

5. Титаренко А.П. Общественное доверие к полиции как фактор, способствующий индивидуальной профилактической работе с гражданами. *Вестник Томского государственного университета*. 2015. № 393. С. 167–170.

6. Проневич О.С. Функції поліції (міліції): нормативно-доктринальна інтерпретація. *Право і безпека*. 2010. № 4 (36). С. 141–146.

7. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князев та ін. ; за заг. ред. О.М. Бандурки ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2017. 242 с.

8. Посохова Я.С. Превентивна діяльність поліцейських: психологічні особливості здійснення. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України*. Харків, 2018. С. 106–109.

9. Департамент превентивної діяльності. URL: <http://old.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/2162814>.

УДК 342.92

## ЗМІСТОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

**Герич Анатолій Йосипович,**  
викладач кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
(Ужгородський національний  
університет, м. Ужгород, Україна)

Статтю присвячено питанню визначення поняття та змісту міграційного контролю. Проаналізовано місце міграційного контролю в системі державного контролю. Визначено, що контроль включає оцінку відповідності закріпленим вимогам і не передбачає припинення, заохочення, накладення санкцій та ін. У разі розширеного тлумачення контролю ускладнюється як його наукова систематизація, так і нормативне врегулювання його принципів, видів, методів, форм і способів здійснення тощо. Привернута увага до впровадження моніторингу як однієї з форм контролю, що спрямований на розвиток підконтрольного об'єкта. У дослідженні також проведена видова класифікація контролю за різними критеріями. Зроблено висновок, що поняття «міграційний контроль» у нормативних актах не використовується, натомість вживаються «контроль у сфері міграції» або окремі складові частини міграційного контролю: прикордонний контроль, реєстраційний контроль, імміграційний контроль. Також дано визначення, за яким 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, котрі потребують інших форм захисту та реадмісії. Він проявляється у діяльності владних суб'єктів через аналіз міграційної ситуації в Україні, оцінку проблем біженців, стану міграційних процесів загалом, здійснення контрольних заходів у процесі надання адміністративних послуг, здійснення контрольних заходів у процесі оформлення і видачі документів для тимчасового або постійного проживання

в Україні, а також виїзду за її межі, забезпечення належної діяльності суб'єктів міграційного контролю тощо.

**Ключові слова:** контроль, державний контроль, міграційний контроль, функціональний контроль.

## CONTENT CHARACTERISTICS OF MIGRATION CONTROL IN UKRAINE

**Herych Anatoliy Yosypovych,**  
Teacher at the Administrative,  
Financial and Information Law  
Department  
(Uzhhorod National University,  
Uzhhorod, Ukraine)

The article is devoted to the question of the concept and content of migration control definition. The paper analyzes the place of migration control in the system of state control. It has been determined that control includes the assessment of compliance with the established requirements, but does not imply suspension, promotion, imposition of sanctions, etc. In the case of an expanded interpretation of control, it complicates both its scientific systematization and the normative regulation of its principles, types, methods, forms and methods of implementation, etc. Attention is drawn to the implementation of monitoring as one of the forms of control aimed at the development of a controlled object. The study also conducted a special classification of control of various criteria. The article concludes that the term "migration control" is not used in normative acts, instead "control in the field of migration" or some components of migration control are used: border control, registration control, immigration control. It is also given the definition that migration control is a functional (special) form of state control exercised by those authorized by the executive authorities, regarding the establishment of factual data on observance of legislation in the field of migration (immigration and emigration), citizenship, registration of individuals, refugees persons in need of other forms of protection and readmission. It manifests itself in the activities of government actors through the analysis of the migration situation in Ukraine, the assessment of refugee problems, the state of migration processes in general, the implementation of control measures in the process of providing administrative services, the implementation of control measures in the process of processing and issuing documents for temporary or permanent residence in Ukraine, as well as departure from its borders, ensuring the proper activity of subjects of migration control, etc.

**Key words:** control, state control, migration control, functional control.

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 з внутрішньодержавними переміщеннями осіб, пов'язаним 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 за сучасних умов. Саме з цим 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 з аспектів адміністративної діяльності досліджувалася і продовжує досліджуватися ученими-адміністративістами. Загалом, загальнотеоретичні пи-

тання контролю, контрольної діяльності є настільки широко дослідженими в науці адміністративного права, що навіть були висунута ідея про формування контрольного права – галузі права, норми якого регулюють суспільні відносини у сфері контролю [1; 7].

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

Зміст контролю в 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 [2, 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 [3, с. 50]. Також контроль визначається як певна сукупність дій, яким властивий сукупність дій процедурного характеру, вчинення яких має на меті встановлення відповідності фактичного дотримання об'єктом контролю нормативних приписів, що регулюють певну сферу суспільних відносин [4, с. 91]. Відповідно форми контролю – це способи зовнішнього вираження контрольної діяльності її суб'єктів, які насправді є різноманітними [5, с. 426]. У навчальній літературі визначають, що контроль фактично полягає у зіставленні фактичних дій, рішень публічної адміністрації зі встановленими, насамперед правовими нормативами, моделями поведінки, оцінюванні їх правомірності й адекватному реагуванні у разі виявлення порушень [6, с. 517].

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 [7, с. 232]. Водночас державний контроль визначається як діяльність державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і правилам [8, с. 138]. Тому, як влучно відзначено дослідником, на відміну від загального поняття контролю, для державного передбачено ще й сукупність превентивних і припиняючих заходів [9, с. 194]. Тобто його зміст розширено.

Обидва підходи нормативно виражені 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 і 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 і в інших формах, визначених законом [10].

Інший (ширший) підхід законодавець використав до визначення державного контролю щодо харчових продуктів і кормів. Ним визначена діяльність компетентного органу, його територіальних органів, державних інспекторів, державних ветеринарних інспекторів, помічників державного ветеринарного інспектора й 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 [11].

Вважаємо, що у цьому контексті слушною є наукова позиція, за якою контроль у своєму змісті включає тільки фактовстановлюючу й оціночну (оцінка відповідності закріпленим вимогам) складові частини. Він не передбачає припинення, заохочення, накладення санкцій та ін. Останні є самостійними заходами, котрі реалізуються або у зв'язку з проведенням контролю, або поза таким (без його наявності) [9, с. 198].

В іншому разі зміст контролю занадто розширюється. Відповідно ускладнюється як його наукова систематизація, так і нормативне врегулювання його принципів, видів, методів, форм і способів здійснення, основних вимог до процедури його здійснення. Юрисдикційна складова частина, притягнення до відповідальності здійснюється згідно з відмінними принципами та правилами, 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.

Саме тому останнім часом піднімається питання ширшого впровадження моніторингу як однієї з форм контролю в окремих сферах управління. Це зумовлено тим, що державний контроль за своїм змістом призначений опікати, а не сприяти саморозвитку контролюючого 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 зі встановленими вимогами є основою контрольної діяльності.

Видова класифікація контролю у наукових і навчальних джерелах 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 [3, с. 87]. Крім того, поділ може здійснюватися залежно від організаційних зв'язків між контролюючим і підконтрольним органом на зовнішній і внутрішній; залежно від обсягу контрольних повноважень – на загальний і спеціальний [3, с. 100]. Окремими формами контролю можна виділити нагляд, аудит, моніторинг. Класифікація, що дозволяє конкретизувати контрольну функцію стосовно окремих суб'єктів, полягає у виділенні внутрішнього адміністративного контролю; президентського контролю; парламентського контролю громадського контролю [12, с. 354–355].

Водночас європейська адміністративна наука звертає увагу на те, що відбуваються процеси плюралізації концепції контролю, що зумовлюється послабленням окремих видів контролю та виникненням нових рис контрольної діяльності [13, 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 й ефективності [6, с. 520].

З огляду на предмет нашого дослідження слід окремо зупинитися на класифікації контролю за змістом і 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: антимонопольним комітетом

України, Державною інспекцією України з питань захисту прав споживачів) [12, с. 361]. Це важливо, оскільки саме спеціальний контроль може бути, зокрема, міграційним, фінансовим, банківським, митним, статистичним, екологічним, санітарним тощо. В окремих дослідженнях такі види контролю, як митний, санітарний, ветеринарний, екологічний, міграційний відносять до адміністративного нагляду, який здійснюється органами виконавчої влади як спеціалізований надвідомчий контроль за дотриманням певних норм [3, с. 139].

Поняття міграційного контролю існує поки що тільки у сфері наукових абстракцій, де не тільки досліджується поняття міграційного контролю, але і пропонується до вжитку поняття «міграційного правопорядку», що визначається однією з основних функцій міграційного контролю [14, с. 190].

В окремих нормативних актах використовують поняття «контроль у сфері міграції». Так, стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 р. серед своїх цілей визначає посилення контролю за дотриманням міграційного законодавства всередині країни за допомогою посилення прикордонного контролю, імміграційного контролю [15]. 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, котрі потребують інших форм захисту та реадмісії.

Він проявляється у діяльності спеціальних суб'єктів (переважно органів Державної міграційної служби) через:

- аналіз міграційної ситуації в Україні, оцінку проблем біженців та інших категорій мігрантів, оцінку стану міграційних процесів загалом;
- здійснення контрольних заходів у процесі оформлення і видачі документів для тимчасового або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі;
- здійснення контрольних заходів у процесі оформлення і видачі громадянам України документів, що посвідчують особу, а також тимчасове вилучення таких документів;
- контроль дотримання органами реєстрації законодавства з питань реєстрації місця проживання фізичних осіб;
- підготовку комплексних цільових програм забезпечення міграційного контролю;
- забезпечення належної діяльності суб'єктів міграційного контролю тощо.

Таким чином, проведений аналіз змістовних характеристик міграційного контролю дозволяє окреслити напрями подальших наукових пошуків у сфері міграційного контролю як одного з видів спеціального державного контролю.

### Список використаних джерел:

1. Ліпкан В. Контрольне право як атрибутивний елемент української системи права. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 8. С. 7–10.
2. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право : підручник / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Виданичий дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
3. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Київ : Наукова думка, 2004. 300 с.
4. Кашульська К.О. Актуальні проблеми контрольного провадження у міграційній сфері. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету. Право*. 2015. № 34. С. 91–97.

5. Карабін Т.О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. *Форум права*. 2012. № 1. С. 426–431. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12ktoomc.pdf>.
6. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко та ін. ; за ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
7. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3. 792 с.
8. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1999. Т. 2. 744 с.
9. Хамходера О.П. Сутність та перспективи правового регулювання контролю: підходи в публічному праві. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 2 (14). С. 193–208.
10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05 квітня 2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
11. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин : Закон України від 18 травня 2017 р. № 2042-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19>.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / В.Б. Авер'янов та ін. ; за ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с.
13. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд. Київ : «К.І.С.», 2009. 524 с.
14. Гарна-Іванова І.О. Сутність та значення міграційного контролю в Україні. *Форум права*. 2013. № 1. С. 190–195.
15. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250149647>.

УДК 342.9

## ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ НА ПРИКЛАДІ США

**Годяк Андрій Іванович,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративно-  
правових дисциплін  
юридичного факультету  
(Львівський державний університет  
внутрішніх справ, м. Львів, Україна)

У статті досліджується система державного контролю в агропромисловому комплексі Сполучених Штатів Америки. Автор наголошує на необхідності використання в Україні досвіду Сполучених Штатів Америки в організації управління галуззю.