

До питання протидії нелегальній міграції в Україні



Назаренко Святослав Петрович – головний науковий співробітник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України, кандидат юридичних наук, доцент,



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

Проаналізовано окремі проблемні питання щодо протидії нелегальній міграції в Україні в контексті проведеної адміністративної реформи.

Ключові слова: державна політика, державна міграційна служба, протидія нелегальній міграції, нормативно-правове регулювання.

В умовах глобалізації світової економіки відбувається стрімка активізація міграційних процесів. Україна завдяки своєму геополітичному положенню поступово перетворюється з транзитної країни на країну призначення й осідання нелегальних мігрантів. Ці та інші фактори обумовлюють вжиття невідкладних заходів щодо підвищення ефективності протидії нелегальній міграції, обстоювання національних інтересів України у сфері міграції, зміцнення національної безпеки та ефективного державного управління міграційними процесами.

Питанням удосконалення міграційних відносин присвячено праці таких науковців, як О. Бандурка, С. Бритченко, О. Кузьменко, В. Олефір, О. Малиновська, Н. Нижник, В. Новік, О. Піскун, С. Пирожков, С. Ратушний, Ю. Римаренко, П. Чалий, М. Шульга та ін.

Реалізація державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства та реєстрації фізичних осіб, відповідно до наданих Президентом України повноважень, забезпечується Державною міграційною службою України (далі – ДМС), яку було створено Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 [1] (далі – Указ № 1085) у межах проведеної в грудні 2010 року адміністративної реформи. На Державну міграційну службу України було покладено функції щодо реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців. Передбачалося, що ефективність і результативність її діяльності повинні суттєво впливати на вирішення проблем протидії нелегальним проявам міграційних процесів.

Указом Президента України “Питання Державної міграційної служби України” від 6 квітня 2011 року № 405/2011 [2] (далі – Указ № 405) було затверджено Положення про Державну міграційну службу України (далі – Положення), яке регламентує діяльність ДМС України. Указ значно розширив функції ДМС України, порівняно з Указом № 1085, зокрема у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції.

Відповідно до Положення, ДМС України є складовою системи органів виконавчої влади та утворена для реалізації державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Її діяльність спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Водночас Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011 [3] було затверджено Положення про Міністерство внутрішніх справ України, в якому зазначено, що головним органом у системі центральних органів виконавчої влади в формуванні та реалізації 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, є МВС України.

З метою впорядкування діяльності ДМС України Кабінет Міністрів України видав низку нормативно-розпорядчих актів, якими утворив територіальні органи ДМС України, затвердив граничну чисельність працівників центрального апарату ДМС України та її територіальних органів, прийняв пропозиції МВС України і ДМС України щодо передачі цілісних майнових комплексів пунктів тимчасового перебування, пунктів тимчасового розміщення до сфери управління ДМС України.

Відповідно до п. 3 Указу № 405, до законодавчого врегулювання організації та діяльності ДМС України для забезпечення виконання покладених на неї завдань щодо реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції в складі Міністерства внутрішніх справ України було створено підрозділ міліції міграційного контролю, який функціонально підпорядковувався ДМС України. До завдань створеного підрозділу належало й притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство.

На виконання зазначеного Указу наказом МВС України “Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України” від 20 лютого 2012 року № 142 [4] у структурі апарату Міністерства Управління міліції міграційного контролю, у складі головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, було утворено відповідні підрозділи міліції міграційного контролю. Їх формування відбулося за рахунок скорочення відповідної кількості посад у підрозділах у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.

Законами України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повноважень центрального органу законодавчої влади, що забезпечує державну політику у сфері міграції, та повноважень центрального органу законодавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин України” від 18 вересня 2012 року № 5294-VI [5] та “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямована та координується через відповідних міністрів” від 16 жовтня 2012 року № 5459-VI [6] до повноважень ДМС України у повному обсязі було передано функції щодо протидії нелегальній міграції, а також притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства при реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство.

На виконання зазначених законів наказом МВС України “Про ліквідацію міліції міграційно-

го контролю” від 1 грудня 2012 року № 1108 [7] було ліквідовано Управління міліції міграційного контролю МВС України та територіальні підрозділи міліції міграційного контролю в ГУМВС (УМВС) України.

У результаті проведеної реорганізації в органах внутрішніх справ стали відсутні підрозділи, які б виконували завдання щодо запобігання та протидії нелегальній міграції й іншим порушенням міграційного законодавства, а в ДМС України (як і в інших державних органах) таких підрозділів не було створено.

Крім цього, не було внесено відповідних змін до Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” від 18 лютого 1992 року [8] щодо визначення ДМС України суб’єктом оперативно-розшукової діяльності. Відсутність відповідних повноважень та оперативних підрозділів у структурі ДМС України, які б виконували зазначені функції, фактично призвела до зупинення всіх оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення та видворення за межі держави нелегальних мігрантів, викриття причин і умов, які сприяють учиненню противоправних дій, здійснення профілактики правопорушень на території України, що раніше покладалося на органи внутрішніх справ.

Таким чином, з ліквідацією у структурі МВС України підрозділів міліції міграційного контролю та відсутністю аналогічних підрозділів у системі міграційної служби, утворилася прогалина, за якою завдання щодо запобігання та протидії нелегальній міграції, іншим порушенням міграційного законодавства практично не було кому виконувати.

З огляду на вищезазначене, наказом МВС України “Про внесення змін до штатів підрозділів кримінальної міліції” від 14 жовтня 2013 року [9] було відновлено Департамент боротьби зі злочинами, пов’язаними з торгівлею людьми.

На рівні з іншими, на Департамент було покладено завдання щодо участі у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в боротьбі з адміністративними та кримінальними правопорушеннями, пов’язаними з незаконною легалізацією іноземців, своєчасне припинення адміністративних і кримінальних правопорушень, пов’язаних із незаконною легалізацією іноземців, аналіз, прогнозування криміногенних процесів у сфері незаконної легалізації іноземців і своєчасне інформування про них керівництва МВС України та інших органів виконавчої влади, виявлення причин і умов, які сприяють учиненню правопорушень, пов’язаних із незаконною легалізацією іноземців, вжиття заходів щодо їх усунення тощо.

Водночас, інші питання, пов’язані з протидією нелегальній міграції, такі як профілактична робота та боротьба з адміністративними та кримінальними правопорушеннями в середовищі іноземців, що перебувають на території України, відповідно до завдань ДБЗПТЛ залишаються поза увагою. На нашу думку, зазначена проблема потребує додаткового вивчення, опрацювання та нормативно-правового врегулювання.

Крім того, до сьогодні не створено єдиної корпоративної мережі щодо перебування та пере-

міщення територією України іноземних громадян, що значно спростило б контрольні функції, починаючи з оформлення запрошення на в'їзд в Україну юридичній або фізичній особі до моменту залишення іноземцем території України.

Невирішеними залишаються й низка проблемних питань, пов'язаних із реорганізацією органів державної влади, на яких покладено завдання щодо реалізації державної політики у сфері міграції, у тому числі протидії нелегальній міграції, та ліквідацією Управління міліції міграційного контролю МВС України.

Так, статтею 7 Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" від 22 вересня 2011 року № 3773-VI [10] встановлено, що іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом. На сьогодні відповідного закону не прийнято.

Крім того, у МВС України для тимчасового утримання іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, функціонували пункти тимчасового перебування. Діяльність таких пунктів визначалася Типовим положенням про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 року № 1110, та Положенням про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затвердженого наказом МВС України від 16 жовтня 2007 року № 390.

Постановою Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 року № 1110" від 8 лютого 2012 року № 70 Уряд виклав Типове положення в новій редакції. Пунктом 2 цієї Постанови міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади доручалося привести власні нормативно-правові акти у відповідність із Постановою.

Водночас на сьогодні нормативно-правові акти, які регламентують діяльність пунктів тимчасового перебування, у відповідність з усіма законодавчими актами не приведено.

Виконання завдання в цій сфері діяльності фактично зведено до розробки (врегулювання) нормативно-правових актів, збору статистичної звітності, підготовки й укладення міжнародних договорів про реадмісію осіб тощо.

Так, за інформацією, наданою ДМС України, у 2012 році територіальними органами та підрозділами міграційної служби спільно з органами внутрішніх справ було виявлено близько 5,4 тис. нелегальних мігрантів, прийнято рішень про примусове видворення за межі держави близько 3,1 тис. осіб, виявлено та притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення встановлених правил перебування в Україні близько 41 тис. іноземців, 630 юридичних та близько 11,6 тис. фізичних осіб громадян України.

Отже, можна зробити висновок про те, що відсутність підрозділів, які б виконували заходи щодо запобігання й виявлення нелегальних мігрантів, поточного та перспективного їх плану-

вання, а також достовірної статистичної інформації призвели до зниження результативності та ефективності діяльності ДМС України.

Зокрема, це позначилось і на кількості виявлених і видворених підрозділами ДМС за межі України нелегальних мігрантів, яка останнім часом неухильно зменшується. Так, у 2012 році ДМС України разом з органами внутрішніх справ було виявлено 5,4 тис. нелегальних мігрантів, що в 2,5 – 2,7 рази менше, ніж у 2010–2011 роках (у 2010 році – 14,5 тис. осіб, 2011 році – 13,3 тис. осіб) та видворено 3,1 тис. осіб, що в 4 – 4,5 рази менше, ніж за попередні роки (у 2010 році – 14,1 тис. осіб, у 2011 році – 13,0 тис. осіб).

Водночас органами охорони державного кордону Держприкордонслужби України у 2012 році – I півріччі 2013 року за порушення прикордонного законодавства та незаконне переправлення іноземців було затримано 2982 нелегальні мігранти (у 2012 році – 2246 осіб, у I півріччі 2013 року – 736 осіб), у тому числі спільно зі співробітниками органів внутрішніх справ – 122 особи (у 2012 році – 110 осіб, у I півріччі 2013 року – 12 осіб).¹

Таким чином, можемо зробити висновок про те, що на сьогодні потоки нелегальних мігрантів на державному кордоні України фактично утримуються лише силами Держприкордонслужби України.

Поряд зі зменшенням кількості виявлених і видворених за межі України нелегальних мігрантів зменшилася й кількість притягнутих до адміністративної відповідальності осіб за порушення правил перебування в Україні.

Так, у 2012 році за порушення правил перебування в Україні, порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла та інших послуг, реєстрації іноземців та осіб без громадянства тощо до адміністративної відповідальності було притягнуто 53,2 тис. іноземців, юридичних та фізичних осіб громадян України, що в 1,4 рази менше, ніж у 2011 році (76,5 тис. осіб). За 6 місяців 2013 року до адміністративної відповідальності притягнуто 8,9 тис. осіб, що в 3 рази менше, ніж за аналогічний період 2012 року (28,1 тис. осіб).

Такий підхід до виконання заходів протидії нелегальній міграції позначається на ефективності роботи пунктів тимчасового перебування та пунктів тимчасового розміщення, частина з яких завантажена частково, а частина – взагалі не функціонує.

Так, із двох пунктів тимчасового перебування (Волинський, Чернігівський) і трьох пунктів тимчасового розміщення (у Закарпатській області, містах Одесі та Яготині Київської області) на сьогодні функціонує лише один пункт тимчасового перебування (Волинський) і два пункти тимчасового розміщення (у Закарпатській області та м. Одесі).

Вважаємо за доцільне звернути увагу ще на одне проблемне питання, пов'язане з проти-

¹ Статистичні дані наведено за окремими повідомленнями МВС України, ДМС України та Держприкордонслужби України.

дією нелегальної міграції, що потребує негайного вирішення.

Одним із чинників, який впливає на ефективність виконання ДМС України завдань із реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, є її належне інформаційно-аналітичне забезпечення, зокрема спроможність отримувати інформацію з інших джерел щодо осіб, які перетнули державний кордон, та осіб, які не виїхали за межі України по закінченню строку перебування в Україні.

Для покращання обміну інформацією з міграційних питань між правоохоронними органами у 2008 році було введено в дію Інтегровану міжвідомчу інформаційно-телекомунікаційну систему контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон (далі – система “Аркан”), суб’єктами якої є: Адміністрація Держприкордонслужби України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна митна служба України, Державна податкова адміністрація України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство праці та соціальної політики України.

Серцевиною цієї системи мав стати інформаційний ресурс (бази даних) підсистем системи “Аркан” органів виконавчої влади, які забезпечують інформаційну взаємодію між суб’єктами системи.

Шляхом вирішення цієї проблеми повинно було стати створення в ДМС України відомчої підсистеми “Аркан” і включення Служби до суб’єктів системи “Аркан”. Однак зазначена відомча підсистема має окремі прогалани. Так, відповідно не створено бази даних про іноземців, які не виїхали з України після закінчення строку перебування в країні. Водночас її запровадження дозволило б зменшити навантаження на працівників органів ДМС України, на яких покладено завдання щодо протидії нелегальній міграції, у тому числі оптимізувати їх чисельність.

На нашу думку, зазначені проблеми не дають змогу вживати ефективних заходів, спрямованих на протидію нелегальній міграції. У свою чергу, невизначення підрозділів, які б виконували такі функції, неналежне інформаційно-аналітичне забезпечення призвели до того, що цей орган самостійно не спроможний виконувати завдання у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції.

Таким чином, скоротивши у 2012 році підрозділи міліції міграційного контролю, своєчасно не розв’язано існуючі законодавчі та організаційні проблеми у сфері протидії нелегальній міграції, фактично залишивши їх у поточному році на власний розсуд ДМС України, яка для цього не має відповідних сил і засобів. Наслідком цього слід вважати системні ризики активізації нелегальної міграції, що становлять загрозу національній безпеці держави. Окремі питання правового регулювання у сфері реалізації державної міграційної політики потребують додаткового наукового аналізу та суттєвого доопрацювання.

Список використаних джерел

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

2. Питання Державної міграційної служби України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 405/2011 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>.

3. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 383/2011 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/383/2011>.

4. Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 20 лют. 2012 р. № 142 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0380-12>.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повноважень центрального органу законодавчої влади, що забезпечує державну політику у сфері міграції, та повноважень центрального органу законодавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин України : Закон України від 18 верес. 2012 р. № 5294-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5294-17>.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямована та координується через відповідних міністрів : Закон України від 16 жовт. 2012 р. № 5459-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T125459.html.

7. Про ліквідацію міліції міграційного контролю : наказ МВС України від 1 груд. 2012 р. № 1108 / Відомчий документ.

8. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII : за станом на 11 серп. 2013 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.

9. Про внесення змін до штатів підрозділів кримінальної міліції : наказ МВС України від 14 жовт. 2013 р. № 981 дск / Відомчий документ.

10. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 верес. 2011 р. № 3773-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.

Проанализированы отдельные проблемные вопросы противодействия нелегальной миграции в контексте проведенной административной реформы.

The paper deals with certain problematic issues of countering illegal migration in Ukraine in the context of the adopted administrative reform.

Стаття надійшла до редакції журналу 12 травня 2014 року.