

**Шкарупа К. В.**  
кандидат юридичних наук,  
докторант  
Науково-дослідного інституту публічного права

## ОСНОВНІ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

### MAIN FORMS OF STATE CONTROL IN THE FIELD OF EXTERNAL LABOR MIGRATION

Стаття присвячена дослідженню етимології терміну «державний контроль», а також вивченню основних форм його здійснення у сфері зовнішньої трудової міграції. Акцентується увага на тому, що такий контроль представляє собою певний цикл послідовних та узгоджених дій уповноважених суб'єктів, які сприяють унормуванню цієї сфери суспільних відносин та дають можливість їй працювати як єдиний злагоджений механізм. З'ясовано, що контрольна діяльність проявляється у різних формах – у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень, витребування звітів та в інших формах, визначених законом. Форма контролю обов'язково має нормативно регламентуватися. Суб'єкт контрольних повноважень не може самостійно обирати собі поведінку впливу на об'єкт контролю та кваліфікувати її як контрольні заходи. Якщо ж буде доведено, що суб'єкт здійснення контролю здійснював свої повноваження із порушенням норм чинного законодавства, такі дії можуть бути оскаржені до суду або до вищестоячого керівництва. Зроблено висновок, що державний контроль у сфері зовнішньої трудової міграції є гарантом правомірної поведінки усіх учасників міграційних правовідносин. Але до самих контрольних заходів ставиться ціла низка вимог з тим, щоб забезпечити кінцеву мету контролю. Зокрема: 1) підзаконний характер контрольної діяльності, тобто вона має здійснюватися тільки в рамках конкретно-визначених нормативних приписів; 2) систематичність контрольних заходів, тобто контроль повинен мати регулярний характер, оскільки поодинокі випадки контрольної діяльності не матимуть позитивного результату; 3) актуальність контрольних заходів, тобто вони мають проводитися своєчасно, що значно підвищує їх ефективність; 4) всебічність контрольних заходів, тобто вони повинні охоплювати найважливіші питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів; 5) об'єктивність та неупередженість контрольних заходів, до їх проведення мають залучатися незацікавлені у результатах контролю суб'єкти; 6) гласність контрольних заходів, тобто їх результати повинні бути оприлюднені та доведені до підконтрольних об'єктів; 7) дієвість контрольних заходів, тобто вони мають стати передумовою удосконалення та оптимізації роботи підконтрольних об'єктів.

**Ключові слова:** зовнішня трудова міграція, державний контроль, перевірка, аудит, ревізія.

The article is devoted to the study of the etymology of the term "state control", as well as to the study of the main forms of its implementation in the field of external labor migration. Emphasis is placed on the fact that such control is a certain cycle of consistent and coordinated actions of authorized entities, which contribute to the normalization of this area of public relations and enable it to work as a single coordinated mechanism. It was found that control activities are manifested in various forms – in the form of inspections, audits, inspections, surveys, reporting and other forms prescribed by law. The form of control must be regulated. The subject of control powers cannot independently choose the behavior of influencing the object of control and qualify it as control measures. If it is proved that the subject of control exercised its powers in violation of applicable law, such actions may be appealed to the court or to senior management. It is concluded that state control in the field of external labor migration is a guarantor of lawful behavior of all participants in migration relations. But the control measures themselves are subject to a number of requirements in order to ensure the ultimate goal of control. In particular: 1) the by-law nature of control activities, ie it should be carried out only within the framework of specific regulations; 2) systematic control measures, ie control should be regular, as individual cases of control activities will not have a positive result; 3) the relevance of control measures, ie they must be carried out in a timely manner, which significantly increases their effectiveness; 4) comprehensiveness of control measures, ie they should cover the most important issues, apply to all services and structures of controlled bodies; 5) objectivity and impartiality of control measures, entities not interested in the results of control should be involved in their implementation; 6) publicity of control measures, ie their results must be made public and communicated to the controlled objects; 7) the effectiveness of control measures, ie they should be a prerequisite for improving and optimizing the operation of controlled objects.

**Key words:** external labor migration, state control, inspection, audit, audit.

**Постановка проблеми.** Будь-яка сфера суспільних відносин потребує свого унормування та урегулювання з боку органів державної влади. Сфера зовнішньої трудової міграції не є виключенням. В Законі України «Про зовнішню трудову міграцію» зазначено про те, що центральні органи виконавчої влади у межах своїх повноважень здійснюють державний контроль за дотриманням законодавства щодо трудової міграції. Тобто контроль здійснюється не однією, чітко визначеною інституцією, а комплексно, із залученням різних органів влади з тим, щоб забезпечити його неупередженість, різноплановість та об'єктивність.

З цією метою існують різні форми державного контролю, які ми й пропонуємо розглянути в рамках даного статті.

**Стан дослідження проблеми.** В основу даного дослідження покладені праці таких провідних вчених-адміністративістів як: В.М. Гарашука, О.М. Бандурки, С.М. Гусарова, А.Т. Комзюка, О.А. Малиновської, В.К. Колпакова, Д.М. Бахраха, Т.О. Коломоєць, О.Ю. Дрозда, В.В. Галуцька, Ю.П. Битяка, В.В. Богущького, В.В. Зуя та ряду інших. Тим не менше, державний контроль у сфері зовнішньої трудової міграції є мало досліджуваною правовою категорією, а тому вона потребує додаткового вивчення.

**Мета і завдання дослідження** полягають у тому, щоб на основі доктринальних досліджень, аналізу нормотворчої практики та правореалізаційної сфери дослідити основні форми здійснення державного контролю у сфері зовнішньої трудової міграції.

**Виклад основного матеріалу.** За своїм змістом термін «державний контроль» означає систематичну перевірку виконання законів, інших нормативних актів, дотримання державної дисципліни й правопорядку, що полягає у втручанні суб'єктів контролю в оперативну діяльність підконтрольних суб'єктів (чого не можна робити при наглядовій діяльності), у зупиненні або скасуванні актів управління, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних посадових осіб [4, с. 115]. Основне призначення державного контролю полягає у виявленні невідповідності підконтрольного об'єкта тим чи іншим встановленим правомірним оціночним критеріям, що призводить до подальшого застосування адекватних заходів реагування [3, с. 151].

В.М. Гаращук, свого часу, провів ґрунтовне та дуже цікаве дослідження щодо змісту та суті контролю в управлінні. Зокрема, словник іноземних слів визначає контроль (франц. – «*contrôle*») як перевірку або спостереження з метою перевірки. Французьке «*contrôle*», у свою чергу, утворилося від латинського «*contra*» – префікса, що означає «проти», «протилежність» тому, що виражено в другій частині, наприклад, «контрреволюція», «контрманевр». У другій частині слова «контроль» міститься слово «роль» – «міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь». Саме тому одне з тлумачень слова «роль» як «ступінь участі у чомусь, слід розглядати як здійснення будь-якої дії – «*деяствия*» (рос.). У цьому випадку слово «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки», означає і «протицію». Протицію чомусь небажаному. Тому на думку В.М. Гаращука більш правильно слово «контроль» тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [5, с. 202–203].

На законодавчому рівні визначення терміну «державний контроль» можемо знайти у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V, де зазначено, що державний нагляд (контроль) це 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 [9]. З визначення можемо побачити, що законодавець ототожнює контроль і нагляд, а цього не можна

робити, оскільки за своїм змістом та призначенням ці процесуальні дії суттєво відрізняються одна від одної. Головна відмінність контролю від нагляду, – це те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності, що не можна сказати про органи, які здійснюють нагляд [5, с. 205].

Контроль як і будь-яка інша процесуальна діяльність передбачає певну кількість стадій його здійснення. Більшість вчених-адміністративістів, зокрема О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богущкий, В.В. Зуй, виокремлюють три стадії контрольної діяльності: підготовчу, центральну (або аналітичну) та підсумкову. На підготовчій стадії: 1) обирається об'єкт контролю (кого перевірятимуть); 2) визначається предмет контролю (що саме слід перевірити); 3) встановлюються засоби (форми) здійснення контролю (ревізія, аудит, витребування звітів та ін.); 4) підбираються (призначаються) особи, які здійснюватимуть контроль; 5) складаються плани його проведення. На центральній (аналітичній) стадії збирається та оброблюється інформація стосовно підконтрольного об'єкта. Зібрана інформація (часто одержана від різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, що перевіряється, оскільки інформація, одержана від керівництва такого об'єкта та з інших джерел, часто не збігається. До підсумкової стадії належать такі дії: 1) прийняття рішення за результатами контролю; 2) доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); 3) надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; 4) контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю [2, с. 464; 1, с. 254–255]. З наведеного можемо зробити висновок про те, що державний контроль представляє собою певний цикл послідовних та узгоджених дій уповноважених суб'єктів, які сприяють унормуванню конкретної сфери суспільних відносин та дають можливість їй працювати як єдиний злагоджений механізм.

Державний контроль, як і будь-яка публічна діяльність, має здійснюватися із дотриманням певних принципів, а саме: 1) пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; 2) підконтрольності і підзвітності органу державного контролю відповідним органам державної влади; 3) рівності прав і законних інтересів усіх об'єктів контролю; 4) гарантування прав та законних інтересів кожного об'єкта контролю; 5) об'єктивності та неупередженості здійснення державного контролю, неприпустимості проведення перевірок об'єктів контролю за анонімними та іншими безпідставними заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких

заяв; 6) здійснення державного контролю лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом; 7) відкритості, прозорості, плановості й системності державного контролю; 8) неприпустимості дублювання повноважень органів державного контролю та неприпустимості здійснення заходів державного контролю різними органами державного контролю з одного й того самого питання; 9) невтручання органу державного контролю у діяльність об'єкта контролю, якщо вона здійснюється в межах закону; 10) відповідальності органу державного контролю та його посадових осіб за шкоду, заподіяну об'єкту контролю внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав та законних інтересів об'єкта контролю; 11) дотримання умов міжнародних договорів України; 12) незалежності органів державного контролю від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян; 13) наявності одного органу державного контролю у складі центрального органу виконавчої влади; 14) презумпції правомірності діяльності об'єкта контролю у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків об'єкта контролю та/або повноважень органу державного контролю; 15) орієнтованості державного контролю на запобігання правопорушенням; 16) недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого планування щодо притягнення об'єктів контролю до відповідальності та застосування до них санкцій; 17) здійснення державного контролю на основі принципу оцінки ризиків та доцільності [9].

Систему державного контролю у сфері зовнішньої трудової міграції становлять такі його складові елементи:

1) суб'єкти здійснення державного контролю – уповноважені особи органів державної влади, як представники зовнішнього державного контролю та уповноважені підрозділи органу (установи, організації), як представники внутрішнього контролю;

2) об'єкти контролю – міграційні правовідносини до складу яких залучені як фізичні особи, тобто безпосередньо трудящі-мігранти, так і юридичні особи, тобто уповноважені суб'єкти реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції (це можуть бути органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності (включаючи їх відокремлені підрозділи, які не є юридичними особами);

3) безпосередньо сама контрольна діяльність, тобто процес моніторингу своєчасності та повноти виконання управлінських рішень, ухвалених державними органами з метою підвищення ефективності державного управління сферою зовнішньої трудової міграції.

Сама контрольна діяльність проявляється у різних формах – у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень, витребування звітів та в інших формах, визначених законом. Форма контролю обов'язково має нормативно регламентуватися. Суб'єкт контр-

ольних повноважень не може самостійно обирати собі поведінку впливу на об'єкт контролю та кваліфікувати її як контрольні заходи. Якщо ж буде доведено, що суб'єкт здійснення контролю здійснював свої повноваження із порушенням норм чинного законодавства, такі дії можуть бути оскаржені до суду або до вищестоящего керівництва.

Найпоширенішою формою державного контролю у сфері зовнішньої трудової міграції є, певна річ, перевірка. Перевірки щодо трудящих-мігрантів проводяться відповідно до вимог норм чинного законодавства, обов'язково враховуючи положення законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

Уповноваженими посадовими особами, які мають право безпосередньо проводити перевірки, тобто здійснювати державний контроль, є працівники апарату Державної міграційної служби України (далі – ДМС), територіальних органів та територіальних підрозділів ДМС України, які є державними службовцями. Але при цьому варто зробити примітку, що ДМС структурно входить до складу МВС, тому воно також може виступати суб'єктом контролю.

Наступним видом державного контролю у сфері зовнішньої трудової міграції є аудит. Вперше в нормах вітчизняного законодавства термін аудит згадується в законі України від 22 квітня 1993 р. № 3125-ХІІ «Про аудиторську діяльність», який на сьогоднішній день втратив свою чинність у зв'язку із прийняттям Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» від 21 грудня 2017 р. № 2258-VIII. Під аудитом було прийнято розуміти перевірку даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів [7]. На сьогоднішній день в нормах чинного законодавства термін «аудит» відсутній, натомість ми можемо знайти «аудит фінансової звітності» під яким розуміють аудиторську послугу з перевірки даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності та/або консолідованої фінансової звітності юридичної особи або представництва іноземного суб'єкта господарювання, або іншого суб'єкта, який подає фінансову звітність та консолідовану фінансову звітність групи, з метою висловлення незалежної думки аудитора про її відповідність в усіх суттєвих аспектах вимогам національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку, міжнародних стандартів фінансової звітності або іншим вимогам [6].

Актуальність аудиту обумовлена необхідністю визначення ефективності використання бюджетних коштів, виділених уповноваженим суб'єктам, наприклад, Державній міграційній службі України

на виконання завдань у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Наступним видом державного контролю у сфері зовнішньої трудової міграції є ревізія. За своїм змістом це, по-перше, перевірка правильності й законності діяльності підприємства, установи, організації або службової особи; по-друге, документальний контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, дотриманням чинного законодавства з фінансових питань, достовірності обліку та звітності, викриття недостач, розтрат і підробок, попередження фінансових зловживань; по-третє; метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, дотримання законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку і звітності; по-четверте, обстеження фінансово-господарської діяльності підприємства (установи, посадової особи) з метою перевірки правильності і законності дій [10, с. 443].

Ревізія може проводитися шляхом документальної та фактичної перевірки, може бути плановою та позаплановою, здійснюватися за зверненням правоохоронного органу тощо.

Ревізія, яка проводиться шляхом документальної перевірки передбачає контроль за установчими, фінансовими, бухгалтерськими (первинними і зведеними) документами, статистичною, фінансовою та бюджетною звітністю, господарськими договорами, розпорядчими та іншими документами об'єкта контролю, пов'язаними з плануванням і провадженням фінансово-господарської діяльності, веденням бухгалтерського обліку, складенням фінансової звітності. Фактична ж перевірка передбачає контроль за наявністю грошових сум, цінних паперів, бланків суворої звітності, оборотних і необоротних активів, інших матеріальних і нематеріальних цінностей шляхом проведення інвентаризації, обстеження

та контрольного обміру виконаних робіт, правильністю застосування норм витрат сировини і матеріалів, виходу готової продукції і природних витрат шляхом організації контрольних запусків у виробництво, контрольних аналізів готової продукції та інших аналогічних дій за участю відповідних спеціалістів органу державного фінансового контролю або інших органів, підприємств, установ та організацій [8].

**Висновки.** Узагальнюючи викладене, варто зазначити, що державний контроль у сфері зовнішньої трудової міграції є гарантом правомірної поведінки усіх учасників міграційних правовідносин. Але до самих контрольних заходів ставиться ціла низка вимог з тим, щоб забезпечити кінцеву мету контролю. Зокрема: 1) підзаконний характер контрольної діяльності, тобто вона має здійснюватися тільки в рамках конкретно-визначених нормативних приписів; 2) систематичність контрольних заходів, тобто контроль повинен мати регулярний характер, оскільки поодинокі випадки контрольної діяльності не матимуть позитивного результату; 3) актуальність контрольних заходів, тобто вони мають проводитися своєчасно, що значно підвищує їх ефективність; 4) всебічність контрольних заходів, тобто вони повинні охоплювати найважливіші питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів; 5) об'єктивність та неупередженість контрольних заходів, до їх проведення мають залучатися незацікавлені у результатах контролю суб'єкти; 6) гласність контрольних заходів, тобто їх результати повинні бути оприлюднені та доведені до підконтрольних об'єктів; 7) дієвість контрольних заходів, тобто вони мають стати передумовою удосконалення та оптимізації роботи підконтрольних об'єктів.

Лише за дотримання наведених вище вимог та принципів здійснення державного контролю, можна говорити про дієвість та злагодженість роботи усього адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підруч. / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2011. 584 с.
3. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єшук, І.М. Риженко, А.А. Іванишук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Гринь Д.С., 2015. 272 с.
4. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
5. Гаращук В.М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України», Харків, 20–21 листоп. 2013 р. / Нац. акад. прав. наук України. Харків, 2013. С. 201–207.
6. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: закон України від 21 грудня 2017 р. № 2258-VIII, ред. від 20.03.2020 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19>.
7. Про аудиторську діяльність: закон України від 22 квітня 1993 р. № 3125-XII (втратив чинність) // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3125-12>.
8. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами: постанову Кабінету міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550, ред. від 17.12.2016 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF>.
9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V, ред. від 26.03.2020 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
10. Словник фінансово-правових термінів / [за заг. ред. д.ю.н., проф. Л.К. Воронової]. 2-ге вид., переробл. і доповн. К.: Алерта, 2011. 558 с.