

РОЛЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОФІЛАКТИКИ В МЕХАНІЗМІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Баранов С. О.

У статті аналізуються проблемні аспекти щодо протидії запобігання та профілактики нелегальної міграції в сучасних умовах. Висвітлюються причини та умови, що викликають або сприяють нелегальній міграції. Запропоновані конкретні заходи з профілактики та запобігання нелегальній міграції.

Ключові слова: міграція, нелегальна міграція, протидія, запобігання, профілактика нелегальній міграції.

В статье анализируются проблемные аспекты относительно предупреждения и профилактики нелегальной миграции в современных условиях. Раскрываются причины и условия которые вызывают рост либо содействуют развитию нелегальной миграции. Предложены конкретные мероприятия по профилактике и предотвращению нелегальной миграции.

Ключевые слова: миграция, нелегальная миграция, противодействие, предотвращение, профилактика нелегальной миграции.

The article analyzes the problematic aspects of preventing and preventing illegal migration in modern conditions. The reasons and conditions that cause growth or contribute to the development of illegal migration are revealed. Specific measures are proposed to prevent and prevent illegal migration.

Keywords: migration, illegal migration, combating, prevention, prevention of illegal migration.

Вступ. Переміщення народів або окремих груп людей в історії людства існували з часів глибокої давнини. Саме завдяки постійній міграції людей у пошуках кращих умов для існування виникали цілі держави.

Міграція - явище природне та властиве всім живим істотам оскільки пошук кращих умов існування або в окремих випадках виживання спонукає до міграції будь яких природних популяцій включаючи і людину. Нагадаємо, що термін "міграція" походить від латинського "migrate, migro", тобто переміщення, переселення.

В свою чергу, нелегальна міграція є одним із проявів диференціації світу за умовами відтворення населення. Модернізація традиційних суспільств призводить до формування мобільного прошарку населення Землі (у якому домінує молодь). Практично повна відсутність можливостей для вертикальної мобільності у таких країнах за умов надзвичайної бідності змушує їх громадян до переселення. В той же час, низька ймовірність легального переселення до високо розвинутих країн породжує значні за обсягом потоки нелегальних мігрантів.

Тенденцією сучасних міграційних процесів є стрімке зростання темпів переміщень великих мас населення в масштабах планети. Міграція сьогодні досягла небувалих розмірів, за даними Міжнародної міжурядової організації з міграції кількість переселенців складає 1 млрд. осіб, тобто 1/7 з усього населення Землі [1].

На думку вчених, дане явище було викликано процесами загальної глобалізації світу, локальними збройними конфліктами, соціально-економічними негараздами, ускладненням екологічної ситуації в окремих регіонах планети.

© С.О. Баранов, 2016

Актуальність дослідження. Україна завдяки своєму геополітичному становищу сьогодні знаходиться на перехресті міжнародних масових міграційних шляхів і є одним з основних суб'єктів Євразійських міграційних процесів.

Аналіз сучасного стану нелегальної міграції в Україні, дозволяє зробити висновок про поступове зростання кількості нелегальних мігрантів, які прибувають в Україну для подальшого переміщення до країн Євросоюзу. Відповідно до даних Державної міграційної служби за 2015 рік в Україні було затримано більше 5 тис. нелегальних мігрантів (що майже на 70% більше, ніж у 2014 р.) [2].

Світова міграційна криза найбільш яскраво проявляється на теренах країн Євросоюзу, куди намагаються достатися на постійне місце проживання основна частина нелегальних мігрантів. Супутні цьому явищу процеси безсумнівно матимуть певні політичні, економічні та безпекові наслідки і для України, що вимагає проведення глибокого дослідження та аналізу наявних міграційних проблемі вироблення наукових рекомендацій з проведення ефективних заходів щодо запобігання та профілактики нелегальної міграції.

Мета даної роботи полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні напрямів та заходів з профілактики незаконної міграції в сучасних умовах та розробка ефективних механізмів її запобігання в Україні.

Ступінь дослідження проблеми. Аналіз наукових праць зарубіжних та вітчизняних вчених показує, що міграційні процеси та одна з їх складових - нелегальна міграція були предметом розгляду широкого спектра юридичних, економічних, психологічних, соціологічних, та політологічних наук, що в свою чергу визначає багатоаспектний, міждисциплінарний характер аналізу цього соціального феномену. Проблема нелегальної міграції досліджували як вітчизняні (І.Б. Березовський, В.В. Коваленко, Н.М. Коркунов, В.І. Кривенко, О. В. Кузьменко, О. А. Малиновська, О. В. Надьон, І.І. Серова, А. М. Черняк, С. Б. Чехович, В. І. Шакур, М. О. Шульга та ін.), так і зарубіжні вчені (М. Війєрс, Р. Вольвенд, О.О. Ейхельман, В. В. Лунєєв, М. Пуглі, Л. Л. Рибаківський, Дж. Солт, П. Холмс, А. Шлоенхард).

Постановка проблеми. Сьогодні, визначальним чинником, який в сучасних умовах впливатиме на вибір тактики і засобів протидії нелегальній міграції, на їх ефективність як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях, на думку автора, буде, з одного боку, необхідність концентрації зусиль на співпраці з іншими країнами на міжнародному рівні, ліквідації наслідків соціально-економічної кризи, зниженні рівня безробіття, забезпеченні мінімальних соціальних стандартів, з іншого - існуюча обмеженість у держави фінансових та економічних можливостей для реалізації ефективної профілактичної діяльності в умовах не оголошеної війни з Росією.

Крім додаткових обмежень, у зв'язку з економічною кризою та війною, складність сучасної ситуації щодо реалізації заходів з запобігання та профілактики даного явища полягає ще й в тому, що в Україні так і не була створена модель ефективного державного та регіонального управління, система контролю за ефективністю виконання прийнятих рішень та відповідальності служ-

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

бовців за результати своєї діяльності в тому числі і в сфері міграційних процесів. Тому постає необхідність вироблення чіткого механізму ефективної протидії, запобігання та профілактики нелегальної міграції в сучасних умовах становлення України як європейської держави.

Виклад основного матеріалу. З'ясування сутності та місця нелегальної міграції в структурі міграційних процесів безпосередньо залежить від розуміння міграції як соціально-правового явища, її структуризації, а також визначення завдань правового регулювання у даній сфері.

Нелегальна міграція є складовою частиною міграційних процесів. Внаслідок цього їй притаманні два види властивостей. Перший - це загальні властивості. Вони характеризують будь-які види міграцій, наявні в її різновидах і структурних компонентах цих різновидів. Другий - це особливі властивості. Вони є похідними від загальних властивостей, однак, характеризують виключно нелегальну міграцію, зокрема, визначають її місце в структурі міграційних процесів.

Слід відзначити, що нелегальна міграція - це складне явище з міждержавними характеристиками. В її особливостях закладено чинники, зумовлені як країною, громадянами якої є мігранти, так і країнами, до яких і через які вони прямують. Виходячи з цього, причини нелегальної міграції можуть бути подані у вигляді двох блоків: а) зумовлені соціально-економічними та іншими особливостями країни громадянства; б) зумовлені соціально-економічними та іншими особливостями країни, до якої вони вибувають або через яку вони прямують транзитом.

В сучасних соціальних умовах міграція людей буває внутрішньою (в межах окремої країни) та зовнішньою (міждержавною), за способами реалізації такого переміщення вона буває легальною (законною - з дотриманням встановлених правовими нормами міграційних правил) або нелегальною (незаконною - з порушенням встановлених правових норм імміграційного та інших видів міграційного законодавства).

Можна погодитись із думкою Л. М. Захарченко про те, що зазвичай нелегальною (незаконною) міграцією є незаконне переміщення через державний кордон, тобто поза пунктами пропуску або з приховуванням від прикордонного та митного контролю, при використанні підроблених документів,

візи (або без візи), самостійно чи за допомогою третіх осіб, а також проживання

на території країни без належного дозволу компетентних державних органів.

Нелегальна міграція є шкідливим, протизаконним явищем, яке реально загрожує економічним інтересам і громадській безпеці держави. Така міграція є

однією з причин зростання злочинності, поширення небезпечних захворювань, розвитку підпільного ринку праці, виникнення напруженості у відносинах між державами [3, с. 262-264].

У вітчизняній кримінології нелегальну міграцію розглядають, здебільшого, як фонове явище для злочинності. Ми підтримуємо таку точку зору і вважаємо, що протидія зовнішнім нелегальним міграційним процесам є вагомим заходом у забезпеченні кримінологічної (кримінальної) безпеки держави. Таким чином, запобігання нелегальній міграції в Україні повинне здійснюватися на загальному соціальному, спеціально-кримінологічному та індивідуальному рівнях.

До того ж, у літературі відзначається, що загально (загально соціальна) протидія фоновим явищам

злочинності охоплює сукупність заходів політичного, соціально-економічного, пропагандистського, організаційного, правового та іншого характеру, спрямованих на виявлення, запобігання і усунення об'єктивних факторів, що породжують, відтворюють і сприяють негативним соціальним явищам, а також мінімізацію наслідків їх існування [4, с. 340-341].

Як загальновідомо, одним з найбільш ефективних засобів протидії протиправним явищам є їх профілактика та запобігання. Розробка заходів протидії її проявам, а також вироблення механізмів з запобігання та профілактики - є складаним організаційно-правовим завданням для держави [5, с. 57-59].

Під профілактикою та запобіганням, розуміють діяльність, по-перше, по виявленню і усуненню причин правопорушень, умов та обставин, що сприяють їхньому вчиненню; по-друге, по виявленню осіб, які можуть вчинити правопорушення і застосування до них відповідних заходів впливу. Саме на такому визначенні попереджувальної діяльності повинна ґрунтуватися теоретичне обґрунтування змісту понять заходів з протидії нелегальній міграції.

Профілактика нелегальної міграції - це стратегічний напрямок міграційної політики будь-якої держави. Будучи складовою частиною такої діяльності, профілактика нелегальної міграції одночасно є також складовою профілактики злочинності в цілому. Отже, вона базується на тих загальних принципах профілактики злочинності, які вироблені теорією і практикою профілактики злочинності.

Таким чином, профілактику нелегальної міграції можна визначити як особливий вид соціального управління, напрям міграційної діяльності, який полягає в усуненні, нейтралізації або обмеження дії факторів (детермінант) нелегальної міграції, цілеспрямованому впливі за допомогою комплексу спеціально розроблених законних засобів на систему суспільних відносин, які складаються в сфері міграційних відносин, що має на меті стимулювання фізичних осіб та інших суб'єктів міграційних відносин до правомірної поведінки, перешкоджання порушення ними міграційного законодавства.

Організаційно-правова діяльність щодо попередження нелегальної міграції в Україні складається з заходів загальної і індивідуальної профілактики. В структурі Міністерства внутрішніх справ України загальну профілактику в розглядуваній сфері здійснюють різні галузеві служби, а саме Державна міграційна служба (далі по тексту- ДМС України), Державна прикордонна служба (далі по тексту- ДПС України), Національна поліція (далі по тексту- НП України) та Служба дільничних офіцерів поліції у її складі.

Спеціалізована діяльність та координація їхніх зусиль покладається на підрозділі Державної міграційної служби. Основні загально профілактичні функції вони реалізують здебільшого при тісній взаємодії з дільничними офіцерами поліції та інспекторами Патрульної служби НП України.

Найважливішими профілактичними заходами, які застосовують у своїй профілактичній діяльності працівники ДМС України та НП України, є: обходи і перевірки місць можливої концентрації нелегальних мігрантів, місць компактного проживання національних громад ("земляцтв"), студентських гуртожитків, готелів, приватних квартир, ринків, а також приміщень фірм, які мають у своєму штаті іноземців, що виконують певні обов'язки

і отримують заробітну плату. Працівники ДМС України разом з дільничними офіцерами поліції проводять бесіди - навчання з відповідальними за роботу з іноземними громадянами в навчальних закладах, керівниками та персоналом підприємств і установ, які беруть на роботу іноземців.

Важливими елементами змісту загально профілактичної діяльності органів та служб Міністерства внутрішніх справ є реалізація в її процесі управлінських функцій: прогнозування, планування, координації, контролю.

Як відомо, при здійсненні загально профілактичної діяльності значну роль відіграє прогнозування, яке дозволяє виробити об'єктивний погляд на передбачувані зміни в динаміці правопорушень, ефективність вжитих заходів. Однак у більшості випадків ця функція залишається нереалізованою, що спричинено недостатнім інформаційним забезпеченням загально профілактичної діяльності служб і підрозділів МВС України. Сьогодні, на жаль, питання прогнозування правопорушень в структурних підрозділах МВС України залишаються недооціненими, їх відносять до числа другорядних, а збиранню інформації, що має прогностичне значення, як правило, не приділяється належної уваги. Проте, на наш погляд, ця функція профілактики нелегальної міграції є дуже важливою, оскільки її правильне застосування надасть змогу підвищити ефективність заходів з запобігання нелегальної міграції в Україні.

На думку багатьох вчених та експертів, профілактика нелегальної міграції потребує відповідного інформаційного забезпечення. Вирішальна роль тут належить інформації про причини й умови, що сприяють її існуванню. Основними джерелами її надходжень є: заяви-пояснення нелегальних мігрантів; матеріали контрольних перевірок підприємств та організацій, які приймають або забезпечують обслуговування іноземних громадян; звіти про рейдові перевірки; результати наукових досліджень; аналіз відповідної діяльності структурних підрозділів МВС України. Важлива інформація про причини й умови, що сприяють нелегальній міграції також можуть бути отримані в результаті вивчення та різнопланового аналізу конкретних протиправних вчинків.

Ще одним з дієвих засобів профілактики правопорушень є комплексні відпрацювання по виявленню нелегальних мігрантів в обласних центрах, а також в великих промислових містах із складною оперативною обстановкою. Для проведення цих заходів залучаються працівники всіх служб та підрозділів МВС України, працівники ЖЕК, ЖК, ЖКО, місцевих рад, представники громадськості тощо. Такі відпрацювання в останні роки проводилися в Дніпропетровську, Києві, Львові, Одесі, Харкові, Чернігові, Чернівцях, Ужгороді.

Значний запобіжний ефекту протидії нелегальній міграції має систематичне проведення таких цільових оперативно-профілактичних операцій: "Кордон", "Рубіж", "Невід", "Іноземець", "Мігрант", "Студент", "Турист" та ін.

Важливе місце серед засобів запобігання та профілактики займає належне правове регулювання міграційних процесів. Давному питанню багато уваги приділялося у працях С.С. Саїв. На його думку, основними проблемами у сфері реалізації правових заходів з протидії, запобігання та профілактики нелегальної міграції є:

- відсутність єдиної скоординованої міграційної політики;
- недостатність інституційної та законодавчої бази

для протидії порушенням міграційних і реєстраційних правил;

- фактичне невиконання або лише часткове виконання рішень РНБО та положень раніше прийнятих нормативно-правових актів, положень державних та регіональних програм з питань протидії нелегальній міграції;

- вимушений відхід від реалізації заходів, передбачених стратегічним довгостроковим плануванням у сфері соціально-економічного розвитку, демографічної та міграційної політики на користь оперативного управління;

- недосконалий правовий механізм утримання, ідентифікації та добровільного повернення нелегальних мігрантів;

- відсутність дієвого правового та організаційного механізму реадмісії нелегальних мігрантів [6, с.91-93].

Одним з ефективних напрямів профілактики правопорушень у сфері нелегальної міграції є індивідуально-профілактична діяльність. Найбільш поширеними формами якої є контроль за поведінкою мігрантів і постановка на облік іноземців-правопорушників, проведення контрольних перевірок та бесіди з іноземними громадянами та їх родинами, які мають намір виїхати в країни Західної Європи в будь-який спосіб.

Для підняття рівня та якості загальної та індивідуальної профілактики нелегальної міграції, на наш погляд, необхідне проведення низки додаткових превентивних заходів. А саме: по-перше, у ході контролю щодо дотримання іноземцями та особами без громадянства встановлених правил в'їзду в Україну, виїзду, перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію, працівники ДПС та ДМС України, дільничні офіцери поліції та інші співробітники НП України, які здійснюють охорону громадського порядку, повинні проводити обов'язкові співбесіди з іноземцями та особами без громадянства з метою перевірки їх намірів та подальших планів на життя, особливо на час перебування в Україні, результати яких систематично аналізувати та використовувати у профілактичній діяльності.

Зазначений захід індивідуальної профілактики потребує уважного, зацікавленого і дуже ретельного підходу співробітників ДМС та НП України до осіб, з якими вони проводять бесіду. При опитуванні необхідна обізнаність щодо психології іноземних громадян, яка пов'язана з особливостями їхнього менталітету, віри сповідання, рівня виховання й освіти.

По-друге, проводити систематичне інформування іноземців, що перебувають в Україні через засоби телебачення, радіо, преси, мережі Інтернет про діючі в Україні міграційні правила, одночасно необхідно впровадити такі форми роботи, як підготовка і поширення серед іноземців буклетів, збірок з викладом витягів з норм чинного законодавства, що регулює основні права й обов'язки іноземних громадян в Україні, проводити індивідуальні бесіди з іноземцями про необхідність суворого дотримання законодавства.

По-третє, для ознайомлення з діючим законодавством України, вважаємо за доцільне, запровадити вивчення іноземними студентами на першому курсі навчання в ВНЗ комплексної навчальної дисципліни "Основи законодавства України". В межах якої б вивчалися найбільш важливі нормативно-правові акти з національного міграційного, митного, трудового, соціального, сімейного та іншого законодавства.

По-четверте, здійснення профілактично-виховних заходів повинно відбуватися на комплексній основі з

залученням керівного складу та працівників установ і організацій, що приймають іноземних громадян в Україні. До проведення таких заходів доцільно, на наш погляд, залучати також існуючі об'єднання іноземних громадян (національні асоціації, "земляцтва", релігійні громади).

По-п'яте для запобігання та профілактики нелегальної міграції необхідно створення єдиної міжвідомчої комп'ютерної бази даних, яка б охоплювала широке коло різноманітних інформаційних масивів, щодо перебування іноземців в Україні.

Висновки. Підсумовуючи своє дослідження, автор вважає, що реалізація запропонованих заходів надасть можливість підняти ефективність заходів загальної та індивідуальної профілактики нелегальної міграції, зменшити її негативний вплив як фонового явища злочинності та адміністративних деліктів.

Література

1. Беженцы или мигранты: в чем разница? - [Електронний ресурс]. - Режим доступу до ресурсу: <http://www.bbc.com/russian/society>- Заголовок з екрана.

2. Статистика з основної діяльності ДМС України. Статистичні дані за 2014 рік та Статистичні дані за 12 місяців 2015 р. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/statistichni-dani/2945-statystyka>. - Заголовок з екрана.

3. Захарченко Л. М. Причини і сутність явища незаконної (нелегальної) міграції / Л. М. Захарченко // "Митна справа". - 2014. - С. 262-267.

4. Назаренко Д. О. Кримінологічний аналіз та протидія фоновим для злочинності явищам: монографія / Д. О. Назаренко. Х.: Діса плюс, 2013. - 524 с.

5. Калініна А. В. Міграційна політика держави як основа загально соціального запобігання нелегальної міграції в Україні / А. В. Калініна. // Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми: матеріали Міжнародного науково-практичного симпозиуму (м. Івано-Франківськ, 11-12 березня 2016 року). - Івано-Франківськ: РВВ Івано-Франківського університету права імені Короля Д. Галицького, 2016. - 238 с.

6. Саїв С. С. Правове регулювання міграції та реєстрації фізичних осіб в Україні (адміністративно-правовий аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Саїв Сергій Степанович. - Київ, 2007. - 189 с.

*Баранов С. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права та
адміністративного процесу ОДУВС
Надійшла до редакції: 17.11.2016*

УДК 342.9

СУЧАСНІ НАУКОВІ ПІДХОДИ ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Денисова А. В.

Стаття присвячена розкриттю сутності співвідношення контролю і нагляду у сучасних наукових дослідженнях з адміністративного права. На основі проведеного аналітичного дослідження сформульовані положення про співвідношення контролю та нагляду. Доведено, що предмет контролю безпосередньо впливає на його характер і зміст. Нагляд має окреме значення і розглядається як: діяльність, що передує контролю або його супроводжує; окремий вид державно-владної діяльності; адміністративна діяльність особливого характеру, яка регламентована чинним законодавством. Судовий контроль є контролем особливого характеру, який поєднує у собі власне контроль і нагляд, що здійснюються судами під час розгляду справ у порядку адміністративного, цивільного, господарського, кримінального судочинства.

Ключові слова: адміністративне право, контроль, нагляд, судовий контроль, адміністративна діяльність.

Стаття посвящена раскрытию содержания контроля и надзора в современных научных исследованиях в области административного права. На основании проведенного аналитического исследования сформулированы положения по соотношению контроля и надзора. Доказано, что предмет контроля непосредственно влияет на его содержание и характер. Надзор имеет отдельное значение и рассматривается как: деятельность, которая осуществляется перед контролем или сопровождает контроль; отдельный вид государственно-властной деятельности; административная деятельность особого характера, регламентированная действующим законодательством. Судебный контроль является контролем особого характера, соединяющим в себе контроль и надзор, осуществляемый судами во время рассмотрения

дел в порядке административного, гражданского, хозяйственного, уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: административное право, контроль, надзор, судебный контроль, административная деятельность.

Постановка проблеми. Сучасні стрімкі зміни у суспільно-політичному житті, процеси глобалізації, активним учасником яких є Україна визначають необхідність оновлення наукових підходів щодо сутності і змісту нагляду як правового явища. У суспільній свідомості нагляд сприймається у негативному значенні як діяльність, безпосередньо пов'язана із обмеженням прав і свобод. Проте у чинному законодавстві сутність нагляду не завжди розкривається через певні право обмеження, а у дослідженнях вчених проблема адміністративного нагляду аналізується з позицій діяльності, що гарантує законність і правопорядок за умови недопущення порушень прав, свобод громадян. Разом з тим, соціальне значення контролю і нагляду визначає необхідність постійного оновлення сучасних наукових знань, формування свідомого сприйняття відповідної діяльності з позицій її впливу на забезпечення публічної безпеки. За таких умов існуючі наукові напрацювання виступають основою подальших теоретико-правових розробок проблеми сутності та співвідношення контролю і нагляду.

Огляд останніх публікацій. Сучасні теоретичні дослідження з адміністративного права, державного управління, економіки представлені значною кількістю наукових напрацювань, присвячених сутності і змісту контролю. Зокрема, С. С. Вітвіцький у своїй монографії [1] наводить близько 1000 наукових і нормативних джерел, в яких відображено проблемні питання контролю. Однак

© А. В. Денисова, 2016