

УДК 342.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.34>

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

Смірнова Д.Д.,

студентка Навчально-наукового інституту права та інноваційної освіти
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
м. Дніпро, Україна¹

Смірнова Д.Д. Державна політика України у сфері протидії нелегальній міграції.

У статті уточнено зміст понять "національна безпека", "національні інтереси України" та "міграція". Доведено, що неконтрольовані міграційні процеси є загрозою національним інтересам. Обґрунтовано, що з етнополітичної точки зору індикаторами безпеки можуть бути: демографічна ситуація, міграційні тенденції, рівень безробіття серед певної етнічної групи, життєвий рівень різних народів, ступінь політизації етнонаціональних утворень. Шляхом аналізу впливу міграції на національну безпеку нашої держави, доведено, що основними недоліками державної міграційної політики щодо боротьби з неконтрольованою міграцією є недостатня кількість фахівців та експертів у сфері міграції, а також те, що негативні наслідки неконтрольованої міграції в нашій країні ще не проявлялись повною мірою, помилки у визначенні національних інтересів призводять до державного безладдя, створюють загрозу нації. З'ясовано, що загрозу для суспільства становлять біженці, які перебувають у країні нелегально і не реєстровані відповідними органами. Нелегальна міграція виявляється також у погіршенні криміногенної та санітарно-епідеміологічної ситуації, можливих конфліктах на національному ґрунті, з нелегальною міграцією пов'язана корупція та зловживання службовим становищем посадових осіб, організована злочинність тощо. Розроблені пропозиції щодо вдосконалення міграційної політики. Доведено, що етнополітичні показники безпеки вважають: демографічну ситуацію, рівень життя народів, рівень політизації та етнонаціональні утворення. Окрім того, виявлено, що загрозою для суспільства є біженці, які знаходяться в країні нелегально та не зареєстровані у відповідних органах.

Ключові слова: державне управління, державна міграційна політика, міграційні процеси, національна безпека, національні інтереси, нелегальна міграція.

Smirnova D. State policy of Ukraine on combating illegal migration.

The article clarifies the content of the concepts of "national security", "national interests of Ukraine" and "migration". It is proved that uncontrolled migration processes are a threat to national interests. It is substantiated that from the ethno-political point of view security indicators can be: demographic situation, migration trends, unemployment rate among a certain ethnic group, living standards of different peoples, the degree of politicization of ethno-national entities. By analyzing the impact of migration on the national security of our country, it is proved that the main shortcomings of the state migration policy to combat uncontrolled migration are insufficient number of specialists and experts in the field of migration, and that the negative effects of uncontrolled migration in our country are not fully manifested. , errors in determining national interests lead to state disorder, pose a threat to the nation. In addition, it was found that the threat to society is posed by refugees who are in the country illegally and are not registered with the relevant authorities. Illegal migration is also manifested in the deterioration of the criminogenic and sanitary-epidemiological situation, possible conflicts on national grounds, illegal migration is associated with corruption and abuse of office, organized crime and more. Based on scientific research, proposals have been developed to improve migration policy. It is proved that ethno-political views consider security indicators as: demographic situation, standard of living of peoples, level of politicization and ethno-national formations. In addition, it was found that refugees who are in the country illegally and are not registered with the relevant authorities are a threat to society.

Key words: public administration, state migration policy, migration processes, national security, national interests, illegal migration.

Постановка проблеми: Наприкінці ХХ століття термін "національна безпека" набув широкого значення. Окрім військових, активно почали набувати значення економічні, соціальні та екологічні чинники. Також не були обділені увагою чинники національної безпеки та небажані переміщення громадян.

¹ Науковий керівник: Припутень Д.С., д.ю.н., професор, професор кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна, <https://orcid.org/0000-0001-8786-1775>, <https://scholar.google.com.ua/citations?hl=uk&user=90f3OZgAAAAJ>

Проаналізувавши еволюцію міграційних процесів стало зрозуміло, що з 90-х років нелегальна міграція вийшла за кордони певних держав та стала причиною дестабілізації не тільки для центральноєвропейських країн, а й для України. Відтоді міграція стало предметом великої політики. З того ж часу міграції почали приділяти увагу уряди, партійні лідери, міжнародні установи, а особливої уваги вона зазнала при створенні міжнародно-правових механізмів, внутрішньої політики та законодавства більшості держав. Актуальність проблеми нелегальної міграції проявляється певними об'єктивними причинами. Перш за все, через обсяг та розповсюдження міграційних переміщень, чому слугували створення нових самостійних країн, наслідком чого стало виникнення нових національних меншин, що не постійно відчували безпеку у своїх державах. Конфлікти військових, екологічні та природні катаклізми, глибоке розмежування за рівнем життя в країнах, економічним розвитком, що зумовило поширення чисельності міграцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Незважаючи на те, що це є досить актуальна проблема для нашої держави, ступінь її вивчення та аналізу є недостатнім. Доволі обмежена кількість науковців займається вивченням та аналізом процесів міграції. Також варто зазначити, що ми маємо нестачу докорінних досліджень стану процесів міграції в контексті національної безпеки. Теоретичними розробками в аспекті визначення протидії нелегальній міграції в Україні займалися такі вчені, як: О.Брайчевській, Б.Глазова, О.Джуджа, О.Малиновський, А.Шлепакова, В.Косевцова, Ю.Калиновський, В. Трощинський та інших.

Метою наукової статті є вивчення та обґрунтування особливості протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Ще до недавнього часу як для України, так і для інших країн, що були у складі СРСР, взагалі не було проблем, що стосувались нелегальної міграції. Але коли розпався СРСР, коли було зруйновано єдиний правовий механізм, візовий простір та внаслідок інших об'єктивних причин це питання стало актуальним через те, що була велика кількість мігрантів із південноазіатського, близькосхідного та африканського регіонів, для яких території, раніше радянських республік, тепер стали способом міграції до країн вільного світу [2]. З того моменту, як Україна здобула незалежність перед нею одразу ж постала низка життєво важливих питань та проблем. Головною з них є гарантування національної безпеки. Така мета потребує розгляду та вирішення цілої сукупності питань. В той час, як спектр національних інтересів нашої держави тільки формувався, поширювався та розгортався, водночас розростались й внутрішні та зовнішні погрози цим інтересам.

Незважаючи на те, що поняття "національної безпеки" стало для нас досить звичним, проте його зміст все ж таки залишився не до кінця зрозумілим. Під поняттям "національної безпеки" варто розуміти стан та рівень захищеності життєво важливих інтересів громадян, усього суспільства та відповідно держави в різних галузях життєвої діяльності починаючи від внутрішніх та закінчуючи зовнішніми загрозами, які є основною обставиною існування та подальшого розвитку нації, збереження та збільшення її фінансових та духовних цінностей [4]. Можемо зазначити, що поняття «національна безпека» вживається стосовно широкого кола соціальних систем для характеристики їх захисту від різних негативних впливів природного й соціального характеру. Це поняття характеризує ступінь захищеності життєво важливих інтересів, прав і свобод особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства та держави. Її можна розглядати як специфічну властивість динамічних систем, комплексний критерій оцінки їх якості й ефективності [2]. Національний інтерес є складним за своїм характером поняттям та явищем, тому однозначного підходу щодо його визначення не існує. На нашу думку, більшість підходів щодо розуміння національного інтересу можна звести до трьох напрямків. Представники першого вважають, що національний інтерес — це, перш за все, потреба «стимулювати збільшення національних ресурсів, а також протидіяти загрозам національної безпеки, не вступаючи в протиріччя з цінностями, які домінують у суспільстві».

Прихильники другого наголошують на необхідності ототожнювати національний інтерес з державним, внаслідок чого під національно державним інтересом розуміють сукупність «цінностей, які мають домінуюче значення для держави, її існування і розвитку, її здатності захищати й обстоювати свою незалежність і суверенітет». Третій напрямок формують науковці, які вважають національні інтереси штучно створеним та певною мірою псевдо поняттям, яке, по-перше, малопродуктивне у використанні, по-друге, є явищем архаїчним та з часом повністю зник.

Природна необхідність або бажання суспільства до такого стану, який може забезпечити його нормальне існування та розвиток — це національні інтереси. Незважаючи на те, що проблема міграційних процесів є дуже важливою, в нашій країні це питання не відноситься до пріоритетних національних інтересів. Попри це, на середину 90-х років ХХ століття, безконтрольні процеси міграції були на останньому місці серед загроз національної безпеки України [3]. Варто зауважити, що ці показники протягом наступних двох десятиліть не змінювався. Зважаючи на політичну си-

туацію в нашій країні та порушення територіальної цілісності агресором, стратегія не неприйнята Верховною Радою України.

Проаналізувавши відбиток міграції на безпеці України, можна зробити два зауваження [6]. Перше з них стосується того, що поняття безпеки має історичне походження, та його значення на пряму залежне від пануючого суспільного ладу, цінностей суспільства, міжнародних відносин, традицій суспільства та відповідно історичного минулого. Але внаслідок негативного історичного досвіду, що стосується міграції не значить, що таке діяння насправді є небажаним. У будь-якому разі не лише конфлікти військові та природні катастрофи впливають на міграцію людей і не лише мимовільним буває її характер. Люди прагнуть змінити місце власного проживання лише для того, щоб покращити свої умови для існування та праці, віднайти найкращі перспективи життя. Друге зауваження стосується саме терміну "міграція". Вона, як і будь-які інші суспільні процеси відноситься до складних наповнених суперечностями явищ, що заперечують можливість їхнього однозначного оцінювання. Позитивні або ж негативні наслідки міграції майже у всіх випадках залежать від обсягу та часового проміжку, що обрані для оцінення. Як приклад, приплив людей для держав є, безперечно, позитивним, адже саме людина є основною робочою силою, тому будь-яке економічне зростання не може бути без переміщення значної кількості людей. Проте, з іншої сторони для деяких людей цього процесу зміна місця проживання може бути зв'язана з великими перешкодами та неприємностями, цілком реальними затратами [1].

Багатоаспектний вплив міжнародного руху робочої сили на розвиток країн-учасниць міграційного процесу зумовлює об'єктивну необхідність регулювання зовнішньої трудової міграції. У сучасній практиці контроль за потоками людських ресурсів здійснюється не лише в межах міграційної політики на світовому (міждержавному), а й на національному (державному) рівні. На національному рівні міграційна політика представлена сукупністю законодавчих, інституційних, інформаційно-аналітичних та інших заходів окремої держави.

Міграційна політика будь-якої країни покликана моніторити процеси трудової міграції, їх сучасні тенденції і явища, оперативно реагувати на кон'юнктуру та контролювати їх з метою підпорядкування загальнонаціональним і регіональним інтересам та особистим потребам мігрантів.

Існує декілька основних функцій державної міграційної політики: регулятивна (упорядкування зовнішніх міграційних потоків шляхом прийняття нормативно-правових актів; укладання дво- і багатосторонніх договорів; регулярної участі в роботі міжнародних інститутів, що опікують-

ся питаннями міждержавної міграції населення); моніторингова (контроль за розгортанням міграційних процесів, протидія злочинним каналам нелегальної міграції тощо); інтегруюча (залучення іноземних мігрантів до суспільного життя завдяки отриманню ними права на проживання чи громадянства, забезпеченню гідного соціального захисту, сприянню в безпосередній адаптації на новому місці); дипломатична (пошук та прийняття практичних рішень, спрямованих на подолання конфліктних ситуацій, спричинених активізацією міграційного руху) [12].

У теперішній час більшість країн світу одночасно експортує власну та імпортує іноземну робочу силу. З огляду на цілісну структуру державної міграційної політики зазвичай утворюють дві основні складові: еміграційна та імміграційна. Як підтверджує практика, на різних історичних етапах в міграційній політиці держави провідну роль може відігравати будь-яка з них, визначаючи у цілому сутність національного управління міграційними процесами. Заслугує на увагу і той факт, що кожна зі згаданих складових переслідує власні цілі та використовує відмінні методи їх досягнення. Безпосередній контроль за розгортанням міграційних потоків здійснюється на основі національного законодавства, яке є основоположним при формуванні міграційної політики держави. Окрім створення національної правової бази, запорукою успішної реалізації державної міграційної політики є формування інститутів, відповідальних за управління зовнішньою трудовою міграцією; належне кадрове впорядкування спеціалізованих органів державної влади; забезпечення достатньої матеріальної та фінансової бази регулювання міграційного руху; утвердження наукового та інформаційного супроводу управлінського процесу.

Важливе місце у структурі міграційної політики займає еміграційна складова. Основою еміграційної політики є регулювання трьох основних стадій еміграційного процесу, що включає виїзд національних трудових ресурсів за кордон, їх перебування в чужій країні, а також повернення додому. Основою нормативно-правової бази, на яку спирається еміграційна політика є Конституція держави, національного законодавства, дво- і багатосторонніх міжнародних угод.

Також можемо виділити основні завдання ДМС: реалізація 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; внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення 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.

ДМС України відповідно до покладених на неї завдань (основні функції ДМС України: проводить аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розробляє поточні та довгострокові прогнози із зазначених питань; готує пропозиції щодо визначення квоти імміграції на календарний рік; ухвалює рішення про видачу дозволу на імміграцію, відмову в його видачі та скасування такого дозволу; бере участь у межах, визначених законодавством, у вирішенні питань трудової міграції та питань, пов'язаних із навчанням в Україні іноземців та осіб без громадянства; ухвалює рішення про продовження (скорочення) строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, про добровільне повернення або примусове повернення іноземців та осіб без громадянства до країн їх громадянської належності або країн походження, звертається до судів з позовами про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, здійснює заходи, пов'язані з примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства з України; здійснює ідентифікацію громадян України, які втратили документи, що посвідчують особу, та осіб, які звернулися із заявами про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу, та підлягають видворенню або реадмісії; виконує функції замовника з виготовлення та постачання бланків паспортних та інших документів, що посвідчують особу; здійснює розроблення зразків заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та довідки про звернення за захистом в Україні; ухвалює рішення про визнання іноземців та осіб без громадянства біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, про втрату, позбавлення статусу біженця або додаткового захисту і про скасування рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; збирає та аналізує інформацію про наявність у країнах походження біженців та осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту в Україні, умов, за яких такий захист надається; надсилає компетентним органам влади інших держав запити щодо наявності в таких державах членів сім'ї осіб, які подали заяви про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, чи яких було визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, і правових підстав для возз'єднання сімей; розглядає скарги на рішення про відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про

відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і скасування зазначених рішень, якщо вони були прийняті з порушенням законодавства; вживає у межах компетенції заходів для сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів; здійснює оформлення і видачу посвідчення біженця, посвідчення особи, якій на надано додатковий захист в Україні, а також інших документів, передбачених законодавством для цих категорій осіб; – видає проїзні документи іноземцям та особам без громадянства, яких було визнано біженцями іншими країнами учасниками Конвенції про статус біженців 1951 року та/або Протоколу щодо статусу біженців 1967 року; забезпечує функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні; бере участь у реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності щодо надання допомоги біженцям; подає МВС для подальшого внесення Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо необхідності прийняття рішення про тимчасовий захист (припинення тимчасового захисту). [10],[11].

Якщо до 2014 року основними причинами виїзду громадян України можна було назвати три, а саме: туризм, відпочинок, бізнес та виїзд на постійне місце проживання, то зараз вектор кардинально змінюється. Люди вимушено покидають місце проживання загалом, по-перше, через нестабільність і військові дії; по-друге, в пошуках роботи; по-третє, з метою налагодження власного бізнесу або участі в бізнесових структурах [9].

Повернення людей на Батьківщину також, безперечно, збільшує людський, трудовий та інтелектуальний потенціали країни, формує можливість раніше забутих або ж взагалі невідомих форм діяльності економіки, відновлює та поширює культурне життя. Навпаки, негативними наслідками міграції, а особливо для нашої країни за останні часи, є значні втрати людей, трудових ресурсів, а також втрати спеціалістів та фахівців через виїзд до інших країн. Загрозою можна вважати переїзд громадян, адже обґрунтовано, що до міграції вдаються саме молоді, перспективні та активні частини людей, що дуже сильно відбивається на державі. Окрім того, міграція людей може зумовити непорозуміння та загострення стосунків із країнами-сусідами [5]. Зважаючи на те, що Україна має невисоку здатність приймати мігрантів, то загрозу безпеці та стабільності в нашій державі за сумовних обставин можуть створити навіть незначна кількість мігрантів. Загрозою для нашої держави також становлять біженці, які перебувають на території нашої держави і не зареєстровані у відпо-

відних органах[7]. Нелегальна міграція також відбивається на тому, що погіршується криміногенна та санітарно-епідеміологічна ситуація. З появою нелегальних мігрантів поширюється корупція та зловживання своєю компетенцією посадових осіб, організована злочинність, без підтримки яких нелегальна міграція не могла б далі продовжувати своє існування. Наша країна вже прийняла декілька важливих кроків до свободи пересування, а саме - проголосила це право в Основному Законі України та інших нормативно-правових актах, затвердила угоду з Європейським Союзом про безвізовий режим[8]. Забезпечення прав і свобод громадян, а також і прав на вільне пересування є гарантією безпеки держави.

Висновок. Безумовно, вказані показники свідчать про дієвість роботи Державної міграційної служби та, виходячи з цього, змін у законодавстві України з оптимізації центральних органів виконавчої влади. Питання протидії нелегальній міграції стояло впродовж багатьох років української незалежності, ця проблематика опрацьовувалася вченими та науковцями. Необхідно зазначити, що особливість такого процесу, як нелегальна міграція, є стихійність, масовість, неконтрольованість такої дії, яка може дестабілізувати внутрішню ситуацію в країні. Основною особливістю протидії такому процесу є розробка комплексної програми адміністративно-правової протидії нелегальній міграції.

Підводячи підсумки, слід відзначити, що ті припущення, які були нами зроблені, підтвердилися в повнею мірою. А саме – держава приділяє недостатньо уваги міграційним проблемам, існують суттєві недоліки в нормативно-правовій базі регулювання процесами міграції, неефективно працюють виконавчі органи влади. Недостатня увага до проблем міграції, недооцінка її впливу на національну безпеку можуть завдати значних збитків національним інтересам України вже в недалекому майбутньому. Врегулювання міграційних процесів відповідно до загальнодержавних інтересів в умовах, коли кожна особистість вільно може вирішувати, чи змінити їй своє місце проживання чи ні – нове явище для України. Адже її міграційна політика, як і у колишньому Радянському Союзі в цілому, зводилася до “перерозподілу трудових ресурсів” в інтересах виробництва. Оволодіння мистецтвом такого врегулювання необхідне як для гарантій прав і свобод громадян, так і для розвитку державного організму. Державний контроль над мі-

граційними процесами, з одного боку, служить гомогенізації суспільства, з іншого, демонструє зовнішній державний суверенітет. У зв'язку з цим міграційна політика є важливим елементом державотворення, а також засобом забезпечення безпеки держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Брайчевська О. Репатріанти в Україні: шляхи інтеграції. Проблеми міграції. 1999. № 3. С. 36.
2. Глазов Б. Вплив нелегальної міграції на стан національної безпеки України. 1999. № 1. С. 57.
3. Джуджа О. Кримінологічні проблеми міграційних процесів в Україні. 1999. № 2. С. 39.
4. Калиновський Ю. Проблеми національної безпеки України з точки зору етнополітичних досліджень. *Нова політика*. 2009. № 5. С. 58.
5. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів: Навч. посібник / Кол. авт.; Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. С. 66–67.
6. Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2005.
7. Рішення Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 04.12.2019 р. у справі № 686/31996/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86462122>.
8. Статистика з основної діяльності. Державна міграційна служба України. URL: <https://googl/aa0Bik>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. No 360. Положення про Державну міграційну службу України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%B>.
10. Ірина Кресіна, Олена Стойко. Нелегальна міграція: проблеми протидії та правового регулювання». Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. URL: http://www.ipiend.gov.ua/uploads/pm/pm_36/krasina_nelehalna.pdf3.
11. Сайт Державної міграційної служби України. Історична довідка. URL: <https://dmsu.gov.ua/pro-dms/zagalna-informacziya.html>.
12. Стацк А.Д. Державна міграційна політика, міграційне регулювання та міграційний менеджмент в Україні та Харківському регіоні. Харків: Центр навчальної літератури, 2008.