

Н. М. Ткачова

доктор наук з державного управління,
професор, професор кафедри правознавства
Київського національного університету культури і мистецтв

Р. А. Мартьянова

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права

ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЩОДО ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ ЯК ПОТЕНЦІЙНІЙ ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

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 феномена, пошуку якісно нових підходів до формування міграційної політики та контролю за територіальним переміщенням населення.

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

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

Постановка проблеми. Сучасні реалії існування України як незалежної держави потребують у межах реалізації політики національної безпеки врахування прагнення країни реалізувати національні інтереси у всіх сферах життєдіяльності суспільства. 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. Так, посилення негативного впливу нелегальних міграційних процесів на суспільно-політичне та економічне життя сьогодення вимагає впровадження цілеспрямованої міграційної політики як засобу

регулювання територіального руху населення та механізмів забезпечення інтересів держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню понять «нелегальна міграція» та «механізми державного регулювання процесів нелегальної міграції» присвячені праці багатьох провідних вітчизняних науковців, зокрема с. Алексєєва, 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 у 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.

Мета статті. Головною метою роботи є на основі аналізу досліджень виявити підходи до вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності державної міграційної служби України у сфері протидії нелегальній міграції та розробити дієві заходи щодо взаємодії органів влади, спрямовані на забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Міграційною політикою є комплексна та цілеспрямована діяльність держави, пов'язана з регулюванням та контролем за міграційними процесами. Провідний вітчизняний дослідник М. Мойсеєнко 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]. На думку Т. Петрової, «міграційна політика – це система правових, фінансових, адміністративних й організаційних заходів держави та недержавних установ щодо регулювання міграційних процесів із позицій міграційних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури» [5, с. 2]. Слід зазначити, що більшість науковців у сфері дослідження міграційних процесів зазвичай вживають термін «міграційний режим», під яким розуміють адміністративно-правовий режим, у межах якого здійснюється регулювання міграційних потоків і попередження незаконного в'їзду іноземців на територію України.

Установлення і підтримка дієвості міграційного режиму забезпечується різними механізмами, серед яких найефективнішим є саме механізм протидії нелегальній міграції. Так, він містить у собі такі елементи:

- 1) систему нормативно-правових актів, які становлять основу функціонування цього механізму;
- 2) організаційно-структурні формування механізму;
- 3) організаційно-правові способи протидії нелегальній міграції [7].

Управління міграцією є комплексною діяльністю держави та складається із низки взаємопов'язаних дій, відповідальність за які покладається на різні державні органи. Сучасні реалії вимагають від структур, які задіяні у виконанні міграційного режиму, якісної міжвідомчої взаємодії, співпраці та координа-

ції, а також спроможності до сучасних форм міжнародної співпраці.

В Україні такими органами, залученими до виконання вимог міграційної політики, є державна міграційна служба (далі – ДМС) та державна прикордонна служба (далі – ДПС), діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів та Міністерством внутрішніх справ (далі – МВС). Окремі аспекти міграційної політики стосуються сфер компетенції Мінсоцполітики, Міністерства закордонних справ (далі – МЗС), МВС, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Державної служби зайнятості.

З урахуванням соціально-економічної ситуації міграційна привабливість України, порівняно з іншими державами, які приймають мігрантів, є невисокою. Загальна міграційна криза у державах Європейського Союзу (далі – ЄС), цілеспрямовані дії держав-членів Європейського Союзу щодо врегулювання міграційних потоків та вживання заходів до встановлення обмежень в'їзду на свою територію, зокрема через перекриття кордонів, дає підстави стверджувати, що найближчим часом Україна може опинитися перед необхідністю швидко і гнучко реагувати на зростання інтенсивності міграційних потоків.

«Україна не стала транзитною країною для мігрантів, які прямують до країн ЄС, через географічне становище. А через війну на Донбасі та анексію Криму кількість мігрантів, які прибувають до України, зменшилася», – розповідає речник представництва Міжнародної організації міграції в Україні В. Жлуктенко. – Страх за безпеку та нестабільність економічної ситуації через воєнні дії загальмував потік мігрантів до України».

Люди, які раніше намагалися в неврегульований спосіб потрапити через територію Росії через Україну до країн ЄС, сьогодні, як мінімум, мають дуже серйозні перешкоди на своєму шляху (як через конфлікт на Сході й воєнні дії, так і через те, що західний свій кордон Україна останніми роками значно зміцнила). Сьогодні, за оцінками експертів, в Україні постійно проживає 257 тисяч мігрантів. Мова йде про людей, які є порушниками в той чи інший спосіб: прострочена віза, незаконне перебування на території України, прострочений 90-денний термін, порушення правил перебування. При цьому, якщо приналежність незаконних мігрантів до громадянства тієї чи іншої країни неможливо ідентифікувати, їх поміщають у спеціаль-

ні центри утримання іноземців. Серед країн, із яких здебільшого походять порушники міграційного законодавства, найчастіше зустрічаються як колишні республіки СРСР (Молдова, Росія, Грузія, Азербайджан), так і більш віддалені держави з низьким рівнем життя (В'єтнам, Афганістан, Бангладеш). Загалом, лише 0,2% незаконних мігрантів потрапляє до ЄС із територій України та Білорусі.

За даними статистики, близько 70% нелегальних мігрантів – чоловіки віком від 20 до 40 років. Деякі з них мають невисокий освітній рівень, низьку професійну кваліфікацію, пов'язану з використанням тяжкої фізичної праці, але більшість, як правило, – це безробітні та особи без певних занять. Особливу небезпеку викликає те, що основна маса нелегальних мігрантів прибуває в Україну з країн, де активно діють різні терористичні організації. Це призводить не лише до погіршення криміногенної обстановки, але й до прямих політичних, соціальних ускладнень та завдає економічних збитків нашій державі, що свідчить про високий ступінь суспільної небезпеки.

Аналіз досвіду зарубіжних країн з боротьби з організованою злочинністю свідчить про те, що у світовій правоохоронній практиці нелегальна міграція визначається як загальноновизнана форма організованої злочинної діяльності, протидія якій з боку відповідних національних структур набуває все більш актуального характеру.

Слід зазначити, що велика колонія іноземців, які нелегально перебувають на території України, дестабілізує соціально-економічну ситуацію. За оцінками експертів, кожний нелегал коштує державі близько 600-800 дол. США на рік, навіть якщо мешкає в містах, не одержуючи жодної соціальної допомоги з боку держави, тому що він споживає національний продукт, користується соціальними благами, створеними працею і за рахунок податків, що сплачує місцеве населення, нічим практично не відшкодовуючи.

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 всередині держави та доведено, що інтенсивність і види втручань повинні бути пропорційними ризикам нелегальної міграції та можливим загрозам, які зумовлюють такі порушення.

Міжнародний престиж України, як і будь-якої суверенної держави, визначається здатністю уряду ефективно здійснювати охорону кордону, контролювати переміщення через нього іноземців та виконання ними вимог чинного імміграційного законодавства.

Значна кількість іноземців, які причетні до кримінальних правопорушень, знаходиться на території України на законних підставах, тобто документовані посвідками на тимчасове проживання та посвідками на постійне місце проживання в Україні, як правило, це «фіктивні шлюби», які стали підставою для легалізації іноземців шляхом «возз'єднання сім'ї».

Згідно з пунктом 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 з частиною 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 ж обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 липня 2017 р. № 502-р. «Про запровадження реалізації пілотного проекту щодо державної реєстрації шлюбу» мігрантам забезпечено реалізацію гарантованого державою права на шлюб. Наприклад, у м. Хмельницькому за 2017 рік вказаною послугою скористалися 395 пар, серед яких були мешканці не лише інших міст України, а також громадяни Польщі, Туреччини, Марокко, Грузії, Франції, Канади, Італії, Німеччини, Казахстану, Таджикистану, Узбекистану, Сирії, Молдови, Естонії, Литви, Білорусі, Греції, Азербайджану, Ізраїлю, Вірменії, Російської Федерації.

Відповідно до Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні, затверджених наказом Міністерства юстиції України 18.10.2000 р. № 52/5 (у редакції наказу Міністерства юстиції України 24.12.2010 р. № 3307/5) визначено те, що іноземці та особи без громадянства для державної реєстрації шлюбу в Україні повинні пред'явити лише паспортний документ.

Починаючи з 16 грудня 2016 р., органи державної реєстрації актів цивільного стану здійснюють перевірку законності перебування іноземця або особи без громадянства на території України шляхом направлення в день подання заяви про державну реєстрацію шлюбу запиту до територіального органу Державної міграційної служби України. ДМС, відповідно до Порядку обчислення строку тимчасового перебування в Україні іноземців, які є громадянами держав з безвізовим порядком в'їзду, затвердженого наказом МВС України від 20.07.2015 р. № 884, визначає законність та кінцевий термін перебування іноземця на території України.

Таким чином, іноземні громадяни, які перебувають на території України на законних підставах та уклали шлюб із громадянами України, мають підстави отримати посвідку на тимчасове проживання в Україні звернувшись із заявою до територіальних органів ДМС та надавши лише паспортний документ іноземця, квитанцію про сплату державного мита, клопотання сторони, яка приймає, фотокартки. Таким чином, законодавчо не передбачено подання документів, які б підтверджували розірвання попереднього шлюбу та відсутність судимості в країні громадянської належності. Отже, іноземний громадянин, який перебуває на законних підставах на території України, шляхом подання заяви та декількох документів, законним способом легалізує своє тимчасове перебування на території України. Але жодними нормативно-правовими актами України не передбачено здійснення перевірки за обліками ДМС, МВС, Інтерполу під час перевірки законності перебування іноземця на території України та після реєстрації шлюбу іноземців, які уклали шлюб із громадянами України та звернулись до ДМС щодо отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні, що посилює зловживання правом на возз'єднання сім'ї, зокрема шляхом укладення фіктивних шлюбів.

Цікавим є досвід Польщі, де передбачено здійснення перевірки іноземців, які звернулись із заявами про реєстрацію шлюбу не лише за усіма наявними обліками а, також проведення комплексу дій щодо з'ясування обставин перебування іноземця, опитування сусідів, установлення місця перебування чоловіка або іншого члена сім'ї іноземця, а також осіб, із яким іноземець має зв'язок. Опитування членів сім'ї іноземця та осіб, із якими він проживає в спільному домашньому господарстві, дослі-

джується матеріальний стан та житлові умови іноземця. Опитування проводиться за місцем проживання іноземця, за місцем його роботи, навчання. Опитування проводиться з 6.00 ранку до 22.00 годин. Якщо в результаті проведення опитування не підтвердилася інформація, подана іноземцем або зібрана інформація виявилася суперечливою. або викликала сумніви щодо її автентичності, службовці Прикордонної охорони можуть провести перевірку житлового приміщення, яке іноземець вказав місцем свого перебування.

Здійснюється перевірка щодо причетності чи впливу іноземця на стан безпеки держави та громадського порядку, а також проводиться перевірка чи іноземець не становить загрози для обороноздатності і безпеки держави.

У Франції, з метою уникнення шахрайства і боротьби з фіктивними шлюбами, проводяться співбесіди в префектурі і консульстві, де встановлюються співжиття подружжя, рівень володіння французькою мовою, ступінь асиміляції у французьке суспільство, поведінка і законслухняність.

Головним завданням Служби з питань громадянства й імміграції США (далі – USCIS) є встановлення чесних намірів подружжя на момент вступу до шлюбу. Працівникам USCIS добре відомі випадки, за яких громадяни США укладають шлюб з іноземцем з метою отримання грошової винагороди. Саме тому імміграційний офіцер наділений повноваженнями проводити розслідування щодо справжності шлюбу шляхом допиту подружжя, виявлення будь-яких невідповідностей у документах, які надано, а також вимагати надання додаткових доказів про існування шлюбних відносин між подружжям.

Відповідно до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 30 січня 2018 року № 66, на території держави силами Національної поліції України, Державної міграційної служби України, Державної прикордонної служби України, за участі Служби безпеки України, проводяться профілактичні заходи з нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері під умовною назвою «Мігрант». Під час проведення зазначених профілактичних заходів кожного дня співробітниками правоохоронних органів затримуються іноземці, які скоюють кримінальні правопорушення та причетні до впливу на криміногенну ситуацію на території держави, суспільна небезпека яких полягає у створенні та встановленні контролю за протиправною ді-

яльністю організованих груп для вчинення тяжких та особливо тяжких (резонансних) злочинів на території України та їх перебування на території країни створює загрозу національній безпеці України та охороні громадського порядку.

Висновки і пропозиції. Згідно з результатами досліджень, в Україні відсутній дієвий механізм взаємодії ДМС, МВС та СБУ щодо запобігання документування іноземців, які причетні до впливу на криміногенну ситуацію на території держави, відбували покарання за важкі злочини в Україні та у країні громадянської належності, переховуються від органів влади та стосуються кримінального світу тимчасовими посвідками. Законодавством України не передбачено кримінальної та адміністративної відповідальності за так звані «фіктивні шлюби». Але після двох років перебування іноземця у шлюбі з громадянкою України іноземець має право на отримання посвідки на постійне місце проживання в Україні. Отже, ми вважаємо, що з метою запобігання легалізації іноземців, які скоюють кримінальні правопорушення, причетні до впливу на криміногенну ситуацію на території держави та зловживають правом на возз'єднання сім'ї та іншими законними способами імміграції, необхідно терміново внести зміни до нормативно правових актів, що регулюють взаємодію органів державної влади. Необхідно забезпечити постійний обмін інформацією між ДМС, МВС та СБУ щодо іноземців, які причетні до криміногенної ситуації

в країні та, можливо, будуть використовувати фіктивні шлюби для легалізації свого тимчасового перебування на території України.

Список використаної літератури:

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. URL: <https://lawdiss.org.ua/books/213.doc.html>.
3. Моисеенко В. Актуальные проблемы миграционной политики в СССР. Проблемы демографической политики в социалистическом обществе : тез. докл. Всесоюз. конф. Москва, 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. Концепція державної міграційної політики України: цільова орієнтація і основні напрями. Київ, 1991. с. 27.
6. Романюк М. Міграції населення України за умов перехідної економіки. (Методологія і практика регулювання). Львів: Світ, 1999. 292 с.
7. Серова І. Теоретико-концептуальні проблеми міжнародно-правового визначення нелегальної міграції та механізмів протидії цьому явищу. Юстиніан. 2006. № 3. с. 16–21.
8. Хомра А. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. Київ: Наук. думка, 1979. 146 с.

Ткачева Н. Н., Мартянова Р. А Основы механизмов взаимодействия органов государственной власти в борьбе с нелегальной миграцией как потенциальной угрозой национальной безопасности

Одной из основных потенциальных угроз национальной безопасности Украины, стабильности в обществе является нелегальная миграция. Сегодня страна столкнулась с интенсификацией процессов неурегулированной (нелегальной) миграции, отсутствием эффективной системы государственной регуляции миграционных процессов, которые представляют прямую угрозу национальной безопасности страны, способствуют росту криминализации, обострению социального напряжения в обществе. Поэтому перед органами государственной миграционной службы Украины встала необходимость рассмотрения миграционных процессов как социально-экономического феномена, поиска качественно новых подходов к формированию миграционной политики и контроля над территориальным перемещением населения.

В статье рассмотрены современные подходы к дефиниции «нелегальная миграция», доказана необходимость взаимодействия органов власти с целью снижения негативного влияния нелегальных миграционных процессов на общественно-политическую и экономическую жизнь страны и обеспечения национальной безопасности.

Ключевые слова: *национальная безопасность, нелегальная миграция, миграционная политика, взаимодействие органов власти.*

Tkachova N. M., Martianova R. A. Bases of mechanisms of public authorities' interaction in counteracting illegal migration as a potential threat to national security

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.

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