Україні, отримання якого є підставою для отримання іноземцем посвідки на тимчасове проживання в Україні. Однак, цей дозвіл є вартісним і отримується не усіма працедавцями, які використовують найману працю іноземців. В той же час їх громадянська позиція впливає на стан міграційного контролю в Україні загалом. Адже, яким би досконалим не було міграційне законодавство України і якими б повноваженнями не володіли владні суб'єкти, працедавець є елементом ланцюга контрольних заходів.

Таким чином, суб'єкти міграційного контролю формують своєрідну систему, що становлять:

1. Владні суб'єкти, що в свою чергу поділяються на:

- органи, що здійснюють загальний контроль, в тому числі і у сфері міграції та формують правові основи міграційної політики держави (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України);
- органи, для яких міграційний контроль є одним із основних напрямків діяльності (Міністерство внутрішніх справ України, Державна міграційна служба України, Адміністрація державної прикордонної служби);
- органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які здійснюють в межах своєї компетенції окремі повноваження щодо міграційного контролю

(Служба безпеки України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство соціальної політики України, органи місцевого самоврядування).

2. Приватні суб'єкти, зокрема, громадські об'єднання, роботодавці, засоби масової інформації, які здійснюють опосередкований контроль у сфері міграції.

В той же час чітке визначення суб'єктів контрольної діяльності та врегулювання їх повноважень автоматично не призводить до вирішення проблем щодо створення належного міграційного контролю. Актуальними питаннями залишаються питання форм та методів міграційного контролю в Україні. Адже їх правильне використання є одним із найважливіших факторів його ефективності реалізації контрольної діяльності. Здійснюючи контрольну функцію, владні суб'єкти за допомогою вибору того чи іншого методу або форми контролю по-різному може вплинути на контрольовані суспільні відносини.

Нормативні акти не містять їх переліків та характеристик, вони проаналізовані та обґрунтовані юридичною наукою. Загальноприйнятим є під формами контролю розуміти способи зовнішнього вираження контрольної діяльності її суб'єктів. Однак адміністративно-правова література містить також більш ширші та детальніші визначення. Так, адміністративно-правову форму можна визначити як зовні виражену дію виконавчого органу (посадової особи), що здійснюється в рамках його компетенції та викликає певні наслідки, які мають юридичний характер або мають певне юридичне значення [29, с. 43]. Під формою контролю розуміються способи конкретного вираження і організації контрольних дій, спрямованих на виконання функцій контролю [77, с. 90]. Під формами державного контролю тлумачаться способи провадження контрольної діяльності, її практична реалізація, здійснювана в межах наданих державним контрольним органом повноважень, що базується на відповідних принципах і застосовується для досягнення поставлених цілей з найбільшим ступенем результативності контрольної діяльності [85, с.111]. Правовою формою контролю визначається передбачена нормами права та віднесена

законом до компетенції суб'єктів державного контролю цілісна сукупність пов'язаних підставою та поставленою метою заходів, спрямованих на одержання, збір, перевірку, аналіз, оцінку, обробку, зберігання відомостей для встановлення відповідності об'єкта контролю заданим параметрам, виявлення та усунення відхилень від них, а також підстави та порядок (процедури) здійснення цих заходів [92, с. 536].

В деяких дослідженнях обґрунтовується, що категорія «форма» представляє зміст контролю – його рухливу, динамічну частину, окремий аспект (широкий або вузький) як сфери охоплення контрольними діями об'єкта, так і його внутрішню організацію, що являє собою стійкі його сторони [53, с. 32]. Тому виходячи з наведеного поділяють форми контролю на три групи:

- разові, або періодичні, випробування. У цій групі вони об'єднують одиничні форми контролю, які проводяться переважно під час випробувань щодо якісних характеристик об'єктів (сертифікація, атестація, акредитація, ліцензування, експертиза);
- перевірки - це основні форми контролю, які використовуються під час проведення контрольних заходів;
- безперервне відстеження діяльності економічних систем, що передбачає такі форми проведення безперервного контролю, як фінансовий моніторинг та інші форми безперервного нагляду [53, с.33].

Таким чином, формами міграційного контролю є врегульовані нормами права способи зовнішнього вираження контрольної діяльності у сфері міграції, тобто юридично значимих процедур її здійснення.

Кожне наукове визначення поняття чи категорії має спиратися на його основні ознаки. Тому тут слід проаналізувати також і їх.

Варто підтримати думку Гарна-Іванової І.О., яка виділила наступні характерні ознаки:

а) форми міграційного контролю мають детальну нормативно-правову регламентацію. Це означає, що суб'єкти міграційного контролю безпосередньо

керуються нормами права для вирішення юридичних задач у сфері міграційних процесів. Результат міграційного контролю повинен завжди оформлюватись у відповідних офіційних актах-документах (акти перевірки, постановка (зняття) на (з) реєстрацію(і), видача паспорта громадянина України, оформлення віз і т.д.;

б) форми міграційного контролю носять правоохоронний характер. У результаті міграційного контролю захищаються права та свободи людини і громадянина, розглядаються виникаючі правові спори, застосовуються заходи державного примусу, забезпечується нормальне функціонування суспільних форм життя;

в) форми міграційного контролю регламентуються правовими нормами, при цьому не створюючи їх, і тягнуть юридичні наслідки, що мають юридичну направленість, наприклад, набуття громадянства України, отримання дозволу на працевлаштування іноземця в Україні і т.д. [46, с. 82].

Форми контролю, які використовуються контролюючими органами є різними і можуть змінюватися в залежності від потреби та зміни повноважень. До форм контрольної діяльності відносять перевірки, ревізії, інспектування, аудит, спостереження, інвентаризацію, дослідження статистичної звітності, повідомлень засобів масової інформації, звернень громадян, тощо. До переліку форм контролю органів виконавчої влади відносяться також аналіз інформаційних матеріалів, звітів, повідомлень, застережень тощо [92, с. 536]. Хоча у деяких джерелах адміністративісти застерігають, що контроль, як процесуально-правову форму діяльності органів державної виконавчої влади, необхідно відмежовувати від ряду пов'язаних із ним понять: нагляд, аудит, моніторинг, облік [65, с.26].

На нашу думку, не всі наведені вище форми контрольної діяльності можна віднести саме до форм. Окремі з них, з високим ступенем вірогідності, можна віднести до методів, а не форм. Так, аналіз у будь-якому варіанті: чи то інформаційних матеріалів, чи повідомлень, чи статистичних даних є методом діяльності, не формою. Так само витребування і заслуховування звітів, розгляд

заяв, скарг, отримання пояснень, вивчення документації – так само є методами, а не формами контрольної діяльності.

Питанню розмежування форм та методів контрольної діяльності присвячені ряд наукових праць та досліджень, в той же час воно залишається дискусійним. Зокрема, подекуди форми ототожнюють із методами, а те, що зазвичай відносять до методів називають комплекс специфічних процедур: експертиза, дослідження документів, інвентаризація експеримент, контрольне замірювання, службове розслідування тощо [61, с.196]. В деяких випадках види контрольної діяльності ототожнюють із формами. Так, до форм фінансового контролю відносять попередній, поточний та наступний фінансовий контроль [157, с. 3], що, є його видовою класифікацією за ознакою часу проведення. Однак, її автор стверджує, що саме такий підхід є найбільш вдалим, оскільки відображає безперервний характер контролю та враховує всі особливості, які існують під час його проведення. Деколи форми та види контролю наводяться спільно в єдиному переліку, куди відносять 1) перевірку, 2) інспектування, 3) ревізію, 4) експертизу, 5) моніторинг [85, с. 111].

Загалом, не вступаючи у дискусію з приводу співвідношення видів, форм та методів контрольної діяльності, варто погодитися із висновком, що усі форми міграційного контролю пов'язані зі здійсненням перевірок, тобто обробка вхідних даних з метою встановлення відповідності відносин у сфері міграційних процесів системі вимог передбачених міграційним законодавством [46, с. 82]. Навіть ті дослідники, що не виділяють перевірку єдиною формою контрольної діяльності, погоджуються, що під час здійснення державного контролю перевірка постійно застосовується, вона є основною формою контрольної діяльності державних органів [85, с. 111].

Наступним етапом дослідження є визначення можливості встановлення видів форм міграційного контролю. Так, в літературі пропонується наступна класифікація форм міграційного контролю з виділенням двох груп:

1) форми міграційного контролю, що здійснюються державними органами виконавчої влади, безпосередньо пов'язаними з наданням статусів

різним категоріям мігрантів, дозволів у сфері міграції. Наприклад, видача дозволу на перебування в Україні, на в'їзд, виїзд, транзитний проїзд територією України, отримання правового статусу (громадянина України; біженця; особи, що потребує додаткового або тимчасового захисту та інше), реєстрація місця проживання (перебування) фізичної особи;

2) форми міграційного контролю, що здійснюються державними органами виконавчої влади, безпосередньо не пов'язаних з видачею дозволів підконтрольним об'єктам, а їх предметом є перевірка відповідності об'єкту міграційного контролю встановленим вимогам для здійснення міграційних процесів. Їх результатом є констатація факту дотримання міграційного правопорядку, або застосування заходів державного примусу [46, с. 82-83]

Однак, варто відмітити, що така позиція науковця викликає сумніви, оскільки видача різного роду документів, дозволів, проведення реєстраційних дій саме по собі не є контролем. Такі дії, звичайно, супроводжуються контрольною діяльністю, а саме, перевіркою поданих документів та наведених обґрунтувань і фактів, встановленням та дослідженням особи-заявника тощо. Однак, стверджувати, що це є формами міграційного контролю, на нашу думку, не є обґрунтованим.

Наприклад, значна частина діяльності Державної міграційної служби України, як було відмічено вище, пов'язана із реєстраційною діяльністю та проведенням обліку. Для того, щоб визначитися чи підпадає така діяльність під ознаки форм контролю, слід з'ясувати їх сутність.

Так реєстрація означає внесення кого-небудь або чого-небудь до реєстру з метою обліку або надання йому законної чинності, а також фіксація, переважно за допомогою приладів, якого-небудь явища, спостереження, факту [165, с. 484]. Облік означає засвідчення, встановлення наявності, з'ясування кількості чого-небудь, реєстрація людей із занесенням у відповідні списки для їх використання де-небудь, з'ясування їх наявності, переміщення [166]. Юридичні довідкові джерела визначають державну реєстрацію як визначений законодавчими актами порядок внесення уповноваженими державними

органами певних відомостей до державних реєстрів [203, с. 556]. Звідси можемо зробити висновок, що реєстрація здійснюється або з метою обліку, або для надання законної сили, однак про неодмінний контроль тут мова не йде.

Разом із тим нормативно-правові акти, які врегульовують обліково-реєстраційні дії владних суб'єктів, визначають, що облік та реєстрація полягають у зборі, зіставленні, перевірці та внесенні до офіційних і спеціальних реєстрів інформації та даних про певні події, явища, факти. Тому зміст реєстраційної роботи становить діяльність, яка може бути різною за призначенням: обліковою, контрольною, інформаційною, статистичною, правовстановлюючою (з метою набуття правового статусу). Таким чином, з позиції контрольної діяльності, занесенню до реєстрів підлягає інформація, що пройшла відповідний етап перевірки.

Окремо слід зупинитися на питанні форм громадського контролю у міграційній сфері, не дивлячись на те, що такий контроль має обмежену сферу застосування.

Формами громадського контролю не залежно від сфери застосування виділяють наступні:

- соціологічні та статистичні дослідження шляхом анкетування, опитування, стороннього нагляду, включеного нагляду тощо;
- участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях;
- громадська експертиза актів органів публічної влади та їх проектів;
- публікації у пресі, випуски по радіо, ТБ;
- участь громадськості у роботі колегіальних органів влади;
- включення представників громади до складу робочих груп, які утворюються владою;
- діяльність органів самоорганізації населення;
- діяльність громадських об'єднань;
- діяльність партійних організацій;
- діяльність об'єднань споживачів;

- перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звітності, результатів діяльності з наступним вжитком певних заходів щодо приведення цієї діяльності у відповідність із встановленими нормами;

- пропозиції (зауваження), заяви, скарги, клопотання у вигляді письмових та усних, індивідуальних та колективних звернень громадян [70, с. 3]

Наприклад, в Україні проводяться громадське он-лайн опитування якості та зручності надання адміністративних послуг, що надаються Державною міграційною службою [16], діє Громадська рада при Державній міграційній службі [98], проводиться громадське обговорення проектів нормативно-правових актів, запроваджений сервіс перевірки стану оформлення документів для біометричних документів громадян України тощо. Про важливість такого виду контролю свідчать і положення Концепції з реформування Державної міграційної служби щодо необхідності широкого залучення інститутів громадянського суспільства до громадського контролю за діяльністю ДМС [150]. Однак наслідками такого виду контролю є тільки громадський осуд або громадське схвалення. Крім того метою та наслідком контролю є підвищення прозорості діяльності самого органу, Державної міграційної служби, а не міграційних відносин як таких.

Висновки до розділу 1.

При визначенні поняття «контроль» варто відмітити, що не дивлячись на те, що велика кількість повноважень владних суб'єктів де-факто спрямовані на здійснення контрольної функції, у нормативних актах контроль не завжди прямо називається, а там, де і вживається, то не пояснюється. Тому його поняття існує переважно у сфері наукових абстракцій.

Зміст контрольної діяльності включає тільки фактовстановлюючу та оціночну складові та не передбачає застосування заходів примусу чи

заохочення, що можуть застосовуватися або за наслідками проведення контрольної діяльності, або без такого. У протилежному випадку зміст контролю занадто розширюється. Відповідно ускладнюється як його наукова систематизація, так і нормативне врегулювання його принципів, видів, методів, форм та способів здійснення, основних вимог до процедури його здійснення. Юрисдикційна складова, притягнення до відповідальності здійснюється у відповідності до відмінних принципів та правил, регулюється окремими нормами, які стосуються адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Тому розширення змісту контролю аж до засобу покарання не є виправданим ні з теоретичної, ні з практичної сторони.

Серед функцій контролю, що здійснюються в системі публічного управління, слідуючи вимогам демократизації та запровадження адміністрування в усіх сферах, зростає вага та значимість інформаційної його функції. Як для суб'єктів публічного, так і приватного права, контроль повинен виконувати аналітичну функцію відносно підконтрольних суб'єктів щодо своєчасного отримання достовірної інформації щодо питань, які контролюються. Саме з цим пов'язане ширше впровадження моніторингу як однієї із форм контролю у окремих сферах управління, де в більшій мірі проявляється регулююча, інформаційна та превентивна функції контролю, при якій не покарання за невідповідність вимогам, а саме розвиток є основною ціллю контрольної діяльності.

Міграційний контроль є функціональним (спеціальним) видом державного контролю, який здійснюється уповноваженими на те суб'єктами органів виконавчої влади стосовно встановлення фактичних даних щодо дотримання законодавства у сфері міграції (імміграції та еміграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців осіб, які потребують інших форм захисту та реадмісії. Він проявляється у діяльності широкого кола суб'єктів щодо спостереження та оцінки міграційної ситуації в Україні, здійснення перевірок у процесі оформлення, заміни та скасування відповідних документів та дозволів,

у процесі здійснення реєстраційних дій, обліку відповідних осіб та іншої діяльності із забезпечення міграційного правопорядку.

Під принципами міграційного контролю розуміються вихідні ідеї та положення, які лежать в основі здійснення контрольної діяльності. Вони діють незалежно від того, чи знайшли своє відображення у нормативному акті, чи ні, а вказівка на них у законі є тільки орієнтиром для розуміння конкретного принципу. При визначенні принципів міграційного контролю вихідними положеннями є принципи Лімської декларації керівних принципів контролю. Її положення стосуються загальних принципів, до яких слід віднести незалежність контрольних органів та контрольних процедур; здійснення попереднього контролю й контролю за фактичними результатами; наявність зовнішнього та внутрішнього контролю як обов'язкової умови існування контролю; гласність та відкритість контролюючих органів. В той же час, деякі положення означеної декларації є радше стандартами контролю, а не принципами. Зокрема, положення щодо забезпеченості контролюючого суб'єкта фінансовими засобами, конституційне врегулювання незалежності вищого контрольного органу та порядку його звітування тощо.

Серед спеціальних принципів міграційного контролю можна виділити принцип уніфікації технологій паспортно-візового, прикордонного та імміграційного контролю, удосконалення загальнодержавних систем обліку мігрантів.

Перелік суб'єктів міграційного контролю є досить широким, все ж їх можна систематизувати у класифікаційну схему:

1. Владні суб'єкти, що здійснюють повноваження міграційного контролю:
 - суб'єкти, що здійснюють загальний контроль, в тому числі і у сфері міграції та формують правові основи міграційної політики держави (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України);
 - суб'єкти, для яких міграційний контроль є одним із основних напрямків діяльності (Міністерство внутрішніх справ України, Державна міграційна служба України, Адміністрація державної прикордонної служби України);

- органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які здійснюють в межах своєї компетенції окремі повноваження щодо міграційного контролю (Служба безпеки України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство соціальної політики України, органи місцевого самоврядування).

2. Приватні суб'єкти, зокрема, громадські об'єднання, роботодавці, засоби масової інформації, які здійснюють опосередкований контроль у сфері міграції.

Серед форм міграційного контролю основною є здійснення перевірок. Перевірка поданих документів та наведених обґрунтувань і фактів, встановлення та перевірка особи-заявника реалізується при видачі різного роду документів, дозволів, проведення реєстраційних дій.

РОЗДІЛ II. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЗДІЙСНЕННЯ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

2.1. Правове регулювання паспортного контролю в Україні

Здійснення ефективного міграційного контролю, безперечно, неможливе без здійснення видачі та обліку документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство. Ефективна реалізація таких форм контролю є необхідним елементом та передумовою здійснення міграційного контролю в цілому, а також інших видів контрольної діяльності.

Стосовно питання дослідження правового регулювання контрольної діяльності у сфері міграції, то такі наукові пошуки проводили не багато вчених, серед яких, зокрема, можна виділити С.М. Гусарова, Кузьменко О.В., Кашульську К.О., Масьондза С.О., Олефіра В. І. А безпосередньо питання видачі та обліку документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, були предметно досліджені у дисертаційній роботі Коробочкіної Л. Л. «Паспортний режим в Україні як вид адміністративно-правового режиму». Наукові дослідження означеного питання стосуються різних галузевих аспектів правового регулювання міграційного контролю: від конституційного, що стосується забезпечення прав і свобод людини та громадянина у паспортно-візовому режимі України [163] до міжнародно-правового аспекту, що стосується регулювання візових відносин між Україною та іншими державами [90]. Адміністративно-правові дослідження пов'язані переважно з обґрунтуванням та дослідженням паспортного режиму або паспортно-реєстраційного режиму.

Тому актуальність та новизна цього дослідження полягає в розкритті змісту та особливостей правового регулювання видачі та обліку документів, що посвідчують особу в контексті контрольної діяльності, як необхідного елемента реалізації міграційного контролю.

Дослідження питання документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, слід, в першу чергу, розпочинати з визначення, про які документи йдеться. Звертаючись до положень Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» до документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, належать паспорт громадянина України; паспорт громадянина України для виїзду за кордон; дипломатичний паспорт України; службовий паспорт України; посвідчення особи моряка; посвідчення члена екіпажу; посвідчення особи на повернення в Україну; тимчасове посвідчення громадянина України [118]. Більшість документів, що використовуються для посвідчення особи мають назву «паспорт». Саме із цим і пов'язане виникнення таких понять як «паспортний режим» та «паспортно-реєстраційний режим», хоча вони є умовними, оскільки посвідчення особи моряка, посвідчення члена екіпажу, посвідчення особи на повернення в Україну, тимчасове посвідчення громадянина України – не є паспортами [47, с. 61].

Також слід одразу відмітити, відмінність паспортного контролю і прикордонного контролю. В навчальній літературі подеколи міграційний контроль характеризується як «перевірка для імміграційних цілей до переходу в митну зону», тобто здійснюється «паспортний контроль виключно чиновниками прикордонної служби» [158, с. 173–174]. Або прямо ототожнюється прикордонний контроль, що «в літературі вживається назва «паспортний контроль» [84, с. 149].

Використання терміну «паспортно-реєстраційний режим» нерідко вживається в наукових дослідженнях, що проводилися до 2012 року [83, с. 20-21, 68, с. 50]. З приводу цього слід відмітити наступне. Процедура видачі паспорта громадянина України старого зразка (у формі книжечки), передбачала внесення даних про реєстрацію місця проживання безпосередньо до такого документа шляхом проставлення в ньому штампа реєстрації місця проживання особи.

У відповідності до чинних нормативно-правових актів паспорт громадянина України виготовляється у формі картки, що містить безконтактний електронний носій (ст. 21 Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»). До паспорта громадянина України вноситься наступна інформація: 1) назва держави; 2) назва документа; 3) ім'я особи; 4) стать; 5) громадянство; 6) дата народження; 7) унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі; 8) номер документа; 9) дата закінчення строку дії документа; 10) дата видачі документа; 11) уповноважений суб'єкт, що видав документ (код); 12) місце народження; 13) відцифрований образ обличчя особи; 14) відцифрований підпис особи; 15) податковий номер. Інформація про реєстрацію туди не заноситься. Натомість у паспорті міститься інформація про унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі, а вже в самому реєстрі передбачена змінна інформація про місце проживання.

Тому, вважаємо, що на сьогоднішній день недоцільно об'єднувати такі правові явища як реєстрація особи за місцем проживання та видача (зміна) документу, що посвідчує особу.

По-перше, з позиції регулювання адміністративних послуг, то це є окремими адміністративними послугами, що надаються різними суб'єктами [47, с. 62]. Реєстрація місця проживання здійснюється виконавчим органом сільської, селищної або міської ради на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної або міської ради. Оформлення та видача паспорта громадянина України здійснюється територіальним органом або підрозділом Державної міграційної служби України. Нормативне регулювання теж відмінне: якщо порядок реєстрації регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру», то порядок видачі паспорта громадянина України

Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Адміністративна процедури відрізняється, оскільки документи, які подаються, строки, суб'єкти, причини відмови, вартість послуги – абсолютно різні.

По-друге, не дивлячись на те, що дослідники теорії адміністративно-правових режимів звертають увагу, що для проведення реєстрації місця проживання є необхідним пред'явлення паспортного документа та цим обґрунтовують наявність паспортного режиму та його підрежимів: паспортизації, реєстрації місця проживання (перебування) особи, режим обігу конфіденційної інформації про особу [68, С. 50-51], такий підхід є корисним для дослідження виключно правових режимів загалом та паспортного режиму зокрема [47, с. 62].

Загальноприйняте розуміння правового режиму зводить його до законності, порядку, соціального режим певного об'єкта або виду діяльності, закріпленій правовими нормами і забезпечений сукупністю юридичних засобів. Воно розуміється як а) закріплена у законодавстві цільова сукупність прав, обов'язків та відповідальності; б) система заходів, яка використовується для досягнення поставлених цілей режимної спрямованості; в) система правових заходів, яка полягає у специфіці методів (прийомів) регулювання його механізму [88, с. 18]. В окремих дослідженнях правовий режим визначають як правову форму динаміки правових відносин у часі і просторі, що має визначену мету регулювання та забезпечена комплексом правових засобів [71, с. 73]. Оригінальністю у розумінні правового режиму характеризується позиція, що сам режим виражає лише ступінь жорсткості відповідного типу (способу) правового регулювання: імперативного чи диспозитивного – чи у бік «обмеження», чи у «бік сприяння» [167, с. 16].

Виходячи з наведеної позиції, правовий режим є насправді конкретизацією методу правового впливу на конкретну сферу суспільних відносин, яка є

вужчою, ніж загальний предмет регулювання. Саме правовий режим визначає особливості поєднання способів впливу в рамках методу [60, с. 230; 50, с. 72].

Тому, підсумовуючи, паспортний режим в літературі пропонується визначати як нормативно визначені правила поведінки фізичних осіб і порядок здійснення своїх повноважень Державною міграційною службою України та іншими органами управління, якщо це прямо передбачено законом, в сферах паспортизації та реєстрації громадян, іноземців, осіб без громадянства, забезпечені можливістю використання сукупності адміністративно-правових засобів впливу, оснащених необхідним організаційно-технічним механізмом для їх фактичної реалізації, застосування примусових заходів та притягнення винних до відповідальності, з метою охорони життя та здоров'я громадян, створення умов для реалізації ними своїх прав і виконання обов'язків, підтримання стану громадського порядку та безпеки [68, с. 51].

Відповідно, підрежим паспортизації визначають як нормативно визначений порядок надання адміністративних послуг з оформлення, видачі, обміну, продовження строку дії паспортних документів, а також діяльності пов'язаної з їх пересиланням, вилученням, поверненням державі та знищенням, забезпечений особливим поєднанням правових засобів, організаційних та матеріально-технічних заходів. Режим реєстрації місця проживання (перебування) фізичної особи, як складової паспортного передбачає реєстрації місця проживання (перебування) фізичної особи на території України, а також режим реєстрації паспортних документів під час перетинання державного кордону. Режим обігу конфіденційної інформації про особу передбачає нормативно визначений порядок одержання, використання, поширення, зберігання і знищення конфіденційної інформації про особу, який забезпечується комплексом засобів правового впливу, а також оснащений необхідним організаційно-технічним механізмом для фактичної реалізації [68, с. 51].

По-третє, предметом саме цього дослідження є контрольна діяльність у сфері міграції, тобто міграційний контроль. Контроль, як було визначено в

першому розділі нашого дослідження, є окремим видом діяльності державних органів щодо спостереження і перевірки розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також попередження і виправлення можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку. Визначеним напрямком у нашому випадку є міграція.

Тому зміст та особливості правового регулювання видачі та обліку документів, що посвідчують особу досліджуються в контексті контрольної діяльності, як необхідного елементу реалізації міграційного контролю. Відповідно, видача та облік таких документів є окремим елементом контролю від обліку реєстрації за місцем проживання фізичної особи. Навіть не дивлячись на те, що в окремих випадках процедурно пов'язані (реєстрація відбувається при наявності документу, що посвідчує особу) [47, с. 63].

Таким чином, правове регулювання видачі та обліку документів, що посвідчують особу в наступному буде розглядатися в окремих частинах роботи із реєстрацією за місцем проживання.

Нормативно-правове регулювання паспортного режиму складається із нормативних актів, що мають ієрархічну побудову. У відповідності до регулятивної сили їх умовно можна поділити на декілька груп.

1. Найвищу юридичну силу має Конституція України, яка у другій главі проголошує права, свободи і обов'язки громадян та інших осіб, що постійно чи тимчасово перебувають на території України. Її нормами закріплено основні положення щодо органів державного управління, які забезпечують реалізацію паспортного режиму, можливість застосування примусових заходів та адміністративної відповідальності у разі порушення вимог режиму [67, с. 141].

2. Наступною групою актів є закони, які є статусними, оскільки визначають адміністративно-правовий статус фізичних осіб (громадян, іноземців, апатридів, біженців, осіб, що потребують додаткового захисту) та частково врегульовують питання паспортного режиму, порядок реалізації нимитакими особами права на свободу пересування й обрання місця проживання, випадки обмеження цього права, отримання паспортних

документів. Серед таких законів слід навести наступні: «Про громадянство України» [111], «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [114], «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [106], «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [147], «Про імміграцію» [135].

Законом, який не є статусним, але є основним і може бути названий спеціальним у аналізованій сфері є Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Він регулює функціонування Єдиного державного демографічного реєстру, яким є електронна інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для зберігання, захисту, обробки, використання і поширення інформації про особу та про документи із забезпеченням дотримання гарантованих Конституцією України свободи пересування і вільного вибору місця проживання, заборони втручання в особисте та сімейне життя, інших прав і свобод людини та громадянина [118].

Однак, його особливість у тому, що він стосується не тільки створення бази даних фізичних осіб (громадян України та іноземців), регулює збирання, накопичення, захист, зберігання, облік, використання і поширення інформації Єдиного державного демографічного реєстру. Але предметом регулятивної дії є видача документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, а також права та обов'язки осіб, на ім'я яких видані такі документи.

У відповідності до положень статті 7 аналізованого закону до реєстру має вноситься така інформація про особу:

- 1) ім'я особи;
- 2) дата народження/смерті;
- 3) місце народження;
- 4) стать;
- 5) дата внесення інформації про особу до реєстру;

6) відомості про батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників та інших представників;

7) відомості про громадянство або його відсутність та підстави набуття громадянства України;

8) реквізити документів, виданих особі (тип, назва документа, серія, номер, дата видачі та уповноважений суб'єкт, що видав документ, строк дії документа);

9) відомості про документи, що підтверджують смерть особи або визнання особи померлою чи безвісно відсутньою;

10) відцифрований зразок підпису особи;

11) відцифрований образ обличчя особи;

12) додаткова змінна інформація (про місце реєстрації, про сімейний стан, про відмову від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, про видачу приватизаційних паперів, додаткові (факультативні) біометричні дані, параметри););

13) інформація з відомчих інформаційних систем (ВІС).

В спеціальній науковій літературі констатується, що прийняття цього Закону викликало неоднозначні відгуки як серед фахівців-юристів, політичних діячів, так і серед простих громадян [68, с. 66-67]. Так, з одного боку, створення єдиного реєстру даних про особу значно полегшить обробку даних, служитиме створенню ефективної системи обліку громадян, покращанню і зміцненню паспортного режиму, попередженню правопорушень і кримінальних правопорушень, громадського порядку, розшуку осіб, зміцненню національної безпеки. З іншого ж боку – у цьому можна побачити спробу держави встановити тотальний контроль над особою, порушення її конституційних прав, загрозу людській гідності.

Побоювання такого плану не є новими для українського суспільства. Введення індивідуального реєстраційного коду та біометричних даних обговорювалося і дискутувалося, переважно в контексті релігійного питання [105]. Хоча аргументами ставали не тільки питання релігії. Так, занепокоєння

викликало функціонування Єдиного державного демографічного реєстру як об'єктивної передумови для системних порушень гарантованих Конституцією України прав і свобод людини, а саме, порушення права особи на таємницю особистого і сімейного життя, права особи на невтручання в її особисте і сімейне життя, а також права на свободу пересування [162, с. 149]. Крім того, присвоєння людині унікального номеру запису в Реєстрі є приниженням честі і гідності, оскільки довічний і знеособлюючий номер в інформаційно-телекомунікаційній системі, як вказується, є аналогічним до тих, що присвоювався у нацистських концентраційних таборах та сьогодні присвоюються великій рогатій худобі [105].

Противники формування та ведення такого реєстру були і з експертного середовища, хоча застереження у них були дещо іншого плану. Зокрема, у аналітично-консультаційному документі, підготовленому громадськими організаціями: Центром політико-правових реформ, Центром громадянських свобод, Центром інформації про права людини, Українським незалежним центром політичних досліджень, Асоціацією українських моніторів дотримання прав людини у діяльності правоохоронних органів, мова йде про те, що «в одних руках» (насамперед, в ДМС та МВС) триматимуться персональні дані про усіх без винятку громадян та іноземців і осіб без громадянства, які проживають (перебувають) в Україні. Зважаючи на технічну вразливість будь-якої автоматизованої бази даних, значний рівень корупції та слабкість демократії в Україні є висока загроза використання цієї інформації у неправомірних інтересах (злочинних, партійно-політичних тощо), її потрапляння до сторонніх осіб [119].

Натомість пропонувалося створення декількох відомчих баз даних для внесення інформації окремого виду. Наприклад, за ведення Реєстру закордонних паспортів відповідатиме Державна міграційна служба України; за ведення Реєстру посвідчень водія – Державна автомобільна інспекція МВС; за ведення Реєстру щодо «внутрішнього паспорта» (посвідчення особи) – Міністерство юстиції України. А об'єднання баз даних та формування єдиного

реєстру не допускається, обмін інформацією відбувається лише основі запитів, у передбачених законом випадках [119].

І навіть не дивлячись на те, що це не перший правовий акт, який передбачив введення в дію біометричних паспортів (мається на увазі законопроект № 8507 «Про документи, що засвідчують особу і підтверджують громадянство України» [116]), законодавцю не вдалося поки що знайти збалансоване рішення щодо індивідуального реєстраційного коду та біометричних даних.

До слова буде сказано, що свого часу громадяни Німеччини також виступили проти впровадження єдиного особистого ідентифікаційного коду. Конституційний суд Німеччини визнав неконституційними норми щодо впровадження єдиного ідентифікаційного коду та створення єдиного реєстру даних про особу [68, с. 66-67].

В той же час, ми приєднуємося до тих, хто вважає переваги формування єдиного державного демографічного реєстру переконливими і такими, що компенсує її недоліки. Так, зберігання інформації про осіб в єдиній базі даних значно полегшує обробку даних, спрощує надання адміністративних послуг, з видачі документів, що посвідчують особу, в майбутньому здешевить та пришвидшить цю процедуру, оскільки відпаде потреба робити запити між органами та самостійно особою збирати довідки для підтвердження інформації і даних про особу. Окрім того, думка про те, що розрізнені місцеві бази даних є найбільш прийнятним варіантом у даному питанні, тому що інформація про мільйонне населення не накопичуватиметься в одному реєстрі є помилковою. Формування окремих баз даних, що адмініструються органами місцевого самоврядування тільки підвищить корупційні ризики та загрози.

Більше того, формування таких баз та запровадження документів із біометричними показниками є складовою виконання міжнародних зобов'язань України щодо боротьби з тероризмом, торгівлею людьми, тощо. Крім того, це було однією з основних вимог при отримання безвізового режиму з Європейським Союзом.

Серед законів, що здійснюють нормативно-правове регулювання варто також визначити Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», однак детальніший аналіз його положень буде здійснено в наступній частині роботи. Порядок реалізації права на свободу пересування поза межами своєї країни регламентовано Законом України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [143]. Він врегульовує порядок оформлення документів для виїзду громадян України за кордон, правила оформлення і видачі паспортів, їх тимчасового затримання та вилучення, а також особливості процедури виїзду окремих категорій громадян (недієздатних осіб і громадян, які обізнані з відомостями, що становлять державну таємницю).

У відповідності до статті 2 наведеного закону документами, що дають право громадянину України на виїзд з України і в'їзд в Україну, є: паспорт громадянина України для виїзду за кордон; дипломатичний паспорт України; службовий паспорт України; посвідчення особи моряка; посвідчення члена екіпажу; посвідчення особи на повернення в Україну (дає право на в'їзд в Україну).

Серед законів, що регламентують діяльність у сфері забезпечення паспортного режиму, є Закон України «Про державну прикордонну службу України» [114], який передбачає повноваження працівників Державної прикордонної служби при здійсненні пропуску осіб через державний кордон України (реєстрація іноземців, апатридів, у випадках передбачених чинним законодавством, скорочення строку перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства). Аналогічно Закон України «Про Службу безпеки України» встановлює компетенцію відповідного органу у сприянні захистові державного кордону України, реалізації вимог паспортного режиму [148] .

У контексті захисту інформації тут можуть бути наведені також закони, які регулюють правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних і спрямовані на захист права на невтручання в особисте життя, у зв'язку зі збиранням, одержанням, зберіганням, використанням, поширенням

конфіденційної інформації про особу. Мова йде про Закони України «Про інформацію» [136], «Про ратифікацію Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних стосовно органів нагляду та транскордонних потоків даних» [145, с. 1640], «Про захист персональних даних» [134, с. 1188]

3. Наступну групу актів нормативного регулювання утворюють підзаконні нормативно-правові акти. Це такі як постанова Верховної Ради України від 26.06.1992 «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку внесення засобів електронного цифрового підпису до безконтактного електронного носія, що міститься в паспорті громадянина України, та надання послуг електронного цифрового підпису з використанням паспорта громадянина України з імплантованим безконтактним електронним носієм», «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон», «Про затвердження Порядку оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території України», «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України» та інші. Вони визначають зміст і форму, види і вимоги до паспортних документів, регулюють порядок видачі, обміну та користування ними. На підставі відповідних постанов уряду приймаються нормативні акти центральних органів виконавчої влади, наприклад, наказ МВС України «Про затвердження Тимчасового порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України» [133] та інші.

Важливим у даному контексті є Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг», що закріпило перелік адміністративних послуг, які надаються територіальними підрозділами Державної міграційної служби України через центри надання адміністративних послуг. До них належать: 1) оформлення та видача або обмін паспорта громадянина України для виїзду за кордон (у тому числі термінове оформлення); 2) оформлення та видача паспорта громадянина України; 3) оформлення та видача паспорта громадянина України у разі обміну замість пошкодженого, втраченого або викраденого; 4) вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки при досягненні громадянином 25- і 45-річного віку [51]. Такий спосіб надання адміністративних послуг звичайно сприяє зниженню корупційних ризиків, однак передбачає виникнення інших загроз. Зокрема, кваліфікація працівників, які приймають заяви про надання адміністративних послуг та надають консультації має бути на достатньо високому рівні, щоб одержувачі послуг не отримували відмови у наданні відповідних адміністративних послуг безпосереднім надавачем (у даному випадку Державною міграційною службою та її органами).

Окрему групу підзаконних нормативно-правових актів становлять ті, що регулюють створення та діяльності відповідних органів, які реалізують свою компетенцію у сфері паспортного контролю, визначають їх повноваження та опосередковують формування організаційної та матеріально-технічної основи їх функціонування. До них належать постанови уряду, якими затверджено Положення про Міністерство внутрішніх справ України [125], Положення про Державну міграційну Службу України [124], Положення про Міністерство закордонних справ України [86], Положення про дипломатичне представництво за кордоном тощо.

До підзаконних актів у даній сфері також слід віднести такі, якими затверджуються планові та стратегічні документи. Таким першим актом у сфері міграції стала Концепція державної міграційної політики, затверджена указом

Президента [138]. Однак, свого часу до цієї концепції було висловлено ряд зауважень як по формі, так і за змістом. Зокрема, зазначалося, що концепція швидше нагадувала зведений план заходів різних міністерств і відомств, ніж документ стратегічного характеру. Їй бракувало загальної ідеї, урахування особливостей міграційної ситуації та обумовлених нею викликів [78, с. 426]. Також були нарікання на те, що невизначеними залишалися цілі, які держава намагалася досягти, використовуючи інструменти міграційної політики. У зв'язку із усім переліченим замість того, щоб стати дороговказом для суспільства, прийнята концепція сприяла дезорієнтації. Наприклад, серед стратегічних напрямів реалізації міграційної політики йшлося про «створення сприятливих умов та механізмів для повернення в Україну громадян України, які постійно проживають на території інших держав». З цього випливало, що важлива теза про сприяння поверненню мігрантів не стосувалася ані працівників-мігрантів, оскільки вони є громадянами України, які не проживають у зарубіжних державах постійно, а перебувають там тимчасово, ані «закордонних українців», тобто іноземців українського походження, які хоча й живуть у зарубіжних країнах постійно, проте не є громадянами України [78, с.426].

Наступним аналогічним документом, що приймався нашою державою, стала Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України [151]. Її положення не характеризуються імперативністю, однак для розуміння напрямків розвитку законодавства у відповідній сфері важливими є визначення цілей міграційної політики. Так, першочерговою ціллю визначено зниження адміністративних бар'єрів для свободи пересування населення України, у процесі якого планується створення зручних систем: обліку населення; реєстрації місця проживання; видачі документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи. Як відмічається, системи повинні бути побудовані з дотриманням гарантованих Конституцією України

заборони втручання в особисте та сімейне життя, захисту персональних даних, інших прав і свобод людини.

Стосовно питання обліку населення України, то відповідний документ програмного характеру констатує необхідність наповнення Єдиного державного демографічного реєстру, що забезпечить 1) запровадження системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства під час оформлення документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, що унеможливить використання недостовірної інформації про особу; 2) накопичення актуальної інформації у сфері міграції, проведення її оперативного аналізу, що дасть змогу оптимізувати управління міграційними процесами [151].

Однак, як відмічено у стратегії, для створення безпечної та надійної інформаційної системи обліку населення України у необхідно забезпечити оформлення документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, із застосуванням системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства; забезпечити високий рівень якості та надійності даних, які обробляються в Реєстрі, без їх дублювання або збереження копій в інших реєстрах; а також удосконалити механізм обміну між державними органами інформацією, яка зберігається в Реєстрі та інших реєстрах (списках), знеособлення таких персональних даних та передачі їх для обробки до аналітичної підсистеми єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами.

4. Серед актів правового регулювання окремою групою є міжнародні нормативні акти. З-поміж загальних актів можна навести Загальну декларацію прав людини 1948 р. [55, с. 3103], Конвенція про статус біженців від 28.07.1951, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р., Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод і протоколи до неї, Угода про безвізовий режим України з ЄС від 17 травня 2017 року, Конвенція про

національні посвідчення особи моряків, у відповідній сфері, хоча є елементами м'якого права.

Для того, щоб встановити позитиви і недоліки вітчизняного способу регулювання видачі та контролю у сфері основного ідентифікаційного документу, слід навести зарубіжну практику нормативного врегулювання цього питання. Більшість країн світу на теперішній час використовують такі електронні документи, які містять електронний чип із інформацією про ім'я, прізвище, дату народження, номер паспорта з терміном його дії та фото власника.

Так, Німеччина, яка стала для України взірцем у питаннях розвитку адміністративного законодавства, використовує документ типу «паспорт», який називається посвідченням особи (Personalausweis) [119, с. 19]. Його видають органи, які визначаються землями, де заявник тимчасово чи постійно проживає, або Міністерство закордонних справ та його закордонні представництва у разі проживання громадянина Німеччини за кордоном. Мати посвідчення громадянина – це обов'язок, а не право громадян Німеччини, який настає по досягненню 16 років. Посвідчення особи містить електронний чип для запису та обробки інформації, на якому записані наступні дані: прізвище та прізвище при народженні, ім'я, ступінь доктора, дата та місце народження, фото, підпис, зріст, колір очей, адреса, громадянство [119, с. 20]. Запис відбитків папілярних ліній пальців рук у картці робиться тільки на підставі поданої заяви. Такі відбитки записуються в посвідченні особи у формі відтиску лівого та правого вказівного пальців на електронному приладі для запису та обробки. Хоча в окремих країнах відбитки папілярних ліній пальців рук використовують обов'язково, наприклад, в Австрії, Чехії та Швеції. Для європейських країн не останньою причиною використання біометричних стало полегшення процедури ідентифікації особи, що, у свою чергу, сприяло та продовжує сприяти зменшенню напливу незаконних мігрантів та протидії торгівлі людьми.

У Сполучених Штатах Америки відібрання зразків папілярних узорів пальців та долонь рук осіб є обов'язковою умовою при прийнятті на роботу для

представників професій підвищеного ризику: військовослужбовців, поліцейських, транспортників, шахтарів та інших, до деяких державних та недержавних установ, зокрема, для попередження статевих злочинів (у персоналу, причетного до роботи з дітьми). У Франції обов'язковому зняттю відбитків пальців підлягають всі, хто має водійські права, тобто основна частина населення. [162, с.148].

Важливим питання у даному контексті є питання захисту інформації про особу, захист від зловживань з боку посадових осіб, що мають доступ до даних до відповідних реєстрів та інформаційних систем, а також належне використання зібраної інформації.

У Європейському суді з прав людини було декілька справ, що стосувалися питання ведення реєстру відбитків пальців та дотримання принципу пропорційності збору персональних даних. Зокрема, у рішенні по справі *M.K. v. France* від 18/04/2013 було встановлено, що захист персональних даних має принципове значення для користування людиною свого права на повагу до приватного та сімейного життя, гарантованого статтею 8 Конвенції. Таким чином, вітчизняне законодавство повинно забезпечувати відповідні гарантії для запобігання будь-якого такого використання персональних даних, яке може суперечити гарантіям. Відповідно Суд вважає, що необхідність таких гарантії зростає у випадку захисту персональних даних, що підлягають автоматичній обробці. Внутрішнє законодавство повинно, зокрема, гарантувати, що такі дані є релевантними та не надмірними щодо цілей, для яких вони зберігаються, та зберігаються у формі, яка дозволяє ідентифікувати суб'єктів даних не довше, ніж це потрібно для цілей, для яких ці дані зберігаються. Внутрішнє законодавство також повинно забезпечувати належні гарантії того, що збережені персональні дані були ефективно захищені від зловживань [4].

Відповідне врегулювання здійснюється національним законодавством, зокрема, закон «Про доступ до публічної інформації» врегульовує, що мета обробки персональних даних має бути сформульована в законах, інших нормативно-правових актах, положеннях, установчих чи інших документах, та

відповідати законодавству про захист персональних даних (ст. 6 закону). Відповідно обсяг інформації про особу, що збирається, зберігається і використовується розпорядниками інформації, має бути максимально обмеженим і використовуватися лише з метою та у спосіб, визначений законом (ч.1 ст. 10 закону), а зберігання інформації про особу не повинно тривати довше, ніж це необхідно для досягнення мети, задля якої ця інформація збиралася (ч.2 ст. 10 закону) [117].

Виходячи з цього, мета збору та обробки даних має бути чітко сформульована, оскільки у даному випадку вона є мірилом законності обробки інформації. Як випливає із рішень ЄСПЛ, будь-яка дія, яка здійснюється щодо даних про особу, повинна відповідати визначеній меті. Тому вона не може бути викладеною з наданням необмежених чи невизначених можливостей щодо обробки даних.

Мета, з якою збирається та чи інша інформація, може бути різною. Наприклад, у іншому рішенні Європейського суду з прав людини визначено, що реєстрація в національній базі даних інформації про правопорушників переслідує суто превентивну та перешкоджаючу мету [2]. У випадку України законодавчо визначено, що ведення Єдиного державного демографічного реєстру здійснюється з метою ідентифікації особи для оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсними та знищення документів (ст. 4 Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»). Це, фактично, є легітимною метою збирання і обробки інформації щодо фізичної особи. Разом із тим, у цій же статті визначено, що Єдиний державний демографічний реєстр у межах, визначених законодавством про свободу пересування та вільний вибір місця проживання, використовується також для обліку інформації про реєстрацію місця проживання чи місця перебування. Однак, погоджуємося із думкою, що метою збирання і обробки даних не може бути сам факт обробки. І ті ситуації, коли в якості мети вказується «необхідність ведення обліку», «накопичення якомога

більшої кількості інформації», є неналежними. В такому випадку складається ситуація, коли облік (який і є нічим іншим як обробкою персональних даних) ведеться заради обліку [34, с. 38]. Тому наведене положення закону є спірним через те, що легалізує збирання інформації про особу без встановленої конкретної мети такого збирання і зберігання. Це порушує і міжнародні принципи захисту даних, і вітчизняне законодавство.

У зв'язку із наведеним, не ставлячи під сумнів необхідність ведення такого реєстру та збирання інформації, вважаємо, що легітимною метою збору та обробки інформації про реєстрацію місця проживання чи місця перебування повинна бути визначена необхідність здійснення міграційного контролю в Україні.

Питання захисту інформації також стосуються положення Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, однак у них захист стосується захисту документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи [151]. Так, у контексті підвищення рівня безпеки документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, та процедури їх видачі Україна повинна, як відмічено, забезпечити видачу біометричних проїзних документів, які відповідають стандартам Міжнародної організації цивільної авіації, у тому числі в консульських установах України за кордоном; високий рівень інтегрованості та безпеки під час подання заяв, персоналізації і отримання проїзних документів, а також документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи та є підставою для видачі проїзних документів; швидку та систематичну передачу інформації про викрадені та втрачені паспорти та інші проїзні документи до баз даних Інтерполу з викрадених та втрачених паспортів. У стратегії також відмічено, що саме біометрія дає змогу усунути можливості для підроблення та шахрайських маніпуляцій після видачі документа. Разом з тим процедури подання та обробки заяв для видачі проїзних документів та

первинних документів є вразливою ланкою підвищеної безпеки біометричних проїзних документів.

Міграційний контроль також здійснюється і у випадку реалізації права на свободу пересування не лише у рамках України, а також і за її межами. Органи Державної міграційної служби здійснюють оформлення документів для виїзду за кордон до Закону «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» та постанови КМУ «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм, його тимчасового затримання та вилучення».

Ці нормативні акти містить положення, що регламентують порядок оформлення документів для виїзду громадян України за кордон, правила оформлення і видачі паспортів, їх тимчасового затримання та вилучення, а також встановлює порядок розв'язання спорів у цій сфері. У відповідності до цих нормативних актів документами, що дають право громадянину України на виїзд з України і в'їзд в Україну є паспорт громадянина України для виїзду за кордон; дипломатичний паспорт України; службовий паспорт України; посвідчення особи моряка; посвідчення члена екіпажу; посвідчення особи на повернення в Україну (що дає право на в'їзд в Україну) [143].

Оформлення паспорта для виїзду за кордон здійснюється територіальними органами територіальними підрозділами Державної міграційної служби через Головний обчислювальний центр Єдиного державного демографічного реєстру у взаємодії з Державним центром персоналізації документів державного підприємства «Поліграфічний комбінат «Україна» по виготовленню цінних паперів». У відповідності до Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон для внесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру формується заява-анкета із наступною інформацією:

- 1) прізвище, власне ім'я та по батькові;
- 2) дата народження;
- 3) місце народження (держава, область, район/місто, селище/село);
- 4) стать;
- 5) дата та підстави набуття громадянства;
- 6) унікальний номер запису в Реєстрі;
- 7) відцифрований образ обличчя особи;
- 8) відцифрований підпис особи (крім осіб, які в установленому законом порядку визнані недієздатними, та осіб, які не досягли 14-річного віку);
- 9) відомості про отримання відцифрованих відбитків пальців рук;
- 10) місце проживання із зазначенням адреси (держава, область, район/місто, селище/село, вулиця, номер будинку, корпусу, квартири);
- 11) номер контактного телефону заявника та/або адреса електронної пошти;
- 12) реквізити документа, на підставі якого оформлюється паспорт для виїзду за кордон;
- 13) відомості про законного представника особи (ім'я, дата народження, реквізити документа, що посвідчує особу, та документа, що підтверджує його повноваження);
- 14) відомості про сплату адміністративного збору (консульського збору) або про звільнення від його сплати;
- 15) дата заповнення заяви-анкети [100].

При оформленні, обміні паспорта для виїзду за кордон органи Державної міграційної служби ідентифікацію особи здійснюють на підставі даних, отриманих з баз даних Єдиного державного демографічного реєстру, а також за даними, що містяться в картотеках територіального підрозділу ДМС. Вони так само мають право отримувати інформацію про особу з наявних державних та єдиних реєстрів, інших інформаційних баз, що перебувають у власності держави або підприємств, установ та організацій, в обсязі, необхідному для ідентифікації особи. У разі відсутності можливості надання ДМС прямого

доступу до наявних державних та єдиних реєстрів, інших інформаційних баз, одержання відомостей про особу здійснюється шляхом надсилання запитів та надання відповідей на них на паперових носіях. Якщо в ДМС відсутня інформація про належність особи до громадянства України територіальний орган ДМС міграційної служби проводить перевірку факту належності особи до громадянства України, у тому числі шляхом надіслання до МЗС, закордонної дипломатичної установи запитів щодо набуття особою громадянства України, перебування на постійному або тимчасовому консульському обліку, оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України.

Також у цьому ж положенні визначено, що підключення Мін'юсту до одержання відомостей з Державного реєстру актів цивільного стану громадян про народження фізичної особи та її походження, усиновлення, позбавлення та поновлення батьківських прав, шлюб, розірвання шлюбу, зміну імені, смерть, які підлягають обов'язковому внесенню до Єдиного державного демографічного реєстру, здійснюється шляхом надсилання до Мін'юсту захищеними каналами зв'язку запитів щодо кожної особи, відповідь на які Мін'юст надає протягом трьох робочих днів з дня надходження такого запиту. Перевірка стосовно осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України, проводиться, зокрема, за даними Державного реєстру виборців шляхом надсилання запитів до відповідних відділів ведення Державного реєстру виборців.

В результаті за наслідком проведених перевірок, ідентифікації особи та перевірки факту належності особи до громадянства України працівник територіального органу Державної міграційної служби приймає рішення про оформлення паспорта для виїзду за кордон або про відмову в його оформленні, а відповідні матеріали перевірок долучаються до заяви-анкети, скануються та вносяться до відомчої інформаційної системи ДМС.

Іншим контролюючим органом також є державна прикордонна служба. Базовий нормативно-правовий акт, що регламентує діяльність даного органу, є

Закон України «Про державну прикордонну службу України» [114]. Він визначає основні функції Державної прикордонної служби України, що полягає в охороні державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпеченні дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму, а також здійсненні в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявленні і припинення випадків незаконного їх переміщення. Відповідний закон для реалізації визначених функцій передбачає повноваження прикордонників при здійсненні пропуску осіб через державний кордон України, зокрема реєстрації іноземців, апатридів у випадках передбачених чинним законодавством, повноваження скорочувати строк перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства.

У судовій практиці України поширеною є надмірна обмеженість свободи пересування державними органами при наявності в особи боргів по кредитах або боргів, що були визнані судом. У 2013 році Верховний суд здійснив узагальнення судової практики щодо вирішення питання про тимчасове обмеження у праві виїзду за межі України. Так, Верховним Судом України звернуто увагу, що правильне застосування судами процесуального законодавства при ухваленні судових рішень з цього питання є визначальним з огляду на дотримання законних прав людини і громадянина та має на меті сприяти ефективному, своєчасному і законному примусовому виконанню рішень судів та інших органів (посадових осіб) [181]. У відповідному узагальненні визначено, що в цивільному процесі відсутня правова норма, яка б надавала суду повноваження застосовувати такий вид забезпечення позову, як тимчасове обмеження у виїзді за межі України, тому суди не можуть застосовувати зазначений спосіб забезпечення позову на стадії розгляду цивільної справи про стягнення заборгованості та виконання інших зобов'язань. Допущення відповідних помилок було пов'язане із видачею листа

Національним банком України, в якому містяться рекомендації комерційним банкам звертатися до суду із відповідними заявами про забезпечення позову [200].

Аналогічні справи були предметом розгляду і Європейського Суду з прав людини. Так у справі «Гочев проти Болгарії» Європейський суд визнав порушення свободи пересування у вигляді заборони виїзду за кордон особі, яка була боржником перед приватними компаніями. Своє рішення Європейський суд обґрунтував тим, що заявник був підданий автоматичній забороні залишати країну, без можливості пояснити причини своєї заборгованості і на невизначений термін [3].

У контексті даного підрозділу роботи також слід торкнутися питання процедури обліку внутрішньо переміщеної особи. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначає хто є внутрішньо переміщеними особами, процедуру їх обліку, гарантії прав і свобод таких осіб, особливості реєстрації місця проживання [120, с. 1].

У відповідності до положень цього закону, внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру (ст. 1 закону). Стосовно обставин, про які йдеться у визначенні та які змусили громадян залишити місця проживання вважаються загальновідомими і такими, що не потребують доведення, якщо інформація про них міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, розміщених на веб-

сайтах зазначених організацій, або якщо щодо таких обставин уповноваженими державними органами прийняті відповідні рішення.

Здійснення обліку внутрішньо переміщених осіб у даному контексті має важливе значення як для самих громадян, так і для держави в цілому. Для громадян реалізація суб'єктивних прав внутрішньо переміщеної особи пов'язується саме із взяттям такої особи на облік, внесенням відомостей про неї до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб та отриманням довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Для держави – це є важливим елементом державного міграційного контролю.

Ми погоджуємося з думкою, що тимчасово переміщені особи володіють спеціальним правовим статусом у відповідності до норм вітчизняного законодавства, який найбільш виразно проявляється в спеціальному галузевому адміністративно-правовому статусі як суб'єктів адміністративної опіки. Цей спеціальний статус реалізується у виділенні законодавцем відповідної соціальної групи за чіткими критеріями, наділенні їх комплексом прав та обов'язків, що відрізняються від загального статусу, а також створенні механізму отримання такого статусу через відповідну адміністративну процедуру реєстрації [73, с. 12].

Облік внутрішньо переміщених осіб вже був предметом досліджень та аналізу [183, с. 71]. Однак тут ми окремо зупинимося на деяких моментах. Так, для проведення реєстрації та отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи така особа звертається із заявою та доданим документом, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, або документом, що посвідчує особу та підтверджує її спеціальний статус, або свідоцтвом про народження дитини до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад за місцем проживання.

З метою обліку внутрішньо переміщених осіб уповноважений орган веде Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб, держателем та адміністратором якої є Міністерство соціальної політики України. До

відповідної бази згідно із порядком обліку внутрішньо переміщених осіб вноситься така інформація: прізвище, ім'я, по батькові, громадянство; дата, місце народження; стать; документ, що посвідчує особу; номер довідки, дата її видачі та назва органу, що її видав; відомості про останнє зареєстроване місце проживання внутрішньо переміщеної особи на території, де виникли обставини та її фактичне місце проживання або перебування; адреса, за якою із внутрішньо переміщеною особою може вестися офіційне листування або вручення офіційної кореспонденції, та номер телефону; відомості про житлові, соціальні, медичні, освітні та інші потреби внутрішньо переміщених осіб, стан їх забезпечення; відомості про виплачені особі грошові кошти; відомості про місце навчання або виховання дитини (найменування закладу); відомості про працевлаштування, освіту, спеціалізацію за професійною освітою, посаду, професію; відомості про наявність інвалідності та потребу в технічних та інших засобах реабілітації, а також інші відомості [139]. Для ідентифікації в зазначеній базі даних може міститися фотографічне зображення внутрішньо переміщеної особи.

Крім Мінсоцполітики із відповідного реєстру інформацію можуть одержувати Мінфін, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, інші центральні органи виконавчої влади, Пенсійний фонд України та його територіальні органи з дотриманням вимог Законів України. Громадські об'єднання, волонтерські, благодійні організації, які надають адресну допомогу внутрішньо переміщеним особам, є користувачами бази даних у частині задоволення потреб внутрішньо переміщених осіб (житлових, соціальних, медичних, освітніх, потреб у технічних та інших засобах реабілітації). Під час користування базою даних можуть здійснювати пошук цільової групи внутрішньо переміщених осіб для надання допомоги; отримувати інформацію щодо цільової групи внутрішньо переміщених осіб, які потребують допомоги, з розподілом за регіонами; здійснювати перегляд складу цільової групи внутрішньо переміщених осіб відповідно до потреби у допомозі та вибраних регіонів; розробляти пропозиції

щодо надання допомоги з можливістю їх коригування. Навіть сама внутрішньо переміщена особа під час користування базою даних може ознайомитися із власною заявою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; інформацією про стан дії довідки; інформацією про стан надання відповідної допомоги; наданими громадськими об'єднаннями, волонтерськими, благодійними організаціями пропозиціями стосовно надання допомоги за кожною зазначеною потребою [130].

Для цілей міграційного контролю та одержання актуальної та повної інформації про внутрішньо переміщених осіб з бази даних формується звіт, що призначений для посадових осіб Мінсоцполітики, Мінфіну, Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, уповноважених органів, інших центральних органів виконавчої влади, Пенсійного фонду України та його територіальних органів.

Як результат порушення паспортного режиму настає відповідальність в адміністративному порядку, що передбачена в статті 197 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Диспозиція цієї статті визначає, що проживання громадян, зобов'язаних мати паспорт громадянина України, без паспорта громадянина України або за недійсним паспортом громадянина України, а також проживання громадян без реєстрації місця проживання є правопорушенням і тягнуть за собою попередження, а у разі вчинення тих самих дій повторно – накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян

2.2. Правове регулювання реєстрації громадян за місцем проживання

Зміст та розуміння реєстрації громадян за місцем проживання може здійснюватися із трьох позицій. По-перше, це важливий елемент контролю держави за переміщенням фізичних осіб всередині держави. По-друге, це питання публічного управління, яке пов'язане із першим, і стосується формування місцевих бюджетів, фінансування медичної та освітньої галузей, соціального забезпечення, організації виборчого процесу, проходження військової служби, надання низки адміністративних послуг, здійснення судочинства тощо. Адже, серед індивідуальних ознак на першому місці, переважно, стоїть ім'я та місце проживання фізичної особи, а у випадках збігу прізвища, імені та по батькові двох фізичних осіб місце проживання є визначальною ознакою, бо її збіг малоімовірний. По-друге, реєстрація громадян за місцем проживання пов'язана з таким особистим громадянським правом як право вільного вибору місця проживання та свободу пересування, що також передбачене низкою нормативних актів.

Облік громадян за місцем проживання має значення, в першу чергу, для держави у сфері публічно-правових відносин. В той же час важко знайти галузь права, яка б прямо чи опосередковано не використовувала інститут реєстрації місця проживання. Зокрема, положеннями конституційного права опосередковується пересування, вільний вибір місця проживання; приватне право пов'язує набуття окремих правомочностей із фактом реєстрації, реєстрація впливає на виникнення численних прав, наприклад, суміжних прав; муніципальне право безпосередньо наділяє правовим статусом члена територіальної громади в залежності від місця реєстрації; процесуальні галузі так само у здійсненні процесуальних дій «прив'язані» до місця реєстрації; виборче законодавство регламентує, що виборча адреса виборця визначається зареєстрованим місцем проживання та адресою житла виборця. Однак, врегулювання реалізації та обмеження здійснення відповідного права здійснюється галузями публічного права, а саме адміністративним правом.

Право громадян на вільний вибір місця проживання та свободу пересування передбачене низкою нормативних актів. Зокрема, положення Загальної декларації прав людини регламентують, що кожна людина має право вільно пересуватися і обирати собі місце проживання у межах кожної держави, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права у статті 12 гарантував кожному, хто законно перебуває на території будь-якої держави, у межах цієї території на вільне пересування і свободу вибору місця проживання [82]. Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який ратифіковано у 1997 році також регламентує, що кожен, хто законно перебуває на території будь-якої держави, в межах цієї території має право на свободу пересування і свободу вибору місця проживання. Кожен є вільним залишати будь-яку країну, включаючи власну. А на здійснення цих прав не встановлюються жодні обмеження, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для забезпечення громадського порядку, запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб[155].

Національне законодавство у відповідній сфері складається з Конституції і спеціального Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання». Конституційні положення гарантують кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом (ч.1. ст. 33 Конституції) [67]. Ч. 2 цієї ж статті встановлює заборону на позбавлення права на повернення в Україну громадян України. В Законі «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» визначається, що свобода пересування - це право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, вільно та безперешкодно за своїм бажанням переміщатися по території України у будь-якому напрямку, у будь-який спосіб, у будь-який час, за винятком обмежень, які встановлюються

законом. Відповідно, вільний вибір місця проживання чи перебування розуміється як право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, на вибір адміністративно-територіальної одиниці, де вони хочуть проживати чи перебувати [146].

Правова категорія свободи пересування та вільного вибору місця перебування є досить суперечливою, вона провокує дискусії з приводу визначення балансу щодо встановлення обмежень для захисту інтересів держави і розширення можливостей усіх фізичних осіб. Слід погодитися із думкою, що навіть стандарти провідних країн світу і правова система Європейського Союзу недосконалі та потребують перегляду багатьох принципів [180, с. 51]. Це право не є абсолютним, а може бути обмежене, якщо для цього є положення закону, необхідність та придатні до здійснення у демократичному суспільстві.

Свобода пересування та вільного вибору місця перебування потребує також юридичного окреслення його меж, бо їх відсутність може призвести до порушення прав іншого індивіда. Тому завданням нормотворців, а у більшій мірі завданням юстиції є встановлення допустимих меж взаємовідносин людини та держави та у даному контексті обмеження прав людини.

Правомірність обмеження свободи пересування досить часто розглядається у Європейському суді з прав людини. Частіше за все це стосується осіб, які підозрюються у скоєні правопорушення і в якості запобіжного заходу не були поміщені під варту, але не могли залишати свого місця проживання. Так, у справі «Іванов проти України» [168] заявник скаржився на тривале обмеження його свободи пересування в результаті рішення про невиїзд. Заявник посварився з сусідами, виник конфлікт, який закінчився бійкою. Заявника було заарештовано і доправлено до райвідділу УМВС, стосовно нього було порушено кримінальну справу за заподіяння шкоди середньої тяжкості, а згодом пред'явлено звинувачення у злісному хуліганстві та застосовано підписку про невиїзд. Слідство тривало за оцінкою Суду приблизно десять

років і чотири місяці і весь цей час заявник не міг залишати місця свого проживання. Європейський суд погодився з тим, що державні органи діяли відповідно до закону і переслідували правомірну мету для забезпечення здійснення кримінального переслідування, однак, накладене обмеження було тривалим, тому таке втручання у свободу пересування було не пропорційним його меті і, відповідно, місце мало порушення статті 2 протоколу № 4 Конвенції.

Стосовно дискусії щодо того, чи вільний вибір місця проживання і свобода пересування є правом, чи свободою, то варто відмітити, що вона (дискусія) в літературі представлена досить широко [31; 32; 180; 189], тому її розгортати у цьому дослідженні немає змісту. Але приєднуємося до думки, що це є особистим громадянським правом. Також абсолютно вірно відмічається, що свобода пересування в законодавстві розуміється у трьох площинах: право вільно пересуватися в межах території України, право вільно залишати територію України, а також для громадян України право в будь-який час повернутися в Україну [49, с. 59].

До питання розкриття термінологічної дискусії, слід також додати, що існує досить обґрунтована позиція щодо заміни поняття «свобода пересування» на «вільне пересування». Крім уникнення стилістичної тавтології це призведе до уніфікації термінології, оскільки саме така дефініція використовується в нормах права Європейського Союзу [180, с. 52].

В той же час, гарантувавши та забезпечивши право громадян України, а також іноземців вільно та безперешкодно переміщатися по території держави у будь-якому напрямку, у будь-який спосіб, у будь-який час та вибирати адміністративно-територіальної одиниці, де вони хочуть проживати чи перебувати, держава не може залишити міграційні процеси всередині держави поза межами свого контролю. Для цього впроваджуються різні механізми фіксації міграційних процесів, найважливішим з яких є саме реєстрація осіб за місцем проживання.

Інститут реєстрації був запроваджений в Україні на місці інституту прописки. У радянський період переміщення людей всередині країни жорстко контролювалося та обмежувалося інститутом прописки. Радянське планування виробництва було пов'язане із мобільністю трудових ресурсів, а прописка відіграла важливу контрольну роль. Початком ліквідації інституту прописки стало рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 року [160], яким було визнано таким, що не відповідає Конституції (є неконституційним) окремі положення Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ щодо прописки (виписки), згідно з яким паспортна служба органів внутрішніх справ застосовувала як загальне правило дозвільний порядок вибору особою місця проживання. Саме це рішення послужило підґрунтям та передумовою появи Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», оскільки судом вкотре було наголошено, що питання прав людини має вирішуватися на рівні законів, а не відомчих актів. А найважливішим стало те, що прописка, що мала дозвільний характер, була замінена на реєстрацію та облік громадян за обраним місцем проживання, що має повідомний характер [48, с. 109].

Загальне поняття «реєстрація» у довідковій літературі визначається як внесення до відповідних списків, реєстру або спеціальних книг чи журналів окремих відомостей щодо будь-яких осіб; а також письмовий запис чи фіксація іншим чином (напр., електронними засобами) певних фактів, подій та явищ з метою їх обліку і контролю, засвідчення дійсності та надання їм законного, (легітимного) статусу [202, с. 761]. В науковій літературі під реєстрацією розуміється фіксація у передбачених нормативно-правовими актами облікових документах стислих даних про конкретні об'єкти та присвоєння кожному з них відповідного порядковою номеру [89, с. 78]; це регламентований адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності органів публічної адміністрації, що здійснюється з метою офіційного визнання законності правових актів, дій юридичних осіб, дій фізичних осіб, підтвердження з боку держави правового статусу суб'єктів, наділення суб'єктів

правами або обов'язками, фіксації юридичних фактів, встановлення певних правових відносин [161, с. 5]. Процедура реєстрації спрямована на досягнення наступних чотирьох цілей: 1) внесення інформації; 2) фіксації юридично значимих фактів або статусів та їх облік; 3) посвідчення зареєстрованих фактів або статусів; 4) контроль у тій області, у якій здійснюється реєстрація [188, с. 80].

Інститут реєстрації застосовується практично в усіх напрямках діяльності владних суб'єктів, тому загальне тлумачення, як правило, знаходить свій вираз через положення галузевого та спеціального законодавства. Так, у нашому випадку Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» у статті, де пояснюються терміни, відзначає, що реєстрація – це внесення інформації до реєстру територіальної громади, документів, до яких вносяться відомості про місце проживання або перебування особи, із зазначенням адреси житла або місця перебування із подальшим внесенням відповідної інформації до Єдиного державного демографічного реєстру в установленому Кабінетом Міністрів України порядку (ст. 3).

Підзаконний акт, який регламентував порядок реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні до 2016 року (затверджений Наказом Міністерства внутрішніх справ України), тлумачив це поняття дещо відмінно, зокрема як внесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру про місце проживання або місце перебування особи із зазначенням адреси, за якою з особою може вестися офіційне листування або вручення офіційної кореспонденції [129]. Підзаконний нормативний акт, який сьогодні врегульовує правила реєстрації місця проживання та порядок передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру, встановлює, що у цьому акті терміни вживаються у значенні, наведеному у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [132]. Тобто з його прийняттям неузгодженість була усунута.

Тут також побіжно варто зупинитися на питанні визначенні поняття «місце проживання». У Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» визначено, що ним є житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини (ст. 3). Аналогічно місце проживання закріплено і в положеннях приватного права. Так, у ст. 29 Цивільного кодексу закріплено положення, згідно з яким місцем проживання фізичної особи є житло, в якому вона проживає постійно або тимчасово.

Разом із тим в науці існує позиція, що за змістом ст.24 Конституції України (не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками місця проживання) місцем проживання визнається місце проживання громадян за територіальною ознакою (село, селище, місто або інша адміністративно-територіальна одиниця), а не конкретне житлове приміщення [35, с. 37]. Таку позицію також висловив Конституційний Суд України, розглядаючи питання змісту поняття «місце проживання» у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 статті 2 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» (справа про приватизацію державного житлового фонду), було винесено рішення, в якому зазначалося про необхідність розуміння під місцем проживання саме адміністративно-територіальної одиниці [159]. Однак, вважаємо, що стосовно питання міграційних відносин та міграційного контролю законодавець дуже обґрунтовано стоїть на позиції, що місце проживання є конкретним житловим приміщенням, а не адміністративно-територіальною одиницею. Крім того, вже відомий Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» оперує таким поняттям як «місце перебування». А ось воно у відповідності до ст. 3 зазначеного закону має ширший зміст, ніж місце проживання і означає адміністративно-територіальну одиницю, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік.

Порядок реєстрації місця проживання фізичних осіб закріплені в статті 6 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». У відповідності до його положень громадянин України, а також іноземець чи особа без громадянства, які постійно або тимчасово проживають в Україні, зобов'язані протягом 30 календарних днів після зняття з реєстрації місця проживання та прибуття до нового місця проживання зареєструвати своє місце проживання. Батьки або інші законні представники зобов'язані зареєструвати місце проживання новонародженої дитини протягом трьох місяців з дня державної реєстрації її народження. Реєстрація місця проживання особи здійснюється в день подання особою документів [146].

Як результат порушення вимоги зареєструвати своє місце проживання настає відповідальність в адміністративному порядку, що передбачена в статті 197 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Диспозиція цієї статті визначає, що проживання громадян, зобов'язаних мати паспорт громадянина України, без паспорта громадянина України або за недійсним паспортом громадянина України, а також проживання громадян без реєстрації місця проживання є правопорушенням і тягнуть за собою попередження, а у разі вчинення тих самих дій повторно – накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [66]. Також несвоєчасна без поважної причини реєстрація батьками народження дитини в державних органах реєстрації актів цивільного стану – теж є правопорушенням, що тягне за собою накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. В той же час проживання не за місцем реєстрації не є правопорушенням і відповідно за це не настає відповідальність. Тому значна частка населення не реєструє фактичне місце проживання і воно не співпадає у кінцевому підсумку із зареєстрованим.

Органами реєстрації місця проживання громадян є органи місцевого самоврядування: виконавчі органи сільської, селищної або міської ради, їх посадові особи, сільські голови, якщо виконавчий орган сільської ради не утворено. До 4 квітня 2016 року повноваження з реєстрації, прописки, а також

виписки з місця проживання здійснювала Державна міграційна служба України. Із прийняттям Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [109] органи місцевого самоврядування здійснюють формування та ведення Реєстру територіальних громад, реєстрацію та зняття з реєстрації місця проживання осіб та передачу інформації та внесення у встановленому законом порядку відомостей про реєстрацію та зняття з реєстрації місця проживання до Єдиного державного демографічного реєстру.

Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» у статті 6 регламентував, що для реєстрації особа або її представник подає органу реєстрації (у тому числі через центр надання адміністративних послуг): письмову заяву; документ, до якого вносяться відомості про місце проживання; якщо дитина не досягла 16-річного віку, подається свідоцтво про народження; квитанцію про сплату адміністративного збору; документи, що підтверджують право на проживання в житлі, перебування або взяття на облік у спеціалізованій соціальній установі, закладі соціального обслуговування та соціального захисту, проходження служби у військовій частині, адреса яких зазначається під час реєстрації; військовий квиток або посвідчення про приписку (для громадян, які підлягають взяттю на військовий облік або перебувають на військовому обліку).

Наявність вірних даних про місце проживання фізичної особи є важливими, оскільки саме на основі таких даних владні суб'єкти сповіщають громадянину про необхідність виконати передбачені законами обов'язки, судові рішення, вони необхідні при нотаріальному засвідченні договорів, що підлягають обов'язковій державній реєстрації, здійсненні операцій відчуження рухомого і нерухомого майна, опіки, довічного утримання та інше.

Однак, звертає на себе увагу той факт, що серед обов'язкових документів, що особа подає для реєстрації, є документи, що підтверджують право на проживання в житлі. Тобто підставою реєстрації є не факт проживання у житлі,

а швидше наявність права на проживання у ньому. Це все зумовлює ситуацію, коли особи змушені реєструються не там, де вони фактично проживають, а там де можуть документально підтвердити право на проживання. При цьому, наприклад, договір оренди, укладений у простій письмовій формі, хоча таких договорів де-факто укладається переважна більшість, не визнається органами реєстрації як документ [48, с. 109]

Все наведене є підставою для висновку, що саме такий спосіб врегулювання реєстрації за місцем проживання не відповідає потребі держави у контролі процесів переміщення населення та міграції всередині країни. Встановлений механізм обліку населення в Україні призводить до накопичення у реєстрах територіальних громад інформації про місце проживання, яка до 30 відсотків, а стосовно дітей – до 63 відсотків, не відповідає дійсності [103] (громадяни надають перевагу проживання без реєстрації або реєструються не за місцем проживання).

Останні дослідження встановили, що загальна кількість осіб, які проживають не за місцем реєстрації або мають істотні труднощі з тим, щоб зареєструвати місце проживання, сягає щонайменше 6,8 мільйонів осіб [164]. З них 3,3 мільйона дорослого населення не проживає за місцем реєстрації, 0,9 мільйона дітей проживають не за місцем реєстрації, 0,7 мільйона дорослого населення проживає без реєстрації, 1,5 мільйона осіб – внутрішньо переміщені особи, 0,4 мільйона осіб – іноземці. Загалом, для 85% громадянок та громадян передумовою проживання не за місцем реєстрації був переїзд. Чому громадяни проживають не за місцем реєстрації, відповідне дослідження так само пояснює. По-перше, особи часто не відчують потреби реєструвати місце проживання (77%), оскільки можливість отримувати державні послуги та реалізовувати права за місцем реєстрації не є достатнім стимулом реєструвати місце проживання. По-друге, зареєструвати місце проживання часто заважає сама процедура реєстрації, яка є більш складною для тих, хто мешкає не у власному житлі. Особи, які мешкають у житлі близьких родичів, частіше проживають за місцем реєстрації (86%), ніж ті, хто мешкає в чужому житлі (38%). Це

пов'язано із тим, що в суспільстві продовжує панувати уявлення про зв'язок реєстрації з правом власності. Попри те, що реєстрація не призводить до набуття права власності, пам'ять про радянський інститут прописки та історія приватизації житла в Україні досі зумовлює той факт, що особи не схильні реєструвати місце проживання малознайомих їм осіб. Крім того, громадяни можуть не реєструвати місце проживання через наявність у них вигод у зв'язку з проживанням не за місцем реєстрації (зокрема, отримання субсидії, небажання мати справу з військкоматом, збільшення вартості комунальних послуг тощо) [164].

Наведене зумовлює дві проблеми: з однієї сторони, втрачається можливість державою належним чином виконувати свої функції, а з іншої, обмежується здійснення цілого ряду прав громадян. Стосовно першої тези, то владні суб'єкти, до прикладу, під час надання соціального житла, житлових кредитів, субсидій тощо змушені вчиняти додаткові заходи, як перевірка місця проживання громадян. А у відношенні до громадян, то місце реєстрації часто є умовою реалізації прав і свобод. Наприклад, за місцем реєстрації, здійснюється реєстрація безробітних в центрах зайнятості, при оплаті окремих комунальних послуг розмір оплати залежить від кількості зареєстрованих осіб, деякі соціальні виплати, зокрема, субсидії можна оформити винятково за місцем реєстрації проживання.

Недосконалість порядку реєстрації місця проживання громадян є предметом не тільки наукових та соціологічних досліджень. Програмні документи здійснення міграційної політики та розвитку міграційного законодавства, зокрема, Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року [151] у своїх положеннях визначила, що для забезпечення ефективної і зручної для населення системи реєстрації місця проживання слід передбачити:

- усунення наявних факторів, які призводять до небажання власника і користувача житла реєструвати місце проживання, зокрема завершення процесів приватизації житла в державі, повне скасування зв'язку між

комунальними платежами та кількістю осіб, які зареєстрували своє місце проживання;

- зменшення залежності надання медичних, адміністративних та інших послуг від зареєстрованого місця проживання шляхом надання доступу до послуг у відповідному органі державної влади будь-якої адміністративно-територіальної одиниці;

- формування та ведення реєстрів територіальних громад з урахуванням даних адресно-довідкових підрозділів ДМС;

- розроблення в рамках розвитку електронного урядування і надання адміністративних послуг в електронній формі, електронної реєстрації (декларування) свого місця проживання без відвідування відповідного органу державної влади.

Тим не менше, не можна оминати факт, що останніми роками намітилися процеси певного прогресу в питанні розширення кола адміністративних та соціальних послуг, що надаються на принципі екстериторіальності. Зокрема, державна реєстрація шлюбу відбувається у органі державної реєстрації актів цивільного стану за вибором жінки або чоловіка, куди подана ними заява, свідоцтво про народження дитини можна отримати за місцем народження дитини, в рамках проведення медичної реформи першого рівня пацієнти можуть обрати сімейного лікаря не за місцем реєстрації, а за фактичним місцем проживання тощо. Також державна реєстрація фізичної особи, яка має намір зареєструватися як підприємець, проводиться незалежно від місця знаходження фізичної особи в межах Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя, а у випадку проведення державної реєстрації на підставі документів, поданих в електронній формі, вона здійснюється незалежно від місця знаходження фізичної особи в межах України [115].

Питання реєстрації місця проживання також ставало предметом судових розглядів. Позиція Верховного суду також схиляє нас до розуміння реєстрації, як до фіксації факту проживання у певному місці, а не факту володіння нерухомістю та перевірки належності цієї нерухомості до категорії житлової.

Так, у справі № 2340/4673/18 Верховним судом була винесена постанова від 10 жовтня 2019 року, де суд констатував, що відносини, пов'язані зі свободою пересування та вільним вибором місця проживання в Україні, урегульовано Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні, де передбачено, що вільний вибір місця проживання чи перебування – це право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, на вибір адміністративно-територіальної одиниці, де вони хочуть проживати чи перебувати. Відповідно, місце проживання – це житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини. Згідно ч. 1 ст. 379 ЦК України житлом фізичної особи є житловий будинок, квартира, інше жиле приміщення, призначені та придатні для постійного або тимчасового проживання в них. Житлом, у розумінні наведених вимог законодавства, є житловий будинок, квартира, інше жиле приміщення, призначені та придатні для постійного або тимчасового проживання в них, тому для цілей реєстрації місця проживання будинок або інше приміщення мають відповідати таким ознакам житла як пристосування та придатність для постійного проживання в них. Тому відмінність будівельних норм у частині вимог до окремих конструктивних рішень, що застосовуються під час будівництва житлових будинків у порівнянні з садовими будинками, не позбавляє останніх ознак, притаманних житлу, і не спростовує їхньої придатності для постійного проживання. Відповідно, віднесення будинку до категорії садового, а не житлового фонду, не може бути підставою для відмови громадянину у проведенні реєстрації місця проживання за тією чи іншою адресою [171].

Все вище перелічене ставить на порядок денний питання про зміну самого принципу реєстрації з дозвільного на повідомний, коли громадянин тільки повідомляє відповідні органи про місце свого проживання [54]. В жовтні 2018 року був поданий до парламенту проекту Закону України «Про свободу

пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», який передбачає реєстрацію громадян «на довірі». Зокрема, у сфері реєстрації місця проживання пропонується впровадити декларативний принцип, який полягає у наданні адміністративних послуг з реєстрації, зняття з реєстрації виключно на підставі відомостей, наведених суб'єктом звернення у заяві у формі декларації. Також пропонується позбавити орган реєстрації або центр надання адміністративних послуг права вимагати наявності у заяві у формі декларації підписів інших осіб (ніж підпис суб'єкта звернення) або вимагати присутності зазначених осіб під час подання такої заяви (в тому числі власника житла) [147].

Такий підхід авторів проекту, з одного боку, може створити можливість для державного моніторингу процесів міграції всередині країни. Однак, він створює ризики недобросовісної реєстрації громадянами у помешканні, про що власники житла будуть постфактум дізнаватись, що до них хтось зареєструвався. Крім того, органам реєстрації у відповідності до положень проекту забороняється вимагати від особи підтвердження факту проживання з метою з'ясування законності її проживання за місцем реєстрації. Хоча пропонується проект створює окремі запобіжники для масових зловживань так, наприклад, в ньому міститься положення, що серед підстав підтвердження факту проживання є надходження звернення власника (співвласника) житла, особи, яка зареєстрована за адресою житла, про те, що особа, яка зареєструвала місце проживання за адресою зазначеного житла, не проживає у ньому, а також інформація, що міститься у реєстрі територіальної громади вказує на те, що у зазначеному житлі зареєстровано більше ніж три сім'ї (ст. 24 Проекту).

На нашу думку, навіть такі запобіжники не можуть до кінця унеможливити порушення прав громадян. Так, у разі недобросовісних дій заявника саме на власника покладається обов'язок кожного разу вживати заходів для спростування недостовірної інформації та анулювання реєстрації. У виборчому процесі це може потягнути масову реєстрацію виборців напередодні голосування у тій чи іншій територіальній громаді, адже рішення про зняття з місця реєстрації та реєстрацію особи приймається в день звернення [48, с. 110].

Така система реєстрації може цілком ймовірно спровокувати зловживання у сфері освіти. Адже у відповідності до положень закону «Про освіту» гарантується право особи здобувати початкову та базову середню освіту у державному або комунальному закладі освіти, за яким закріплена територія обслуговування, на якій проживає ця особа [141]. Тому також може скластися ситуація зі зловживаннями для вступу в «більш престижні» заклади. Запобіжники, які пропонує аналізований проект так само викликають зауваження. Зокрема, реалізація обов'язку керівника школи звернутися до органу реєстрації місця проживання для проведення підтвердження факту проживання дітей на території обслуговування закладу для реалізації їх права на першочергове зарахування до школи, якщо кількість поданих заяв на зарахування перевищує спроможність зазначеного закладу, може фактично заблокувати процес зарахування до початкової школи у разі затягування підтвердження факту проживання.

Таким чином, позиція, що реєстрація місця проживання має мати заявний характер є однозначно вірною, оскільки реєстрація повинна відображати реальний стан міграційних процесів у суспільстві та насправді бути реєстрацією місця проживання, а не володіння нерухомістю. Такий перехід підвищить ефективність державного міграційного контролю. Однак, перехід на повідомний характер змушує законодавця передбачити ряд запобіжників для унеможливлення зловживань у відповідній сфері. Це стосується виборчого процесу, сфери освіти, соціального забезпечення тощо.

Однією із важливих проблем, з якими стикнулася наша держава у відповідному напрямку – це питання реєстрації місця проживання осіб, що мають реєстрацію на тимчасово окупованих територіях Донецької чи Луганської областей, а також Криму. Однак, не всі з таких осіб є особами вимушено переміщеними (ВПО), значна кількість їх є внутрішніми мігрантами, які мігрували до 2014 року, але місце реєстрації не змінили. Деякі з них є жителями окупованої території, але мають намір в рамках тієї території змінити реєстрацію таким чином, щоб це визначалося українським законодавством. У

всіх із наведених категорій громадян виникають проблеми у здійсненні такої реєстрації та у доступі до всіх адміністративних послуг, що надаються за місцем зареєстрованого проживання (виникають у переселенців і у тих, хто зареєстрований на окупованих територіях та не є переселенцем).

Як вже було відмічено вище, повноваження щодо реєстрації місця проживання фізичних осіб здійснюють органи місцевого самоврядування. Саме виконавчі органи місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідного органу, ставлять відмітку у паспорті про місце реєстрації. Однак, є велика кількість населених пунктів Донецької та Луганської області, на території яких органи влади тимчасово не здійснюють свої повноваження у відповідності до Розпорядження Кабінету міністрів України [122]. Станом на сьогодні додаткового органу реєстрації, повноваження якого би поширювалися на тимчасово окуповану територію, не створено. Відповідно, для осіб, які бажають зареєструвати місце проживання на тимчасово окупованій території та мають нерухомість там, цей порядок не діє, вони на практиці позбавлені можливості зареєструвати своє місце проживання.

Також, якщо внутрішньо переміщена особа є студентом вузу України та була зареєстрована в гуртожитку, а потім, після закінчення її зняли із реєстрації, вона фактично не зможе зареєструватися чи відновити реєстрацію за адресою залишеного на окупованій території місця свого проживання. Така сама ситуація має місце у разі заміни паспорта, видачі паспорта замість втраченого чи викраденого місце реєстрації переселенців на тимчасово непідконтрольній території України найчастіше не поновлюється при видачі нових документів, навіть якщо заявник має документи, що підтверджують право на проживання у вказаному житлі. Аналогічні проблеми виникають, якщо громадянин вперше отримує паспортний документ або реєструє місце проживання новонароджених дітей, які повинні бути зареєстровані за адресою одного з батьків (коли батьки – вимушено переміщені особи).

Відсутність реєстрації унеможлиблює здійснення інших прав, наприклад, без реєстрації місця проживання особа з числа вимушено переміщених осіб не зможе скористатися банківськими послугами, оформити платіжну картку, відкрити розрахунковий банківський рахунок).

Для часткового вирішення цієї проблеми та врегулювання питання щодо реєстрації студентів до парламенту України внесено законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 6142 від 27.02.2017 щодо захисту житлових прав студентів». Наразі цей законопроект очікує другого читання та містить положення, що надаватимуть право студентам, які здобули певний освітній ступінь та мали реєстрацію місця проживання у гуртожитку, але були зняті з неї, на реєстрацію за адресою покинутого або залишеного місця свого проживання у органі, який здійснював зняття з реєстрації.

Також 2018 р. у Верховній Раді був зареєстрований проект закону № 8432 «Про внесення змін до деяких законів України щодо обліку та реєстрації місця проживання громадян України на тимчасово окупованих територіях Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим» [108]. Законопроектом передбачалося створення органу та механізму реєстрації місця проживання особи на тимчасово окупованій території, а також внесення відомостей про місце проживання ВПО до реєстру територіальної громади шляхом уніфікації процедури обліку внутрішньо переміщених осіб до процедури реєстрації місця проживання. Однак, цей проект носив швидше рамковий характер і не містив положення про конкретну процедуру. Наприклад, із положень проекту неясно коли і ким має бути створений орган реєстрації, та яким чином функціонуватиме механізм реєстрації місця проживання особи на тимчасово окупованій території. Тому повністю обґрунтовано в узагальнюючому висновку Головного науково-експертного управління ВРУ відзначено, що оскільки положення проекту не відповідають принципу правової визначеності, за яким право має бути належним чином доступним та передбачуваним за своєю дією та сформульованим з належною чіткістю, що дає можливість особам (у разі

потреби – з належною правовою допомогою) регулювати свою поведінку, законопроект доцільно повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання [40].

Практичне вирішення означених проблем здійснюється частково органами Державної міграційної служби. Так, при оформленні паспорта громадянина України, в тому числі і вперше, особа подає, крім іншого, також і документи, що підтверджують відомості про місце проживання, як правило, довідку органу реєстрації встановленого зразка. Внутрішньо переміщені особи та жителі тимчасово окупованої території для реєстрації місця проживання на такій території не можуть надати таку довідку, адже документи, видані органами, їх посадовими та службовими особами, що знаходяться на непідконтрольній території, є недійсними та не створюють правових наслідків. Тому при оформленні паспорта вперше органи міграційної служби (центри надання адміністративних послуг) просять надати інші документи, які можуть підтвердити місце реєстрації дитини. Наприклад, «будинкову книгу» (з відміткою та печаткою про реєстрацію дитини), або документи батьків, у яких зазначене однакове місце реєстрації [153]. Проте станом на сьогодні такий перелік документів законодавчо не визначений і на практиці часто діти, які отримують паспорт вперше, залишаються без реєстрації. При обміні паспорта у зв'язку з непридатністю для подальшого використання, особа також подає, крім іншого, документи, що підтверджують відомості про місце проживання, оскільки за аналогічних обставин її надати не має можливості, паспорт видається без реєстрації. На відповідній сторінці вказується адреса та ставиться кругла печатка того органу, який зробив запис, що є єдиним способом фіксації зареєстрованого місця проживання на окупованих територіях, проте, згідно з ЗУ «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», ця помітка не є реєстрацією місця проживання [156, с. 24].

Хоча таке ситуативне вирішення питання не знімає всієї проблеми, чому є свідчення і громадські ініціативи, і стривоженість органів міграційної служби,

що піднімають до обговорення це питання, бо воно тільки ускладнюватиметься [193].

Проте при обміні паспорта зразка 1994 р. на паспорт у формі ID-карти така довідка не потрібна, інформація про реєстрацію місця проживання з паспортно-книжечки переноситься до нового паспорта. Так само є неможливим провести зняття з реєстрації на тимчасово окупованих територіях, оскільки органу, повноваження якого би поширювалися на таку територію не утворено, проте існує можливість зняття з реєстрації за попереднім місцем проживання одночасно з реєстрацією по новому місцю проживання, органом, що діє на новому місці проживання.

У зв'язку із наведеним внутрішньо переміщені особи проживають сьогодні з подвійною реєстрацією. По-перше, це реєстрація на тимчасово окупованих територіях, яку органи влади держави Україна не можуть скасувати, а, по-друге, за місцем проживання після переміщення. Факт проживання на тимчасово окупованих територіях є важливою ознакою для отримання спеціального статусу ВПО, що встановлюється за наявності відмітки про реєстрацію, або в іншому порядку. Так, у відповідності до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи при відсутності відмітки про реєстрацію місця проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення, заявник надає докази, що підтверджують факт проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення, на день виникнення обставин, що спричинили внутрішнє переміщення (військовий квиток з відомостями щодо проходження військової служби; трудова книжка із записами про трудову діяльність; документ, що підтверджує право власності на рухоме або нерухоме майно; свідоцтво про базову загальну середню освіту; атестат про повну загальну середню освіту; документ про професійно-технічну освіту; документ про вищу освіту (науковий ступінь); довідка з місця навчання; рішення районної, районної у м. Києві чи Севастополі держадміністрації, виконавчого органу

міської чи районної у місті ради про влаштування дитини до дитячого закладу, у прийомну сім'ю, дитячий будинок сімейного типу, встановлення опіки чи піклування; медичні документи; фотографії; відеозаписи тощо) [139].

Отримуючи статус вимушено переміщеної особи, заявник декларує нову адресу, яка є його місцем проживання, без потреби надавати будь-які докази чи отримувати дозволи на проживання. Фактично, це єдиний випадок у законодавстві, коли реєстрація місця проживання відбувається повідомним способом. Так, у відповідності до положень наведеного вище порядку заявник у заяві про взяття на облік крім того, що визначає прізвище, ім'я та по батькові; громадянство; дату та місце народження; стать; відомості про малолітніх, неповнолітніх внутрішньо переміщених осіб, які прибули разом з ним (у разі необхідності); відомості про законних представників, які супроводжують малолітню дитину, недієдатних осіб або осіб, дієдатність яких обмежена; обставини, що спричинили внутрішнє переміщення; відомості про житлові, соціальні, медичні, освітні та інші потреби; відомості про працевлаштування, освіту, спеціалізацію за професійною освітою, посаду, професію; відомості про наявність інвалідності та потребу в технічних та інших засобах реабілітації ще й відомості про зареєстроване та фактичне місце проживання, а також адресу, за якою з особою може здійснюватися офіційне листування або вручення офіційної кореспонденції, та контактний номер телефону.

Подальша зміна адреси потребує аналогічного декларування та заміни довідки внутрішньо переміщеної особи. Однак, держава запровадила практику перевірки місця проживання переселенців, або так звану процедуру верифікації згідно зі змінами, що відбулися після прийняття постанови КМУ від 04.03.2015 р. №79 [52]. Лише після перевірки відбувається проставлення відмітки про місце реєстрації. При цьому відсутність переселенців за адресою, вказаною при взятті на облік, є підставою для позбавлення спеціального статусу.

Проте, якщо така особа (ВПО) бажає змінити місце проживання, вказане в паспорті, а не в довідці, то до цього застосовується загальна процедура відповідно до Правил реєстрації місця проживання. А органи, що здійснюють

реєстрацію, керуються усталеною практикою, яка на сьогодні дозволяє їм знімати з реєстрації ВПО, не ставлячи штамп про реєстрацію, а лише круглу печатку у паспортні документи — що не передбачено законом [156, с. 25].

Ще однією складною проблемою, пов'язаною із реєстрацією місця проживання – є реєстрація осіб ромської національності. Велика їх частина проживає у незаконних забудовах, які не мають навіть адрес. Значна частина із них – особи без громадянства, а відсутність реєстрації загрожує неможливістю отримати паспорт громадянина України. Умови проживання не дозволяють ромам зареєструвати місце проживання, що блокує отримання паспорта, що в майбутньому створює перешкоди для реєстрації новонароджених, користування соціальними благами тощо. Тобто виникає замкнуте коло.

Особливості здійснення реєстрації також мають місце щодо військовозобов'язаних. Як визначено законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» органи виконавчої влади, що здійснюють реєстрацію місця проживання чи перебування осіб, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад зобов'язані здійснювати реєстрацію за місцем проживання або перебування чи зняття з реєстрації призовників, військовозобов'язаних та резервістів лише в разі наявності в їхніх військово-облікових документах позначок військових комісаріатів відповідно про зняття з військового обліку або про перебування на військовому обліку за місцем проживання або перебування [107, ст. 38].

Таким чином, важливість належної системи реєстрації місця проживання фізичних осіб є непересічним для планування витрат на обслуговування інфраструктури та розрахунку кількості споживачів адміністративних послуг, для виконання деяких соціальних програм, ведення офіційного листування з особою або вручення офіційної кореспонденції від органів державної влади. Можна зробити висновок, що реєстрація місця проживання створює проблеми для мобільного населення, хоча повинна бути індикатором переміщення особи. Звісно, що законодавчо заборонити проживати не за місцем реєстрації держава не може і не може змусити фізичну особу реєструвати нове місце проживання

після переїзду. Однак, слід максимально спростити реєстраційні процедури для того, щоб вони не ставали на заваді перереєстрації місця проживання для громадян, які цього бажають зробити. Тому позиція, що реєстрація місця проживання має мати заявний характер є однозначно вірною, оскільки реєстрація повинна відображати реальний стан міграційних процесів у суспільстві та насправді бути реєстрацією місця проживання, а не володіння нерухомістю. Такий перехід однозначно підвищить ефективність державного міграційного контролю. Однак, разом із тим, перехід на повідомний характер змушує законодавця передбачити ряд запобіжників для унеможливлення зловживань у відповідній сфері. Це стосується виборчого процесу, сфери освіти, соціального забезпечення тощо. Також, є вірною позиція, що спираючись на *acquis* ЄС [11] у галузі статистики та Кодекс норм європейської статистики [13], прийняті Україною в рамках Угоди про асоціацію з ЄС [186], Держстат повинен розробити більш придатну методологію обліку міграції, базуючись на регулярних переписах, вибіркових обстеженнях, а також інших методах оцінки внутрішньої міграції.

Вирішення проблем реєстрації місця проживання осіб, що мають реєстрацію на тимчасово окупованих територіях Донецької чи Луганської областей, а також Криму, мають два напрямки. Перший – це законопроектні роботи, які, на жаль, поки що не містять чіткого і зрозумілого механізму здійснення реєстрації місця проживання осіб у власній нерухомості на території тимчасово непідконтрольній території. Другий – це діяльність правозастосовних органів, якими є органи міграційної служби, які при обміні паспорта у зв'язку з непридатністю для подальшого використання, або отримання першого паспорта по досягненню 16-річного віку у формі ID-карти не фіксують місце реєстрації фізичної особи.

2.3. Правове регулювання обліку іноземних громадян

Активний рух людей через державні кордони для роботи, навчання та туризму став частиною нормального життя не тільки європейських громадян, але, внаслідок «глобалізації міграції», також жителів по всьому світі. Сьогодні будь-який регіон чи країна світу так чи інакше впливають на міграційні процеси. Зокрема, через національне врегулювання міграційного контролю, правове регулювання паспортно-візового режиму, обліку іноземних громадян та здійснення правозастосування у відповідній сфері держава може, з одного боку, сприяти такій мобільності, або навпаки встановлювати обмеження різної суворості для окремих категорій транскордонної міграції чи загалом для всієї, що може здійснюватися. Також формування зовнішніх кордонів Європейського Союзу та захист ЄС від небажаної міграції зі Сходу та Півдня ставлять перед такими державами як Україна нові виклики через транзитний характер міграційних потоків до таких країн.

Важливість цього питання також засвідчується тим, що Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року серед одинадцяти визначених нею цілей – шість стосуються забезпечення легальної імміграції в Україну. Зокрема, це цілі, що полягають у сприянні легальній міграції в Україну, узгодженій із соціальною політикою та економічним розвитком держави, у забезпеченні успішної інтеграції іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, в українське суспільство, у ефективному використанні системи видачі віз та можливості консульських установ для управління міграцією, у здійсненні прикордонного контролю, адаптованого до змінних міграційних потоків та можливостей інтегрованого управління кордонами, у посиленні контролю за дотриманням міграційного законодавства всередині держави, у забезпеченні іноземцям та особам без громадянства, які звернулися до відповідного органу міграційної служби із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, можливість розгляду їх заяв про визнання біженцем або особою, яка

потребує додаткового захисту, за допомогою ефективної і справедливої процедури [151].

В науковій літературі при дослідженні міграційного режиму перебування іноземних громадян і осіб без громадянства в Україні у числі перспективних складових виділяють наступні:

- правовий режим «транснаціональних коридорів» і транзитного проїзду іноземних громадян через територію України;

- правовий режим співвітчизників, що добровільно переселяються з-за кордону, та інших іноземних громадян, які тимчасово проживають на території України;

- правовий режим прикордонних територій [36, с. 168].

У цьому дослідженні аналізу підлягають питання міграційного контролю, а саме, шляхом обліку іноземних громадян та осіб без громадянства. Тому наше дослідження не стосуватиметься режиму прикордонних територій.

Аналізуючи так звану транзитну міграцію, слід відмітити, що в Україні контрольні заходи пов'язані переважно із системою обмежень і відповідальності за недотримання встановлених норм. У той же час, більш важливим, на нашу думку, є забезпечення легального перебування іноземних громадян на території держави, тому питання їх обліку громадян, забезпечення з боку держави їх прав і свобод, якими вони наділені відповідно до міжнародних стандартів і національного законодавства знаходячись на території України, є значимішим. Тут принагідно слід звернутися до визначення поняття «легальної міграції». Законодавство його не детермінує, зате визначає поняття «нелегальний мігрант», тобто це іноземець або особа без громадянства, які перетнули державний кордон поза пунктами пропуску або в пунктах пропуску, але з уникненням прикордонного контролю і невідкладно не звернулися із заявою про надання статусу біженця чи отримання притулку в Україні, а також іноземець або особа без громадянства, які законно прибули в Україну, але після закінчення визначеного їм терміну перебування втратили підстави для подальшого перебування та ухиляються від виїзду з України [144].

Відповідно, іноземець, якщо проживає на території України і не відповідає унормованим ознакам, є легальним мігрантом.

Загалом адміністративно-правовий статус іноземних громадян і осіб без громадянства встановлюється Законом України «Про правовий статус іноземців», Конвенцією про статус біженців, Конвенцією про статус апатридів, Декларацією про права людини щодо осіб, які не є громадянами країни, в якій вони проживають та іншими законами і підзаконними актами.

Законодавчо визначено ряд підстав перебування іноземців та осіб без громадянства на території України [144].

По-перше, іноземці та особи без громадянства можуть відповідно до Закону України «Про імміграцію» іммігрувати в Україну на постійне проживання. Імміграцією вищенаведеним законом визначається прибуття в Україну чи залишення в Україні у встановленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання (ст. 1 закону «Про імміграцію»).

По-друге, іноземців та осіб без громадянства може бути визнано біженцями або надано притулок в Україні, у цьому разі вони вважаються такими, які постійно проживають на території України, факт чого підтверджується посвідченням біженця.

По-третє, іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для участі у реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, з метою проповідування релігійних віровчень, для участі у діяльності філій, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій іноземних держав, для провадження культурної, наукової, освітньої діяльності на підставах і в порядку, встановлених міжнародними договорами України або спеціальними програмами, з метою навчання чи працевлаштування, для роботи кореспондентом або представником іноземних засобів масової інформації, Такі особи отримують посвідку на тимчасове проживання та вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період дії обставин, що стали причиною перебування.

По-четверте, іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою возз'єднання сім'ї з особами, які є громадянами України, або під час перебування на законних підставах на території України у випадках, уклали шлюб з громадянами України та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період до отримання дозволу на імміграцію (ст. 4 закону «Про правовий статус іноземців і осіб без громадянства»).

Таким чином, іноземці та особи без громадянства можуть перебувати на території нашої держави протягом різних строків (як постійно, так і тимчасово) та з різною метою, правове регулювання їх статусу дозволяє виділити три групи осіб:

- 1) особи, які постійно проживають на території України;
- 2) особи, які тимчасово проживають на території України;
- 3) біженці та шукачі притулку.

Саме в такому порядку в подальшому і буде досліджено правове регулювання їх обліку за національним законодавством. Однак, у зв'язку із тим, що механізми обліку та контролю осіб, які постійно перебувають на території України співпадає із тим, що застосовується до осіб, які тимчасово перебувають, аналіз буде проводитися спільно.

Постійне місце проживання в Україні іноземців пов'язане із таким поняттям як «імміграція» та регулюється Законом України «Про імміграцію» [135]. Дозвіл на імміграцію надається в межах квоти імміграції, що встановлюється Кабінетом Міністрів України по наступним категоріях іммігрантів:

- 1) діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України;
- 2) висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України;
- 3) особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США;
- 4) особи, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України;

- 5) особи, які раніше перебували в громадянстві України;
- 6) батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти;
- 7) особи, які безперервно проживали на території України протягом трьох років з дня встановлення їм статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми;
- 8) особи, які прослужили у Збройних Силах України три і більше років.

Так, наприклад, на 2019 рік уряд своїм розпорядженням встановив наступні квоти імміграції до України за категоріями іммігрантів (у розрізі регіонів): діячі науки та культури – 280; висококваліфіковані спеціалісти і робітники – 4; особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України – без обмеження; особи, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України – 875; особи, які раніше перебували в громадянстві України – 498; батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти – 2070; особи, які безперервно прожили на території України протягом трьох років з дня встановлення їм статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми – 41; а усього за усіма категоріям – 3768 чоловік [110]. Ці квоти формується за категоріями іммігрантів і за регіональним принципом (з урахуванням поточної демографічної ситуації) відповідно до пропозицій центральних та місцевих органів виконавчої влади. Такі пропозиції ґрунтуються на результатах аналізу імміграційного процесу у попередньому календарному році та враховують необхідність максимального обмеження квоти імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства з країн походження значної кількості нелегальних мігрантів [131].

Таким чином, отримання посвідок на постійне проживання та громадянства на пряму залежать від наявності дозволу на імміграцію, на видання яких щороку встановлюється квота. Оцінюючи розміри квоти на імміграцію та принципи її утворення, експерти відзначають існування корупціогенних факторів [97, с. 24]. Поширеною є думка, що уряду варто було б переглянути доцільність формування квоти і, можливо, взагалі зняти обмеження на імміграцію, особливо для висококваліфікованих фахівців. Часто саме наявність таких квот,

які насправді не завжди є обґрунтованими, спонукає іноземців до незаконних шляхів отримання дозволу поза квотами: за допомогою фіктивних шлюбів, фальсифікацію територіального походження чи країни прибуття. Може надаватися також дозвіл на імміграцію поза квотою, але у обмежених законом випадках. Зокрема, імміграції одному з подружжя, якщо другий з подружжя, з яким він перебуває у шлюбі понад два роки, є громадянином України, дітям і батькам громадян України; особам, які є опікунами чи піклувальниками громадян України, або перебувають під опікою чи піклуванням громадян України; особам, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням; особам, імміграція яких становить державний інтерес для України; закордонним українцям, подружжям закордонних українців, їх дітям у разі їх спільного в'їзду та перебування на території України (стаття 4 закону «Про імміграцію»).

Процедура провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію, поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, а також компетенцію центральних органів виконавчої влади та підпорядкованих їм органів, які забезпечують виконання законодавства про імміграцію врегульовує Постанова уряду про затвердження Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень. У відповідності до її положень рішення за заявами про надання дозволу на імміграцію приймають різні органи у залежності від категорії іммігрантів. Наприклад, Державна міграційна служба стосовно заявників, які є діячами науки та культури, особами, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України на суму не менше 100 (ста) тис. доларів США та які є особами, імміграція яких становить державний інтерес. Територіальні органи Державної міграційної служби стосовно іммігрантів, які відносяться до висококваліфікованих спеціалістів і робітників, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України, осіб, які раніше перебували в громадянстві України, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України, батьків, чоловіка (дружини) іммігранта та його

неповнолітніх дітей та осіб, які безперервно проживали на території України протягом трьох років з дня встановлення їм статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми [102]. Територіальні підрозділи Державної міграційної служби також приймають рішення стосовно імігрантів, що належать до позаквотової категорії осіб.

Стосовно питання обліку іноземців, то цією ж постановою встановлено, що особи, яким надано дозвіл на іміграцію, зобов'язані протягом періоду дії дозволу звернутися або до закордонних дипломатичних установ України із заявою про оформлення довгострокової візи, якщо вони постійно проживають за межами України, та після прибуття в Україну – протягом п'яти робочих днів до територіального підрозділу за місцем проживання із заявою про видачу посвідки на постійне проживання, або до територіального підрозділу за місцем проживання із заявою про видачу посвідки на постійне проживання, якщо вони перебувають на законних підставах в Україні. Крім того, органи, які прийняли рішення про надання дозволу на іміграцію або про відмову у наданні такого дозволу, надсилають його копію протягом двох тижнів безпосередньо заявнику або через міністерство зовнішніх справ відповідній закордонній дипломатичній установі України, тому копія прийнятого рішення про надання дозволу на іміграцію є підставою для оформлення закордонною дипломатичною установою України довгострокової візи особі, якій надано такий дозвіл [102].

Також імігранти, які отримали посвідки, повинні зареєструватися за місцем постійного проживання, а у разі зміни місця проживання перереєструватися в порядку, встановленому для громадян України.

Окремі повноваження щодо обліку покладені і на територіальні відділення Державної міграційної служби. Так, саме вони ведуть облік осіб, які звернулися за наданням дозволу на іміграцію, яким надано такий дозвіл та видано посвідку на постійне проживання, відмовлено у видачі такого дозволу або скасовано дозвіл на іміграцію та визнано недійсною видану на його підставі посвідку на постійне проживання [102]. У відповідній постанові встановлено, що облік може вестися у паперовому або електронному вигляді. Також на

відповідні органи покладено повноваження зі здійснення обміну інформацією про осіб, яким надано такий дозвіл та видано посвідку на постійне проживання, відмовлено у видачі такого дозволу або скасовано дозвіл на імміграцію із заінтересованими центральними органами виконавчої влади та підпорядкованими їм органами, а також у разі необхідності видають цим органам на підставі письмових запитів копії відповідних документів.

У відповідності до порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України реєстрація усіх іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну, здійснюється в пункті пропуску через державний кордон посадовою особою Держприкордонслужби [128]. Тобто у пункті пропуску через державний кордон України іноземець чи особа без громадянства повинні зареєструвати своє прибуття. Процедура реєстрації у пункті пропуску через державний кордон зводиться до проставлення у паспортному документі, імміграційній картці іноземця чи особи без громадянства відмітки «В'їзд» або «Вийзд», занесення відомостей про іноземця (апатрида) і його паспортних даних до відповідного реєстру та заповнення імміграційної картки. Цей же порядок визначає, що строк перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, паспортні документи яких було зареєстровано посадовою особою Державної прикордонної служби, продовжується територіальними органами або підрозділами ДМС України.

Однак, найважливіший облік ведеться шляхом включення інформації про отримані посвідки на постійне місце проживання та на тимчасове місце проживання іноземців та осіб без громадянства до Єдиного державного демографічного реєстру. Закон України «Про єдиний демографічний реєстр» визначає, що посвідка на постійне проживання є документом, що посвідчує особу іноземця або особу без громадянства та підтверджує право на постійне проживання в Україні. Відповідно, посвідка на тимчасове проживання є аналогічним документом, що посвідчує особу іноземця або особу без громадянства та підтверджує законні підстави для тимчасового проживання в

Україні (статті 31-32 закону) [118]. А з 1 червня 2018 р. оформлення і видача посвідки як на постійне, так і на тимчасове проживання здійснюється із застосуванням засобів Єдиного державного демографічного реєстру відповідно до Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання [121], а також Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання [121].

Невід'ємною частиною нормативно-правової бази паспортного режиму є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України», вона деталізує окремі положення Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Аналіз судової практики засвідчує, що багато справ, що розглядаються адміністративними судами та зачіпають аналізовані питання, стосуються саме видачі посвідок на постійне місце проживання та їх обміну. Так, у відповідності до Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання [121] при досягненні іноземцем або особою без громадянства 25- або 45-річного віку здійснюється обмін посвідки. А на практиці органи Державної міграційної служби при розгляді заяви про обмін посвідки перевіряють обґрунтованість її оформлення та замість того, щоб видати нову, скасовують видану, хоча такого у названому вище Порядку не передбачено. В той же час Порядок у п.73 встановлює, що у разі коли рішення про оформлення посвідки прийнято з порушенням вимог законодавства, керівник відповідного територіального органу Державної міграційної служби проводить службову перевірку, за результатами якої складається висновок, на підставі якого посвідки, видані з порушенням вимог законодавства, визнаються недійсними за наказом ДМС.

Тому у судових рішеннях по справах, які стосуються оскарження рішень державної міграційної служби (справи апеляційних адміністративних судів [174]) обґрунтовується, що під різне нормативне регулювання підпадає як порядок розгляду заяви, так і підстави для прийняття рішення і кінцевий результат розгляду заяви. Тому, якщо особа звертається із заявою про обмін посвідки на постійне проживання у зв'язку з досягненням нею 45-річного віку та надала до заяви необхідний перелік документів, скасування раніше виданої посвідки є незаконним. Аналогічну позицію займає і Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, залишаючи касаційні скарги Державної міграційної служби України без задоволення, а постанови окружних адміністративних судів та апеляційних судів про незаконність скасування посвідок без змін [177].

Проілюстрована позиція судових органів заснована на позиції Європейського суду з прав людини. Зокрема, у рішенні від 20.10.2011 року по справі «Рисовський проти України» Європейський Суд з прав людини підкреслив особливу важливість принципу «належного урядування», який не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня власна недбалість (рішення у справі «Москаль проти Польщі» (*Moskal v. Poland*)). Будь-яка інша позиція була б рівнозначною, *inter alia*, санкціонуванню неналежного розподілу обмежених державних ресурсів, що саме по собі суперечило б загальним інтересам. З іншого боку, потреба виправити минулу «помилку» не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Пінкова та Пінк проти Чеської Республіки» (*Pincova and Pine v. the Czech Republic*), заява № 36548/97). Іншими словами, державні органи, які не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків (див. рішення у справі «Лелас проти Хорватії» (*Lelas v. Croatia*)). Ризик будь-якої помилки державного органу повинен

покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються (див., *mutatis mutandis*, зазначене вище рішення у справі «Пінкова та Пінк проти Чеської Республіки» (*Pincova and Pine v. the Czech Republic*), «Гаші проти Хорватії» (*Gashi v. Croatia*), «Трго проти Хорватії» (*Trgo v. Croatia*) [170].

Натомість судові спори, що стосуються оскарження рішень Державної міграційної служби стосовно видачі, продовження чи анулювання посвідок на тимчасове місце проживання стосуються різних процедурних аспектів і не мають загальної типології. Наприклад, частина з них стосується відмінностей у обліку у тому випадку, коли посвідка видана у формі книжечки, а не у формі картки із використанням безконтактного носія (Справа № 857/8351/19) [175], права на вільний вибір особи, яка тимчасово перебуває на території України, місця проживання чи перебування (Справа № 240/3979/19) [172] тощо.

Існують особливості обліку такої категорії іноземців як біженці та особи, які потребують додаткового та тимчасового захисту. Біженцем Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» визначає особу, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань [106].

Окремо слід відмітити, що саме обґрунтоване побоювання стати жертвою переслідування законодавець визначив ключовим критерієм характеристики особи біженця. Цей критерій докладно розкритий національною судовою практикою [149; 178] та складається із суб'єктивної та об'єктивної сторін. Суб'єктивна сторона полягає у наявності в особі зазначеного побоювання.

Побоювання є оціночним судженням, яке свідчить про психологічну оцінку особою ситуації, що склалася навколо неї. Під впливом цієї суб'єктивної оцінки особа вирішила покинути країну і стала біженцем. Суб'єктивна оцінка залежить від особистості, і те, що для однієї особи є нормою, для іншої може бути нестерпним. Побоювання ґрунтується не тільки на тому, що особа постраждала особисто від дій, які змусили її покинути країну, тобто ці побоювання можуть впливати не з власного досвіду біженця, а з досвіду інших людей (рідних, друзів та інших членів тієї ж расової або соціальної групи тощо).

Об'єктивна сторона пов'язана з наявністю обґрунтованого побоювання переслідування і означає наявність фактичних доказів того, що ці побоювання є реальними. Ситуація у країні походження при визнанні статусу біженця є доказом того, що суб'єктивні побоювання стати жертвою переслідування є цілком обґрунтованими, тобто підкріплюються об'єктивним положенням у країні та історією, яка відбулася особисто із заявником.

Особою, яка потребує додаткового захисту, визнається та, що не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року і Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та національного законодавства, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань. До осіб, які потребують тимчасового захисту відносяться іноземці та особи без громадянства, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження [106].

Питання додаткового та тимчасового захисту виникло та знайшло своє врегулювання у національному законодавстві, як відмічається в окремих наукових дослідженнях, через відсутність чітких та зрозумілих критеріїв щодо надання громадянам третіх країн статусу біженця [87, с. 347]. Однак, із цим погодитися важко, через те, що серед джерел правового регулювання існують не тільки вітчизняні законодавчі акти, а також і міжнародні акти та джерела м'якого права, що широко використовуються у обґрунтуваннях судових рішень національних судів. Так, визначення понять та їх характеристик міститься у Директиві Ради ЄС 2004/83 від 27 квітня 2004 р. про мінімальні стандарти для кваліфікації та статусу громадян третіх країн та осіб без громадянства як біженців чи осіб, які в інший спосіб потребують міжнародного захисту, а також суті гарантованого захисту. Цей акт визначає, що заяви про надання відповідного статусу є обґрунтованими, якщо виконуються такі умови: заявник зробив реальну спробу обґрунтувати свою заяву; усі важливі факти, що були в його розпорядженні, були надані, і було задовільне пояснення відносно будь-якої відсутності інших важливих фактів; твердження заявника є зрозумілими та правдоподібними і не суперечать конкретній та загальній інформації за його справою; заявник подав свою заяву про міжнародний захист як можливо раніше, якщо заявник не зможе довести відсутність поважної причини для подання такої заяви; встановлено, що в цілому заявник заслуговує довіри [6].

Іншим важливим актом м'якого права є Директива Європейського Парламенту та Ради ЄС «Про загальні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту», ціллю якої є встановлення загальних процедур для надання та позбавлення міжнародного захисту, які держави-члени повинні дотримуватися або вводити більш сприятливі процедури, що є співставимими із визначеними відповідною директивою [9]. Окремою директивою визначені загальні стандарти і процедури, що застосовуються для повернення осіб державами, що незаконно перебувають на території третіх державах [199].

Особливість їх реєстрації полягає у тому, що централізованому обліку та внесенню інформації до відповідної централізованої інформаційної системи

підлягають не тільки особи, яким надано статус, але всі, хто подав заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Тому тут варто дослідити всю процедуру визнання біженцем або особи, яка потребує додаткового захисту.

У відповідності до положень Закону «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», що визначають порядок звернення особи із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, особа, яка має намір набути відповідного статусу повинна звернутися до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, із відповідною заявою. Таким органом на сьогоднішній день є Державна міграційна служба України. Різниця у зверненні полягає в тому, що особа, яка перетнула державний кордон України в порядку, встановленому законодавством України, повинна із заявою звернутися до ДМС України протягом п'яти робочих днів. При незаконному перетині державного кордону особа повинна відразу (як закон регламентує «без зволікань») звернутися із заявою до Державної міграційної служби України. В такому разі особа-заявник не несе відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України та за порушення правил перебування в Україні протягом часу, необхідного для подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (стаття 5 закону).

Саме до повноважень відповідного територіального органу Державної міграційної служби України відноситься реєстрація поданої заяви, ознайомлення заявника або його законного представника з порядком прийняття рішення, правами та обов'язками, проведення дактилоскопії особи, яка подала заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, заповнення реєстраційного листка на особу, яка звернулася із заявою та членів її сім'ї, які не досягли вісімнадцятирічного віку, оформлення особової справи, роз'яснення порядку звернення про надання безоплатної правової допомоги

відповідно до закону, а також занесення отриманих відомостей до централізованої інформаційної системи.

Про існуючі порушення у процедурі набуття спеціального правового статусу свідчить судова практика та рішення Європейського Суду з прав людини, що стосуються нашої держави. Так, у рішенні по справі «Кебе та інші проти України» [169] встановлено, що працівники прикордонної служби не забезпечили можливості іноземцям звернутися із заявою про визнання біженцем, поки він перебував на борту судна, йому не було надано інформацію щодо процедури надання притулку в Україні, не розглянули належним чином його потребу у міжнародному захисті та не прийняли його заяву. Крім того, рішення про відмову у перетині державного кордону заявнику набирало чинності негайно, що зробило можливим вислання або примусове повернення заявника за межі території України у будь який час, без належного розгляду органами влади заяви про потенційну загрозу для заявника.

Стосовно проведення дактилоскопії заявникам на отримання відповідного спеціального статусу, то це не вигадка вітчизняного законодавця. Отримання політичного притулку в Німеччині також передбачає обов'язкове фотографування та відібрання відбитків 10-ти пальців у шукачів притулку з метою їх ідентифікації [162, с. 150]. Також у літературі зустрічається думка, що обов'язковій дактилоскопічній реєстрації повинні підлягати також мігранти, особи без громадянства та особи, які шукають в Україні політичного притулку, а при визначенні порядку їх реєстрації необхідно враховувати відповідні міжнародні норми [162, с. 150]. З приводу цього варто відмітити, що такі зауваження були актуальними до 2011 року, поки не був прийнятий нині чинні Закони «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». На даний час поняття «притулок» міститься в Конституції України, де у статті 26 визначено, що іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом, а у статті 106 встановлено, що повноваження щодо прийняття рішень про надання притулку в Україні

віднесено до компетенції Президента. У Законі України «Про правовий статус іноземців і осіб без громадянства» визначено, що іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом (стаття 7 закону). Тобто передбачається наявність окремого закону про притулок, якого у нас немає. На сьогоднішній день в Україні є можливість визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, для таких осіб встановлюється окремий спеціальний правовий статус. Тому, коли у публіцистичних та політичних джерелах мова йде про політичний притулок, скоріше за все мають на увазі статус біженця, особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту.

У відповідності до положень закону «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» статус біженця та додатковий захист втрачаються у разі, якщо особа добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності (підданства); набула громадянства України або добровільно набула громадянства, яке мала раніше, або набула громадянства іншої держави і користується її захистом; добровільно повернулася до країни, яку вона залишила чи за межами якої перебувала внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань; будучи особою без громадянства, може повернутися в країну свого попереднього постійного проживання, оскільки обставин, за яких її було визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, більше не існує; отримала притулок чи дозвіл на постійне проживання в іншій країні; не може відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставин, на підставі яких особу було визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, більше не існує (стаття 11 закону).

В той же час судова практика вказує на те, що законодавчі положення не завжди буквально реалізуються в правозастосовній діяльності. Так, у постанові Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду по справі №815/476/17 цитуються положення вищенаведеного закону щодо підстав

втрати статусу біженця. Звертається увага, що аналогічна норма закріплена також і Конвенції про статус біженців 1951 року, згідно якої положення цієї Конвенції не поширюються на осіб, які добровільно повторно скористалися захистом країни громадянської належності (підданства). Судом також наведено положення пунктів 118, 119 Керівництва з процедур і критеріїв з визначення статусу біженця Управління Верховного комісаріату ООН у справах біженців «добровільне поновлення користування захистом країни своєї громадянської належності» означає, що біженець, який добровільно знову скористався захистом країни своєї громадянської належності, не потребує міжнародного захисту. При цьому, вказане положення про припинення статусу має відповідати трьом умовам: 1) добровільність: біженець повинний діяти добровільно; 2) намір: біженець повинен мати намір здійснити дії з метою скористатися знову захистом країни своєї громадянської належності; 3) поновлення: біженець повинний дійсно отримати такий захист [176].

Однак, в обґрунтування свого рішення суд констатує, що при з'ясуванні питання, втрачено чи ні статус біженця саме при таких обставинах, необхідно розрізняти дійсне використання захисту країни громадянської належності та випадковими, несуттєвими контактами з органами влади цієї країни. Якщо біженець звертався за отриманням національного паспорта, отримує чи продовжує його, то це буде свідчити, за відсутності доказів зворотного, що він має намір скористатися захистом країни своєї громадянської належності. З іншого боку, отримання деяких документів у влади країни, за якими також повинні були б звертатися особи іншого громадянства - наприклад, свідоцтва про народження або про шлюб, або інші подібні послуги, не можуть розглядатися як відновлення користування захистом цієї країни. Біженець, який клопоче про захист з боку влади країни своєї громадянської належності, може вважатися таким, хто відновив використання захисту, тільки якщо такий захист йому фактично надано [176].

Висновки до розділу 2.

У рамках дослідження міграційного контролю є недоцільним об'єднання таких правових явищ як реєстрація особи за місцем проживання та видача (зміна) документу, що посвідчує особу через те, що, по-перше, це є окремими адміністративними послугами, що надаються різними суб'єктами та має різне нормативне врегулювання, а, по-друге, такий підхід є корисним для дослідження виключно правових режимів, а не контрольної діяльності у сфері міграції, тобто міграційний контроль.

Формування та використання бази даних Єдиного державного демографічного реєстру полегшує в практичній діяльності обробку даних, облік громадян, механізм міграційного контролю, в той же час введення індивідуального реєстраційного коду та біометричних даних може стати передумовою для системних порушень права особи на таємницю особистого і сімейного життя, права особи на невтручання в її особисте і сімейне життя, а також права на свободу пересування. Крім того, зібрання в одному реєстрі персональних даних усіх громадян та іноземців і осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають в Україні та можливість їх автоматичної обробки саме по собі містить загрозу використання цієї інформації у неправомірних інтересах.

У даному контексті важливими є законодавчі гарантії, що збережені персональні дані ефективно захищені від зловживань, що дані є релевантними та не надмірними щодо цілей, для яких вони зберігаються, та зберігаються у формі, яка дозволяє ідентифікувати суб'єктів даних не довше, ніж це потрібно для цілей, для яких ці дані зберігаються. Щодо ведення Єдиного державного демографічного реєстру легітимною метою збирання і обробки інформації є ідентифікація особи для оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсними та знищення документів В той же час, не дивлячись на те, що мета, з якою збирається та чи інша інформація, може бути різною, проте не може бути викладеною з наданням необмежених чи

невизначених можливостей щодо обробки даних. Тому законодавчі положення, стосовно того, що Єдиний державний демографічний реєстр використовується також для обліку інформації про реєстрацію місця проживання чи місця перебування є неналежними, оскільки метою збирання і обробки даних не може бути сам факт обробки, обліку, накопичення інформації тощо. У зв'язку із наведеним легітимною метою збору та обробки інформації про реєстрацію місця проживання чи місця перебування повинна бути визначена необхідність здійснення міграційного контролю в Україні.

Облік внутрішньо переміщених осіб має свої процедурні особливості та важливе значення як для самих громадян, оскільки реалізація суб'єктивних прав внутрішньо переміщеної особи пов'язується саме із взяттям такої особи на облік, внесенням відомостей про неї до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб та отриманням довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, так і для держави в цілому, оскільки є важливим елементом державного міграційного контролю.

Однією із проблем здійснення міграційного контролю в Україні є недосконалість порядку реєстрації громадян за місцем проживання, який не відповідає потребі держави у контролі процесів переміщення населення та міграції всередині країни. На даний час підставою реєстрації є не факт проживання у житлі, а швидше наявність права на проживання у ньому, оскільки процедура реєстрації передбачає подання підтверджуючих документів такого права. Крім того, проживання громадян без реєстрації місця проживання є правопорушенням і тягне за собою настання адміністративної відповідальності, в той же час як проживання не за місцем реєстрації є правомірним. Це все зумовлює ситуацію, коли особи змушені реєструються не там, де вони фактично проживають, а там де можуть документально підтвердити право на проживання, що веде до накопичення у реєстрах територіальних громад інформації про місце проживання, яка не відповідає дійсності. Вирішення даної проблеми бачиться через зміну самого принципу

реєстрації з дозвільного на повідомний, коли громадянин тільки повідомляє відповідні органи про місце свого проживання.

Єдиним випадком у законодавстві, коли реєстрація місця проживання відбувається повідомним способом є отримання статусу вимушено переміщеної особи, коли заявник декларує нову адресу, яка є його місцем проживання, без потреби надавати будь-які докази чи отримувати дозволи на проживання.

Іншою практичною проблемою, яка має знайти законодавче вирішення, є врегулювання реєстрації місця проживання осіб, що мають реєстрацію на тимчасово окупованих територіях Донецької чи Луганської областей, а також Криму, що є внутрішньо переміщеними особами, а також внутрішніми мігрантами, що мігрували до 2014 року, але місце реєстрації не змінили, а також студентів, що навчалися у вузах України та були зареєстровані на період навчання. Усі з перелічених категорій осіб мають проблеми у здійсненні реєстрації та у доступі до всіх адміністративних послуг, що надаються за місцем зареєстрованого проживання.

Нормативне вирішення такої проблеми може полягати у створенні органу та врегулюванні механізму реєстрації місця проживання особи на тимчасово окупованій території, а також внесення відомостей про місце проживання таких осіб до реєстру територіальної громади шляхом уніфікації процедури обліку внутрішньо переміщених осіб до процедури реєстрації місця проживання. Однак, на даний час своєрідне вирішення такої проблеми реєстрації місця проживання осіб є діяльність правозастосовних органів, якими є органи міграційної служби, що при обміні паспорта у зв'язку з непридатністю для подальшого використання, або отримання першого паспорта по досягненню 16-річного віку у формі ID-карти не фіксують місце реєстрації фізичної особи.

Міграційний контроль стосовно так званої транзитної міграції в Україні пов'язаний переважно із системою обмежень та заходів відповідальності за недотримання встановлених норм, у той же час більш важливим є забезпечення легального перебування іноземних громадян на території держави, належне правове врегулювання їх обліку. Натомість вітчизняна судова практика та

рішення Європейського Суду з прав людини, що стосуються нашої держави, засвідчують про існуючі порушення у процедурі забезпечення з боку держави прав і свобод іноземців та осіб без громадянства, якими вони наділені відповідно до міжнародних стандартів і національного законодавства, знаходячись на території України.

РОЗДІЛ 3. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ У КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄС ТА ЙОГО ВПЛИВ НА НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

На даний час міграційна політика та питання правового регулювання міграційного контролю отримали глобальний контекст. Для України необхідність співпраці з ЄС у сфері міграції визначається беззаперечним фактом, що наявність в Україні спільних кордонів з країнами-членами ЄС (протяжність державного кордону України з країнами Євросоюзу складає 1 390 км, що становить приблизно 20 відсотків від загальної протяжності державного кордону України), що зумовлює необхідність дослідження та урахування європейських стандартів регулювання у відповідній сфері [57, с. 50].

Також підписана 2014 року Угода про асоціацію України з ЄС передбачає регулювання руху осіб, ця угода містить різні галузеві положення, які спрощують режим пересування та працевлаштування громадян України і ЄС. Документом підтверджено важливість спільних управлінських дій міграційними переміщеннями між сторонами підписання Угоди та необхідність подальшого розвитку двостороннього діалогу щодо міграційних аспектів взаємодії і розробку стратегій соціально-економічного розвитку держав, звідки походять мігранти, на основі цієї Угоди [186].

У статті 16 Угоди визначено напрямки співпраці України та Європейського Союзу, що буде зосереджена на

- подоланні причин виникнення міграції, активно використовуючи можливості співробітництва у цій сфері з третіми країнами та в рамках міжнародних форумів;

- спільному запровадженні ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, незаконним переправленням нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлею людьми, у тому числі щодо методів боротьби з організованими злочинними групами, що здійснюють

незаконне переправлення нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлю людьми, а також захисту жертв таких злочинів;

- запровадженні всеохоплюючого діалогу з питань притулку, зокрема стосовно практичних аспектів реалізації Конвенції ООН про статус біженців 1951 року, Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та інших відповідних міжнародних документів, а також шляхом забезпечення поваги принципу «невислання»;

- правилах щодо доступу, забезпеченні прав та статусу осіб, яким надано доступ, гідному поводженні та інтеграції іноземців, які проживають на законних підставах;

- подальшому розвитку оперативних заходів у сфері управління кордонами

- Співробітництво у сфері управління кордонами може включати, *inter alia*, навчання, обмін найкращими практиками, зокрема технологічні аспекти, обмін інформацією з дотриманням встановлених правил та, у разі потреби, обмін офіцерами зв'язку.

- Зусилля Сторін у цій сфері будуть спрямовані на ефективну імплементацію принципу інтегрованого управління кордонами.

- посиленні рівня безпеки документів;

- розвитку ефективної політики повернення, зокрема у її регіональному вимірі;

- обміні поглядами щодо нелегального працевлаштування мігрантів.

Необхідність адаптації національного правового регулювання міграційного контролю із відповідним Європейського Союзу впливає не тільки із взятих на себе Україною зобов'язань у відповідній сфері. Воно також зумовлене і наявними соціальними чинниками. Крім усього переліченого вище, на даний час наша держава продовжує знаходитися на «Східному» маршруті проникнення нелегальних мігрантів з країн Північної Африки та Близького Сходу до ЄС, що проходить, крім української, через територію Румунії, Словаччини та Угорщини, Австрії і Німеччини. Існують інші маршрути, що передбачають можливість потрапляння мігрантів до розвинутих країн Європи,

зокрема, згадані вище: «Східний Середземноморський маршрут» (складова так званого «Балканського маршруту»): через Середземне море та через Туреччину до Греції – Македонія – Сербія – Словаччина та Угорщина – Австрія – Німеччина; «Західний Балканський маршрут» (інша складова «Балканського маршруту»): Греція – Албанія – Чорногорія та Сербія – Хорватія – Словенія та Угорщина – Австрія – Німеччина; «Центральний Середземноморський маршрут»: через Середземне та Іонічне моря до Італії – Франція – Великобританія; «Маршрут Апулія та Калабрія»: через Середземне море та через Туреччину до Греції – через Середземне море до Італії – Франція – Великобританія; «Західний Середземноморський маршрут»: через Середземне море до Іспанії – Франція – Великобританія; «Західний Африканський маршрут»: Атлантичним океаном до Канарських іспанських островів; «Північний маршрут»: Росія – Норвегія [91, с. 5, 6].

Все це обумовлює надзвичайну актуальність вивчення, аналізу та дослідження правового регулювання розвитку міграційного контролю в європейських країнах, які входять до країн-членів ЄС.

Загалом імміграційна політика Європейського Союзу базується переважно на обмежувальних та контрольних заходах, тому питання правового регулювання міграційного контролю залишаються одними із найактуальніших протягом багатьох десятиліть поспіль. Проблема міграційного контролю пов'язана та включає в себе багато інших дрібніших питань, які напряду впливають та до певної міри визначають зміст та ефективність міграційного контролю. Так, мова йде про як контроль за пересуванням та візову політику, питання безпеки та правове регулювання надання притулку, інтеграцію іммігрантів та реалізацію соціальних прав громадян та жителів країн-ЄС, а також управління культурним різноманіттям.

Регулювання міграції та здійснення міграційного контролю в країнах Європи фактично почалося після початку Першої світової війни. Здійснюючи регулювання міграційних процесів, окремі держави намагалися та продовжують намагатися обмежити або провести стимулювання приїзду

певних груп іммігрантів-іноземців, а також визначити умови, які повинні бути виконані у таких випадках. Однак, міграційне регулювання в сучасний період визначається зростаючою кількістю числа переважно трудових іммігрантів, зміною політичної ситуації, піднесенням держави добробуту і бажанням держав обмежити доступ до нових благ, створених державною системою соціального забезпечення власним громадянам [23].

Через те, що імміграційне законодавство окремої країни не призводило до результатів, на досягнення яких воно було прийнято, а окремо взята держава може не вдаватися до належної реалізації законодавства, забезпечення належного примусу чи здійснення фінансування, то для поступального економічного розвитку європейських країн життєво важливим стало забезпечити спільну злагоджену керовану легальну імміграцію. Країнами-членами Європейського Союзу було здійснено певні кроки для вироблення спільної міграційної політики, а одним зі способів об'єднання зусиль стало посилення контролю на кордонах країн Європейського Союзу та їх захисту.

В той же час зміст нормативних актів, прийнятих уже в рамках Європейського союзу, демонструє, що процес європейської інтеграції пов'язаний з розробкою обмежувальної міграційної політики. Хоча зміст актів у різні періоди існування ЄС відрізнявся та продовжує змінюватися, як результат впливів суспільних та політичних факторів, перехід до більш суворого імміграційного контролю в Європі супроводжували систематизовані імміграційні правила [7] та заходи контролю за імміграцією, впровадження обмежувальних систем квот за ознакою національного походження.

У наукових дослідженнях при розкритті питання етапів розвитку міграції, міграційних відносин та правового регулювання міграційного контролю виділяють, як правило їх чотири основні етапи. Перший етап традиційно виділяють після закінчення Другої світової війни, що характеризувався масовим переселенням осіб, які постраждали від війни, до країн Західної Європи. Це переселення спостерігалось всередині європейського континенту і основними мігрантами були європейці, які переселялися на території, які

менше постраждали від воєнних дій. Початок другої хвилі міграції та відповідно розвитку відносин розпочався в 60-х роках минулого століття і був пов'язаний із тим, що в Європі спостерігалось економічне зростання, внаслідок чого зріс попит на робочу силу. Протягом третьої хвилі міграції (середина 70-х – кінець 80-х років минулого століття) спостерігалось зниження попиту на працівників низької кваліфікації внаслідок технологічної революції, яка відбувалася в цей період. Міграційні хвилі відбувалися як з менш розвинутих європейських країн у більш розвинуті, так і з країн Сходу та Північної Африки. І остання, четверта хвиля міграції була пов'язана із розпадом Радянського Союзу та збройними конфліктами в Югославії, коли в Європі спостерігався попит як на низько-, так і на висококваліфіковану робочу силу [94, с.38].

В той же час, така періодизація відображає в більшій мірі політичні віхи розвитку міграційного регулювання та не є довершеною. Не применшуючи значення розпаду Радянського Союзу для розвитку регулювання міграційного контролю країн Європи, варто відмітити, що такий розпад став причиною сильних побоювань масової хвилі міграції до Європи з колишніх радянських республік, хоча насправді такого не відбувалося [14]. Крім того, наведена періодизація не враховує час останнього десятиліття – періоду активного формування спільного міграційного законодавства країн ЄС. Тому пропонуємо наступну класифікацію, що виділяє так само чотири, але відмінні етапи генези правового регулювання міграційного контролю у Європейському співтоваристві.

1) з початку формування Європейського співтовариства і до кінця 60-х років XX ст. - відсутність актуальності у питанні правого регулювання міграційного контролю в рамках Співтовариства;

2) кін. 60-х – 70-ті рр. XX ст. – акцентування на економіко-соціальних питаннях міграції у ЄС;

3) 80 рр. XX ст. – нульові роки XI ст. – перенесення питання міграції із економіко-соціальної сфери до сфери політики;

4) починаючи з 10-х років XI століття – нові виклики для міграційної політики та правового регулювання країн Європи.

На першому етапі формування Європейського співтовариства міграційна політика не становила актуальності у правовому регулюванні. Ні питання вільного руху людей у розвитку внутрішнього ринку, ні переміщення працівників з держав не членів актуальними не вважалися. Тому Паризька угода про створення Європейського Співтовариства вугілля та сталі, прийнята у 1952 році, тільки в загальних рисах торкалася питання гарантій свободи пересування робочої сили. Аналогічний підхід прослідковувався і у двох Римських договорах, на основі яких було сформовано Європейське економічне співтовариство та Європейське співтовариство з атомної енергії.

Початок *другого етапу* пов'язаний із прийняттям у 1968 році Регламенту ЄЕС № 1612/68 «Про свободу пересування працівників в рамках співтовариства» [22]. Прийняття цього документу пов'язане з тим, що імміграція до Європейських країн все більше викликала занепокоєння через ріст іммігрантського населення. Відповідно відбувся перехід від вседозволеної імміграційної політики до орієнтованої на контроль обмежувальної політики окремих держав [17, с. 757]. Разом із тим, іммігранти виконували важливу економічну функцію – заповнювали недостатність дешевої та мобільної робочої сили у країнах Західної Європи. Деякі країни, такі як Франція, Німеччина, Нідерланди, проводили навіть сприяючу політику по залученню трудових мігрантів. Тому запровадження обмежувальних режимів повинне було супроводжуватися становленням стимулювань до мобільності та гнучкості трудової міграції всередині європейського утворення. Саме таку ціль мав на меті досягти прийнятий Регламент. А загалом він переслідував ціль правильного врегулювання процесів міграції, а не боротьби з ними.

Цей регламент передбачає скасування будь-якої дискримінації за ознакою національної приналежності між працівниками держав-членів щодо зайнятості, оплати праці та інших умов праці та зайнятості. Так, у відповідності до положень регламенту будь-який громадянин держави-члена, незалежно від

місця його проживання має право на працевлаштування і на території іншої держави-члена. Він, зокрема, має право займатися діяльністю на тих умовах та з тим же пріоритетом, що і громадяни цієї держави. Для цього регламент передбачає, що «свобода пересування становить основне право працівників та їхніх сімей», а правом слід користуватися без дискримінації. Для реалізації принципу свободи пересування, регламент вимагає, щоб рівне ставлення між іноземними громадянами та громадянами відповідної держави-члена забезпечувалося фактично та законодавчо стосовно всіх питань, що стосуються фактичного здійснення діяльності як зайнятих осіб та права на житло».

Нарешті, завдяки дуже інноваційному положенню, працівники отримують право возз'єднуватися зі своїми родинами під час роботи далеко від дому. Таке право базується на необхідності забезпечити повну інтеграцію працівника та його родини у приймаючу країну [15, с. 128]. Прагнучи допомогти працівникам інтегруватися в приймаючу країну, регламент передбачає, що члени сім'ї працівника, незалежно від їх громадянства, повинні мати право проживати з працівником у державі-члені. Це положення доповнено статтею 11 регламенту, який надає таким членам сім'ї право працювати в державі-члені, навіть якщо вони є громадянами держави, яка не є членом сім'ї. Більше того, інтеграція сім'ї громадянина держави-члена забезпечується також і допуском до загальноосвітнього, учнівського та професійно-технічного навчання дітей працівників на тих самих умовах, що забезпечено для громадяни цієї держави, якщо такі діти проживають на її території. Положення статті 14 Регламенту передбачає, що держави-члени повинні заохочувати таких дітей відвідувати ці заняття та створювати для цього усі найкращі можливі умови.

В той же час, держава-член може тимчасово призупинити вільний рух іноземних працівників до держави. Якщо держава-член зазнає або передбачить порушення на її ринку праці, «які можуть серйозно загрожувати рівню життя або рівню зайнятості в певному регіоні чи професії» [22], така держава зобов'язана повідомити Комісію та інші держави-члени про відповідні факти. Відповідно, Комісія повинна розглянути повідомлення та надати висновки. У

той же час, цей регламент забороняє державі-члену приймати закони чи інші нормативні акти або здійснювати адміністративну практику, які пред'являють додаткові вимоги та необґрунтовані обмеження для приїжджих працівників та їхніх сімей.

Тут принагідно слід навести аналогічне до аналізованих положення Угоди про асоціацію, що було підписано з Україною. Так, у відповідності до статті 17 цієї Угоди ставлення до працівників, які є громадянами України та які законно працевлаштовані на території держави-члена, має бути вільним від будь-якої дискримінації на підставі громадянства стосовно умов праці, винагороди або звільнення порівняно з громадянами цієї держави-члена. Натомість Україна так само відповідно до законів, умов та процедур, що застосовуються на її території, повинна забезпечити аналогічне ставлення до працівників, які є громадянами держави-члена та на законних підставах працевлаштовані на її території.

Загалом, аналізований період характеризується тим, що найбільш актуальним стало питання ліквідації будь-якої дискримінаційної політики, заснованої на національності в межах Співтовариства. Хоча конфлікти між політикою недискримінації ЄС та обмежувальною політикою кожної окремої держави-члена виникали та продовжували виникати в майбутньому, оскільки обмеження на свободу пересування працівників всередині Співтовариства не були скасовані водночас.

Так, наприклад, права, закріплені Регламентом, стали предметом розгляду в Європейському суді справедливості. Так, у справі *Commission v. French Republic* [5] 1986 року визначено, що Французький кодекс охорони здоров'я зобов'язував лікарів та стоматологів реєструватися у відповідному реєстрі. Однак, можна було зареєструватися лише в одному місці – за місцем роботи. Крім того, Французький кодекс забороняв лікарям реєструватися в іншій державі після реєстрації у Французькому медичному товаристві. Доцільність таких обмежень обґрунтовувалася урядом Франції необхідністю дотримувалися етичних зобов'язань Франції практикуючими лікарями. Комісія ж стояла на

позиції, що це не є переконливою причиною загальних заборон, які могли б виправдати таке порушення принципу недискримінації та рівного ставлення.

У цій справі Європейський суд погодився з французьким урядом щодо необхідності дотримання етичних правил, що регулюють медичну сферу, тим не менш, дійшов висновку, що принцип недискримінації передбачає скасування вимог реєстрації через неправомірне обмеження свободи пересування та права працівників на рівне поводження. Рішення базувалося на визначеному статтею 3 регламенту принципі рівного поводження, де забороняється приймати будь-які закони, нормативні акти чи застосовувати адміністративні практики державами-членами, які «обмежують працевлаштування та право іноземних громадян на працевлаштування, або встановлюють іноземним громадянам умови, що не застосовуються щодо власних громадян» [22]. Ця сама стаття також забороняє прийняття будь-яких законів, постанов чи здійснення адміністративної практики, які хоча і застосовуються незалежно від національності, але їх винятковою чи основною метою чи дією є утримання громадян інших держав-членів від пропонованої роботи.

Невирішеним у регламенті залишилося питання, чи користується подружжя або дитина працівника-мігранта тими самими правилами щодо доступу до професії, що й громадяни приймаючої країни-члена. Відповідь на це питання було дано в рішенні Європейського суду у справі *Gill v. Regierungspriisident* [10] теж у 1986 році.

Заявником у цій справі був лікар-кіпріот, який одружився громадянкою Британії, подав заяву на отримання постійного дозволу на практику медицини в Німеччині. Не дивлячись на те, що заявник відповідав усім встановленим умовам для отримання такої ліцензії, йому було відмовлено у її наданні. Тогочасне німецьке законодавство врегульовувало, що лише німецькі громадяни, громадяни інших держав-членів та особи без громадянства мали право на отримання ліцензії при виконанні всіх інших встановлених умов. Громадяни третіх держав могли отримати лише тимчасовий дозвіл у разі прийняття рішення компетентним відомством.

У рішенні по справі суд визначив, що оскільки Рада, Комісія та Європейський суд повинні сприяти повноцінній інтеграції працівника та його родини у приймаючу країну, то у даному випадку для подружжя працівника повинні застосовуватися ті самі правила щодо доступу до професії, як і до громадян приймаючої країни, незалежно від типу роботи. Отже, позивач міг, посилаючись на статтю 3 регламенту, подавати заяву про отримання постійного дозволу на медичну практику в Німеччині.

Ще одне положення регламенту, яке вимагало судового тлумачення, було визначення змісту поняття «соціальна перевага», у зв'язку із тим, що стаття 7 цього регламенту передбачає, що працівник, який є громадянином держави-члена на території іншої держави-члена, «користується тими ж соціальними та податковими перевагами, що і національні працівники». Європейський суд визнав, що термін «соціальні переваги» охоплює всі переваги, які, як правило, надаються національним працівникам в силу лише факту їх проживання на національній території [26; 19].

На третьому етапі, який умовно виділений у цій статті, відбулося перенесення питання міграції із економіко-соціальної сфери (конкуренція, соціальне забезпечення працівників, воз'єднання сімей заради формування інтегрованого ринку товарів та праці) до сфери політики.

Важливим фактором політизації питання міграції стало те, що інститут притулку в реальності все частіше використовувався для цілей імміграції. Притулок почав дедалі частіше використовуватися як альтернативний шлях економічної імміграції до країн ЄС [17, с. 755], через що часто став пов'язуватися із нелегальною міграцією. Навіть на офіційній сторінці Єврокомісії серед цілей, які переслідує Eurodac, визначено, що така система дозволяє правоохоронним органам держав-членів порівнювати відбитки пальців, пов'язані з розслідуванням кримінальних справ, та ті, які містяться в EURODAC [18], з метою запобігання, виявлення та розслідування серйозних злочинів та тероризму та при суворо контрольованих обставинах та конкретних гарантіях.

Важливим фактором цього періоду стала міждержавна співпраця європейських країн у рамках Спеціальної групи з питань імміграції (Треві) та Шенгенської групи, а також з функціональними організаціями, такими як поліція.

Назва Спеціальної групи з питань імміграції «Треві» походить від аббревіатури «terrorism, radicalism, extremism and international violence» (Trevi) [1]. Її діяльність не є частиною процесу євроінтеграції, однак вона структурувала розвиток міграційної політики в межах країн ЄС. Група "Треві" була створена в 1976 році 12 державами ЄС з метою боротьби з тероризмом та координації діяльності правоохоронних органів. Її робота ґрунтується на міжурядовій співпраці між державами та залучає основні інституції Співтовариства - Європейську Комісію та Європейський Парламент. Треві працювала на трьох рівнях: Міністерському (через засідання міністрів внутрішніх справ країн-учасників), Групи вищих посадових осіб самої організації «Треві» та робочих групах, до яких входили посадові особи Міністерств внутрішніх справ, поліції та Служб безпеки. Результатом роботи «Треві» стало створення продуктивних взаємозв'язків між службами та агентствами поліції, митниці та міграції країн Співтовариства, розроблення проекту Європейської інформаційної системи (ЄІС) та Європейського підрозділу розслідування про розвідки з питань наркотиків (перший прототип Європолу). У грудні 1991 року в Маастріхті було домовлено про створення наступника «Треві» - Європол, існування якого передбачено також у Маастрихтському договорі.

В цей період також була укладена Шенгенська угода (1985) про вільний перетин кордонів між країнами-учасницями та скасування прикордонного контролю.

Загалом питання міграції, притулку та біженців стали частиною Третього стовпа (в контексті питань правосуддя та внутрішніх справ), на яких згідно з Маастрихтським договором (1993 рік) базується інтеграція країн ЄС. В 90-х роках виникло невдоволення міжурядовим підходом Третього стовпа та

висувалися пропозиції переміщення питань, пов'язаних з міграцією, від третього до першого стовпа. І як наслідок у Амстердамському договорі (1999 р.) розділи Третього стовпа, що стосуються імміграції, притулку та біженців, були комунітаризовані [17, с. 756].

У 2006 році Регламентом Європейського парламенту та Ради було затверджено Кодекс Співтовариства про правила, що регулюють переміщення осіб через кордон (Шенгенський кодекс кордонів) [20]. Оскільки його положення врегульовують прикордонний контроль на зовнішніх кордонах, то він стосується встановлення «спільного корпусу» законодавства, зокрема через консолідацію та розвиток *acquis*, що є одним з фундаментальних складових загальної політики щодо управління зовнішніми кордонами.

Даний кодекс визначає умови та порядок перетину кордону громадянами третіх країн, контроль на кордоні та прикордонний контроль. В той же час, регулятивна дія кодексу не поширюється провадження, щодо притягнення до кримінальної чи адміністративної відповідальності, що здійснюється за національним законодавством.

Для кращої імплементації положень Шенгенського кодексу у 2008 році було затверджено Регламент № 767/2008 [21] та створено Візову інформаційну систему, що надає можливості країнам-членам оперативно здійснювати обмін інформацією щодо короткотермінових віз. Основною метою цієї системи є поліпшення впровадження спільної візової політики через спрощення обміну даними між державами-членами, сприяння перевіркам на пунктах перетину зовнішніх кордонів і на території держав-членів, ідентифікації будь-якої особи та сприяння боротьбі з шахрайством.

Для тих громадян третіх країн, які не мають або які більше не виконують умови для в'їзду, перебування або проживання в країні, держави-члени закріпили чіткі та прозорі правила повернення як необхідний елемент керованої міграційної політики. З цією ціллю була прийнята директива про спільні стандарти та процедури повернення нелегальних мігрантів [8], що врегульовує як порядок добровільного повернення, так і примусового.

Так, Рішення про повернення передбачає загальний період для добровільного від'їзду від семи до тридцяти днів. Однак, якщо особа становить ризик для державної політики, державної безпеки або національної безпеки, держави-члени можуть утримуватися від надання періоду для добровільного від'їзду, або можуть надати термін, менший ніж сім днів. Примусове повернення застосовується, якщо не встановлено часу для добровільного від'їзду або якщо зобов'язання повернення не було дотримано протягом періоду для добровільного виїзду. Заходи примусового видворення використовуються в крайньому випадку та мають бути пропорційними і не повинні перевищувати розумної сили відповідно до основних прав і з повагою до гідності та фізичної цілісності громадянина третьої країни.

Рішення про повернення і рішення про заборону в'їзду видаються в письмовій формі, містять факти і норми, а також відомості про наявні засоби правового захисту. Це дає можливість громадянину третьої країни скористатися ефективним засобом оскарження в компетентний судовий або адміністративний орган. Держави-члени повинні забезпечити необхідну юридичну допомогу або представництво за запитом безкоштовно.

Також поряд із створенням згаданих інституцій на рівні Євросоюзу було прийнято кілька директив, покликаних: врегульовувати діяльність перевізників та накладати санкції на тих, які нелегально транспортують біженців на територію Європи, а також контролювати аероперевізників стосовно їх зобов'язання надавати інформацію про пасажирів [95].

Четвертий етап розвитку правового регулювання міграційного контролю в Європейському Співтоваристві розпочався у 10-х роках ХІ століття з нових викликів, які постали, та усвідомлення недостатності адміністративної спроможності держав-членів ЄС.

У 2011 році було реформоване Європейське агентство з управління оперативним співробітництвом на зовнішньому кордоні (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union FRONTEX), утворене ще 2004 року. Не дивлячись

на те, що відповідальність за контроль та нагляд за зовнішніми кордонами покладається на держави-члени, цей орган уповноважений сприяти підвищенню ефективності застосування існуючих та майбутніх заходів ЄС щодо управління зовнішніми кордонами, зокрема Шенгенській угоді, закріпленій Регламентом (ЄС) № 562/2006 (17). Агентство забезпечує координацію дій держав-членів на зовнішньому кордоні, проводить навчання персоналу, аналізує ризики та прогнозує міграційної ситуації, здійснює розподіл ресурсів і надання допомоги країнам-членам, що стикаються з масовим прибуттям нелегальних мігрантів, тим самим сприяючи ефективному, високому та рівномірному рівню контролю за особами та нагляду за зовнішніми кордонами держав-членів. Агентство також надає Комісії та державам-членам необхідну технічну підтримку та забезпечує обмін досвідом у сфері управління зовнішніми кордонами та сприяє солідарності між державами-членами, особливо тими, що стикаються з конкретним та непропорційним тиском. Воно виконує свої завдання у відповідності до законодавства ЄС, включаючи Хартію основних прав Європейського Союзу, відповідне міжнародне право, включаючи Конвенцію про статус біженців, підписану в Женеві 28 липня 1951 року, зобов'язання, пов'язані з доступом до міжнародного захисту, зокрема принцип невидвернення тощо [25].

Не дивлячись на намагання країн консолідовано вирішувати питання міграції та належним чином забезпечувати міграційний контроль, на європейському континенті саме це питання не тільки не перестає бути актуальним, воно з кожним роком набуває нової гостроти. Виявилось, що європейські інституції неспроможні комплексно та ефективно вирішити проблеми некерованих міграційних потоків.

З приводу причин такої ситуації, що складається, виділяють відверті прорахунки європейської політики контролю на кордонах, такі як:

- демократичні та гуманні правила поводження із нелегальними мігрантами;

- переважаючий "гуманітарний" підхід – як до біженців та шукачів притулку, а не "поліцейський" – як до нелегальних мігрантів;
- відносна прозорість внутрішніх кордонів європейських країн;
- низька ефективність та фактичний провал морських операцій ЄС, спрямованих на захист південних кордонів Європи: військової операції ЄС з протидії нелегальної міграції у Середземному морі [37, с. 30].

До подібної думки дійшли також інші дослідники, що встановлюють, що основні причини труднощів лежать у трьох сферах: слабка адміністративна спроможність держави; сильна ідеологічна прихильність до ліберальних цінностей, що виступають проти більш вузьких національних інтересів; дипломатичні бар'єри для вигнання небажаних іноземців [23].

Наглядним прикладом існування проблем у цій сфері стала міграційна криза 2014–2015 років, коли біженці масово та неконтрольовано припливали до країн південної Європи, переважно Греції та Італії, що часто супроводжувалося трагічними наслідками на морі. Прибуття до Європи великої кількості переселенців з близькосхідних регіонів з метою отримання притулку та постійного проживання в наступному, призводить до перенасичення ними значної території європейського континенту та викликає негативну реакцію мешканців європейських країн-реципієнтів. Крім того, значна кількість біженців, які перетинають європейські кордони, намагаючись отримати доступ до користування благами західної цивілізації, не сприймають, або навіть вороже налаштовані до європейського населення та європейських цінностей. Варто погодитися, що все це є потенційною загрозою безпеці та правопорядку мешканцям Європейського Союзу, що в недалекому майбутньому ризикує перерости в реальне протистояння між східною та західною цивілізацією [94, с. 40].

Як відповідь таким новітнім викликам у квітні 2015 року Європейський Союз прийняв план дій щодо швидких та рішучих заходів у відповідь на людські трагедії в Середземному морі [12]. Ця програма в першу чергу зосереджена на прийнятті рішень, які спрямовані на коротко- та

середньострокову перспективу. В той же час, як відмічено у документі, для вирішення цих питань в ефективній і стійкій довгостроковій перспективі європейське співробітництво в області міграції повинне йти далі. Комісія повинна розпочати паралельні роздуми щодо наступних питань:

1) завершення спільної європейської системи притулку: договори ЄС передбачають упровадження спільної європейської системи притулку, що діяла б на всій території Союзу, включаючи такі питання, як спільний кодекс про надання притулку та взаємне визнання рішень про надання притулку;

2) спільне управління європейським кордоном: розширення масштабів дій на Середземномор'ї, новий підхід до функцій берегової охорони в ЄС та перехід до європейської берегової охорони;

3) нова модель легальної міграції: не дивлячись на те, що угоди ЄС залишають остаточне рішення щодо допуску економічних мігрантів до держав-членів самим державам, проте комісія буде розглядати можливість разом з державами-членами впровадження «системи виявлення інтересів». Планується, що ця система включатиме початковий відбір разом із роботодавцями потенційних мігрантів, а власне міграція відбуватиметься після того, як мігрант запропонував роботу. Це дозволить створити «загальноєвропейський пул» кваліфікованих мігрантів, доступних як для роботодавців, так і для органів держав-членів, але фактичний відбір та дозвільна процедура залишається національною у відповідності до потреб ринку праці держави-члена.

Конкретні заходи з впровадження наведених планів включалися у спеціальні імплементаційні пакети, перший з яких – від 27 травня 2015 р. – передбачав потроєння обсягів фінансування операцій на морі, забезпечення процедур реєстрації мігрантів і зняття відбитків пальців [81, с. 164].

У другому імплементаційному пакеті йшлося про переселення 120 тисяч біженців та шукачів притулку з Греції та Італії згідно з визначеними квотами між країнами-членами. Розподіл відбувався виходячи з критеріїв чисельності населення, величини ВВП, кількості раніше поданих клопотань про притулок, рівня безробіття. План щодо розподілу мігрантів був погоджений Радою ЄС на

рівні міністрів внутрішніх справ та викликав найбільше дискусій. Незгода окремих країн на сьогоднішній день перейшла з політичних дискусій у площину судових розглядів, коли Угорщини та Словаччини звернулися до Європейського суду щодо скасування рішення щодо мігрантських квот, через те, що воно було ухвалене із порушеннями.

Третій імплементаційний пакет – від 15 грудня 2015 р. – стосувався створення європейських прикордонних сил та берегової охорони.

Міграційна криза 2014–2015 років, коли біженці масово та неконтрольовано припливали до країн південної Європи, стало поштовхом до прийняття плану дій щодо швидких та рішучих заходів у відповідь на людські трагедії в Середземному морі. Так, накреслені питання, які мають бути вирішені у найближчому майбутньому: 1) завершення спільної європейської системи притулку; 2) спільне управління європейським кордоном; 3) формування нової моделі легальної міграції.

У зв'язку із загостренням міграційної ситуації у листопаді 2015 року була оприлюднена переглянута політика сусідства (Review of the European Neighbourhood Policy), що встановлює нові рамки відносин ЄС із країнами-сусідами. Вона стала включати безпекові інструменти, серед яких боротьба з міграцією та її причинами. Зокрема, документом встановлено, що недавня криза з біженцями, усунення першопричин нерегулярної міграції та вимушене переміщення є центральним питанням для стабілізації відносин сусідства. Для усунення нерегулярної міграції ЄС буде співпрацювати з країнами-сусідами для виявлення її першопричин як стосовно своїх громадян, так і тих, хто транзитом проходить через такі країни. Європейський Союз буде працювати над тим, щоб повернути тих, хто не мав права або більше не має права бути в ЄС, в тому числі шляхом укладення та виконання угод про реадмісію та добровільних схем повернення. Таким чином, надаючи реадмісії центральне місце у всіх діалогах із країнами походження та транзиту нелегальних мігрантів, ЄС повинне посилити зусилля щодо розробки національних та регіональних стратегій вирішення проблем, пов'язаних з контрабандою мігрантів та створення

комплексних стандартів управління кордонами, працюючи з відповідними агенціями ЄС [24].

Новозатверджений огляд європейської політики сусідства також, як і попередній, зберігає акценти на роботі з обміну інформацією, по адміністративному та оперативно-технічному співробітництву, що може реалізовуватися через проведення тренінгів, досліджень, проектів з нарощування потенціалу та пілотних проектів із країнами-партнерами, зокрема, через відповідні Агентства ЄС, включаючи FRONTEX та EUROPOL, про які вже йшлося вище.

Беручи до уваги невдачі міграційної політики 2014-2015 років Єврокомісія своїм черговим посланням у квітні 2016 р. започаткувала дискусію щодо реформи інституту притулку та міграційної політики загалом. Пріоритетами такого реформування є:

а) Створення стійкої та справедливої системи визначення відповідальної держави-члена для шукачів притулку. Для цього є необхідною адаптація загальноєвропейської системи притулку для великої кількості шукачів такого притулку і біженців через конкретні пункти в'їзду та забезпечення високого ступеню солідарності та справедливого розподілу відповідальності між державами-членами.

б) Посилення системи «Eurodac», яка є централізованою базою даних ЄС щодо відбитків пальців тих, які подають заяву про надання притулку, незалежно від того, де вони знаходяться в ЄС та яка держава надає притулок.

в) Досягнення більшої конвергенції в системі притулку, щоб забезпечити більш рівне ставлення в усьому ЄС і зменшити невинуваті наміри приїхати до ЄС. Для цього Комісія пропонує новий Регламент, що встановлює єдиний загальний порядок надання притулку в ЄС та заміну Директиви про процедуру надання притулку.

г) Запобігання вторинним переміщенням в межах ЄС, щоб функціонування механізму надання притулку не порушувалося зловживаннями, а нерегулярні переміщення до інших держав-членів санкціонувати.

Таким чином, країни Європейського Союзу перебувають на четвертому із визначених етапів розвитку правового регулювання міграційного контролю, який розпочався, але ще не завершився розв'язанням тих проблем та викликів, які постали перед країнами-учасниками та вимагають консолідації зусиль країн-членів Європейського Союзу для правового врегулювання у сфері міграції, здійснення міграційного контролю та запобіганню зловживань у процесі надання притулку та статусу біженців.

Висновки до розділу 3

Правове регулювання міграційного контролю у Європейському співтоваристві проходило у чотири етапи.

1) з початку формування Європейського співтовариства і до кінця 60-х років ХХ ст., в час, коли була відсутня актуальність у питанні правового регулювання міграційного контролю в рамках Співтовариства.

2) з кінця 60-х років по 70-ті роки ХХ ст. другий етап пов'язаний із прийняттям та дією Регламенту ЄЕС «Про свободу пересування працівників в рамках співтовариства» та переходом від вседозволеної імміграційної політики до орієнтованої на контроль обмежувальної політики окремих держав із запровадженням стимулювань до мобільності та гнучкості трудової міграції всередині європейського утворення. Цей період характеризується тим, що найбільш актуальним стало питання ліквідації будь-якої дискримінаційної політики, заснованої на національності в межах Співтовариства.

3) 80 років ХХ ст. по нульові роки ХІ ст. – третій період, що характеризується перенесенням питання міграції із економіко-соціальної сфери до сфери політики та міждержавною співпрацею європейських країн у рамках Спеціальної групи з питань імміграції (Треві) та Шенгенської групи, а також з функціональними організаціями, такими як Агентства ЄС, FRONTEX та EUROPOL.

4) починаючи з 10-х років XI століття нові виклики для міграційної політики та правового регулювання країн Європи зумовили перехід до наступного етапу розвитку правового регулювання міграційного контролю. Прийняття переглянутої політики сусідства (Review of the European Neighbourhood Policy), посилення системи «Eurodac», яка є централізованою базою даних ЄС щодо відбитків пальців тих, які подають заяву про надання притулку, спільне управління європейським кордоном та запровадження нової моделі легальної міграції – це ті заходи, які є ключовими на цьому етапі.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення і здійснено вирішення наукового завдання, що полягає у з'ясуванні сутності та виявленні і узагальненні характерних особливостей правового регулювання міграційного контролю з формулюванням положень щодо удосконалення законодавства у відповідній сфері. Основний науковий здобуток полягає в наступних положеннях:

1. Методологічною основою даного дисертаційного дослідження стали позиції, щодо того, що контрольна діяльність включає тільки фактовстановлюючу та оціночну складові та не передбачає застосування заходів примусу чи заохочення, а також те, що велика кількість повноважень владних суб'єктів де-факто спрямовані на здійснення контрольної функції, хоча у нормативних актах контроль не завжди прямо називається, а там, де і вживається, то не пояснюється.

2. Під принципами міграційного контролю розуміються вихідні ідеї та положення, які лежать в основі здійснення контрольної діяльності та діють незалежно від того, чи знайшли своє відображення у нормативному акті, чи ні. При визначенні принципів міграційного контролю вихідними положеннями є принципи Лімської декларації керівних принципів контролю, в той же час деякі положення означеної декларації є радше стандартами контролю, а не принципами, зокрема, положення щодо забезпеченості контролюючого суб'єкта фінансовими засобами, конституційне врегулювання незалежності вищого контрольного органу та порядку його звітування тощо.

3. Перелік суб'єктів міграційного контролю є досить широким, все ж їх можна систематизувати у класифікаційну схему:

- Владні суб'єкти, що здійснюють повноваження міграційного контролю:

- суб'єкти, що здійснюють загальний контроль, в тому числі і у сфері міграції та формують правові основи міграційної політики держави (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України);

- суб'єкти, для яких міграційний контроль є одним із основних напрямків діяльності (Міністерство внутрішніх справ України, Державна міграційна служба України, Адміністрація державної прикордонної служби України);

- органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які здійснюють в межах своєї компетенції окремі повноваження щодо міграційного контролю (Служба безпеки України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство соціальної політики України, органи місцевого самоврядування).

- Приватні суб'єкти, зокрема, громадські об'єднання, роботодавці, засоби масової інформації, які здійснюють опосередкований контроль у сфері міграції.

4. Формування та використання бази даних Єдиного державного демографічного реєстру полегшує обробку даних, облік громадян, механізм міграційного контролю, в той же час введення індивідуального реєстраційного коду та біометричних даних може стати передумовою для системних порушень права особи на таємницю особистого і сімейного життя, права особи на невтручання в її особисте і сімейне життя, а також права на свободу пересування. У даному контексті важливими є законодавчі гарантії, що збережені персональні дані ефективно захищені від зловживань, що дані є релевантними та не надмірними щодо цілей, для яких вони зберігаються, та зберігаються у формі, яка дозволяє ідентифікувати суб'єктів даних не довше, ніж це потрібно для цілей, для яких ці дані зберігаються. Визначено, що легітимною метою збирання і обробки інформації не може бути сам факт обробки, обліку, накопичення інформації, а є, зокрема, ідентифікація особи для оформлення, видачі, обміну, вилучення та знищення документів.

5. Однією із проблем здійснення міграційного контролю в Україні є недосконалість порядку реєстрації громадян за місцем проживання, який не

відповідає потребі держави у контролі процесів переміщення населення та міграції всередині країни. На даний час підставою реєстрації є не факт проживання у житлі, а швидше наявність права на проживання у ньому, оскільки процедура реєстрації передбачає подання підтверджуючих документів такого права. Крім того, проживання громадян без реєстрації місця проживання є правопорушенням і тягне за собою настання адміністративної відповідальності, в той же час як проживання не за місцем реєстрації є правомірним. Це все зумовлює ситуацію, коли особи змушені реєструються не там, де вони фактично проживають, а там де можуть документально підтвердити право на проживання, що веде до накопичення у реєстрах територіальних громад інформації про місце проживання, яка не відповідає дійсності.

Вирішення даної проблеми бачиться через зміну самого принципу реєстрації з дозвільного на повідомний, коли громадянин тільки повідомляє відповідні органи про місце свого проживання. Єдиним випадком у законодавстві, коли реєстрація місця проживання відбувається повідомним способом є отримання статусу вимушено переміщеної особи, коли заявник декларує нову адресу, яка є його місцем проживання, без потреби надавати будь-які докази чи отримувати дозволи на проживання.

6. Іншою практичною проблемою, яка має знайти законодавче вирішення, є врегулювання реєстрації місця проживання осіб, що мають реєстрацію на тимчасово окупованих територіях Донецької чи Луганської областей, а також Криму, що є внутрішньо переміщеними особами, а також внутрішніми мігрантами, що мігрували до 2014 року, але місце реєстрації не змінили, а також студентів, що навчалися у вузах України та були зареєстровані на період навчання. Усі з перелічених категорій осіб мають проблеми у здійсненні реєстрації та у доступі до всіх адміністративних послуг, що надаються за місцем зареєстрованого проживання. Нормативне вирішення такої проблеми може полягати у створенні органу та врегулюванні механізму реєстрації місця проживання особи на тимчасово окупованій території, а також внесення

відомостей про місце проживання таких осіб до реєстру територіальної громади шляхом уніфікації процедури обліку внутрішньо переміщених осіб до процедури реєстрації місця проживання.

7. Міграційний контроль стосовно так званої транзитної міграції в Україні пов'язаний переважно із системою обмежень та заходів відповідальності за недотримання встановлених норм, у той же час більш важливим є забезпечення легального перебування іноземних громадян на території держави, належне правове врегулювання їх обліку. Натомість вітчизняна судова практика та рішення Європейського Суду з прав людини, що стосуються нашої держави, засвідчують про існуючі порушення у процедурі забезпечення з боку держави прав і свобод іноземців та осіб без громадянства, якими вони наділені відповідно до міжнародних стандартів і національного законодавства, знаходячись на території України.

8. Правове регулювання міграційного контролю у Європейському співтоваристві проходило у чотири етапи.

1) з початку формування Європейського співтовариства і до кінця 60-х років ХХ ст., в час, коли була відсутня актуальність у питанні правого регулювання міграційного контролю в рамках Співтовариства.

2) з кінця 60-х років по 70-ті роки ХХ ст. другий етап пов'язаний із прийняттям та дією Регламенту ЄЕС «Про свободу пересування працівників в рамках співтовариства» та переходом від вседозволеної імміграційної політики до орієнтованої на контроль обмежувальної політики окремих держав із запровадженням стимулювань до мобільності та гнучкості трудової міграції всередині європейського утворення. Цей період характеризується тим, що найбільш актуальним стало питання ліквідації будь-якої дискримінаційної політики, заснованої на національності в межах Співтовариства.

3) 80 років ХХ ст. по нульові роки ХІ ст. – третій період, що характеризується перенесенням питання міграції із економіко-соціальної сфери до сфери політики та міждержавною співпрацею європейських країн у рамках Спеціальної групи з питань імміграції (Треві) та Шенгенської групи, а також з

функціональними організаціями, такими як Агентства ЄС, FRONTEX та EUROPOL.

4) починаючи з 10-х років ХІ століття нові виклики для міграційної політики та правового регулювання країн Європи зумовили перехід до наступного етапу розвитку правового регулювання міграційного контролю. Прийняття переглянутої політики сусідства (Review of the European Neighbourhood Policy), посилення системи «Eurodac», яка є централізованою базою даних ЄС щодо відбитків пальців тих, які подають заяву про надання притулку, спільне управління європейським кордоном та запровадження нової моделі легальної міграції – це ті заходи, які є ключовими на цьому етапі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Bunyan T. Trevi, Europol and the European state. <https://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>
2. Case of Gardel v. France (Application no. 16428/05) judgment 17/12/2009. URL: <https://www.legal-tools.org/doc/315a62/pdf/>
3. Case of Gochev v. Bulgaria, Application no. 34383/03. 26 November 2009. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-95947>
4. Case of M.K. v. France (Application no. 19522/09) judgment 18/07/2013. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-119075%22%5D%7D>
5. Commission of the European Communities v French Republic. Case 96/85. Judgment of the Court of 30 April 1986. Failure of a Member State to fulfil its obligations - Freedom of establishment - Right of establishment as a doctor or dental practitioner
6. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualifications and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:en:HTML>
7. Council Regulation (EC). No 539/2001. 15 March, 2001
8. Directive 2008/115/EC on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.
9. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.
10. Emir Gul v. Regierungspräsident Dusseldorf. Case 131/85. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 7 May 1986. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Gelsenkirchen. Freedom of movement for persons. Position of worker's spouse.
11. Enlargement policy and the acquis in statistics. Eurostat. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Enlargement_policy_and_the_acquis_in_statistics.
12. European Agenda on Migration: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 13.5.2015.COM(2015) 240. URL: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

13. European Statistics Code of Practice. Eurostat. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS_32-11-955
14. Ferrero-Waldner B. The European Neighbourhood Policy: bringing our neighbours closer «Giving the neighbours a stake in the EU internal market», 10th Euro-Mediterranean Economic Transition Conference, Brussels. URL: [Speech/06/36//europa.eu/rapid/pressReleasesActin.do?reference=SPEECH/06346&format=HT](http://ec.europa.eu/rapid/pressReleasesActin.do?reference=SPEECH/06346&format=HT)
15. Fuster L. Jaime. Council Regulation 1612/68: A Significant Step in Promoting the Right of Freedom of Movement within the EEC. *Boston College International and Comparative Law Review*. Volume 11. Issue 1 Article 7.127-136
16. <https://dmsu.gov.ua/services/votes.html>
17. Huysmans J. The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*. December 2000. Vol. 38, No. 5. pp. 751-777
18. Identification of applicants (EURODAC). https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en
19. Kenneth Scrivner and Carol Cole v Centre public d'aide sociale de Chastre. Case 122/84. Judgment of the Court (Second Chamber) of 27 March 1985. Reference for a preliminary ruling: Tribunal du travail de Nivelles Belgium. Minimum means of subsistence Concept of social advantage or benefit.
20. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)
21. Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation).
22. Regulation 1612/68. On freedom of movement for workers within the Community. *Official Journal of the European Communities*. No L 257. 2 19.10.68
23. Regulation of migration. International experience. Edited by Anita Bocker, Kees Groenendijk, Tetty Havinga, Paul Minderhoud. Amsterdam, 1998. C. 86
24. Review of the European Neighbourhood Policy (ENP): Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 18.11.2015. Brussels
25. Regulation (EU) no 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011. Amending Council Regulation (EC) no 2007/2004 establishing a European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of the member states of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32011R1168>

26. Vera Hoesckx v Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, Kalmthout. Case 249/83. Judgment of the Court (Second Chamber) of 27 March 1985. Reference for a preliminary ruling: Arbeidsrechtbank Antwerpen Belgium. Minimum means of subsistence Concept of social advantage or benefit.

27. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право: підруч. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Виданичий дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

28. Адміністративне право України. Академічний курс: підручн. у 2-х томах. Т. 1. Загальна частина / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.; за ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с.

29. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Київ: Наукова думка, 2004. 300 с.

30. Андрійко О.Ф. Нова спрямованість державного контролю у демократичному суспільстві. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Наукова думка, 2007. 586с.

31. Анісімова М. Ф. Право на свободу передвижения и свободный выбор места жительства в Украине: история, современное состояние и перспективы развития: монографія. Запоріжжя: Дикое Поле, 2005. 208 с.

32. Аносєєнков А.А. До питання про забезпечення прав і свобод на пересування та вільний вибір місця проживання в Україні. *Проблеми становлення правової демократичної держави*. 2014. №3. С. 3-6.

33. Басанцов І. Теоретичні і методичні основи оцінки ефективності державного фінансового контролю. *Вісник СумДУ*, 2014. № 6(65). С. 149–155.

34. Бем М. В., Городиський І. М., Саттон Г., Родіоненко О. М. Захист персональних даних: правове регулювання та практичні аспекти: *науково-практичний посібник*. К.: К.І.С., 2015. 220 с.

35. Беницький О.М. Окремі питання вдосконалення міграційного законодавства. *Форум права*. 2010. №2. С. 35-39

36. Белєвцева В.В. Міграційний режим перебування іноземних громадян і осіб без громадянства на території України: стан і перспективи. *Інформація і право*. № 2(29). 2019. С. 167-171.

37. Бондарчук В.В. Європейська міграційна криза та стабільність ЄС. *Світове господарство і міжнародні економічні відносини*. Східна Європа : економіка, бізнес та управління. Випуск 2 (02). 2016. С.28-31.

38. Бортник Н., Єсімов С., Мороз Н. Міграційні процеси: поняття, сутність, сучасний стан. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 884. С. 64–71.

39. Василенко І. К. Протидія незаконній міграції населення країн Азії в Європу через територію України (організаційно-правовий аспект): *дис... канд. юрид. наук. спец. 12.00.07. Донецьк, 2007. 229 с.*
40. Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо обліку та реєстрації місця проживання громадян України на тимчасово окупованих територіях Донецької, Луганської областей та Автономної республіки Крим». № 8432 від 05.06.2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64152
41. Вітвицький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: *дис. на здобуття наук. ст. д.ю.н. Дніпро, 2016. 480 с.*
42. Ворона Д.М. Адміністративно-правові аспекти міграційної політики: *монографія. Запоріжжя: КПУ, 2014. 260 с.*
43. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: *монографія. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.*
44. Гарна-Іванова І. О. Принципи міграційного контролю в Україні. *Наше право. № 4, 2014. С. 90-95*
45. Гарна-Іванова І.О. Сутність та значення міграційного контролю в Україні. *Форум права. 2013. №1. С. 190-195*
46. Гарна-Іванова І.О. Форми та методи міграційного контролю в Україні. *Наше право № 5, 2014. С. 81-85*
47. Герич А. Й. Правове регулювання видачі та обліку документів, що посвідчують особу, у структурі міграційного контролю. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2019. № 39. С. 61-63*
48. Герич А.Й. Реєстрація місця проживання у структурі міграційного контролю в Україні. *Порівняльно-аналітичне право. 2019. №2. С. 108-110*
49. Голубка І.І. Право на свободу пересування: окремі теоретико-правові аспекти. *Порівняльно-аналітичне право. 2015. №5. С. 58-61*
50. Гусь А.В., Карабін Т.О., Ленгер Я.І., Менджул М.В., Савчин М.В., Сюсько М.М, Черевко П.П. Правовий режим публічного майна об'єднаних територіальних громад / за заг. ред. Я. В. Лазура. Ужгород: РІК-У, 2018. 212 с.
51. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014. № 523-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>*
52. Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції: *Постанова Кабінету Міністрів*

України від 04.03.2015. № 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-2015-%D0%BF>

53. Дрозд І. К., Шевчук В. О. Державний фінансовий контроль: *навч. посіб.* К.: ТОВ «Імекс-ЛТД», 2007. 304 с.

54. Дуднік І. Свобода пересування і право на вибір місця проживання. URL: <https://helsinki.org.ua/svoboda-peresuvannya-i-pravo-na-vybir-mistsya-prozhyvannya-i-dudnik/>

55. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948. Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 3103

56. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568с.

57. Зьолка В. Л. Охорона національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект): *монографія*. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. 672 с.

58. Кайзер М. Правовая защита и контроль. *Дайджест публичного права*. 1 (2016) URL: https://www.hjpl.de/05_2016/vol5.cfm

59. Карабін Т. О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування . *Форум права*. 2012. №І. С. 426-431 URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12ktoomc.pdf>

60. Карабін Т.О. Правовий режим публічного майна. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. №4. С. 229-232

61. Катроша Л. В. Види державного фінансового контролю. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*: Збірник наукових праць. Випуск 36. Суми, 2012. С. 194-199

62. Кашульська К.О. Актуальні проблеми контрольного провадження у міграційній сфері. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. Право. 2015. № 34. С. 91-97.

63. Кашульська К.О. Контрольне провадження в міграційній сфері: *дис. на здобуття наук. ст. к.ю.н.* 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2017. 196 с.

64. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України: *дис. ... канд. юрид. наук*. Київ. 2008. 209 с.

65. Коваль Л. В. Адміністративне право: *курс лекцій* . К. : ВЕНТУРІ, 1996. 208 с.

66. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. № 8073-Х

67. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
68. Коробочкіна Л. Л. Паспортний режим в Україні як вид адміністративно-правового режиму: *дис... канд. юрид. наук.* Одеса, 2016.
69. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. *On-line збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.* Вип. 1. 2007. URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
70. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. *On-line збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.* Вип. 1. 2007. С. 3. URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
71. Кузніченко С.О., Спаський А. С. Категорія «адміністративноправовий режим» у юридичній науці та законодавстві України. *Актуальні проблеми держави і права.* 2007. Вип. 35. С. 70–75.
72. Кур'янов В. В. Поляризація видів державного фінансового контролю на підґрунті предметної сфери суб'єктів контролю. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.* Серія «Економічна», Випуск 93, 2017. С. 77-90
73. Лазур Я.В., Карабін Т.О. Поняття внутрішньо переміщеної особи та основи її правового положення. *Права внутрішньо переміщених осіб: навчальний посібник.* Ужгород: РІК-У, 2017. 436 с. С. 8-13.
74. Лімська декларація керівних принципів контролю: декларація від 01.01.1977. Перу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001
75. Ліпкан В. Контрольне право як атрибутивний елемент української системи права. *Підприємництво, господарство і право.* 2010. №8. С.7-10.
76. Ліфінцев О. В. Адміністративно-правові засади контролю у сфері охорони здоров'я: *дис. на здобуття наук. ст. к.ю.н.* Дніро, 2016. 201 с.
77. Ловінська Л. Г. Організація бухгалтерського обліку та фінансового контролю в сучасних умовах господарювання в Україні: *монографія.* К. : НДФІ, 2006. 240 с.
78. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: *монографія.* К: НІСД, 2018. 472 с.
79. Маслова Я. І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні України. *Актуальні проблеми держави і права.* 2011. Вип. 62. С.70-77

80. Миколаєць А. П. Методологічні основи організації державного контролю в Україні. *Наукові праці. Державне управління*. Випуск 278. Том 290. С. 144-148
81. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія. К.: НІСД, 2018, 472 с.
82. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043
83. Мінка Т.П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ: *автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук* : 12.00.07 . Дніпропетровськ, 2011. 36 с.
84. Мота А. Ф. Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект: *дис ... д.ю.н.* 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Хмельницький, 2019. 519 с.
85. Мурза В.. Форми та методи державної контрольно-наглядової діяльності. *Публічне право*. 2013. №2(10). С.110-115.
86. Мупро затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016. № 281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF>
87. Мушак Н. Б. Спільна політика Європейського Союзу щодо надання захисту громадянам третіх країн. *Часопис Київського університету права*. 2015. №3. С.346-249
88. Настюк, В. Я. Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму: *монографія*. К: НКЦ, 2008, 245 с.
89. Новіков В.В. Внутривідомчий контроль як засіб забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : *дис. канд. юрид. наук*: 12.00.07. Харків., 2006. 201с.
90. Олексів О. Правові засади регулювання візових відносин між Україною та європейським союзом. *Вісник Львівського університету*. Серія міжнародні відносини. 2014. Випуск 36. Частина 2. С. 82–89
91. Оперативний звіт з моніторингу міграційних процесів (15–21 квіт. 2016 р.). Київ: Державна міграційна служба України. Контактний інформаційно-аналітичний центр з моніторингу міграційних процесів, 2015. 18 с. URL: http://dmsu.gov.ua/images/pro-dms/centr/zvit_vypusk_27.pdf.
92. Орехова І. С. Форми державного контролю у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 60. С. 535-542.
93. Пак Н.А. Міграційна складова відносин Європейського Союзу з країнами Близького Сходу, Середземноморського та Східного партнерства: *дис.. к. п. н.* Київ, 2019. 198 с.

94. Пак Н.А. Міграційна складова відносин Європейського Союзу з країнами Близького Сходу, Середземноморського та Східного партнерства: *дис. к. п. н.* Київ, 2019. 198 с.
95. Пак Н.А. Нелегальна міграція та контроль кордонів у європейському Союзі. *Міжнародні відносини*. Серія "Політичні науки". № 14 (2017).
96. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-правові питання: дис. канд. юрид. наук. К., 2003. 248 с.
97. Політика імміграції: аналіз процедур і законодавчі новели в Україні: *аналітична записка*. ГО «Європа без бар'єрів». URL: <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Polityka-immigratsiyi-analiz-protseduri-zakonodavchi-novely-v-Ukrayini.pdf>
98. Положення про громадську раду Державної міграційної служби: *Наказ ДМС від 04.12.2015.* 160. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/grom_rada/n_2015_160.pdf
99. Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства: *Указ Президента України від 27 червня 2006 року № 588/2006*
100. Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон: *Постанова Кабінету Міністрів України від 7.05.2014 р. № 152.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152-2014-%D0%BF>
101. Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень: *Указ Президента України від 27 червня 2006 року. № 588/2006.*
102. Порядок провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень: *Постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2002 р. № 1983* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1983-2002-%D0%BF>
103. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64825
104. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Наукова думка, 2007. 586с.
105. Права людини і закон "Про Єдиний державний демографічний реєстр": *петиція ГО «Християнська Україна»*. URL: https://www.petitions247.net/prava_reestr
106. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011. № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>

107. Про військовий обов'язок і військову службу: *Закон України* від 25.03.1992. № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>

108. Про внесення змін до деяких законів України щодо обліку та реєстрації місця проживання громадян України на тимчасово окупованих територіях Донецької, Луганської областей та Автономної республіки Крим: проекту Закону України від 05.06.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64152

109. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: *Закон України* від 10.12.2015. № 888-VIII

110. Про встановлення квоти імміграції на 2019 рік: *Розпорядження Кабінету Міністрів України* від 13.02.2019. № 114-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-2019-%D1%80>

111. Про громадянство України: *Закон України* від 18 січня 2001 р. № 2235-III. URL:

112. Про державний контроль за використанням та охороною земель: *Закон України* від 19.06.2003. № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15>

113. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: *Закон України* від 18.05.2017. № 2042-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19>

114. Про Державну прикордонну службу України : *Закон України* від 03 квітня 2003 р. № 661-IV . URL:

115. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: *Закон України* від 15.05.2003. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>

116. Про документи, що засвідчують особу і підтверджують громадянство України: Проект Закону від 13 травня 2011 р. № . URL: <http://www.rada.gov.ua>

117. Про доступ до публічної інформації: *Закон України* від 13.01.2011. № 2939-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

118. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: *Закон України* від 20.11.2012 № 5492-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>

119. Про єдиний державний демографічний реєстр та документи, що посвідчують особу: документ для обговорення. 12.11.2013 року. URL: https://pravo.org.ua/files/Adminposlugy/_____12_11_2013.pdf

120. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

121. Про затвердження зразка, технічного опису бланка та Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 25.04.2018. № 321. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2018-%D0%BF>

122. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення: *Розпорядження Кабінету Міністрів України* від 07.11.2014 № 1085-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80>

123. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 16.10.2014. № 533. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF>

124. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 20.08.2014. № 360 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>

125. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 28.10.2015. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>

126. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 16.10.2014. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>

127. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 17.06.2015. № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>

128. Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 15.02.2012. № 150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150-2012-%D0%BF>

129. Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів: *Наказ МВС України* від 22.11.2012 №1077. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z2109-12;>

130. Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених

осіб: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 22.09.2016. № 646. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF#n8>

131. Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 26.12.2002. № 1983. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1983-2002-%D0%BF>

132. Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру: *постанова Кабінету Міністрів України* від 02.03.2016. № 207. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-%D0%BF>

133. Про затвердження Тимчасового порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України: *наказ МВС України* від 06.06.2019. № 456. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0620-19>

134. Про захист персональних даних: *Закон України* від 01 червня 2010 р. . URL:

135. Про імміграцію: *Закон України* від 07.06.2001. № 2491-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>

136. Про інформацію: *Закон України* від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII . URL:

137. Про Кабінет Міністрів України: *Закон України* від 27.02.2014. № 794-VII. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

138. Про Концепцію державної міграційної політики: *Указ Президента України* від 30 травня 2011 р. № 622/2011 URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>

139. Про облік внутрішньо переміщених осіб: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 01.10.2014. № 509. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF#n9>

140. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 10.09.2014. № 442 . URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>

141. Про освіту: *Закон України* від 05.09.2017. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

142. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: *Закон України* від 05.04.2007. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>

143. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: *Закон України* від 21 січня 1994 № 3857-XII . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>

144. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: *Закон України* від 22.09.2011. № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

145. Про ратифікацію Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних стосовно органів нагляду та транскордонних потоків даних: *Закон України* від 06 липня 2010 р. № 2438-VI. URL:

146. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: *Закон України* від 11.12.2003 № 1382-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>

147. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: *проект Закону України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=64825&pf35401=468025>

148. Про Службу безпеки України: *Закон України* від 25.03.1992. № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>

149. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25 червня 2009 року. № 1/ URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_vasu_1_25-06-2009/

150. Про схвалення Концепції здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби: *Розпорядження Кабінету Міністрів України* від 23.12.2015. № 1411-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1411-2015-%D1%80>

151. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: *Розпорядження Кабінету Міністрів України* від 12.07.2017. № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>

152. Про утворення Державної міграційної служби України: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 24 червня 2009 р. № 643 URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/225801851>

153. Проблеми реєстрації місця проживання на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей. *Дайджест Донбас СОС*. URL: http://www.donbasssos.org/problemi_miscia_prozhivannia/

154. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо захисту житлових прав студентів: *Проект закону № 6142 від 27.02.2017*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61244
155. Протокол N 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї від 16.09.1963 №4. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_059
156. Реєстрація місця проживання: виклики для держави та наслідки для суспільства. К.: Аналітичний центр «CEDOS», 2017. 34 с.
157. Репетько О. О. Методологічні підходи до розмежування форм і методів фінансового контролю в теорії та практиці державного управління. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2010_1/txts/10roopdu.pdf.
158. Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право. Підручник. Університетський курс. Київ: КНТ, 2007. 640 с.
159. Рішення Конституційного Суду України (справа про приватизацію державного житлового фонду) від 28.09.2000 р. Офіційний вісник України. 2000. № 40. Ст. 1709.
160. Рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 року. N 15-рп/2001. Справа N 1-31/2001
161. Савченко С.С. Реєстраційні процедури в діяльності органів внутрішніх справ: *автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07*. Київ, 2012. 18 с.;
162. Свобода Є.Ю. Деякі аспекти правового регулювання дактилоскопічної реєстрації. *Вісник Академії адвокатури України*. 3(19). 2010. С. 148-153.
163. Семіног О. О. Забезпечення прав і свобод людини та громадянина у паспортно-візовому режимі України. *Форум права*. 2011. № 2. С. 816–821. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11coovru.pdf>
164. Система реєстрації місця проживання в Україні: її вплив на реалізацію прав та життєвих інтересів людини. Результати соціологічного дослідження: резюме дослідження. Кер. проекту Янкіна Людмила. 2019 рік. <https://cedos.org.ua/uk/articles/systema-reiestratsii-mistsia-prozhyvannia-v-ukraini-ii-vplyv-na-realizatsiiu-prav-ta-zhyttievvykh-interesiv-liudyny>
165. Словник української мови. У 10 т. / редкол. О.С. Мельничук (головний ред.) та ін. Т. 8. К. : Наукова думка, 1977. 927 с.
166. Словник української мови. У 11 т. Київ: Наук. думка, 1970. URL : <http://sum.in.ua/>

167. Соколова І. О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди: *дис... канд. юрид. наук*: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2011, 23 с.

168. Справа «Іванов проти України» (Заява N 15007/02): Європейський суд з прав людини. Справа від 07.12.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_136

169. Справа «Кебе та інші проти України»: Рішення Європейського суду з прав людини від 01.12.2017. 2552/12. Урядовий кур'єр. № 109 від 2017-06-15. С.12

170. Справа «Рисовський проти України» (Заява № 29979/04): Європейський суд з прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854

171. Справа № 2340/4673/18. Постанова Верховного Суду від 10.10.19. <https://ips.ligazakon.net/document/C010101>

172. Справа № 240/3979/19 від 02.10.2019 року: Сьомий апеляційний адміністративний суд, постанова. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84703886>

173. Справа № 420/2790/19 від 04.12.2019 р: *постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86135748>;

174. Справа № 420/2988/19 від 27.11.2019 р.: *постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85962218>

175. Справа № 857/8351/19 від 17.10.2019 року: Восьмий апеляційний адміністративний суд, постанова. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85121734>

176. Справа №815/476/17: Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховний Суду від 17.10. 2018 року. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77197810>

177. Справа №820/2053/16 від 05.09.2019 року: *постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду у* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84571199>

178. Справа № 826/4803/14: Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 15 вересня 2014 року. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40535385>

179. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. №2. С. 40-43

180. Стефанчук М. О. Питання адаптації законодавства України щодо права фізичної особи на свободу пересування до стандартів Європейського Союзу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. №4. С. 49-52

181. Судова практика щодо вирішення питання про тимчасове обмеження у праві виїзду за межі України: Верховний Суд України. *Узагальнення судової практики* від 01.02.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003700-13>

182. Тароєва В. В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні : *автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук* : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» Одеса, 2010. 21 с.;

183. Тимчак В.В. Облік внутрішньо переміщених осіб. *Права внутрішньо переміщених осіб: навчальний посібник*. Ужгород: РІК-У, 2017. 436 с. С. 71-85

184. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 3. Даль В. И. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1955. 555 с.

185. Троханенко І. Теоретичні засади визначення принципів державного контролю за діяльністю міліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. №7(199). С. 39-43

186. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/print1448309376816047

187. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

188. Феделеш М.М. Проблеми наукового моделювання дефініції «реєстрація». *Наше право*. № 3. 2015. С. 76-82

189. Фігель Ю. О. Теоретико-правові аспекти правомірного обмеження свободи пересування та вільного вибору місця проживання. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки: збірник наукових праць. 2016. № 845. С. 434–438

190. Хамходера О. П. Сутність та перспективи правового регулювання контролю: підходи в публічному праві. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 2 (14). С.193-208

191. Хмельков А. В. Формування цілісної системи державного фінансового контролю в Україні. Харків, 2012. 292 с

192. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: *автореф. дис.... к.ю.н.* Київ, 2004, 18 с.
193. Чому діти переселенців, отримуючи паспорт, не отримують прописки? URL: <http://uzhgorod.net.ua/news/127682>
194. Шевчук О. А. Правове забезпечення державного фінансового контролю. *Економіка розвитку*. № 2(66), 2013. С. 15-19
195. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : *автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук* : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» . Харків., 2002. 18 с.
196. Шкуратова І. Принципи і організація фінансового контролю в діяльності митних органів. *Вісник Академії митної служби України*. 2016. № 2. С. 120–126.
197. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред.. О. Сироїд. 2-е вид., перероблене та доповнене. К.: «К.І.С.», 2009. 524 с.
198. Шутов М.І., М.І., Бабенко В.А., Стоянова Н.М. Державний фінансовий контроль в Україні (теорія і практика): *монографія*. Одеса: Юридична література. 2004. 136с.
199. Щодо загальних стандартів і процедур, що підлягають застосуванню в державах-членах для повернення, що незаконно перебувають у третіх державах: Директива N 2008/115/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 16.12.2008. № 2008/115/ЄС.URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_944
200. Щодо обмеження виїзду за межі України боржників банків: *лист Національного банку України* від 3 листопада 2009 р. № 49-012/2687-20491
201. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2 : Д-Й. 1999. 744 с.
202. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3 : К-М. 2001. 792 с.
203. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю. С. Шемшученка. К. : Феміда, 1996. 696 с.
204. Яутрите Бриезде. Основные принципы административных процедур. Вороновські читання (Єдність адміністративних та фінансових процедур): *збірник статей, доповідей та тез учасників міжнар. наук.-практ. конф*, м. Львів, 5-6 жовтня 2018 р. / Редкол.: М. Кучерявенко, Й. Пуделька, О. Головашевич. Харків: Асоціація фінансового права України, 2018. 638 с.

ДОДАТКИ

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ПРАЦЬ

1. Герич А. Й. Змістовні характеристики міграційного контролю в Україні. *Юридичний бюлетень*. Випуск 7. Ч. 1. 2018. С. 290-295.
2. Герич А. Й. Загальна характеристика міграційного контролю в європейських країнах. *Visegrad Journal on Human Rights*. Volume 1. 2019. С. 76-79.
3. Герич А. Й. Генеза правового регулювання міграційного контролю в країнах ЄС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. № 58. Т.2. С. 183-186.
4. Герич А. Й. Правове регулювання видачі та обліку документів, що посвідчують особу, у структурі міграційного контролю. *Науковий вісник МГУ. Юриспруденція*. № 39. 2019. С. 61-63.
5. Герич А. Й. Реєстрація місця проживання громадян у контексті державного міграційного контролю в Україні. *Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. № 2. 2019. С.108-111.
6. Герич А. Й. Особливості адміністративних процедур у сфері міграції. *Закарпатські правові читання. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11-31 квітня 2019 р., м. Ужгород) / Ужгородський національний університет; За заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина*. Ужгород: РІК-У, 2019. С. 308-311.
7. Герич А. Й. Проблеми правового регулювання реєстрації громадян за місцем проживання. *Актуальні питання розвитку правової держави в умовах сучасного становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 14–15 червня 2019 року)*. Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 48-50.