

*Н. М. Ткачова,
доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри правознавства,
Київський Національний університет культури і мистецтв
Р. А. Мартьянова,
аспірант Хмельницького університету управління і права*

НЕОБХІДНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЩОДО ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ, ЯК ПОТЕНЦІЙНІЙ ЗАГРОЗІ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

*N. Tkachova,
Doktor of public administration, Professor of department of of jurisprudence
Kyiv National University of Culture and Arts
R. Martyanova,
A postgraduate student, Khmelnytsky university of management and law*

NECESSITY OF PUBLIC AUTHORITIES INTERACTION IN COUNTERACTING ILLEGAL MIGRATION AS A POTENTIAL THREAT TO NATIONAL SECURITY

Процес формування і реалізація державної політики національної безпеки сьогодні є чи не найголовнішою проблемою в Україні. Однією з основних реальних та потенційних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві є нелегальна міграція. Сьогодні країна зіткнулася з інтенсифікацією процесів нерегульованої (нелегальної) міграції та відсутністю ефективної системи державного регулювання міграційних процесів, які становлять пряму загрозу національній безпеці країни, сприяють зростанню криміналізації та утворенню організованих злочинних груп, сприяють загостренню соціальної напруги в суспільстві. Тому, перед органами державної міграційної служби України постала гостра необхідність більш глибокого осмислення міграції як соціально-економічного феномену, пошуку якісно нових підходів до формування міграційної політики та контролю за територіальним переміщенням населення.

В статті розглянуто сучасні підходи до визначення понять «нелегальна міграція» та зроблено наголос на необхідність удосконалення процесів взаємодії органів влади з метою зниження негативного впливу нелегальних міграційних процесів на суспільно-політичне та економічне життя країни та забезпечення Національної безпеки.

The process of formation and implementation of the state policy of national security today is almost the most important problem in Ukraine. Illegal migration is one of the main real and potential threats to the national security of Ukraine, stability in society. Today, the country faces intensification of the processes of unregulated (illegal) migration and the lack of an effective system of state regulation of migration processes, which constitute a direct threat to

the national security of the country, promote the growth of criminalization and the formation of organized criminal groups, contribute to the exacerbation of social tension in society. So the State Migration Service of Ukraine faces with an urgent need for a deeper understanding of migration as a socio-economic phenomenon, the search for qualitatively new approaches to the formation of migration policy and control over the territorial movement of the population. The article considers modern approaches to the concept definition of "illegal migration" and accents the need to improve the processes of interaction between authorities in order to reduce the negative impact of illegal migration processes on the socio-political and economic life of the country.

Ключові слова: національна безпека, економічна безпека, нелегальна міграція, міграційна політика, взаємодія органів влади.

Keywords: national safety, economic safety, illegal migration, irregular migration, migratory policy, co-operation of organs of power.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Процес формування і реалізація державної політики національної безпеки сьогодні є чи не найголовнішою проблемою в Україні. Сучасні реалії існування України як незалежної держави потребують у межах реалізації політики національної безпеки врахування прагнення країни реалізовувати національні інтереси во всіх сферах життєдіяльності суспільства. Сьогодні країна зіткнулася з інтенсифікацією процесів нерегульованої (нелегальної) міграції. Перед органами державної міграційної служби (ДМС) України постала гостра необхідність більш глибокого осмислення міграції як соціально-економічного феномену та активного пошуку якісно нових підходів до формування міграційної політики та контролю за територіальними переміщеннями населення. Так, посилення негативного впливу нелегальних міграційних процесів на суспільно-політичне та економічне життя вимагає впровадження цілеспрямованої міграційної політики як засобу регулювання територіального руху населення та інструменту забезпечення інтересів держави. Ефективність цієї діяльності визначається та регламентується Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 року, неухильним дотриманням обраних урядом пріоритетів, наявністю надійного правового, організаційного, матеріального та інформаційного забезпечення заходів державного регулювання міграцій.

Враховуючи соціально-економічну ситуацію, міграційна привабливість України порівняно з іншими державами, які приймають мігрантів, на сьогодні невисока. Водночас загальна міграційна криза у державах Європейського Союзу, цілеспрямовані дії держав - членів Європейського Союзу щодо врегулювання міграційних потоків та вжиття заходів до встановлення обмежень в'їзду на свою територію, в тому числі через перекриття кордонів, дає підстави стверджувати, що найближчим часом Україна може опинитися перед необхідністю швидко і гнучко реагувати на зростання інтенсивності міграційних потоків.

Існування на теренах України нелегальної міграції та відсутність ефективної системи державного регулювання міграційних процесів становлять пряму загрозу національній безпеці країни, створюють додаткове навантаження на державний бюджет, сприяють зростанню криміналізації, утворенню організованих злочинних груп, знижують асиміляційний потенціал некорінного населення, сприяють загостренню соціальної, етнічної та етнонаціональної напруги, посиленню впливу тіньової економіки тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які опирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.

Проблеми забезпечення національної безпеки досліджують вчені О.Білорус, О. Бодрук, О.Власюк, Н. Нижник, Г. Ситник, І. Гузенко, В.Шлимко та ін. Дослідженню поняття «нелегальна міграція» та «механізми державного регулювання процесів нелегальної міграції» присвячені праці багатьох провідних вітчизняних науковців, зокрема С. Алексеєва, С. Денисюка, І. Лукашука, М. Мойсеєнка, Т. Петрової, В. Хропанюка. Але аналіз науково-теоретичних праць дає змогу дійти висновку, що існуючі вітчизняні та іноземні наукові дослідження в сфері державного регулювання процесів взаємодії органів влади не висвітлюють розвиток нових підходів до обґрунтування рішень і заходів у

сфері забезпечення національної безпеки, збереження незалежності та відновлення територіальної цілісності України.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Основними завданнями статті є надання визначення терміну «нелегальна міграція» і дослідження процесів державного регулювання взаємодії органів влади щодо запобігання та протидії нелегальній міграції, спрямованих на забезпечення національної безпеки.

Вклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Однією з основних реальних та потенційних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві є нелегальна міграція. Загострення соціально-політичної обстановки в ряді країн Близького Сходу, Азії і Північної Африки та ескалація конфліктів призвели до суттєвого зростання нелегальних мігрантів, які переміщувалися до країн ЄС. Тільки протягом 2015 року до країн Євросоюзу прибуло понад 1,5 млн мігрантів із країн Близького Сходу і Північної Африки.

Із запровадженням країнами ЄС жорстких заходів реагування на факти незаконної міграції південні та західні регіони України, аналогічно до Угорщини, Македонії, Сербії, Італії, Хорватії та Греції, можуть стати транзитними пунктами для нелегалів на шляху до розвинених країн ЄС.

Внаслідок того, що Україна одночасно є державою походження, призначення та транзиту мігрантів, територією різнохарактерних, різноспрямованих та різномасштабних міграційних потоків, забезпечення державного регулювання у сфері міграції є складним завданням, розв'язання якого потребує комплексного, системного підходу, належного фінансування, кадрового та наукового забезпечення.

Оскільки Україна через своє географічне розташування є однією з основних країн на шляху цієї міграції до країн ЄС то і сама перетворилася на одну з найбільших країн-донорів нелегальних мігрантів в ЄС.

Формуванням та реалізацією міграційної політики в Україні займається низка органів державної влади. Проте, незважаючи на значну розгалуженість та значну кількість суб'єктів нелегальної міграції, основний тягар покладається на підрозділи Державної міграційної служби України (ДМС України). ДМС здійснює повноваження щодо державного контролю за дотриманням законодавства у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, у випадках, передбачених законодавством, притягає порушників до адміністративної відповідальності. Однак, на ефективність діяльності з запобігання нелегальній (незаконній) міграції впливає неудоконалена система взаємодії ДМС України з іншими органами влади, а саме: з Міністерством внутрішніх справ України, зі Службою безпеки України, з Державним департаментом України з питань виконання покарань, з Державною прикордонною службою України та ін. Так, нерегульована міграція іноземців та осіб без громадянства через Україну стала частиною загального процесу міграції. Починаючи з 2015 року спостерігається тенденція до зростання виявлених всередині держави та на її кордонах значної кількості нелегальних мігрантів.

За даними Державної міграційної служби України станом на 30.12.2016р. було виявлено 6381 нелегальних мігрантів, відносно 5969 осіб прийнято рішення про примусове повернення з території України, відносно 284 осіб судами винесено постанов про примусове видворення з території України, 247 осіб передано прикордонникам, відносно 918 осіб прийнято рішення про заборону подальшого в'їзду в Україну строком на 3 та 5 років. Лише за 9 місяців поточного року (статистичні дані станом на 29.09.2017 року) виявлено 6303 нелегального мігранта, відносно 6064 осіб прийнято рішення про примусове повернення з території України, відносно 237 осіб судами винесено постанов про примусове видворення з території України, 147 осіб передано прикордонникам, відносно 1067 осіб прийнято рішення про заборону подальшого в'їзду в Україну строком на 3 та 5 років.

Управління міграцією є комплексною галуззю державної політики, що складається із низки взаємопов'язаних компонентів, відповідальність за які покладається на різні державні органи. Сучасні підходи вимагають від органів ДМС не лише достатньої інституційної спроможності в рамках власної компетенції, але і якісної міжвідомчої взаємодії, співпраці та координації.

Згідно зі сталими поглядами міграційна політика - це система правових, фінансових, адміністративних і організаційних заходів держави та недержавних установ щодо регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури [4]

Провідний вітчизняний дослідник міграції М. Моїсеєнко розглядає міграційну політику як вплив держави на міграційні процеси шляхом їх прямого врегулювання [3]. А. Хомра, у свою чергу, дає таке визначення: «міграційна політика - це комплекс розробок і заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і необхідної інтенсивності міграції населення» [8, с. 112]. С. Денисюк стверджує, що «міграційна політика - це комплекс заходів, які належать до сфери державного управління і включають процес прийняття рішень, врегульований правовими нормами, контрольований представницькою владою

і спрямований на впорядкування міграційних процесів. На думку Т. Петрової, «міграційна політика - це система правових, фінансових, адміністративних і організаційних заходів держави та недержавних установ щодо регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури» [5, с. 2].

Щодо визначення терміну «нелегальна міграція», то більшість вітчизняних і закордонних учених не досягають консенсусу у зв'язку з тим, що по-різному тлумачать суть цього явища. Під нелегальною міграцією, на нашу думку, слід розуміти нелегальний в'їзд у державу непостійного місця проживання та виїзд за її межі; нелегальне перебування на території держави непостійного місця проживання (проживання без чинного документального оформлення тривалий час: протягом року і більше); напівлегальне прибуття у державу непостійного місця

Слід зазначити, що зазвичай терміни «нелегальна міграція» та «незаконна міграція» в науковій літературі вживають як синоніми. Проте між ними існує відмінність стосовно сфери вживання: термін «незаконна міграція» найчастіше вживають в офіційних документах, тоді як поняття «нелегальна міграція» більш характерне для наукових досліджень і публіцистичних текстів [6, с. 126].

В офіційній термінології ООН замість терміну «нелегальна міграція» (illegal migration) переважно вживають термін «неврегульована міграція» (irregular migration), а замість терміну «нелегальний мігрант» (illegal migrant) - «неврегульований мігрант» (irregular migrant), чи «мігрант або іноземець без належних документів» (undocumented migrant or alien) [4]. Такий підхід відображає гуманістичне сприйняття явища нелегальної міграції в сучасному світі з огляду на необхідність поважати права людини та заборону дискримінації, в його основі лежить принцип особистої свободи та недоторканності, свободи переміщення, свободи вибору місця проживання тощо.

Але, на відміну від міжнародного права в національних законодавствах країн-членів ЄС у більшості випадків привалює пріоритетність безпекових та економічних інтересів держави, що вступає в безпосередній конфлікт з правом людини на свободу пересування та вибору місця проживання, маючи певною мірою дискримінаційний характер. Так, у переважній більшості юридичних документів ЄС, зокрема у «Спільній політиці з протидії нелегальній імміграції», вживається саме поняття «нелегальна імміграція» і визначається як нелегальний в'їзд та перебування осіб у країнах - членах. Відповідно до цього нормативно-правового акта нелегальна міграція має місце за фактом: перетину іноземною особою кордону однієї з країн-членів ЄС з фальшивими (підробленими) документами або ж за відсутності офіційного дозволу на перебування в країні; у разі прострочення терміну дії дозволу на перебування після санкціонованого в'їзду; у разі, коли особа працює або займається підприємницькою діяльністю, якщо це заборонено в'їзною візою або дозволом на перебування [4].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р схвалено Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року, де однією із цілей визначено посилення контролю за дотриманням міграційного законодавства в середині держави. Також визначено, що інтенсивність і види втручань повинні бути пропорційними ризикам нелегальної міграції та можливим загрозам, які зумовлюють такі порушення.

Слід зазначити, що вперше у вітчизняній науковій думці дослідження механізму протидії нелегальній міграції з точки зору адміністративного права запропонувала О. Кузьменко, яка визначила, що адміністративно-правовий механізм протидії нелегальній міграції містить у собі такі елементи: систему правових актів; організаційно-структурні формування механізму (тобто суб'єкти, що здійснюють протидію); організаційно-правові способи (тобто види діяльності суб'єктів протидії). В. Колпаков звертає увагу на механізм забезпечення правового режиму як невід'ємної частини дотримання режиму законності, що містить у собі: організаційно-структурні формування та організаційно-правові методи [2].

В Україні дотримання правового режиму покладено на органи державної міграційної служби (ДМС) та ДПС, діяльність яких спрямовується і координується КМ через Міністра внутрішніх справ. Окремі аспекти процесу регулювання та протидії нелегальній міграції стосуються сфер компетенції Мінсоцполітики, МЗС, МВС, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Державної служби зайнятості.

Згідно пункту 7 частини першої статті 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземці та особи без громадянства, які в установленому законодавством чи міжнародним договором України порядку в'їхали в Україну та постійно або тимчасово проживають на її території, або тимчасово перебувають в Україні – вважаються такими що перебувають на території України на законних підставах.

Згідно частини 1 статті 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими [Конституцією](#), законами чи міжнародними договорами України [1].

Важливо зазначити, що більшість дослідників та науковців у сфері вивчення міграційних процесів зазвичай вживають термін «міграційний режим». На думку[4], міграційний режим - це адміністративно-правовий режим, у рамках якого здійснюється регулювання міграційних потоків і попередження незаконного в'їзду іноземців на територію України. Так, міграційний режим встановлюється задля ефективного регулювання міграційних потоків, попередження нелегальної міграції, запобігання вчинення злочину «торгівля людьми», усунення негативних наслідків міграції, створення сприятливих умов для безперешкодної реалізації прав мігрантів, а також забезпечення гуманного ставлення до осіб, які шукають притулку на території України. У рамках міграційного режиму регламентуються правила в'їзду, тимчасового перебування та пересування на території України іноземних громадян а також виїзду та в'їзду громадян, України за межі батьківщини та повернення до неї.

Встановлення і підтримка дієвості вищезазначеного режиму забезпечується за допомогою різних процесів і механізмів регулювання, серед яких, на нашу думку, найефективнішим є саме механізм протидії нелегальній міграції. Так, він містить у собі такі елементи:

- систему нормативно-правових актів, які становлять основу функціонування даного механізму;

- організаційно-структурні формування механізму;

- організаційно-правові способи протидії нелегальній міграції [7].

Основними нормативними актами, що регулюють взаємодію органів влади щодо запобігання та протидії нелегальній міграції є:

- Порядок проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері, затверджений Наказом № 850/536/1226 від 04.09.2013 року Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства соціальної політики України та Міністерства освіти і науки України, проте зазначений порядок визначає лише мету заходів та зазначає які відомства залучаються до проведення профілактичних заходів;

- Інструкція про примусове повернення та примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства, затверджена наказом № 353/271/150 від 23.04.2012 року Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, яка затверджує порядок дій посадових осіб територіальних органів, територіальних підрозділів ДМС, органів охорони державного кордону та органів СБУ під час прийняття рішень про примусове повернення та ініціювання рішень про примусове видворення іноземців з України.

Проте у зазначеній Інструкції відсутній механізм взаємодії органів вдали щодо протидії нелегальній міграції. Тому, в березні 2017 року, з метою забезпечення ефективного захисту національних інтересів держави з протидії нелегальній міграції та відпрацювання взаємодії з правоохоронними органами для цілеспрямованої боротьби із злочинністю у сфері боротьби з торгівлею людьми та іншими злочинами, пов'язаними з незаконною міграцією на території України, в тому числі іноземців, які звільняються з місць позбавлення волі було ініційовано затвердження Плану спільних заходів ГУНП в Хмельницькій області та УДМС України в Хмельницькій області щодо протидії нелегальній міграції на території області на 2017 рік.

Введення системи постійного моніторингу та обміну інформацією між ГУНП та УДМС дало змогу запровадити заходи з своєчасного виявлення іноземців, які звільняються з місць позбавлення волі та які під час відбування покарання не стали на шлях виправлення, та після звільнення з місць позбавлення волі мали намір продовжувати вчиняти кримінальні правопорушення, дотримуватися кримінальних «понять» та «звичаїв» з метою вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів для підтримання злочинських традицій, що негативно відображається на оперативній обстановці в Хмельницькій області. Під час брифінгу 18.10.2017р. перший заступник голови Національної поліції – начальник кримінальної поліції В'ячеслав Аброскін зазначив, що згідно зі статистикою, кожен четвертий злочин в державі вчинено іноземними громадянами.

За результатами проведеного дослідження було розроблено, ініційовано та запроваджено систему заходів щодо взаємодії між УДМС та Центральньо-Західним міжрегіональним управлінням з питань виконання кримінальних покарань, а саме:

- здійснити аналіз наявної оперативної та іншої інформації, щодо транснаціональних злочинних формувань, лідерів та учасників стійких злочинних угруповань, які діють у регіоні. Визначити перспективні для реалізації напрямки проведення оперативних заходів;

- опрацювати наявну інформацію щодо іноземців, які порушують законодавство України, забезпечити постійне поновлення відповідних обліків. Систематизувати накопичену інформацію та облікові матеріали на іноземців та осіб без громадянства, в залежності від їх статусу та мети перебування, для оперативного обліку і реалізації відповідних заходів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, можна визначити, що питання протидії нелегальній міграції потребують кардинальних перетворень. Є нагальна потреба ефективної взаємодії між органами державної влади для запобігання

нелегальній міграції та створення іміджу держави, яка здатна контролювати власну територію, захищати державні кордони та забезпечувати високий рівень національної безпеки в міграційній сфері .

Література.

1. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» // Відомості Верховної Ради України, 2012, № 19-20, ст.179
2. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів. -Режим доступу: lawdiss.org.ua/books/213.doc.html.
3. Моисеенко В. Актуальные проблемы миграционной политики в СССР / В. Моисеенко // Проблемы демографической политики в социалистическом обществе : тез. докл. Всесоюз. конф. - М., 1982. - 119 с.
4. Палагнюк О. Аналіз механізмів державного регулювання нелегальної міграції в Україні у працях сучасних дослідників //Державне управління та місцеве самоврядування, 2014. Вип.1 (20) .- с.83-92
5. Петрова Т. П. Концепція державної міграційної політики України: цільова орієнтація і основні напрямки / Т. П. Петрова. - К., 1991. - С. 27.
6. Романюк М. Д. Міграції населення України за умов перехідної економіки. (Методологія і практика регулювання) / М. Д. Романюк. - Л. : Світ, 1999. - 292 с.
7. Серова І. Теоретико-концептуальні проблеми міжнародно-правового визначення нелегальної міграції та механізмів протидії даному явищу / І. Серова // Юрид. журн. Юстиніан. - 2006. - № 3. - С. 16 - 21.
8. Хомра А. У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования / А. У Хомра. - К. : Наук. думка, 1979. - 146 с.

References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On the Legal Status of Foreigners and Stateless Persons", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 19-20, p.179
2. "Administrative and legal regulation of migration processes", available at: lawdiss.org.ua/books/213.doc.html.
3. Moiseenko, V. (1982), "Actual problems of migration policy in the USSR", Theses of the reports of the All-Union Conference "Problems of demographic policy in socialist society", Moscow, USSR, p.119.
4. Palahniuk, O. (2014), "Analysis of the mechanisms of state regulation of illegal migration in Ukraine in the writings of modern researchers", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, vol.1 (20), pp.83-92.
5. Petrova, T. P. (1991), *Kontsepsiia derzhavnoi mihratsiinoi polityky Ukrainy: tsilova oriientatsiia i osnovni napriamky* [Concept of the State Migration Policy of Ukraine: Target Orientation and Main Directions], Kyiv, Ukraine, p. 27.
6. Romaniuk, M. D. (1999), *Mihratsii naseleennia Ukrainy za umov perekhidnoi ekonomiky. (Metodolohiia i praktyka rehuliuвання)* [Migration of Ukraine's population in a transition economy. (Methodology and practice of regulation)], Svit, Lviv, Ukraine, p. 292.
7. Serova, I. (2006), "Theoretical and conceptual problems of international legal definition of illegal migration and mechanisms of counteraction to this phenomenon", *Yuryd. zhurn. Yustynian*, vol. 3, pp. 16 - 21.
8. Homra, A. U. (1979), *Migracija naselenija: voprosy teorii, metodiki issledovaniija* [Migration of population: issues of theory, research methods], Nauk. dumka, Kyiv, Ukraine, p.146.

Стаття надійшла до редакції 18.12.2017 р.