

УДК 351.73:351.756:343.343.6

Розвадовський Броніслав Леонович –

заступник керівника управління-керівник відділу державної безпеки управління з питань державної безпеки та правоохоронних органів департаменту державної безпеки та правоохоронних органів Апарату Ради національної безпеки і оборони України, кандидат юридичних наук, доцент,

Вавринчук Микола Пророкович –

доцент кафедри гуманітарно-філософських наук Хмельницького університету управління та права, кандидат політичних наук, доцент

Координація діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордоном з протидії нелегальній міграції

Стаття присвячена проблемам координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордоном з протидії нелегальній міграції, її удосконалення в рамках запровадження в Україні європейської моделі забезпечення прикордонної безпеки.

Ключові слова: координація, нелегальна міграція, інтегроване управління кордоном.

До загроз у сфері безпеки державного кордону Законом України “Про основи національної безпеки України” [1] віднесено нелегальну міграцію.

Поширення нелегальної міграції є однією з глобальних проблем у міграційній сфері, які постали перед сучасним світовим співтовариством. Щорічно в країнах Європейського Союзу осідає майже півмільйона нелегальних мігрантів, а також більше 380 тисяч здобувачів притулку.

Проблема протидії нелегальній міграції носить багатоаспектний характер. Сучасна наукова думка містить цілу низку положень про причини виникнення нелегальної міграції. На сьогоднішній день проведено дослідження загальнотеоретичних проблем протидії нелегальній міграції, надано всебічну оцінку цьому негативному явищу. Ю. Бузицький, В. Волович, О. Малиновська, Н. Марченко, В. Новик, О. Піскун, І. Прибиткова, С. Пирожков, Ю. Римаренко та інші вчені [2–8], дослі-

джуючи зовнішні міграційні процеси, визначили загальні та особливі властивості, притаманні нелегальній міграції. Проте, роботи згаданих вище авторів не вичерпують необхідності комплексного дослідження організаційно-правових проблем протидії нелегальній міграції у сучасних умовах інтегрованого управління кордоном.

Метою статті є наукове обґрунтування координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордоном з протидії нелегальній міграції, її удосконалення в рамках запровадження в Україні європейської моделі забезпечення прикордонної безпеки.

Внаслідок геополітичного становища через державний кордон і територію Україна проходять транснаціональні канали нелегальної міграції азіатських регіонів до Західної Європи.

Міграційна ситуація на державному кордоні України протягом останніх років характеризується:

- сталим зменшенням міграційних потоків через Україну та зміною їх структури за національною належністю;
- переорієнтацією каналів нелегальної міграції на переправлення громадян країн пострадянського простору;
- активними спробами зловживання легальним в'їздом і процедурою набуття статусу біженця для тимчасової легалізації іноземців в Україні;
- підвищенням рівня міграційного тиску на українсько-російську ділянку державного кордону.

Загалом, згідно з даними Європейської Комісії, Східний маршрут трафіку нелегальних мігрантів, який пролягає через Україну, на сьогодні не є загрозливим для Європейського Союзу.

Разом з тим, аналіз міграційної ситуації як в інших країнах, так і в Україні показує, що вона потребує постійного моніторингу та упереженого реагування з боку уповноважених державних органів.

На наш погляд, у сучасних умовах загрози національній безпеці, в тому числі її складовій – прикордонній безпеці, з боку нелегальної міграції зумовлені такими факторами:

- діяльність організованих транскордонних (транснаціональних) злочинних структур, які займаються трафіком мігрантів;
- нелегальна міграція пов'язана з низкою небезпечних злочинів, зокрема з торгівлею людьми, стимулює поширення корупції та хабарництва в державних органах, у тому числі задіяних у забезпеченні прикордонної безпеки;
- незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону України, що ускладнює виявлення та припинення правопорушень;
- ефективне управління міграцією можливе за умов тісної співпраці на національному та міжнародному рівнях.

На міжнародному рині організована нелегальна міграція розглядається як загроза міжнародній безпеці.

Отже, проблема протидії нелегальній міграції на кордоні носить багатоаспектний характер. Масштаби і наслідки її поширення вимагають від відповідних державних інституцій, зокрема суб'єктів інтегрованого управління кордонами, системної і скоординованої діяльності, з метою як їх нейтралізації, так й здійснення адекватних заходів протидії.

Згідно з Концепцією інтегрованого управління кордонами, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 р. № 2031-р [9], до зазначених суб'єктів віднесено прикордонну та митну служби, Міністерство внутрішніх справ і Міністерство закордонних справ, інші органи державної влади відповідно до компетенції. Інтегроване управління кордонами передбачає, передусім, координацію їх діяльності із забезпечення безпеки державного кордону.

Теорія управління визначає координацію як засіб досягнення погодженості складових системи управління, що є її обов'язковою і невід'ємною властивістю.

Аналіз безлічі існуючих у науковій літературі дефініцій координації дозволяє дати таке визначення: координація, як складова управління, є способом погодження дій суб'єктів інтегрованого управління кордоном при вирішенні завдань, об'єднаних спільною метою, що забезпечує узгодження управлінських рішень і функціонування всієї системи прикордонної безпеки.

Відповідно до Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 [10], метою координації є забезпечення виконання вимог законодавства з прикордонних питань, раціонального використання сил і засобів, уникнення дублювання заходів, які вживаються для додержання законності та правопорядку на державному кордоні, а також під час здійснення прикордонного, митного та інших видів контролю.

Питання безпеки державного кордону неодноразово розглядалися на засіданнях Ради національної безпеки і оборони України. З метою забезпечення ефективної реалізації державної політики у цій сфері рішенням Ради від 17 листопада 2010 р., уведеним в дію Указом Президента України від 10 грудня 2010 р. № 1119/2010 [11], Уряду доручено здійснити заходи із запровадження в Україні європейської моделі державного управління у сфері прикордонної безпеки.

На виконання цього рішення Кабінетом Міністрів України розпорядженням від 5 січня 2011 р. № 2-р. затверджено План заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами [12], яким

передбачено низку заходів, спрямованих, зокрема, на посилення координації діяльності уповноважених державних органів із забезпечення прикордонної безпеки, у тому числі протидії нелегальній міграції. До таких заходів слід віднести:

а) створення чотирирівневої системи контролю за в'їздом і перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства, шляхом:

– удосконалення механізму координації діяльності державних органів, які здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон;

– створення міжвідомчого віртуального координаційного центру з питань протидії незаконній міграції;

б) створення Міжвідомчої робочої групи з координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами.

Провідна роль у виконанні зазначених заходів належить Державній прикордонній службі України. Законодавчо визначено, що Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення, на який покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону, охорони суверенних прав України в її виключній економічній зоні. Законом України “Про Державну прикордонну службу України” передбачено участь органів прикордонної служби у боротьбі з організованою злочинністю та протидії нелегальній міграції на державному кордоні України і в межах контрольованих прикордонних районів [13].

Слід відмітити, що перші важливі кроки у цьому напрямі вже зроблено, зокрема прикордонною службою разом із Міністерствами внутрішніх справ, закордонних справ, соціальної політики, Службою зовнішньої розвідки і Служби безпеки України розроблено та 30 червня 2011 року затверджено методику аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції [14]. Налагоджено постійний обмін із задіяними центральними органами виконавчої влади даними в інформаційно-телекомунікаційній системі “Аркан” щодо контролю осіб, транспортних засобів і вантажів, які перетинають кордон України.

У рамках діяльності Координаційного центру з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України створено й організовано роботу міжвідомчої робочої групи “Інтегроване управління кордоном”, на яку серед інших покладено функції з координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами.

Метою координації зазначених суб'єктів у сфері протидії нелегальній міграції є формування й застосування механізму узгодженого, нормативно врегульованого використання сил і засобів, задіяних у за-

безпеченні прикордонної безпеки правоохоронних та інших державних органів, для вирішення спільних завдань із протидії цьому протиправному явищу й боротьби із злочинними проявами, що супроводжують міграційні процеси. У загальному плані координація пов'язана, насамперед, із визначенням порядку реалізації управлінських рішень у сфері протидії нелегальній міграції кожним суб'єктом окремо в єдиному правовому, організаційному і технологічному полі.

Слід підкреслити, що в Концепції державної міграційної політики [15] вдосконалення роботи державних органів, спрямованої на протидію нелегальній міграції, розглядається як один із основних механізмів реалізації державної міграційної політики щодо тимчасового в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства.

Планом заходів з реалізації зазначеної Концепції, затвердженим урядовим розпорядженням від 12 жовтня 2011 р. № 1058-р, визначено конкретні завдання, які спрямовані на посилення взаємодії і координації державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері боротьби з нелегальною міграцією [16], а саме:

- утворити міжвідомчу комісію з питань формування та реалізації державної міграційної політики;
- розробити та видати спільний наказ стосовно проведення заходів з нагляду та контролю за виконанням законодавства у міграційній сфері,
- забезпечити системне проведення наукових досліджень у сфері міграції та видання збірника міграційних процесів в Україні;
- вжити заходів щодо створення єдиної національної бази даних управління міграційними потоками та її функціонування;
- проводити моніторинг стану виконання покладених на Державну міграційну службу завдань у повному обсязі;
- підвищити ефективність прикордонного та внутрішнього міграційного контролю;
- удосконалити систему обміну інформацією щодо протидії незаконній міграції з прикордонними відомствами суміжних країн тощо.

На нашу думку, вдосконалення координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами у сфері протидії нелегальній міграції передбачає передусім:

1. Формування і підтримання в готовності сил і засобів забезпечення протидії нелегальній міграції, яка включає удосконалення правового регулювання системи прикордонної безпеки та комплексного забезпечення діяльності структурних її елементів.
2. Ефективне управління діяльністю вказаних суб'єктів, що передбачає вироблення стратегії й планування конкретних заходів щодо протидії нелегальній міграції на кордоні, безпосереднє керівництво

структурними елементами системи прикордонної безпеки, оцінку результативності дій, витрат на проведення відповідних заходів.

3. Здійснення планової та оперативної діяльності щодо протидії нелегальній міграції, зокрема: визначення національних інтересів і пріоритетів; виявлення, оцінку й прогнозування розвитку можливих загроз, дестабілізуючих чинників і конфліктів, причин їхнього виникнення, а також наслідків прояву; запобігання та усунення впливу цих загроз і дестабілізуючих чинників на національні інтереси.

4. Активну участь у міжнародних системах протидії нелегальній міграції, що включає: входження в існуючі та утворення нових систем прикордонної безпеки; утворення й участь у роботі двосторонніх, багатосторонніх керівних і виконавчих органів; розробку відповідної нормативно-правової бази для регулювання відносин між державами та їх взаємодію у сфері протидії нелегальній міграції; спільне проведення планових та оперативних заходів у рамках міжнародних систем прикордонної безпеки.

5. Обмін інформацією між суб'єктами інтегрованого управління кордонами, спільний аналіз загроз і ризиків у міграційній сфері в процесі їх взаємодії. На підставі вимог урядових нормативно-правових актів [10] органи виконавчої влади та місцевого самоврядування складають плани взаємодії з прикордонними і правоохоронними органами, в яких визначаються основні спільні заходи (засідання колегіальних органів, наради, робочі зустрічі, операції, навчання, тренування), які вони проводять з метою підготовки задіяних сил, запобігання, своєчасного виявлення і припинення будь-яких порушень законодавства, включаючи протидію нелегальній міграції. При цьому вони спираються на перелік питань, визначених органами-суб'єктами взаємодії, що є основою для обміну інформацією, зокрема даними про:

- будь-які наміри і спроби порушення державного кордону та затримання його порушників;
- ознаки підготовки до порушення державного кордону;
- місця зосередження та маршрути пересування нелегальних мігрантів;
- виявлення осіб, стосовно яких є відповідні доручення правоохоронних органів;
- спроби переміщення через державний кордон злочинців, що перебувають у розшуку, в тому числі членів міжнародних злочинних угруповань;
- факти й канали незаконного переміщення через державний кордон товарів та інших предметів, валюти, сировини, небезпечних речовин і відходів, культурних та історичних цінностей, викрадених транспортних засобів.

Необхідно зауважити, що впродовж останніх років в Україні прийнято низку законодавчих та інших нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання окремих аспектів державного управління у сфері протидії нелегальній міграції.

Зокрема, Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405 утворено Державну міграційну службу України, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України [17]. Основним завданнями міграційної служби є внесення пропозицій щодо 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, та її реалізація.

Крім того, у Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, схваленій Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1000, зазначається, що організованій злочинності сприяють глобальні соціально-економічні процеси, серед яких міждержавна та міжрегіональна міграція [18]. При цьому акцентується увага на необхідності розмежування і конкретизації функцій правоохоронних та інших державних органів з питань боротьби з організованою злочинністю, оптимізації структури відповідних спеціальних підрозділів і запровадження вертикальної системи управління ними. Також пропонується підвищити рівень взаємодії правоохоронних та інших державних органів, поліпшити міжвідомче співробітництво контролюючих і правоохоронних органів, посилити заходи щодо виявлення та припинення діяльності організованих злочинних угруповань, сформованих за етнічною ознакою, які займаються, зокрема, торгівлею людьми, організацією незаконної міграції.

Планом заходів з реалізації Концепції, затвердженим урядовим розпорядженням від 25 січня 2012 р. № 53-р [19], визначено відповідні міжвідомчі заходи, відповідальність за виконання яких покладається на Міністерство внутрішніх справ України.

До того ж, діяльність Адміністрації Державної прикордонної служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України [20].

Таким чином, питання координації протидії нелегальній міграції віднесено до компетенції Міністерства внутрішніх справ України, що відповідає європейським підходам і дає можливість забезпечити ефективне функціонування причетних до цього органів державної влади.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що з метою посилення координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордоном з протидії нелегальній міграції доцільно узгодити визначені зазначеними вище нормативно-правовими актами механізми забезпе-

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

чення виконання планів реалізації концепцій державної політики у сферах інтегрованого управління кордонами, міграційній та боротьби з організованою злочинністю.

Список використаних джерел

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Бузницький Ю. Проблеми нелегальної міграції в Україні / Ю. Бузницький // Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування. – К., 1996. – С. 73–76.
3. Піскун О. Міграційна ситуація в Україні / Піскун О., Прибиткова І., Волович В. // Політична думка. – 1996. – № 2–3. – С. 65–68.
4. Піскун О. Проблеми становлення міграційної правової політики України / О. Піскун // Розбудова держави. – 1997. – № 10. – С. 30–34.
5. Піскун О. І. Основи міграційного права: Порівняльний аналіз : навч. посіб. / О. І. Піскун. – К. : МП “Леся”, 1998. – 360 с.
6. Новик В. Державна політика і регулювання імміграційних процесів в Україні: аналітичне дослідження / В. Новик. – К., 1999. – 216 с.
7. Пирожков С. Зовнішня міграція в Україні: Причини; наслідки; стратегія / Пирожков С., Малиновська О., Марченко Н. – К. : Академпрес, 1997. – 126 с.
8. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри; понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія і практика : Енциклопедія / [Уклад. і ред. Ю. І. Римаренко] ; НАН України. Інститут держави і права ім. Корещького НАН України. – К. : Довіра, 1998. – 912 с.
9. Концепція інтегрованого управління кордонами : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 жовт. 2010 р. № 2031-р // Офіц. вісник України. – 2010. – № 83. – Ст. 2918. – 8 серп.
10. Порядок здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січ. 1999 р. № 48 // Офіц. вісник України. – 1999. – № 3. – Ст. 94. – 5 лют.
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2010 року “Про виклики та загрози національній безпеці України у 2011 році” : Указ Президента України від 10 груд. 2010 р. № 1119/2010 // Офіц. вісник України. – 2010. – № 96. – Ст. 3393. – 24 груд.
12. План заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами : затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 січ. 2011 р. № 2-р. // Урядовий кур’єр. – 2011. – № 24. – С. 2. – 9 лют.
13. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квіт. 2003 р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
14. Методика аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції : затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства соціальної політики України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Служби зовнішньої розвідки України,

Служби безпеки України від 30 черв. 2011 р. № 362/156/269/463/170/261 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 58. – Ст. 2334. – 8 серп.

15. Концепція державної міграційної політики : схвалена Указом Президента України від 30 трав. 2011 р. № 622/2011 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 42. – Ст. 1714. – 14 черв.

16. План заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики : затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 жовт. 2011 р. № 1058-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 214. – С. 11. – 17 лист.

17. Положення про Державну міграційну службу України : затверджене Указом Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 405 // Офіц. вісник Президента України. – 2011. – № 10. – Ст. 558. – 18 квіт.

18. Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : схвалена Указом Президента України від 21 жовт. 2011 р. № 1000 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3019. – 4 лист.

19. План заходів щодо реалізації Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січ. 2012 р. № 53-р // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 27. – 11 лют.

20. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 жовт. 2010 р. № 1085/2010 // Офіц. вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334. – С. 2. – 17 груд.

Статья посвящена проблемам координации деятельности субъектов интегрированного управления границей по противодействию нелегальной миграции, ее усовершенствования в рамках создания в Украине европейской модели обеспечения приграничной безопасности.

This article is devoted to the problems of coordinating the activities of subjects of integrated border management to combat illegal migration and its improvement under implementation in Ukraine of the European model of border security.

Стаття надійшла до редакції журналу 2 грудня 2013 року.