

УДК 343.92:351.745.7(477)

Савін Володимир Миколайович – провідний науковий співробітник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

Міграційна політика як складова національної безпеки України

Стаття присвячена окремим питанням вдосконалення міграційної політики України, як однієї зі складових національної безпеки.

Ключові слова: нелегальна міграція, національна безпека, міграційна політика, організована злочинність.

Актуальність теми. Проблема нелегальної міграції є актуальною для багатьох країн світу, особливо для країн Західної Європи, що обумовлено їх економічним розвитком, а також відносно близьким географічним розташуванням до традиційних країн походження нелегальних мігрантів.

Україна займає ключову позицію на карті європейської міграції. Щороку через нашу державу проходять значні міграційні потоки, як через країну походження, транзиту та призначення.

Причини, що змушують мігрантів потрапляти в Україну з метою подальшої міграції до країн ЄС, є різними та обумовлені соціально-економічними й іншими особливостями країни громадянства або через яку вони прямують транзитом.

Розуміння об'єктивного стану, рівня, структури та динаміки розвитку нелегальної міграції, як однієї зі сфер діяльності транснаціональної організованої злочинності, є одним із важливих завдань, яке постає при розробленні та здійсненні заходів профілактики даного явища. Знання реальної ситуації про вчинення злочинів, пов'язаних з нелегальною міграцією, необхідне для визначення як державної стратегії профілактики нелегальної міграції, так і адекватних законодавчих, правозастосовних, організаційних та інших заходів такої профілактики.

Аналіз практики та статистичних даних МВС України, Державної прикордонної служби України свідчить про те, що останнім часом до України збільшився потік злочинців – вихідців зі сходу та Кавказького регіону, китайських і в'єтнамських злочинних угруповань, що пе-

ребувають у розшуку за вчинення тяжких злочинів на території своїх держав. Такі особи формують злочинні етнічні угруповання, контролюють їх, утягуючи в кримінальну діяльність громадян України.

Так, статистичні дані свідчать про збільшення кількості вчинених злочинів іноземними громадянами. У 2008 році їх було вчинено 3023, у 2009 р. – 2968, 2010 р. – 3524, 2011 р. – 3778, а станом на 19 листопада 2012 р. – 3369. Переважна більшість цих злочинів учинюється іноземними громадянами – вихідцями з СНД, насамперед Росії, Молдови та Грузії.

Разом з тим, збільшилась і кількість учинених злочинів відносно іноземних громадян. У 2008 році було вчинено 1054 таких злочинів, у 2009 р. – 1249, 2010 р. – 2043, 2011 р. – 2489, а станом на 19 листопада 2012 р. – 2951.

Припинення незаконного проникнення в Україну нелегальних мігрантів на сьогодні набуло такого масштабу, який стає у низьку пріоритетних державних завдань, про що свідчить прийнята у 2011 році Концепція Державної міграційної політики [1].

Метою статті є розгляд та аналіз сучасного стану міграційної політики як складової національної безпеки України.

Ступінь розробки теми. Окремі аспекти міграційної політики України були предметом наукових досліджень таких учених, як О. Малиновська, А. Шлепаков, В. Косевцов, Ю. Калиновський, О. Бодрук, В. Селіванов, О. Барановський, Ю. Тіхонравов та ін. Разом з тим, із безперервним розвитком міграційних процесів у державі утворюються певні загрози національним інтересам, що потребує постійного вивчення і вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Відсутність законодавчого визначення напрямів державної міграційної політики України, принципів діяльності державних органів у сфері міграції, стратегічних цілей, завдань і стандартів із забезпечення реалізації прав людини негативно позначається на ефективності протидії явищам, що становлять загрозу національній безпеці України – нелегальній міграції, загостренню демографічної кризи, а також від'їзду за межі України вчених, фахівців, кваліфікованої робочої сили.

Необхідність удосконалення системи державного управління міграційними процесами зумовлена політичними і соціально-економічними факторами, що впливають на ситуацію в Україні та світі [1].

Умовою використання позитивного досвіду міжнародної міграції та мінімізації її негативних наслідків є розробка і впровадження належної міграційної політики. Її основні принципи та цілі визначені законодавчо у Концепції державної міграційної політики України, яка спрямована на забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, створення умов для сталого демографічного та

соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів і ліквідації їх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення соціального і правового захисту громадян України, які перебувають або працюють за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів мігрантів і виконання ними передбачених законодавством обов'язків, забезпечення повноти використання інтелектуального та трудового потенціалу таких осіб, додержання принципів захисту інтересів України [1].

Міграційна політика – це не лише система заходів щодо впорядкування та контролю за переміщеннями населення. На зміну традиційному підходу приходять більш широке її розуміння. Діапазон дії міграційної політики значно розширюється, взаємопов'язаність її окремих напрямів посилюється, що сприяє оформленню цієї політики як цілісної системи, яка поєднує:

- протидію чинникам, що породжують еміграцію;
- власне міграційну політику, тобто систему заходів щодо регулювання переміщень населення та протидії нелегальній міграції (у т. ч. політику щодо працевлаштування громадян за кордоном, а також залучення іноземної робочої сили, студентів із-за кордону, прийому біженців);
- широкий спектр заходів з інтеграції іммігрантів (соціально-економічних, освітньо-культурних, політичних); забезпечення зворотності трудової міграції громадян, адаптації та реінтеграції тих, хто повернувся, заохочення грошових переказів від працівників-мігрантів на батьківщину та їх ефективного використання;
- забезпечення підтримки і тісного зв'язку із співвітчизниками за кордоном, використання фінансового, соціального, інтелектуального, політичного, демографічного потенціалу діаспори в інтересах країни, заохочення імміграції її представників.

Якісні зрушення в розробці та імplementації державної політики в сфері міграції, передусім, потребують політичної волі, тобто чіткого розуміння вищим керівництвом держави пов'язаних з міграцією вигод і викликів.

В. Косевцов зазначає, що загрози національним інтересам – це дії політичних, військових або природних сил, вплив перебігу соціальних, економічних та інших подій, а також ситуацій, що складаються в результаті цих подій, на процес життєдіяльності людини, суспільства, держави, які змушують країну йти на додаткові зусилля, вимагають надмірно великих витрат, мобілізації ресурсів із метою збереження своєї державності, національної та культурної ідентичності, надійного захисту власного народу [2]. Зважаючи на це, можна впевнено ствер-

джувати, що неконтрольовані міграційні процеси є загрозою національним інтересам України.

У контексті забезпечення міжнародної безпеки для вирішення проблеми нелегальної міграції в країнах ЄС запроваджуються державні механізми, основними з них є: запобігання нелегальній міграції (ліквідація причинно-факторного механізму нелегальної міграції, заходи щодо виявлення потенційних нелегалів, збалансована національна політика надання притулку тощо); протидія нелегальному перетинанню кордонів (штрафні та судові санкції проти наймачів нелегальних мігрантів, легалізація нелегальних мігрантів тощо); боротьба з транснаціональною організованою злочинністю (багатостороннє поліцейське співробітництво, двостороннє співробітництво, використання технічних засобів тощо).

Посилення протидії нелегальній міграції є одним із пріоритетів міграційної політики країн ЄС, яка спрямована на гармонізацію національних міграційних законодавств, уніфікацію процедур і документації, що регулюють доступ іноземців на територію Євросоюзу [3].

Зарубіжний досвід протидії нелегальній міграції доводить, що така транснаціональна проблема не може бути вирішена тільки на основі національної політики та потребує більшої послідовності, компетентності й розвитку міжнародного співробітництва для більш ефективного керування міграцією на національному, регіональному і світовому рівнях. Актуальною залишається необхідність удосконалення системи обміну інформацією, надання фінансової та технічної допомоги для попередження та протидії нелегальній міграції. Вирішуючи проблеми міграції, здійснюється вагомий внесок у розв'язання інших пов'язаних з нею глобальних проблем, серед яких транскордонна злочинність, тероризм, торгівля людьми та наркотиками.

Завдяки своєму геополітичному розташуванню, Україна за минуле десятиліття стала не тільки транзитною зоною на шляху міграційних потоків в напрямку країн Західної Європи, але поступово перетворюється в країну тривалого перебування нелегальних мігрантів. Щодо стану злочинності в Україні нелегальна міграція виступає значимим криміногенним фактором, комплексна протидія якому має вестися на всіх рівнях.

У силу свого характеру нелегальну міграцію неможливо належним чином відобразити в офіційній статистиці. Різні відомства й експерти пропонують свої оцінки чисельності нелегальних мігрантів. Відомості про незаконне перетинання кордону, що загрожують національній безпеці (бандитські формування і терористичні групи, шпигунські й інші розвідувальні групи та індивіди), є обмеженими за доступом та, як правило, недоступні для наукової та широкої громадськості.

Оцінка масштабів самого явища та прогнозів його подальшого розвитку є дуже різноманітною. Чисельність нелегальних мігрантів

в Україні істотно коливається: від 10 до 30 тис. осіб. Серед нелегальних мігрантів переважають вихідці з Афганістану, Бангладеш, Пакистану, Індії, Іраку, Китаю, В'єтнаму, інших азіатських країн, окремих африканських країн, а також із колишніх союзних республік Закавказзя і Центральної Азії. За останні п'ять років організованого характеру набула транзитна незаконна міграція через територію України громадян країн СНД. Серед порушників законодавства України з прикордонних питань помітно збільшилася частка громадян – вихідців з країн СНД, зокрема, Російської Федерації (чеченського походження), Республіки Молдови, Вірменії, Грузії.

У національному вимірі характеристики нелегальної міграції відображають розбіжності шляхів в'їзду в Україну та виїзду з неї. За даними Державної прикордонної служби України понад половина затриманих нелегальних мігрантів при в'їзді в Україну приходиться на українсько-російську та українсько-білоруську ділянки кордону. При виїзді з країни 42 % від усієї кількості нелегальних мігрантів затримано на українсько-словацькому кордоні, 23 % – на українсько-польському, 21 % – на українсько-російському, 3 % – на українсько-білоруському кордоні. Спроби залишитися в Україні здійснюють лише 3–5 % нелегальних мігрантів, затриманих правоохоронними органами України.

Північно-східні кордони України фактично перетворилися в загальноєвропейський бар'єр на шляху нелегальних мігрантів. Надійно перекрити канали проникнення нелегальних мігрантів дотепер не вдалося жодній державі, в тому числі й Україні. Така ситуація є підставою для жорсткої візової політики країн європейського співтовариства відносно України.

На міжнародному рівні нелегальна міграція набуває риси транскордонної організованої злочинної діяльності, як виду кримінального бізнесу. Аналіз практики свідчить про наявність добре налагодженого механізму нелегальної міграції через територію України. Такі механізми продовжують активно використовуватися нелегальними мігрантами з країн Південної та Східної Азії, Близького та Середнього Сходу, а також країн Африки.

В Україні активізується діяльність організованої злочинності, яка спеціалізується, насамперед, на створенні транснаціональної системи керування нелегальними міграційними потоками. Збільшення неконтрольованої нелегальної міграції призвело до значного посилення криміналізації суспільства у прикордонних районах. Нелегальні мігранти найчастіше використовують місцевих жителів України як провідників, власників житла, перевізників, перекладачів і просто окремих громадян, які отримують прибуток через надання допомоги на різних етапах пересування мігрантів на Захід. Сформувалася мережа високоприбуткового злочинного бізнесу, що включає як окремих корумпованих представників відповідних державних органів, так і посередницькі

групи, які займаються перепрямленням, виготовленням підроблених документів високої якості та організацією транспортного перевезення.

Протидія нелегальній міграції є найважливішим чинником забезпечення національної безпеки України, захисту її економічних інтересів та інтересів громадян. За роки незалежності України було створено нормативно-праву базу в сфері протидії нелегальній міграції. Останнім часом вона значно поповнилась. Послідовно впроваджувалися декілька державних програм, які координували дії силових структур, органів влади, передбачали правові, правоохоронні, організаційні заходи, розвиток міжнародного співробітництва. Нормативні документи проходили складний процес гармонізації з міжнародно-правовими та загальноєвропейськими стандартами у сфері протидії нелегальній міграції, боротьби з організованою злочинністю та захисту основних прав нелегальних мігрантів і біженців. Однак, відсутність загально визнаних концептуальних підходів до державної міграційної політики призводить до диспропорцій між окремими її напрямками. Реформування та систематизація міграційного законодавства в контексті протидії нелегальній міграції потребує усунення суперечностей у законодавчій базі та має здійснюватись з використанням комплексного підходу шляхом координації спільних зусиль відомств і міністерств із збільшенням фінансування на реалізацію відповідних державних програм.

Державна міграційна політика України вимагає додаткового перегляду та виведення на рівень, який відповідає національним інтересам країни. Нинішня політика заснована на не завжди кваліфікованих оцінках та інколи зовсім іде в розріз з інтересами розвитку країни.

Нелегальна міграція стала викликом світовому співтовариству, масштаби й негативні наслідки якого є загрозою міжнародній стабільності й сталому розвитку держав. Протидія нелегальній міграції безпосередньо пов'язана із забезпеченням національної безпеки держави, оскільки нелегальна міграція сприяє створенню організованих злочинних угруповань, діяльність яких спрямована на незаконне ввезення мігрантів, включно із торгівлею людьми, сексуальною експлуатацією жінок і дітей. На державному кордоні України утворилася певна сфера кримінального бізнесу, що спеціалізується на наданні "послуг" у сфері нелегальної міграції. Зокрема, міжнародна організована злочинність контролює транскордонні процеси нелегальної міграції з країн Південної і Східної Азії, Близького Сходу, Африки, які безпосередньо створюють виклики та загрози національній безпеці України.

Для мінімізації негативних наслідків міграційних процесів і, навпаки, – отримання від них максимальної користі, міграційна політика має здійснюватись на засадах послідовності, компетентності та розвитку міжнародного співробітництва для більш ефективного керування міграцією на національному, регіональному й світовому рівнях. Слід та-

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

кож вдосконалити систему обміну інформацією, надання фінансової та технічної допомоги для попередження і протидії нелегальній міграції.

Протидія нелегальній міграції має базуватися на науково-заснованих підходах, на засадах постійного моніторингу міграційних проблем.

Особливу увагу варто зосередити на:

- аналізі діяльності органів виконавчої влади щодо регулювання міграційних процесів, насамперед, щодо запобігання негативним проявам і наслідкам нелегальної міграції;

- розробці комплексної оцінки криміногенної ситуації в прикордонних районах і підготовці пропозицій щодо недопущення протиправної діяльності на кордоні, включно зі сферою нелегальної міграції та пов'язаних з нею криміногенних явищ;

- удосконаленні механізму адміністративно-правового регулювання стосовно перебування в Україні іноземців; розробці заходів щодо забезпечення погодженої діяльності органів виконавчої влади для реалізації державної міграційної політики щодо запобігання й усунення небезпечних явищ у цій сфері.

Міграційна політика України не адекватна сучасній ситуації та потребує системності, упорядкованості, координації зусиль відомств, міністерств й збільшення фінансування на реалізацію державних міграційних програм і проєктів. Для формування збалансованої та ефективною політики протидії незаконній міграції в системі забезпечення національної безпеки України необхідне вжиття комплексу узгоджених заходів протидії незаконній міграції, які включають у себе посилення оперативного забезпечення охорони державного кордону, проведення підготовки фахівців, створення відповідної нормативно-правової бази, налагодження дієвої взаємодії та обміну інформацією з міжнародними організаціями, що займаються проблемами міграції [4].

Здійснюючи стратегічний курс на євроатлантичну інтеграцію, в контексті протидії нелегальній міграції одним із основних напрямів міграційної політики України є вдосконалення ефективної міжнародно-правової бази співробітництва шляхом укладання із суміжними й іншими країнами угод про реадмісію. Міжнародній злочинності має бути протиставлене транснаціональне співробітництво спецслужб і правоохоронних органів.

Серед заходів підвищення ефективності протидії нелегальній міграції в контексті забезпечення національної безпеки України вважаємо за доцільне:

- забезпечити реалізацію єдиного підходу до здійснення візового контролю на кордоні, інформаційної взаємодії у веденні статистичного обліку іммігрантів, впровадження комплексного підходу до здійснення заходів протидії нелегальній міграції;

удосконалити законодавчу базу шляхом визначення правових норм, які передбачають механізм компенсації витрат держави на виявлення, затримку, утримання та видворення нелегальних мігрантів не тільки за їхній рахунок, але й за рахунок осіб, які їм сприяли; створити нормативну й організаційну основу для проведення обов'язкової дактилоскопії іноземців і осіб без громадянства, депортованих з України, а також визначення порядку зберігання й використання її результатів;

узагальнити накопичений досвід взаємодії правоохоронних органів України з протидії нелегальній міграції та його міжвідомче нормативне закріплення на сучасній законодавчій основі; налагодити погоджену діяльність у сфері протидії нелегальній міграції з правоохоронними відомствами суміжних країн; розробити нові методики оперативно-розшукової діяльності щодо виявлення, попередження й припинення незаконного перетинання кордонів з урахуванням сучасної моделі охорони державного кордону;

переглянути, у бік спрощення, процедуру поміщення нелегальних мігрантів у пункти тимчасового перебування іноземних громадян, які незаконно перебувають на території України, незалежно від наявності (відсутності) у них паспортних документів.

Список використаних джерел

1. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України Концепція від 30 трав. 2011 р. № 622 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>.

2. Косевцов В. О. Національна безпека України: теорія, реальність, прогноз : монографія / В. О. Косевцов ; Центр міжнародної безпеки та стратегічних студій. – К. : Сатсанга, 2000. – 80 с.

3. Платонов А. В. Протидія нелегальній міграції як чинник забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 21.01.01 / А. В. Платонов ; Київ. РНБО України Нац. ін.-т проблем міжн. безпеки. – К., 2006. – 18 с.

4. Максютя М. М. Вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо запобігання та боротьби з торгівлею людьми / М. М. Максютя // Вісник НУВС. – 2004. – № 4 – С. 45–48.

Статья посвящена отдельным вопросам усовершенствования миграционной политики Украины, как одной из составляющих национальной безопасности.

The article deals with certain issues of improvement of the migration policy of Ukraine as one of the component of the national security.

Стаття надійшла до редакції журналу 26 вересня 2013 року.