

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ ЩОДО ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ (НЕЗАКОННІЙ) МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ

AREAS OF IMPROVEMENT OF THE INTERACTION OF STATE INSTITUTIONS FOR ANTI-LEGAL (ILLEGAL) MIGRATION IN UKRAINE

Стаття присвячена окремим аспектам вдосконалення організації взаємодії державних інституцій щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні. Розглянуто інституційне забезпечення контролю за дотриманням законодавства у міграційній сфері, зазначені їх функції та перспективи реалізації спільних заходів. У статті наголошено на необхідності створення постійно діючого Міжвідомчого ситуаційного центру протидії нелегальній міграції при МВС України. Обґрунтовано, що такий центр повинен суміщати в собі функції інформаційно-аналітичного забезпечення й оперативного штабу з повноваженнями розробки рекомендацій до тактично-бойового застосування сил і засобів, спрямованих на боротьбу з нелегальною міграцією. Доведено необхідність забезпечення оперативності надходження інформації та підвищення її достовірності, отримання інформації Ситуаційним центром за принципом «реального часу», що безпосередньо впливатиме на можливість оперативного прийняття управлінських рішень і реагування відповідними структурами. Передбачається, що діяльність такого центру забезпечить можливість формування комплексної методології виявлення нелегальної міграції всередині держави, що задекларовано Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 р. Складовими елементами методології мають стати окремі методики виявлення та протидії нелегальній міграції, розслідування та попередження міграційних правопорушень. Слід звернути увагу на сценарний опис окремих тактичних прийомів, тактичних операцій і тактичних комбінацій, спрямованих на виявлення фактів нелегальної міграції; визначення осіб, причетних до цієї діяльності; засобів вчинення злочину; виявлення умов, що сприяють зазначеним правопорушенням.

Ключові слова: міграція, нелегальна міграція, міграційні правопорушення, державні інституції, взаємодія, ситуаційний центр.

The article is devoted to some aspects of improving the organization of interaction between state institutions to counteract illegal (illegal) migration in Ukraine. The institutional support of the control over the observance of the legislation in the migration sphere is considered, their functions and the prospects of implementation of joint measures are stated. The article emphasizes the need to create a permanent Interagency Situation Center for combating illegal migration at the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. It is substantiated that such a center should combine the functions of the information-analytical support and the operational headquarters with the authority to develop recommendations for tactical-combat use of forces and means aimed at combating illegal migration. The necessity to ensure prompt receipt of information and increase its accuracy, to obtain information by the Situation Center on the principle of "real time", which will directly affect the ability to promptly make management decisions and respond to the relevant structures. It is envisaged that the activities of such a center will provide an opportunity to formulate a comprehensive methodology for detecting illegal migration within the country, which was declared by the Strategy of State Migration Policy of Ukraine for the period up to 2025. Separate methods for detecting and countering illegal migration, investigating and preventing migration offenses should become integral elements of the methodology. Attention should be drawn to the scenario description of individual tactics, tactical operations and tactical combinations aimed at identifying the facts of illegal migration; persons involved in this activity; the means of committing the crime; identifying conditions that contribute to these offenses. **Key words:** migration, illegal migration, migration offenses, state institutions, interaction, situational center.

УДК 355.43:314.15:343.343.6-048.66(477)
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-15-20>

Вербицький В.М.

здобувач

Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

Постановка проблеми у загальному вигляді. Національні інтереси держави у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції потребують консолідації зусиль державних інституцій щодо врегулювання економічних і соціально-політичних передумов виникнення міграційних правопорушень, опрацювання системи засобів правового, спеціального та іншого характеру для ефективного їх запобігання, створення дієвої системи міграційного контролю тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інструменти державної політики у сфері протидії нелегальної міграції висвітлюються у роботах С. Алексеєва, С. Денисюка, І. Лукашука, М. Мойсеєнка, Н. Ткачової, Т. Петрової, В. Хропанюка та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 р. декларує необхідність підвищення ефективності запобігання й обмеження каналів нелегальної міграції шляхом зміцнення потенціалу та можливостей відповідальних органів влади, зміцнення координації, співпраці й обміну інформацією [1]. Однак практичні аспекти реалізації зазначених стратегічних пріоритетів у науковій літературі не були ґрунтовно досліджені, що й зумовлює актуальність і вибір теми наукової статті.

Мета статті. Обмеження каналів нелегальної міграції як ефективний засіб запобігання нелегальній міграції можливе шляхом забезпечення ефективної міжвідомчої співпраці.

Виходячи з цього метою статті є визначення напрямів удосконалення механізму взаємодії державних інституцій у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Інституційне забезпечення контролю за дотриманням законодавства у міграційній сфері, представленими такими органами, як: Державна міграційна служба України (ДМС України), Національна поліція України та Державна прикордонна служби України, які підконтрольні Міністерству внутрішніх справ. Проте ми вважаємо, що комплексне вирішення проблем нелегальної міграції потребує інтеграції зусиль і скоординованої діяльності ряду інших правоохоронних органів та органів державної влади.

З огляду на міграційну кризу у країнах Європейського Союзу і Сполучених Штатах Америки зростає роль військових формувань із правоохоронними функціями у протидії незаконній міграції. Відомо, що таким формуванням в Україні є Національна гвардія (НГУ), на яку покладене виконання однієї з основних функцій – участі у здійсненні заходів щодо недопущення масового переходу державного кордону з території суміжних держав [2]. У разі різкого зростання потоку нелегальних мігрантів до України або через її територію передбачається, що НГУ у взаємодії з іншими суб'єктами протидії незаконній міграції буде задіяна до участі у реагуванні на визначену загрозу [3]. Виходячи зі специфіки покладених функцій, структури, чисельності, оснащення, практичної діяльності військ нині серед всіх суб'єктів протидії незаконній міграції саме НГУ має найвищий ступінь готовності до виконання поставлених завдань (підкреслимо, що йдеться про військовоє формування).

До органів, які повинні залучатися до спільних заходів органів державної влади щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні, також належать СБУ, Міністерство фінансів України (Державна митна служба України, діяльність якої координується Мінфіном), які активно взаємодіють із ДПСУ. За впровадження концепції інтегрованого управління кордонами в рамках окремих документів мають бути враховані завдання, що мають на меті запобігання і протидію нелегальній міграції та насамперед здійснення на кордоні контролю за легальністю в'їзду іноземців та осіб без громадянства і прийняття відповідних рішень. У цьому напрямі подальше вдосконалення прикордонного контролю осіб передбачає [3]: удосконалення системи перевірки проїзних документів шляхом створення системи доступу до ключів криптографічного захисту й оснащення пунктів пропуску через державний

кордон обладнанням для зчитування інформації з безконтактних носіїв біометричних проїзних документів; налагодження з урахуванням вимог законодавства взаємообміну в межах інформаційних систем, включаючи доступ працівників консульських установ до консолідованого списку іноземців та осіб без громадянства, яким заборонено в'їзд в Україну, а також даних про відмову у в'їзді в Україну; підвищення рівня автоматизації використання під час здійснення прикордонного контролю наявних національних баз даних, які містять інформацію про іноземців.

Державна митна служба України та СБУ також виступають активними учасниками протидії нелегальній міграції. Їхні спільні дії вимагають взаємоузгодження як між цими службами, так і між ними та іншими державними інституціями, на які покладено функції протидії нелегальній міграції. Проблематика протидії нелегальній міграції не є прямим завданням цих органів, але у процесі боротьби з порушенням митних правил і контрабандою через взаємозв'язок цих протиправних дій і нелегальної міграції також стає актуальною. Це зумовлено комплексом контрольних заходів, які вчиняють Державна митна служба України та СБУ у процесі виконання своїх безпосередніх функцій. На особливу увагу також заслуговує діяльність кінологічних служб Державної митної служби України. Справа полягає у тому, що ці служби можуть бути тактично застосовані для проведення митних оглядів не лише на пунктах пропуску, але й на території України (вибірковий огляд із боку оперативних груп), що може слугувати ще одним бар'єром, який завадить проникненню нелегальних мігрантів і «дублюватиме» контрольні заходи на кордоні. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне розробку методики спільного застосування кінологічних команд Державної митної служби, кінологічних команд ДПСУ й особового складу Національної Гвардії для проведення вибіркового контролю в полосі прикордонної території України в глибині до 100 км.

Значну частину повноважень, пов'язаних із державною міграційною політикою, покладено на Міністерство закордонних справ України (МЗС). Інформація, яку надає МЗС щодо ситуації в країнах походження біженців і шукачів притулку, впливає на прийняття рішень відповідними органами щодо надання/відхилення заявок щодо притулку, додаткового захисту та статусу біженця. МЗС України має можливість надавати об'єктивізовану інформацію щодо осіб, котрі отримали візи (доступ до баз даних візової інформації (ІТС «Віза»), що сприятиме вирішенню проблеми ідентифікації мігрантів),

і надавати інформацію про біженців і шукачів притулку. У цьому контексті пріоритетним завданням виступає оснащення патрульних служб Національної поліції та Національної гвардії переносними пристроями для проведення ретельної перевірки документів із можливістю он-лайн звернення до МЗС України, ДМС України щодо підтвердження достовірності документів і відомостей, внесених до них.

До інших державних інституцій, на зміцнення координації, співпраці та обміну інформацією з якими слід зосередити увагу, належить Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України (МОН України), Міністерство охорони здоров'я України. Міграційні процеси в Україні, які набрали обертів після надання Україні безвізового режиму, вимагають від органів ДМС України та МОН України обміну актуальною інформацією, удосконалення механізму взаємодії та співпраці щодо іноземців та осіб без громадянства з «країн ризику», які можуть використовувати легальний в'їзд в Україну з метою подальшого незаконного перебування на території держави та проникнення на території держав Європейського Союзу. Пріоритетними завданнями співпраці має стати створення бази даних фірм-посередників, які надають послуги щодо навчання іноземців в Україну; запровадження постійного моніторингу причин, через які студенти-іноземці не почали навчання або відраховані з навчального закладу, щоб уникнути випадкам, коли іноземні студенти можуть стати жертвами трудової експлуатації та ін.; організація обміну інформацією в режимі «он-лайн» (наприклад, щодо неявки іноземного студента до заявленого ВНЗ, скасування запрошень, відрахування або за інших обставин, що впливають на статус перебування іноземного громадянина на території України). До інформації, яка повинна акумулюватися, слід віднести дані щодо суб'єктів посередництва, у діяльності яких найбільш часто виникали випадки подальшого порушення міграційного режиму з боку осіб, які скористалися їх послугами. Частота та кількість таких випадків за певний проміжок часу може бути ознакою наявності ймовірних каналів нелегальної міграції, у т. ч. пов'язаних із організованою злочинністю.

Вважаємо за необхідне приділити особливу увагу організації взаємодії з Міністерством охорони здоров'я України, яке досі залишалося осторонь питання протидії нелегальній міграції в Україні. Враховуючи тенденції посилення загроз глобальних пандемій, має бути детально регламентований комплекс заходів, пов'язаних із запровад-

женням своєчасних обмежень у здійсненні міграції та критеріїв оцінки можливих ризиків розповсюдження небезпечних хвороб. Посилення зазначеної загрози безпосередньо пов'язане з активізацією нелегальної міграції, яка створює безконтрольне середовище, а потоки нелегальних мігрантів «вишукують» шляхи потрапляння у відносно благополучні країни (у т. ч. Україну або використовуючи її як транзитну). Враховуючи зазначене, вважаємо за необхідне доповнити відомчу методичку оцінки ризиків у сферах міграції та інших пов'язаних сферах [4] такими показниками, як: наявність спалаху та (або) осередків небезпечних захворювань на території країни транзиту або виїзду мігрантів; застереження про відповідний рівень загрози з боку ВООЗ; запровадження карантину в країнах, що мають спільні з Україною кордони та (або) пряме авіасполучення (із щотижневою періодичністю контролю).

Таким чином, різновекторність діяльності державних інституцій у сфері протидії нелегальній міграції потребує координаційного центру, який поєднував би в собі функції інформаційно-аналітичного забезпечення й оперативного штабу з повноваженнями розробки рекомендацій до тактично-бойового застосування сил і засобів, спрямованих на боротьбу з нелегальною міграцією. Практика використання таких центрів пов'язана з різними варіантами виявлення фактів нелегальної (незаконної) міграції, які вимагатимуть організації міжвідомчої взаємодії, наприклад: встановлення безпосереднього факту нелегальної (незаконної) міграції під час спроби перетину кордону (суб'єктами виявлення та затримання виступають органи ДПСУ та ДМС України); виявлення фактів нелегальної (незаконної) міграції на території України (суб'єктами виявлення та затримання виступають органи Національної поліції України, Національної гвардії України, органи ДМС України); виявлення фактів нелегальної (незаконної) міграції у процесі спеціальних операцій по боротьбі з каналами незаконної міграції, які проводяться спецслужбами інших держав і щодо яких органи державної влади України поставлені до відома (суб'єктами виявлення СБУ, зовнішня розвідка); виявлення фактів нелегальної (незаконної) міграції у процесі проведення оперативно-розшукових заходів із протидії організованій злочинності правоохоронними органами України (СБУ, органи Національної поліції України, Національної гвардії України); виявлення фактів нелегальної (незаконної) міграції у процесі на лінії розмежування в зоні проведення ООС у точ-

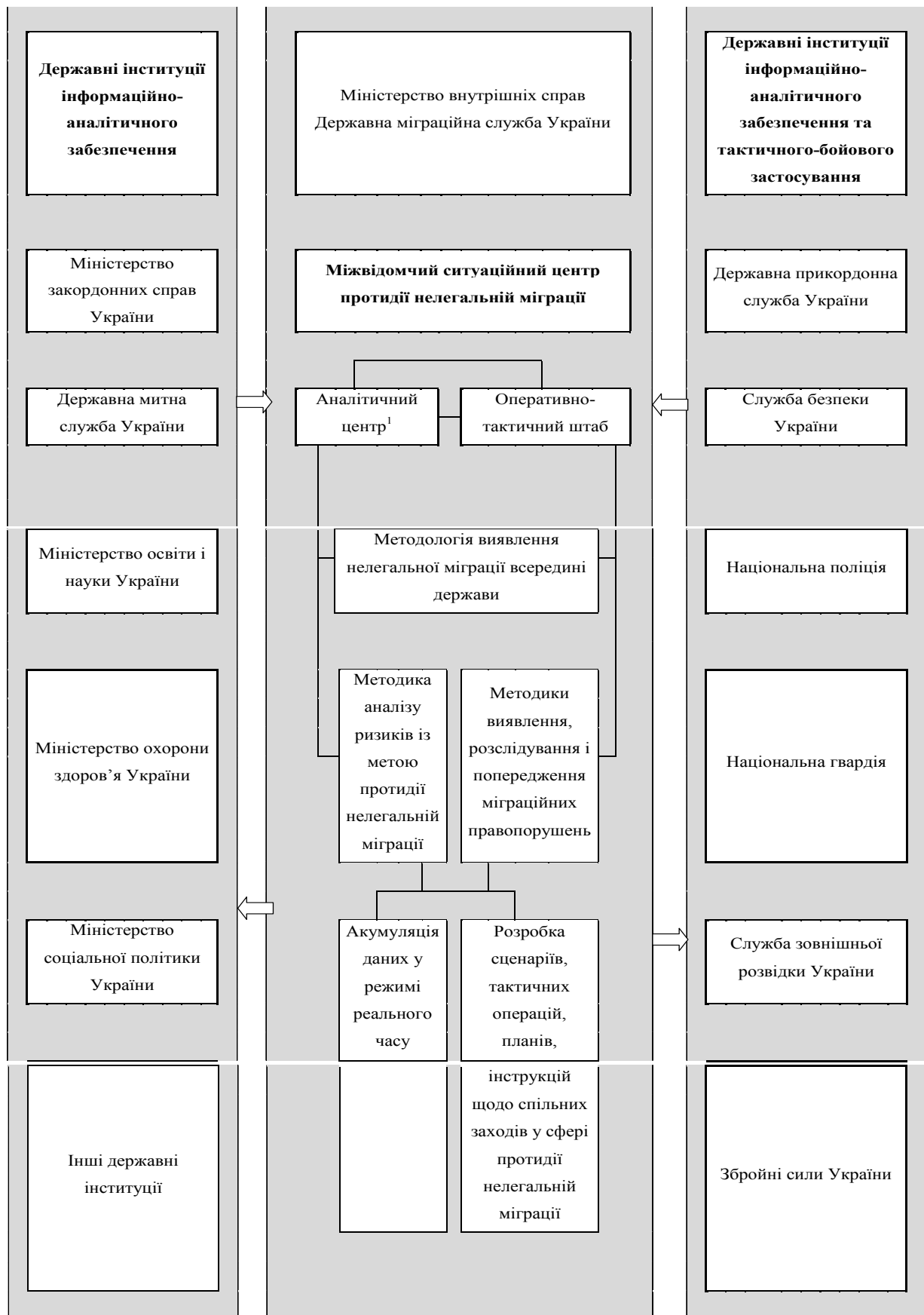


Рис. 1. Організаційно-управлінська модель постійно діючого Міжвідомчого ситуаційного центру протидії нелегальній міграції

Примітка: запропоновано автором

ках перетину такої лінії розмежування (ДПСУ, СБУ, ЗСУ).

Як бачимо, такі ситуації не лише потребують вчасного інформаційно-аналітичного забезпечення, але і передбачають застосування тактичного-бойових підрозділів, що може породжувати проблеми подвійного підпорядкування та втрати часу на прийняття рішень, однак у разі єдиного координуючого центру вирішуються ефективніше. Враховуючи зазначене вище, можемо запропонувати організаційно-управлінську схему постійно діючого Міжвідомчого ситуаційного центру протидії нелегальній міграції при МВС України (рис. 1.1).

До складу такого центру пропонуємо включити контактний аналітичний центр, утворений на базі Департаменту у справах іноземців та осіб без громадянства Державної міграційної служби України [5], однак, на відміну практики їх взаємодії (обмін відкритою статистичною й аналітичною інформацією здійснюється електронною поштою; узагальнення спільної статистичної та аналітичної інформації здійснюється центром щокварталу; за результатами опрацювання спільної статистичної та аналітичної інформації центром не рідше одного разу на рік готуються пропозиції/рекомендації щодо проведення заходів із протидії нелегальній міграції), ми передбачаємо необхідність забезпечення оперативності надходження інформації та підвищення її достовірності, отримання інформації за принципом «реального часу», що безпосередньо впливає на можливість оперативного прийняття управлінських рішень і реагування відповідними структурами тощо. Оперативно-тактичний штаб має бути сформований із відкомандированих представників інституцій тактичного-бойового застосування, які здійснюватимуть розробку планів застосування тактичних засобів та особового складу з метою проведення окремих спільних тактичних операцій (що потребує комбінування бойових підрозділів зазначених інституцій) у рамках протидії нелегальній міграції: визначення цільової категорії мігрантів та іноземних громадян, біженців щодо яких будуть здійснюватися заходи; визначення місць, де будуть проводи-

тися відповідні заходи; визначення раціональних маршрутів руху та перекидання бойових частин; визначення місць спрямування затриманих осіб, підозрюваних у порушенні міграційного режиму; відпрацювання (моделювання) сценаріїв розвитку тих чи інших ризиків тощо.

Висновки. Важливим напрямом діяльності запропонованого ситуаційного центру є формування комплексної методології виявлення нелегальної міграції всередині держави, що задекларовано Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 р. [1]. На нашу думку, така методологія передбачає розробку окремих методик виявлення та протидії нелегальній міграції, розслідування та попередження міграційних правопорушень, яка включала б у себе опис окремих тактичних прийомів, тактичних операцій і тактичних комбінацій, спрямованих на виявлення фактів нелегальної міграції; осіб, причетних до цієї діяльності; засобів вчинення злочину; виявлення умов, що сприяють зазначеним правопорушенням тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#n10>.
2. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 р. № 867-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/867-18>.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#n12>.
4. Методика оцінки ризиків у сферах міграції та інших пов'язаних сферах. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/migprocess/metodyka_ocinky_ryzykiv_2015.pdf.
5. Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції. Спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Служби зовнішньої розвідки, Служба безпеки України від 29.04.2015 р. № 494/132/467/497/141/281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0587-15>.