

УДК. 342 (477)

Рудой К.М., канд. юрид. наук, доцент, професор
Одеський державний університет внутрішніх справ
кафедра адміністративного права та адміністративного процесу
вул. Успенська, 1, Одеса, 65014, Україна

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

Статтю присвячено організаційно-правовому забезпеченню сфери протидії нелегальній міграції: проблемам, тенденціям та механізмам вирішення сучасних законодавчих недоліків.

Ключові слова: протидія нелегальній (незаконній) міграції, іноземці, органи внутрішніх справ України, форми діяльності, взаємодія.

Постановка проблеми. Незважаючи на значну розгалуженість та значну кількість суб'єктів профілактики нелегальної міграції, все-таки основний тягар з протидії нелегальній міграції лягає на органи внутрішніх справ, а саме підрозділи Державної міграційної служби України. Державна міграційна служба України (ДМС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Скоротивши у 2012 році підрозділи міліції міграційного контролю, МВС України та Уряд своєчасно не розв'язали існуючі законодавчі та організаційні проблеми у сфері протидії нелегальній міграції, фактично залишивши їх на власний розсуд ДМС України, яка для цього не має відповідних сил і засобів, унаслідок чого утворилися системні ризики активізації нелегальної міграції, що містять загрозу національній безпеці держави, у першу чергу через неспроможність зменшити кількість виявлених та видворених за межі України нелегальних мігрантів [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність зазначеної проблеми підтверджується значною кількістю зарубіжних та вітчизняних науковців, які займалися розробкою проблем міграції. Серед вітчизняних науковців необхідно відзначити роботи В. Андрійка, О. Бандурки, О. Джузі, М. Ковалю, В. Колпакова, С. Константінова, О. Кузьменко, В. Куца, А. Леонової, М. Лошицького, О. Малиновської, Н. Нижник, В. Олефіра, О. Піскуна, Н. Победи, Ю. Римаренка, В. Суценка, О. Хіміч, С. Чеховича, В. Шакуна, М. Швеця, М. Шульги, Н. Юзікової, О. Юніна та інших.

Мета статті. Статтю присвячено актуальним проблемам організаційно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України у сфері протидії нелегальній міграції, а також розкриттю окремих напрямків удосконалення правоохоронної діяльності у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. З метою поліпшення та прискорення виконання покладених на міграційну службу завдань по боротьбі з нелегальною міграцією важливого значення набуває законодавче закріплення ДМС України у складі суб'єктів оперативно-розшукової діяльності, які визначені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» [5], а також взаємодія в питанні доступу до інформаційних масивів Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України та Державної прикордонної служби України. У вказаних базах даних зосереджується інформація щодо іноземних громадян, яка вкрай необхідна міграційним структурам. Для отримання доступу до цієї інформації необхідно на державному рівні вирішити питання щодо можливості користування такими базами даних в регіонах органами Державної міграційної служби України.

Наступною важливою проблемою в сфері протидії нелегальній міграції є відсутність місць утримання іноземців та осіб без громадянства з моменту затримання до винесення рішення про їх поміщення до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без грома-

дянства, які незаконно перебувають на території України. Найбільш гостро зазначене питання постає у разі відсутності у затриманого іноземця документів, що посвідчують особу.

Відсутність документів унеможлиблює прийняття рішення про примусове повернення іноземця в країну походження, так як його не можливо ідентифікувати в обмежені строки та проставити штамп у відсутні документи про прийняте відповідне рішення. В зв'язку з цим, не має можливості звернутися до суду для вирішення питання про примусове видворення іноземця, так як згідно ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [6] примусовому видворенню обов'язково повинне передувати примусове повернення.

Суттєво та негативно на сферу протидії незаконній міграції впливає неудоконалена система взаємодії ДМС України з іншими правоохоронними структурами нашої держави, в першу чергу зі Службою безпеки України та Міністерством внутрішніх справ України. Найчастіше це торкається ситуацій, коли органами СБ України при прийнятті рішень про заборону в'їзду на територію України, відповідно до ст. 13 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» не перевіряється статус іноземця на території України. Таким чином, виникають правові колізії, коли СБ України приймає рішення про заборону в'їзду стосовно осіб, які вже на законних підставах постійно або тимчасово проживають в Україні. Такі рішення мають формальний характер, оскільки невідомо, чи буде такий іноземець протягом найближчих років виїжджати за межі України. Крім цього, подібні рішення суперечать діючому міграційному законодавству.

Таким чином, при прийнятті рішення про заборону в'їзду в Україну необхідно перевіривитися чи перебуває особа в Україні, якщо перебуває, то визначитися на підставі яких документів або у якому статусі. Крім цього, у випадках, якщо іноземець має посвідку на постійне проживання, прийняття рішення про заборону в'їзду має передувати скасування дозволу на імміграцію та вилучення посвідки на проживання. При наявності посвідки на тимчасове проживання також приймається рішення про скасування такої посвідки.

Щодо взаємодії з МВС України, відповідно до ст. 12 Закону України «Про імміграцію» [7], дозвіл на імміграцію скасовується у разі, якщо іммігранта засуджено в Україні на строк більше одного року і вирок суду набрав законної чинності. Проте жодних повідомлень від слідчих органів МВС України з вказаних питань до ДМС України не надходить, що унеможлиблює вчасне застосування вказаної правової норми.

Подібна практика простежується у випадках виконання Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», де визначено, що виїзд з України іноземцю або особі без громадянства не дозволяється, якщо він є підозрюваним, обвинуваченим у вчиненні на території України злочину чи підсудним за вчинення злочину на території України у разі, якщо до таких осіб відповідно до Закону прийнято рішення щодо заборони виїзду за межі України. Проте такі рішення з органів внутрішніх справ до ДМС не надходять.

Крім того, дозволи на імміграцію скасовуються й у випадках, коли дії іммігранта становлять загрозу громадському порядку в Україні або це є необхідним для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян нашої держави. Проте органами внутрішніх справ, якими приймається рішення про притягнення іноземців та осіб без громадянства до адміністративної відповідальності за порушення громадського порядку, за дрібне хуліганство, наприклад, за порушення вимог Закону України «Про попередження насильства в сім'ї», інформація такого характеру до ДМС України не надходить.

Ще одним негативним елементом взаємодії є відсутність можливості з використання Інтегрованої інформаційно-пошукової системи, власниками якої є МВС та ДМС України. Інтеграція інформаційних масивів двох структур надала би можливість для підвищення практичного досвіду, в тому числі у поставлених завданнях та створила би передумови для створення та реалізації єдиної бази даних для державних та правоохоронних структур.

Слід зазначити, що незважаючи на недосконалість інституту боротьби з нелегальною міграцією та з метою усунення недоліків у сфері протидії незаконній міграції, в другому кварталі 2014 року в структурі апарату ДМС України було утворено відділ протидії нелегальній міграції, який діє у складі Департаменту у справах іноземців та осіб без громадян-

ства. Центральним апаратом ДМС України вжиті заходи щодо зміни структури територіальних органів, у якій передбачено утворення та функціонування підрозділів міграційного контролю, на які, власне, покладаються функції щодо протидії незаконній міграції.

Наразі ДМС України, у терміновому порядку, вживаються заходи з посиленням кадрового забезпечення відповідних підрозділів територіальних органів [8]. В той же час перед керівниками територіальних органів були поставлені відповідні завдання, пов'язані з наступними кроками:

1) Невідкладне розроблення положення про підрозділи протидії нелегальній міграції, їх комплектування та виконання ними передбачених завдань щодо виявлення порушників міграційного законодавства та притягнення їх до відповідальності відповідно до вимог законодавства: адміністративно-застосовна практика, добровільне повернення, примусове повернення, примусове видворення, поміщення нелегальних мігрантів до ПТПШ, реадмісія тощо;

2) Розроблення типових планів щодо організації та проведення заходів з протидії нелегальній міграції, які мають включати в себе як організаційні так і практичні заходи, а саме:

- аналіз реального стану справ з контролю за дотриманням іноземцями, а також юридичними і фізичними особами в Україні, які їх приймають чи надають їм послуги, законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства;

- визначення пріоритетних напрямів проведення заходів, складання переліку об'єктів, які підлягатимуть перевірки, окреслення головних завдань та кінцевої мети запланованих заходів, доведення їх змісту до підрозділів, які будуть залучатися до їх проведення;

- з метою визначення та постановки спільних завдань, відпрацювання взаємодії, обміну інформацією, проведення координаційних нарад із запрошенням представників органів прокуратури, судів, СБУ, органів митної та державної прикордонної служби, інших правоохоронних та державних контролюючих органів;

- здійснення розрахунку необхідних сил та засобів, які передбачається задіяти при проведенні заходів, проведення попередньої підготовчої роботи із задіяними до проведення заходів працівниками, зокрема щодо вивчення загальних правил спілкування з іноземцями тощо;

- перевірка іноземців та осіб без громадянства з питань дотримання ними законодавства про їх правовий статус, особливу увагу звернути на виявлення серед цих осіб незаконних мігрантів, разом з тим забезпечити дотримання гарантованих законодавством особистих прав іноземців та осіб без громадянства;

- перевірка навчальних закладів, туристичних організацій та інших суб'єктів підприємницької діяльності, які приймають іноземців, з метою виявлення серед них таких, що не виконують зобов'язань стосовно перебування іноземців у державі, особливу увагу звертати на виявлення фактів безпідставної легалізації іноземців та осіб без громадянства шляхом подання свідомо неправдивих відомостей про дійсну мету їх перебування;

- перевірка готелів, гуртожитків, приватного житлового фонду та інших закладів, що надають готельні послуги, з метою виявлення серед них таких, що надають послуги іноземцям, які незаконно перебувають на території України;

- виявлення каналів (в'їзд, перевезення, розміщення, легалізація, виїзд) незаконної міграції іноземців в Україну, встановлення організаторів та пособників незаконного переміщення осіб через державний кордон України. Особливу увагу приділяти інформації про організовані злочинні угруповання з міжрегіональними та міждержавними зв'язками, яку невідкладно передавати до компетентних органів;

- перевірка комерційних підприємств, засновниками яких є іноземні громадяни, відпрацювання речових та продовольчих ринків з метою встановлення законності отримання іноземцями та особами без громадянства дозволів на здійснення підприємницької діяльності. У разі необхідності, особливу увагу звертати на наявність дозволів центрів зайнятості на працевлаштування іноземців та практику торгівлі на ринках через підставних осіб – громадян України;



– відпрацювання залізничних станцій, автовокзалів, річкових та морських портів, перевірка пасажирських поїздів та автотранспорту з метою виявлення випадків перевезення та переховування іноземців, які незаконно перебувають на території України. Особливу увагу звернути на перевезення груп іноземців по 3-5 чоловік і більше транспортними засобами міжрегіонального сполучення.

3) У випадку проведення загальнодержавних заходів, передбачених наказом МВС, Мінсоцполітики та МОН від 04.09.2013 р. № 850/536/1226 «Про затвердження порядку про ведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері» [9], у апараті ГУДМС, УДМС створювати робочі групи, на які покласти функції щодо організації та координації діяльності територіальних підрозділів під час проведення таких заходів, а також узагальнення результатів реалізованих заходів та доповідь їх керівництву.

Зазначені дії центрального апарату ДМС України з посиленням протидії незаконній міграції надали певного результату. Так, протягом 2014 року з метою запобігання та протидії нелегальній міграції, іншим порушенням законодавства України в міграційній сфері та притягнення порушників до відповідальності територіальними органами ДМС організовувались та проводились відповідні заходи.

Відповідно до наказу ДМС України від 31.07.2014 р. № 171 [10], у період з 07 до 15 серпня проводились цільові профілактичні заходи з виявлення іноземців та осіб без громадянства, які нелегально перебувають на території України.

Відповідно до наказу ДМС України від 05.09.2014 р. № 229 [11] у період з 15 до 26 вересня проводились цільові профілактичні заходи щодо нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері під умовною назвою «Мігрант». До проведення вказаних заходів залучались співробітники МВС, СБ, АДПС України, інших органів влади та місцевого самоврядування.

В результаті проведених заходів територіальними органами ДМС було виявлено 3135 нелегальних мігрантів (у 2013 – 1853), відносно 2384 нелегальних мігрантів прийнято рішення про примусове повернення (у 2013 – 1413), 98 іноземців-порушників видворено за межі України в примусовому порядку (у 2013 – 83), 55 іноземців розміщено до ПТПП (у 2013 – 73), 512 іноземцям заборонено в'їзд в державу строком на 3 роки (у 2013 – 387).

Відповідно до КУпАП до адміністративної відповідальності притягнуто 17 031 порушник (у 2013 – 15 950), у тому числі за ст. 203 – 13 851 (у 2013 – 13581), за ст. 204 – 184 (у 2013 – 165), за ст. 205 – 2 921 (у 2013 – 2146), за ст. 206 – 75 (у 2013 – 58). Накладено штрафів на суму 7,1 млн. грн., стягнуто штрафів на суму 6,8 млн. грн. (95,8%).

Висновки. З огляду на те, що питання протидії нелегальній міграції відноситься до сфери пріоритетів формування політики національної безпеки України, так і міжнародної безпеки в цілому, є предметом систематичного моніторингу Ради національної безпеки і оборони України, на сучасному етапі для органів внутрішніх справ та підрозділів міграційної служби залишається нагальним вирішення питань організаційно-кадрового забезпечення, а також створення у відомчих вищих навчальних закладах МВС України спеціальних факультетів з підготовки фахівців для підрозділів Державної міграційної служби України.

Список літератури

1. Наливайко Б. О. Проблемні питання, що виникають після ліквідації міліції міграційного контролю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://migraciya.com.ua/News/open-forum/ua-police-migration-control---eliminated-illegal-migration---the-green-light/>
2. Державна міграційна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/normatyvna-baza>
3. Концепція державної міграційної політики [Електронний ресурс] : схв. Указом Президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>
4. Сисюк Л. П., Гилюк Л. О. Проблема нелегальної міграції в Україні та в світі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukr.vipreshebnik.ru/mign-economika/4516-problema-nelegalnoji-migratsiji-v-ukrajini-ta-v-sviti.html>

5. Про оперативно-розшукову діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>
6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства [Електронний ресурс] : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>
7. Про імміграцію [Електронний ресурс] : Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>
8. Складові Плану дій з візової лібералізації (ПДВЛ): Блок 1: Безпека документів, включаючи біометрику [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novisa.org.ua/monit2/>
9. Про затвердження порядку про ведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері [Електронний ресурс] : наказ МВС, Мінсоцполітики та МОН від 04.09.2013 р. № 850/536/1226. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1683-13>
10. Про проведення цільових профілактичних заходів з виявлення іноземців та осіб без громадянства, які нелегально перебувають на території України [Електронний ресурс] : наказ ДМС України від 31.07.2014 р. № 171. – Режим доступу: <http://migraciya.com.ua/News/news-from-the-rms-ukraine/ua-in-kharkiv-region-summed-up-operation-migrants/>
11. На Полтавщині підвели підсумки операції «Мігрант» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://migraciya.com.ua/News/news-from-the-rms-ukraine/ua-in-poltava-summed-up-operation-migrants/>

Стаття надійшла 10.12.2014 р.

Е.Н. Рудой, канд. юрид. наук, доцент, професор
Одеський державний університет внутрішніх дел
кафедра адміністративного права і адміністративного процесу
ул. Успенская, 1, Одеса, 65014, Україна

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ

Резюме

Реализация государственной политики в сфере противодействия нелегальной миграции состоит не столько в выявлении фактов (фиксации) нарушений миграционного законодательства, сколько в проведении комплекса профилактических мероприятий, направленных на предупреждение этого явления, а именно: совместно с другими правоохранительными органами и службами разработка и ликвидация каналов нелегальной миграции, которые пролегают *в* и *через* Украину, выявление и привлечение к ответственности лиц, которые способствуют переправке незаконных мигрантов, проведение разъясняющих бесед среди граждан, иностранцев и лиц без гражданства о соблюдении правил пребывания в Украине.

Ключевые слова: противодействие нелегальной (незаконной) миграции, иностранцы, органы внутренних дел Украины, формы деятельности, взаимодействие.

К.М. Rudoy, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor
Odessa State University of Internal Affairs
the Department of administrative law and administrative process
Uspenska street, 1, Odessa, 65014, Ukraine

ISSUES OF THE DAY OF COUNTERACTION OF ORGANS OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE TO ILLEGAL MIGRATION

Summary

The article researches the organization and legal providing of sphere of counteraction to illegal migration: to the problems, tendencies and mechanisms of decision of the modern legislative failings. Realization of public policy in the field of counteraction to illegal migration is not so much in the exposure of facts (fixing) of violations of migratory legislation, but in realization of complex of the prophylactic events sent to warning of this phenomenon, namely: with other law enforcement authorities and services development and liquidation of channels of illegal migration, that lie in and through Ukraine, exposure and bringing in to responsibility of persons that assist passage of illegal foreigner, realization of explaining conversations among citizens, foreigners and person without citizenship about observance rules been in Ukraine.

Key words: counteraction to illegal migration, foreigners, organs of internal affairs of Ukraine, form of activity, cooperation.