

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Мартьянова Р. А.

ВСТУП

Внаслідок ситуації, яка склалася на сьогодні в міграційній сфері, одним із пріоритетів державної міграційної політики залишається посилення спроможності нашої держави щодо протидії нелегальній міграції як небажаному, шкідливому, суспільно небезпечному явищу. Нелегальну міграцію визначено серед основних реальних та потенційних загроз національній безпеці України у Стратегії національної безпеки України, Стратегії державної міграційної політики України, Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, Концепції боротьби з тероризмом в Україні.

Внаслідок свого геополітичного розташування Україна не лише стала країною транзиту для мігрантів, але й розглядається мігрантами як країна тривалого перебування, що створює ґрунт для розповсюдження різного характеру правопорушень та загострення криміногенної ситуації в державі загалом. Незаконне переправлення нелегальних мігрантів через державний кордон та перебування іноземців та осіб без громадянства на нелегальному становищі на території держави становить загрозу державній безпеці та залишається одним із факторів розповсюдження злочинності.

В умовах глобальної інтенсифікації міграційних процесів та цілеспрямованих дій держав Європейського Союзу щодо встановлення обмежувальних заходів в'їзду на свою територію іноземців та осіб без громадянства з метою запровадження ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, розвитку ефективної політики повернення перед Україною та її державними органами постало питання удосконалення державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, усвідомлення причин нелегальної міграції, створення дієвих організаційно-правових заходів, спрямованих на запобігання та протидію нелегальній міграції, припинення порушень

міграційного законодавства та удосконалення механізмів взаємодії органів влади у сфері протидії нелегальній міграції.

Актуальність дослідження пов'язана з тим, що Україна, обравши курс на євроатлантичну інтеграцію, взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо здійснення ефективної та превентивної політики у боротьбі з нелегальною міграцією, запровадження ефективних механізмів взаємодії, координації та співпраці між відповідними органами державної влади щодо контролю за дотриманням міграційного законодавства, що є складним завданням, розв'язання якого потребує комплексного, системного підходу, завдання і цілі у цій сфері є пріоритетними, визначаються та регламентуються Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 року.

Запровадження ефективного механізму протидії нелегальній міграції органами Державної міграційної служби України та у взаємодії з органами Національної поліції України є необхідним чинником для забезпечення державної безпеки та охорони громадянського порядку в середині держави.

Отримані результати дослідження дають змогу визначити механізм протидії нелегальній міграції органами Державної міграційної служби України, сформулювати конкретні пропозиції та шляхи удосконалення діяльності органів публічної влади щодо забезпечення національної безпеки.

1. Механізм протидії нелегальній міграції органами Державної міграційної служби України

Важливим аспектом розбудови України на сучасному етапі є вдосконалення системи державного управління міграційними процесами, які повинні бути спрямовані на забезпечення національної безпеки країни та інтереси держави, політичної та міграційної ситуації, відповідати сучасним викликам, європейським стандартам та взятих Україною міжнародних зобов'язань.

Задля забезпечення національних інтересів розвинені країни світу створюють спеціальні державні структури, які здійснюють управлінський вплив, спрямований на досягнення державних цілей шляхом реалізації певних функцій управління.

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 органи Державної міграційної служби України.

Окреслення чіткої та цілісної картини організаційно-правових засад органів Державної міграційної служби України у сфері протидії нелегальній міграції, забезпечення виконання ними управлінських функцій має певне теоретичне і практичне значення, є передумовою вибору форм та методів роботи, а з боку суб'єкта пізнання є можливість дати пропозиції та рекомендації щодо їх удосконалення.

20 серпня 2014 року постановою Кабінету Міністрів України № 360 було затверджено нове Положення про Державну міграційну службу України, згідно з яким ДМС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ¹. Однак слід вказати на те, що до 20 червня 2019 року фактично було два нормативно-правових документи, що регламентували діяльність ДМС України. Втрата чинності Положення про Державну міграційну службу України в редакції від 06.11.2011 року відбулася на підставі Указу Президента «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» № 419/2019 від 20.06.2019 р.

Основними завданнями ДМС 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.

ДМС відповідно до покладених на неї завдань здійснює заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, зокрема:

– здійснює аналіз міграційної ситуації в Україні;

¹ Положення про Державну міграційну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>

– державний контроль за дотриманням міграційного законодавства; притягнення порушників до адміністративної відповідальності;

– ідентифікацію осіб, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу, та підлягають видворенню або реадмісії;

– приймає рішення про скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України;

– рішень про добровільне повернення;

– рішення щодо примусового повернення іноземців та осіб без громадянства до країн їх громадянської належності або країн походження;

– звертається до судів з адміністративними позовами щодо примусового видворення іноземців та осіб без громадянства;

– здійснює інші заходи, пов'язані з примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства з України;

– проводить заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції та іншим порушенням міграційного законодавства;

– виконання у межах повноважень, передбачених законом, правозастосовних і правоохоронних функцій.

Виходячи із повноважень органів ДМС, автором² було запропоновано розглядати функції державного управління у сфері протидії нелегальній міграції як окремий напрям управлінської діяльності, спрямований на припинення порушень міграційного законодавства шляхом застосування адміністративних заходів і примусів органами влади із дотриманням прав і свободи людини та громадянина.

Слід зазначити, що вперше у вітчизняній науковій думці вивчення механізму протидії нелегальній міграції з погляду адміністративного права було запропоновано О. Кузьменко³. На думку вченої, вказаний механізм містить такі елементи: систему

² Мартянова Р.А. Функції державного управління у сфері протидії нелегальній міграції: визначення та зміст». Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях: зб. матер. III Міжн. наук.-практ. конф. (Маріуполь, 21–22 трав. 2020 р.). Маріуполь-Київ: ПП Халіков Р.Р., 2020. С. 198–201.

³ Палаганюк О. Аналіз механізмів державного регулювання нелегальної міграції в Україні у працях сучасних дослідників. Державне управління та місцеве самоврядування, 2014, вип.1 (20). С. 83–91.

правових актів; формування організаційно-структурного механізму (тобто суб'єктів, які здійснюють протидію); організаційно-правові методи (тобто види діяльності суб'єктів протидії), до яких віднесено заходи попередження, припинення, адміністративну відповідальність саме в механізмі такої діяльності.

Також Н. Тиндик зосередила свою увагу на адміністративно-правовому механізмі регулювання імміграційних процесів, який охоплює контроль та перебуванням іноземців на території України. Дійшла висновку, що механізм протидії нелегальній імміграції є системою, спрямованою на протидію нелегальній міграції⁴.

На думку Ю.П. Битяк, проведення організаційних заходів є однією з форм управлінської діяльності, які здійснюються в системі органів влади, з метою забезпечення ефективної роботи відповідних систем управління та базується на правовій основі⁵.

Таким чином, на думку автора, розглядаючи державно-управлінські заходи, що належать до компетенції органів Державної міграційної служби, пропонується розглядати, як організаційно-правовий механізм протидії нелегальній міграції, який охоплює цілісну систему заходів:

- 1) організаційно попереджувальні заходи;
- 2) заходи адміністративного припинення;
- 3) адміністративно-правові заходи;
- 4) організаційно-профілактичні заходи.

Кожний із різновидів таких заходів походить від управлінських функцій органів ДМС, має своє призначення та специфіку.

До організаційно-попереджувальних заходів автором віднесено «заборону щодо подальшого в'їзду в Україну», оскільки вказані заходи спрямовані на попередження в'їзду небажаних осіб (ст. 13 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»). Рішення про заборону подальшого в'їзду на Україну приймається ДМС та територіальними органами ДМСУ на підставі ст. 13 Закону, у разі надходження відповідного подання, що регулюється Інструкцією про порядок прийняття Державною міграційною службою України та її територіальними органами рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без

⁴ Тиндик Н. П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні: автореф. дис.д-ра юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2009. 40 с.

⁵ Битяк Ю.П. Адміністративне право України. Підручник Київ Юрінком Інтер 2005. URL:https://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/zmist.htm

громадянства, затвердженою наказом МВС від 17.12.2013 року № 1235⁶. У свою чергу суб'єктами ініціювання подань щодо заборони подальшого в'їзду в Україну є: а) підрозділи Робочого апарату Укрбюро Інтерполу (абз. 2); б) підрозділи кримінальної поліції (абз. 3); д) за власною ініціативою або за поданням державного, приватного виконавця (абз. 7).

Специфікою прийняття вказаних рішень є компетенція їх прийняття, яка належить виключно ДМС та її територіальним органам ДМС (підрозділи ДМС не наділені такими повноваженнями).

До заходів адміністративного припинення автором віднесено повноваження органів ДМС щодо адміністративного затримання іноземців та осіб без громадянства, що відображається у Кодексі України про адміністративні правопорушення та вказується в Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України. За порушення правила перебування в Україні та невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства для складення протоколу може бути затримано на строк до трьох годин, а в необхідних випадках для встановлення особи та/або з'ясування обставин правопорушення – до трьох діб (ст.ст. 260-263 КУпАП).

Слід вказати, що більшість науковців до заходів адміністративного припинення також відносять примусове повернення та примусове видворення. Однак проведений аналіз нормативно-правових актів, які регламентують застосування заходів примусового повернення та примусового видворення органами ДМС, дають підстави зробити інший висновок.

Відповідно до пункту 2 Розділу I «Загальні положення» Інструкції про примусове повернення та видворення з України іноземців та осіб без громадянства, законотворцями «*примусове повернення*» та «*примусове видворення*» розглядається, як система адміністративно-правових заходів, які спрямовані на примушування іноземців та осіб без громадянства покинути територію України всупереч їх волі і бажанню⁷.

⁶ Інструкція про порядок прийняття Державною міграційною службою України та її територіальними органами рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства: МВС України; Наказ, Інструкція від 17.12.2013 № 1235. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0025-14>.

⁷ Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства. Наказ МВС, АДПС, СБУ від 23.04.2012 № 353/271/150. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0806-12#Text>

Таким чином, поділяючи думку законотворців, автор вважає за доцільне «примусове повернення» та «примусове видворення» розглядати як систему адміністративно-правових заходів, які різняться своїм організаційно-правовим механізмом реалізації, хоча спрямовані для досягнення одного результату – покинути територію держави.

У законодавстві України поняття терміна «примусове повернення» не визначено, а розглядається як рішення органу виконавчої влади (органу ДМС, органу ДПС або органу СБУ), який зобов'язує особу самостійно залишити територію України у визначений строк.

Іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну, якщо: 1) їхні дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства; 2) їхні дії суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку; 3) це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України (ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»).

З огляду на це, можна дійти висновку, що законодавчо закріплено, що органи ДМС в межах повноважень можуть прийняти рішення про примусове повернення, тільки якщо їхні дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, що закріплено у ст. 203 КУпАП, а саме порушення правил перебування іноземців та осіб без громадянства, що передбачає ухилення від виїзду після відповідного терміна перебування.

Таким чином, до іноземців та ОБГ за одні і ті самі дії застосовуються два заходи: притягнення до адміністративної відповідальності та рішення про примусове повернення.

Варто зауважити, що законодавством України не визначено поняття терміна «видворення», натомість використовуються терміни «адміністративне видворення» та «примусове видворення».

О.М. Бандурка відносить адміністративне видворення до заходів припинення⁸. О. Кузьменко адміністративне видворення вважає адміністративним стягненням. З цього приводу слід вказати, що у ст. 24 КУпАП, визначено що законами України може бути

⁸ Бандурка О. О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. Харків, 2002. 13 с.

застосоване адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства *за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.*

Проте нині ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначено «примусове видворення», яке розглядається як адміністративно-правовий захід, який спрямований на видворення особи в примусовому порядку за рішенням (постановою) суду.

Таким чином, на практиці застосовується «примусове видворення», яке передбачене ст. 30 Закону, якою визначено, що примусово видворити іноземця або особу без громадянства можливо лише на підставі постанови адміністративного суду винесеної за адміністративним позовом органу ДМС, охорони державного кордону (ДПС) та Служби безпеки України (СБУ). За наявності наступних підстав: якщо іноземець або особа без громадянства не виконали в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення; якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення.

Одночасно п. 29 постанови Пленуму ВАС України від 16 березня 2012 р № 3 зазначено, що примусовому видворенню за межі країни передують рішення про примусове повернення іноземця до країни походження.

Виходячи з цієї правової позиції вищого спеціалізованого суду, який діяв у системі адміністративних судів, вбачається необхідність попереднього адміністративний заходу рішення про примусове повернення, яким його зобов'язати самостійно залишити територію України.

Однак, як показує практика, значна кількість рішень про примусове повернення іноземцями не виконуються самостійно та у визначений термін (рис. 1).

Крім того, на думку автора, Постанова Пленуму ВАС України від 16 березня 2012 р №3 є не зовсім актуальною, оскільки в ній не враховуються підстави, визначені ч. 1 ст. 289 КАС, якою передбачено затримання іноземця з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення, якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, існує ризик її втечі, перешкоджатиме проведенню процедури видворення чи реадмісії,

а також якщо у іноземця відсутній документ, що дає право на виїзд з України.

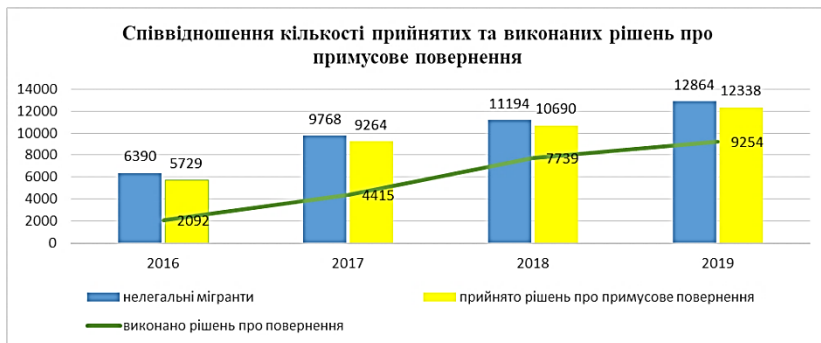


Рис. 1. Співвідношення кількості прийнятих та виконаних рішень про примусове повернення

Примітка: аналіз зроблений на підставі статистичних даних ДМС⁹.

Отже, можна стверджувати, що нелегальна міграція стала не лише частиною загального процесу міграції, а і протизаконним та суспільно небезпечним явищем, яке ускладнює реалізацію державної політики щодо захисту інтересів суспільства, держави та безпечних умов життєдіяльності громадян України, що вимагає від держави та органів влади цілеспрямованих заходів спрямованих на запобігання та протидію нелегальній міграції.

Одним із заходів протидії нелегальній міграції сьогодні є реалізація угод про реадмісію, які спрямовані на припинення порушень законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства та законодавства з прикордонних питань та дієвим заходом, що пришвидшує ідентифікацію та повернення осіб, які є порушниками правил в'їзду чи перебування, до країни, з якої вони походять чи прибули.

З цього приводу думки вчених різняться. Так, С. Книш зазначає, що реадмісія є одним із видів спрощеної депортації нелегальних мігрантів між країнами, які мають між собою відповідну угоду¹⁰. О. Кажасва розглянула реадмісію як певний «організаційно-

⁹ Статистика основної діяльності. Державна міграційна служба України. URL: <https://goo.gl/aaovik>.

¹⁰ Книш С. В. Правова конструкція (модель) реадмісії осіб як міжнародно-правового явища. Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. 2012. № 3. С. 94–99.

правовий механізм», який здійснюється відповідною процедурою повернення¹¹.

На думку автора, при визначенні вказаного заходу необхідно враховувати нормативно-правові акти, які визначають повноваження та порядок реалізації виконання угод про реадмісію осіб органами влади, наділеними владними повноваженнями. Насамперед слід зазначити, що Інструкцією про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України 16 лютого 2015 року № 158, Державна міграційна служба є компетентним органом України, а ЦМУ ДМС у м. Києві та Київській області, територіальні органи ДМС, територіальні підрозділи Г(УДМС) є уповноваженими органами України, що беруть участь у реалізації міжнародних угод про реадмісію.

Слід зазначити, що реадмісію поділяють на два типи: прискорену реадмісію та стандартну процедуру реадмісії. Прискорена процедура реадмісії застосовується упродовж 48 годин та забезпечується органами охорони державного кордону за рішенням начальника органу охорони державного кордону чи особи, яка виконує його обов'язки.

Стандартна процедура реадмісії – це реадмісія осіб, які порушили законодавство держави щодо порядок прибуття, перебування або проживання держави-учасниці угоди, про що стало відомо компетентним (уповноваженим) органам, та до них не можна застосувати прискорену процедуру. Стандартна реадмісія здійснюються ДМСУ та її територіальними органами.

Ст. 289 КАСУ передбачено затримання іноземця або особи без громадянства з метою забезпечення її передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, за адміністративним позовом органів ДМС. Зазначені особи до вирішення питання щодо їх реадмісії підлягають тимчасовому розміщенню в ПТПП. Передача іноземців та ОБГ уповноваженими органами ДМС в країну належності та походження інститутом реадмісії осіб має свою процедуру.

Таким чином, можна зробити висновок, що заходи, пов'язані із передачею порушників до інших країн на підставі міжнародних договорів України про реадмісію осіб органами ДМС, які здійснюють стандартну процедуру реадмісії, є адміністративно-правовим заходом, із дотримання прав людини та міграційної

¹¹ Кажаява О. С. Институт реадмиссии в международном праве: дис.канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / РУДН. М., 2014. 236 с.

безпеки держави, який спрямований на протидію нелегальній міграції та залишається пріоритетним завданням органів влади.

До системи організаційно-профілактичних заходів автором віднесено проведення заходів, спрямованих на запобігання та протидію нелегальній (незаконній) міграції та іншим порушенням міграційного законодавства; проведення спільних перевірок із правоохоронними органами та іншими центральними органами виконавчої влади у межах повноважень, передбачених законом.

Звичайно, необхідно зазначити, що науковцями терміни «запобігання», «протидія», «попередження» та «профілактика» використовуються як синоніми та не мають однозначного визначення. Так, С.А. Мозоль при визначенні протидії нелегальній міграції зосереджує увагу на її профілактиці та вказує на особливий вид соціального управління та напрямку міграційної політики¹². Подібна думка і вченої О.В. Кузьменко, яка до протидії нелегальній міграції включає діяльність органів влади, які відповідно до своїх повноважень виявляють та усувають умови та обставини, що їй сприяють; в тому числі діють на упередження щодо виявлення потенційних нелегальних мігрантів.

Необхідно відзначити, що більшість заходів, які спрямовані на протидію нелегальній міграції, зосереджено у сфері діяльності ДМС та ДПС, які діють відокремлено та у взаємодії між собою й іншими суб'єктами профілактичної діяльності.

Основним документом, який врегульовує діяльність центральних органів виконавчої влади, спрямовану на захист державної безпеки, національних інтересів України та протидію нелегальній міграції, є Порядок проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері центральними органами виконавчої влади, затверджений спільним Наказом № 850/536/1226 від 04.09.2013 року МВС, Мінсоцполітики України та МОН України. До проведення вказаних заходів обов'язково залучаються Міністерство внутрішніх справ, Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба та Служба безпеки України. Здійснення аналізу вказаного Порядку дає підстави стверджувати, що у ньому зазначається лише мета заходів та вказується органи влади, які залучаються до проведення профілактичних заходів. Однак у цьому Порядку відсутній механізм взаємодії органів влади щодо протидії нелегальній міграції та періодичність проведення вказаних заходів.

¹² Мозоль А.П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Нац. академія внутр. справ України. Київ, 2002. 16 с.

З метою підвищення протидії нелегальній міграції Державною міграційною службою України організуються та проводяться профілактичні заходи під умовною назвою «Мігрант», що дало позитивний результат (табл. 1).

Таблиця 1

**Посилення спроможності ДМС
у напрямку протидії нелегальній міграції**

Заходи	2017	2018	2019
Виявлено: нелегальних мігрантів	5 515	5554	7 202
Прийнято рішення про примусове повернення за межі України	5 073	5114	6 712
Примусово видворено за межі України	211	420	268
Поміщено іноземців до пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства	152	347	434
Заборонено в'їзд в Україну	1 089	1358	2 232

Примітка. Здійснено на аналізі публічного звіту Голови ДМС Соколюка М.Ю. (2017-2019 р.)¹³

Однак відсутність дієвого механізму взаємодії, законодавча невизначеність щодо застосовування адміністративних примусів призводили до незадоволених клопотань правоохоронних органів щодо життя заходів відносно іноземців, що було позначено на співпраці між органами та прийняттям рішення підрозділами ДМС в межах компетенції.

Отже, підсумовуючи, можна констатувати, що нелегальна міграція, яка набирає нових проявів, спричинених насамперед загостренням конфлікту на сході України, втратою частини контролю на кордоні з Росією, збільшенням кількості виявлених нелегальних мігрантів, вимагає на усіх рівнях влади спільних скоординованих дій, спрямованих на виявлення, припинення та усунення причин нелегальної міграції.

¹³ Державна міграційна служба України. Публічний звіт Голови ДМС Соколюка М.Ю. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/konsultacij-z-gromadskistyuu/gromadske-obgovorennnya>.

2. Удосконалення механізму взаємодії органів Державної міграційної служби України з органами Національної поліції України у сфері протидії нелегальній міграції

Центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, є Національна поліція України (поліція). Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом «Про Національну поліцію», у складі якої функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення¹⁴.

У березні 2005 року у структурі кримінальної міліції на базі зазначених підрозділів була створена самостійна служба (управління та відділи) боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, та у серпні цього ж року реорганізовано у відповідний Департамент. У липні 2010 року реорганізовано у Департамент боротьби з кіберзлочинністю та торгівлею людьми. У січні 2012 року у структурі Департаменту карного розшуку МВС України було утворено Управління боротьби з торгівлею людьми та злочинами проти моральності. У серпні 2013 року в структурі Міністерства внутрішніх справ України утворено Департамент боротьби зі злочинами, пов'язаним з торгівлею людьми. 3 листопада 2015 після проходження атестації Департамент боротьби зі злочинами, пов'язаним із торгівлею людьми, функціонує у складі Національної поліції України.

У 2020 році наказом Національної поліції України від 07 грудня 2020 року № 946 Департамент боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, змінено у Департамент міграційної поліції. 22 січня 2021 року Наказом Національної поліції № 52 затверджено Положення Департаменту міграційної поліції Національної поліції України (далі – ДМП), відповідно до якого ДМП є структурним підрозділом центрального органу управління поліції у складі кримінальної поліції¹⁵.

Основними завданнями Департаменту міграційної поліції є:

¹⁴ Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 року № 580-VIII. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

¹⁵ Департамент міграційної поліції (у складі кримінальної поліції) © Офіційний сайт Національної поліції. URL: <https://www.npu.gov.ua/about/struktura/struktura/departament-migracijnoji-policziji-u-skladi-kriminalnoji-policziji.html>

1. Участь у реалізації державної політики у сфері протидії торгівлі людьми та нелегальній (незаконній) міграції, виявлення осіб, які постраждали від торгівлі людьми, зокрема серед іноземців, та надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги та захисту.

2. Попередження, виявлення та припинення правопорушень у сфері торгівлі людьми, міграції та суспільної моралі, зокрема вчинених учасниками та членами організованих груп і злочинних організацій, розшук осіб, які вчинили такі правопорушення.

ДМП відповідно до покладених на неї завдань здійснює заходи щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції, зокрема:

- попередження, виявлення та припинення кримінальних правопорушень щодо незаконного переправлення осіб через державний кордон України;

- виявлення кримінальних правопорушень щодо підроблення документів, печаток, штампів та бланків у сфері міграції, а також їх використання для отримання в Україні правового статусу іноземця;

- протидію кримінальним правопорушенням у частині службової діяльності та професійної діяльності у сфері міграції;

- організацію та вжиття заходів у межах компетенції щодо дотримання законодавства України про правовий статус іноземців та осіб без громадянства.

Одним із мотивів переформатування підрозділу є контрабанда мігрантів та легалізація іноземців, що стало підставою для організації чорного ринку незаконних послуг, який контролюють усе ті ж організовані злочинні групи, що свідчить про перетворення держави з країни транзиту нелегальних мігрантів у країну призначення.

Відповідно до Звіту Національної поліції України про результати роботи у 2020 році, іноземцями в Україні було вчинено понад 92 тисячі адміністративних та майже 1700 кримінальних правопорушень. Це, безумовно, викликає напругу в суспільстві. Тож міграційна поліція першочергово має зосередитися на питаннях міграційної безпеки держави.

12 березня 2019 року набула чинності Концепція боротьби з тероризмом в Україні, затверджена Указом Президента України від 5 березня 2019 року № 53/2019, де до основних пріоритетів віднесено посилення контролю за міграційними процесами, підвищення ефективності заходів з протидії «нелегальній міграції», виявлення каналів переправлення через державний кордон осіб, які підозрюються у причетності до терористичної діяльності та/або перебувають у міжнародному розшуку.

24 липня 2019 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 687-р. схвалено Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року. Суб'єктами інтегрованого управління кордонами є МВС, МЗС, ДМС, СБУ, Держмитслужба, Мінфін, Національна поліція, Національна гвардія, Держприкордонслужба, Мінінфраструктури, Держпродспоживслужба, Збройні Сили. Однією із стратегічних цілей є виявлення незаконних мігрантів та повернення їх до держав походження. Завданнями для забезпечення виконання вказаної цілі визначено: запровадження інформаційного обміну між суб'єктами інтегрованого управління кордонами щодо ідентифікації незаконних мігрантів.

Таким чином, стратегічними цілями держави визначено посилення контролю за міграційними процесами, підвищення ефективності заходів із протидії «нелегальній міграції» та взаємодія органів влади у вказаному напрямку спрямованого на міграційну безпеку.

Тому одним із напрямів розвитку взаємодії ДМП з органами ДМС є посилення контролю за перебуванням іноземців на території держави, скасування дозвільних документів на проживання в Україні та видворення їх за межі держави в примусовому порядку.

Отже, на думку автора, зважаючи на відсутність нормативно-правового актів та методичних рекомендацій, які б визначали механізм взаємодії органів ДМС з підрозділами поліції у складі Кримінальної поліції НП у сфері протидії нелегальній міграції, необхідно на постійній основі запровадити узгодження спільних планів заходів у напрямі протидії нелегальній міграції, із зазначенням організаційних та практичних заходів, виконавців та терміна їх виконання.

Як приклад, можна використати План спільних заходів, розроблений автором у процесі службової діяльності в 2017 та 2019 році між ГУНП в Хмельницькій області та УДМС України в Хмельницькій області, який був погоджений та затверджений керівниками відомств, з метою посилення взаємодії, координації та міжвідомчої співпраці для забезпечення захисту національних інтересів держави з протидії нелегальній (незаконній) міграції, контролю за дотриманням міграційного законодавства, цілеспрямованої боротьби із злочинністю у сфері боротьби з торгівлею людьми та іншими злочинами, пов'язаними з незаконною міграцією на території України.

На думку автора, зміст організаційних заходів повинен відображати обмін інформацією, яка б відображала криміногенну ситуацію в кожному регіоні, на аналізі якої має бути побудована

співпраця органів ДМС з підрозділами міграційної поліції. Тому на стадії організаційних заходів необхідно:

1.1. Здійснити аналіз наявної оперативної та іншої інформації щодо груп іноземців та окремих іноземців, які прибувають на територію України з намірами вчинення кримінальних правопорушень.

1.2. Опрацювати наявну інформацію відносно іноземців, які порушують законодавство України, а також іноземців, відносно яких УДМС в області приймалися рішення про примусове повернення до країни походження або третьої країни та які не виконали зазначені рішення у встановлений законодавством термін.

1.3. Здійснити аналіз інформації щодо дотримання посадовими особами підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, що діють на території області, у тому числі іноземними суб'єктами господарської діяльності,

1.4. У межах наданих повноважень з метою протидії незаконній міграції за взаємними запитами надавати допомогу в отриманні необхідних матеріалів за фактами затримання правопорушників.

1.5. Здійснювати обмін інформацією про: наміри і способи організації канали торгівлі людьми тощо; щодо іноземців та осіб без громадянства, які звільняються з державних установ виконання покарань після відбуття строку покарання та на шлях виправлення не стали; щодо іноземців, засуджених до позбавлення волі за вчинення кримінальних правопорушень, які документовані посвідками на тимчасове місце проживання та постійне місце проживання в Україні, отримали дозвіл на імміграцію в Україну; щодо скоєння на території області злочинів іноземними громадянами або особами без громадянства, у т.ч. підробки документів, або ж проти них із метою встановлення їх законності перебування на території України; про організаторів, посібників та виконавців незаконного переміщення іноземців через державний кордон України, маршрути слідування нелегальних мігрантів тощо.

1.6. Організувати спільні навчання щодо міграційного законодавства з урахуванням чинних змін та доповнень.

На стадії практичних заходів необхідно:

2.1. Провести спільні профілактичні заходи у місцях можливого перебування іноземців (в тому числі місць компактного проживання, ринків, торговельних майданчиків, готелів, ресторанів, гуртожитків тощо), спрямовані на виявлення та припинення фактів перебування на території області нелегальних мігрантів, незаконної

легалізації іноземців, використання та виготовлення підроблених документів, унесення до них неправдивих даних.

2.2. Проводити спільні заходи з перевірки стану додержання органами виконавчої влади, громадянами, підприємствами, установами та організаціями вимог законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, і вносити пропозиції щодо усунення причин порушення таких вимог.

2.3. Забезпечити поглиблену оперативну роботу серед іноземців із країн так званої «ризикової» міграції з метою виявлення осіб, які можуть здійснювати вплив на криміногенну обстановку та своїми діями створювати загрози національній безпеці та громадському порядку.

2.4. У разі отримання підрозділами ДМС України інформації щодо фактів і ознак потрапляння громадян України в компрометуючі ситуації за кордоном (контрабанда, незаконне переправлення через державний кордон, використання підроблених документів та ін.) негайно інформувати Національну поліцію для організації оперативних заходів згідно компетенції.

2.5. Використовуючи наявну інформацію, виявити колишніх іноземних студентів, які після відрахування з навчання своєчасно не вибули до країни походження. При виявленні таких осіб здійснити заходи щодо примусового повернення та примусового видворення їх за межі України у відповідності до вимог міграційного законодавства.

2.6. Контролювати іноземців та осіб без громадянства, які звільняються з державних установ виконання покарань та на шлях виправлення не стали. Проводити перевірку підстав перебування таких осіб на території України.

2.7. У разі наявності достатніх підстав щодо осіб, які причетні до кримінальних правопорушень та порушень міграційного законодавства, ініціювати та приймати рішення про скорочення строку тимчасового перебування.

2.8. У разі наявності достатніх підстав щодо осіб, які порушували законодавство України з міграційних питань, у межах компетенції приймати відповідні рішення про їх примусове повернення, скасування дозвільних документів на право перебування та проживання на території України.

2.9. У разі наявності достатніх законних підстав у межах компетенції ініціювати та приймати рішення про заборону в'їзду в

Україну особам, які становлять небезпеку для суспільства та держави.

2.10. Виконання рішень про примусове повернення та видворення в примусовому порядку за межі території України іноземців здійснювати спільно з оперуповноваженими співробітниками НП, в тому числі із залученням спеціальних підрозділів НП.

Запровадження вказаних заходів дало змогу автору прийти до наукової ідеї щодо розроблення механізму взаємодії органів Г(У)ДМС з органами влади щодо іноземців, які звільняються з державних установ виконання покарань, з урахуванням міжнародних стандартів Європейського Союзу, та забезпечити його впровадження у службову діяльність¹⁶.

Повчальним досвідом застосування механізму протидії нелегальній міграції органами влади щодо іноземців, які звільняються з місць позбавлення волі після відбуття покарання у в'язницях, є Республіка Польща, де насамперед передбачено взаємодію Прикордонної охорони з Пенітенціарною службою щодо використання системи бази даних Noe.NET, де вносяться відомості про осіб, у тому числі іноземців, які засуджені до позбавлення волі, відбували та відбувають покарання у в'язницях. Доступ до цієї бази даних дозволяє ефективно здійснювати дії, пов'язані із затриманням і конвоюванням іноземців після відбування тюремного покарання. Крім того, відповідно до підп. 2 ст. 329 Акту про іноземців від 12 грудня 2013 р. Республіки Польща визначено, що, якщо існує ймовірність того, що іноземець втече або подальше перебування іноземця може становити загрозу для державного захисту, безпеки та громадського порядку, до нього застосовується заходи видворення за межі держави в примусовому порядку¹⁷.

Важливо значення щодо удосконалення механізму взаємодії органів Державної міграційної служби України з органами Національної поліції України у сфері протидії нелегальній міграції має застосування вказаних заходів на практиці, що потребує знань та чітко визначеного механізму взаємодії. Тому, на думку автора, необхідно розробити Методичні рекомендації для працівників

¹⁶ Мартянова Р.А. Удосконалення взаємодії органів державної міграційної служби України з органами влади щодо забезпечення державної безпеки всередині держави» Університетські наукові записки. 2018. № 2 (66) С. 220-236.

¹⁷ Семінар «Зміцнення потенціалу Державної міграційної служби України в управлінні міграційними процесами». Комендатура Прикордонної Варти Республіки Польща. 03-09.12.2017 р. «Получение информации в области распознавания среды иностранцев и осуществление эффективного контроля по законности пребывания», ppłk SG Jarosław SZYMANEK», <http://www.strazgraniczna.pl>

міграційної поліції щодо застосування організаційно-правових та адміністративно-правових заходів до іноземців та осіб без громадянства в частині взаємодії з органами Державної міграційної служби за такими розділами:

Розділ 1. Правовий статус мігрантів як суб'єктів міграційних процесів.

Розділ 2. Організаційно-правові та адміністративно-правові заходи щодо протидії нелегальній міграції.

Розділ 3. Механізм взаємодії органів ДМС з підрозділами ДМП щодо іноземців, які звільняються з місць позбавлення волі.

Розділ 4. Зразки документів, які використовуються в службовій діяльності працівників поліції.

Зокрема, необхідно розробити зразки таких документів, як:

– зразок обґрунтованого звернення щодо заборони в'їзду іноземцю або особі без громадянства, на підставі якого Державною міграційною службою України та її територіальними органами приймаються рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства, що регулюється Інструкцією про порядок прийняття Державною міграційною службою України та її територіальними органами рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства, затвердженою наказом МВС від 17.12.2013 року № 1235;

– зразок подання Національної поліції щодо скасування посвідки на тимчасове проживання в Україні на підставі підпункту 1 пункту 63 Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 322;

– зразок повідомлення Національної поліції щодо скасування посвідки на постійне проживання в Україні на підставі підпункту 2 пункту 64 Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 321;

– зразок повідомлення Національної поліції про скасування дозволу на імміграцію, на підставі абзацу другого пункту 21 Порядку формування квоти імміграції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2002 р. № 1983;

– зразок подання Національної поліції щодо застосування адміністративно-правових заходів органами ДМС відносно іноземців та осіб без громадянства, які відбувають покарання в

державних установах покарань, та строку відбуття покарання, запланованого у проточному році.

Результати роботи підрозділів міграційної поліції та органів Державної міграційної служби свідчать про необхідність удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії органів ДМС та ДМП у сфері протидії нелегальній міграції.

ВИСНОВКИ

Нелегальна міграція залишається загрозою національній безпеці та громадському порядку, є складною сферою державного управління, що вимагає від держави та органів влади цілеспрямованих управлінських заходів, спрямованих на захист національних інтересів та національної безпеки.

Проведене дослідження дало змогу автору запропонувати розглянути державно-управлінські заходи, що належать до компетенції органів Державної міграційної служби, як організаційно-правовий механізм протидії нелегальній міграції, що охоплює цілісну систему заходів: 1) організаційно-попереджувальні заходи; 2) заходи адміністративного припинення; 3) адміністративно-правові заходи; 4) організаційно-профілактичні заходи.

Також отримані результати дали змогу сформулювати конкретні пропозиції та шляхи удосконалення механізму взаємодії органів Державної міграційної служби України з органами Національної поліції України у сфері протидії нелегальній міграції, що має велике наукове, теоретичне та практичне значення, що ґрунтується на практичному досвіді автора.

АНОТАЦІЯ

У статті охарактеризовано повноваження органів Державної міграційної служби України у сфері протидії нелегальній міграції. З'ясовано державно-управлінські заходи органів ДМС, які спрямовані на запобігання та протидію нелегальній міграції. Окреслено організаційно-правовий механізм протидії нелегальній міграції, який відіграє важливу роль у системі забезпечення національної безпеки, є невід'ємною складовою частиною безпеки держави в міграційній сфері та забезпеченні заходів щодо протидії нелегальній міграції в контексті нових загроз і викликів. Визначено проблемні питання подальших наукових пошуків і коригування нормативних актів, що регулюють питання нелегальної міграції. Здійснено аналіз механізму взаємодії органів Державної міграційної служби України з органами Національної поліції України у сфері

протидії нелегальній міграції та запропоновано шляхи його удосконалення, що має наукове, теоретичне та практичне значення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бандурка О.О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні: автореф. дис.канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. Харків, 2002. 13 с.

2. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. Підручник. Київ Юрінком Інтер 2005. Електронна бібліотека Князева. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part1/107.htm

3. Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства. Наказ МВС, АДПС, СБУ від 23.04.2012 № 353/271/150. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0806-12#Text>

4. Кажаява О.С. Институт реадмиссии в международном праве: дис.канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / РУДН. М., 2014. 236 с.

5. Книш С.В. Правова конструкція (модель) реадмісії осіб як міжнародно-правового явища. *Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ*. 2012. № 3. С. 94–99.

6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року №2747-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

7. Мартянова Р.А. Удосконалення взаємодії органів державної міграційної служби України з органами влади щодо забезпечення державної безпеки всередині держави» Університетські наукові записки. 2018. № 2 (66) С. 220–236

8. Мартянова Р.А. Функції державного управління у сфері протидії нелегальній міграції: визначення та зміст». Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях: зб. матер. III Міжн. наук.-практ. конф. (Маріуполь, 21–22 трав. 2020 р.). Маріуполь-Київ: ПП Халіков Р.П., 2020. с. 198–201.

9. Палаганюк О. Аналіз механізмів державного регулювання нелегальної міграції в Україні у працях сучасних дослідників. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2014, вип. 1 (20). С. 83–91.

10. Положення про Державну міграційну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня

2014 р. № 360. *Верховна Рада України. Законодавство України.*
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>

11. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 року №3773-VI. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.

12. Статистика з основної діяльності. *Державна міграційна служба України.* URL: <https://goo.gl/aa0Vik>.

13. Тиндик Н.П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2009. 40 с.

Martianova R. A.,

orcid.org/0000-0002-6856-1109

Postgraduate Student

Donetsk State University of Management

58, Karpinskogo str., Mariupol, Donetsk region, 87513, Ukraine,

Head of the Department for the Organization of Prevention of Illegal

Migration, Readmission and Expulsion Management

State Migration Service in the Khmelnytsky region

M. Hrushevskoho str., 87, Khmelnytskyi, 29013, Ukraine