

## MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.5.3.16>

### PODMIOTY I OBIEKTY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE PROCESÓW MIGRACYJNYCH W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA NIELEGALNEJ MIGRACJI

**Ruslana Martianova**

*aspirantka Katedry Zarządzania Zasobami Ludzkimi i Ekonomiki Przedsiębiorczości  
Donieckiego Państwowego Uniwersytetu Zarządzania (Mariupol, obwód doniecki, Ukraina),  
Naczelnik Wydziału Organizacji Zapobiegania Nielegalnej Migracji, Readmisji i Wydalenia  
Urzędu Państwowej Służby Migracyjnej Ukrainy w Obwodzie Chmielnickim (Chmielnicki, Ukraina)  
ORCID ID: 0000-0002-6856-1109  
[lanamart.dmsu@gmail.com](mailto:lanamart.dmsu@gmail.com)*

**Adnotacja.** W artykule zbadano system administracji państwowej w zakresie procesów migracyjnych w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji na Ukrainie. Zidentyfikowano podmioty i obiekty w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji. Udowodniono ścisły związek między podmiotami i obiektami administracji publicznej, które w granicach kompetencji zapewniają realizację polityki migracyjnej w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji. Uzasadniony jest system organizacyjno-funkcjonalny, który zapewnia realizację interesów narodowych w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji. Zaproponowano rozważenie administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji przez pryzmat podmiotów oraz uwzględnienie podmiotów nielegalnej migracji, które biorą udział w procesach migracyjnych. Wśród możliwych procesów migracyjnych tych migrantów, które negatywnie wpływają na bezpieczeństwo państwa, stanowią zagrożenie dla interesu narodowego państwa i uzupełniają zjawisko nielegalnej migracji. Zaproponowano kwalifikacje migrantów będących podmiotami procesów migracyjnych. Podano definicję pojęć: „migrant kryminalny”, „migrant, któremu zakazany wyjazd za granicę”.

**Słowa kluczowe:** polityka migracyjna, administracja publiczna, nielegalna migracja, władze, migrant, cudzoziemiec lub bezpaństwowiec.

### SUBJECTS AND OBJECTS OF THE STATE MANAGEMENT OF MIGRATION PROCESSES IN THE FIELD OF COMBATING ILLEGAL MIGRATION

**Ruslana Martianova**

*Postgraduate Student at the Department of Personnel Management and Business Economics  
Donetsk State University of Management (Mariupol, Donetsk region, Ukraine),  
Head of the Department for the Organization of Prevention of Illegal Migration, Readmission and Expulsion  
Management of the State Migration Service in the Khmelnytsky region (Khmelnytsky, Ukraine)  
ORCID ID:0000-0002-6856-1109  
[lanamart.dmsu@gmail.com](mailto:lanamart.dmsu@gmail.com)*

**Abstract.** The article examines the system of state management of migration processes in the field of combating illegal migration in Ukraine. Subjects and objects in the field of combating illegal migration have been identified. The close relationship between the subjects and objects of state management is proved. The organizational and functional system that ensures the realization of national interests in the field of combating illegal migration is substantiated. It is proposed to consider public administration in the field of combating illegal migration through the prism of subjects, and taking into account the subjects of illegal migration who participate in migration processes. Among the possible migration processes there are the migrants who negatively affect the security of the state, pose a threat to the national interests of the state and enrich the phenomenon of illegal migration. The qualification of migrants who are subjects of migration processes in the field of offered. The definition is defined as: “criminal migrant”, “migrant without the right to travel abroad”.

**Key words:** migration policy, state management, illegal migration, authorities, migrant, foreigner or stateless person.

## СУБ'ЄКТИ Й ОБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ

*Руслана Мартьянова*

*аспірантка кафедри управління персоналом та економіки підприємництва  
Донецького державного університету управління (Маріуполь, Донецька область, Україна),  
начальник відділу організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення  
Управління Державної міграційної служби України в Хмельницькій області (Хмельницький, Україна)  
ORCID ID:0000-0002-6856-1109  
lanamart.dmsu@gmail.com*

**Анотація.** У статті досліджено систему державного управління міграційних процесів у сфері протидії нелегальній міграції в Україні. Визначено суб'єктів та об'єкти у сфері протидії нелегальній міграції. Доведено тісний взаємозв'язок між суб'єктами й об'єктами державного управління, які в межах компетенції забезпечують реалізацію міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції. Обґрунтовано організаційно-функціональну систему, що забезпечує реалізацію національних інтересів у сфері протидії нелегальній міграції. Запропоновано розглянути державне управління у сфері протидії нелегальній міграції з урахуванням суб'єктів нелегальної міграції. Встановлено тих мігрантів, які негативно впливають на безпеку держави, становлять загрозу національним інтересам держави та поповнюють явище нелегальної міграції. Запропоновано кваліфікацію мігрантів, що є суб'єктами міграційних процесів. Визначено поняття «кримінальний мігрант», «невїзний мігрант».

**Ключові слова:** міграційна політика, державне управління, нелегальна міграція, органи влади, мігрант, іноземець або особа без громадянства.

**Вступ.** Після обрання курсу України на євроінтеграцію пріоритетом держави визначено державне управління міграційними процесами, боротьбу з нелегальною міграцією, удосконалення міграційного законодавства з урахуванням європейських стандартів і взятих міжнародних зобов'язань.

Реалізація національних інтересів у сфері протидії нелегальній міграції покладена на різні органи влади, які в межах компетенції забезпечують її виконання та створюють організаційно-функціональну систему управління. Водночас в Україні відсутній єдиний підхід щодо формування та реалізації державної політики у сфері міграції, що вимагає насамперед усвідомлення владою міграційних проблем у сфері протидії нелегальній міграції. Тому актуальним питанням залишається створення збалансованого механізму протидії нелегальній міграції, котрий складається із трьох елементів, одним із яких є організаційно-структурні формування механізму протидії нелегальній міграції (суб'єкти й об'єкти протидії нелегальній міграції).

Отже, важливого значення набуває державне управління міграційними процесами у сфері протидії нелегальній міграції, яке без вивчення в комплексі суб'єктів нелегальної міграції (мігрантів) і суб'єктів протидії нелегальній міграції (органів влади) неможливе.

**Основна частина.** Метою статті є визначення суб'єктів та об'єктів державного управління міграційними процесами у сфері протидії нелегальній міграції на основі чинного законодавства та з урахуванням суб'єктів міграційних процесів (мігрантів).

Питаннями міграційної політики, міграційних процесів, протидії нелегальній міграції та створення системи державного управління у сфері протидії нелегальній міграції присвячено роботи відомих вчених, таких як О. Кузьменко, О. Риндзак, В. Олефір, Ю. Римаренко, О. Палагнюк, О. Малиновська, О. Бандурка, М. Біль та ін., однак зазначені праці не висвітлюють повною мірою проблем міграційних процесів, які виникли сьогодні та потребують негайного вирішення.

Розглядаючи державну міграційну політику у сфері протидії нелегальній міграції, слід зазначити, що Україна тривалий час не мала визначеної державної міграційної політики, стратегічних цілей, принципів державних органів у сфері міграції, стандартів щодо регулювання міграційних процесів і протидії негативним явищам, таким як нелегальна міграція. Це насамперед пов'язано з відсутністю усвідомлення наслідків міграційних проблем владою та суспільством, відсутністю нормативно-правової бази, спрямованої на забезпечення фундаментальних прав людини та захисту національних інтересів держави від загроз у сфері міграції.

Здебільшого науковцями міграційна політика розглядалася як частина соціально-економічної та демографічної політики, а дослідження переважно були спрямовані на адміністративно-правове регулювання міграційних процесів. Також незначна кількість наукових праць присвячена міграційній політиці як частині національної безпеки, і лише нещодавно науковцями з державного управління визначено актуальним дослідження міграційної політики як однієї із форм державного управління.

Важливим внеском у розгляд питання щодо віднесення міграційної політики до державного управління є наукові праці С. Денисюк, О. Палаганюк (Палаганюк, 2014: 89–91). Тому погоджуюся з думкою С. Денисюк (Денисюк, 2008: 112), що міграційна політика – це комплекс заходів, які належать до сфери державного управління та включають процес прийняття рішень, врегульований правовими нормами, контрольований представницькою владою та спрямований на впорядкування міграційних процесів.

Серед праць, присвячених міграційними процесам, необхідно вказати на роботу американського вченого Арістіда Золберга (Aristide Zolberg), на думку якого всі країни, куди люди бажають в'їхати, зазвичай

обмежують в'їзд. Це стосується не лише унормованої, а й нелегальної міграції, адже саме поняття нелегальної міграції виникає і набуває сенсу лише в контексті встановлених державою правил і процедур, які у разі нелегального прибуття чи перебування порушуються (Малиновська, 2018: 81).

Розглядаючи різні визначення міграції, слід вказати, що основною умовою є рух населення (мігрантів), який супроводжується перетинами державного кордону інших країн і веде до постійної або тимчасової зміни місця проживання мігранта, тому розглядається як процес.

О. Бандурка під міграційним процесом розуміє переміщення емігрантів, іммігрантів через державний кодон, транзит через країну, в т. ч. і підготовку до переміщення (Мінка, 2018: 17). Вчений здійснив аналіз суб'єктів адміністративно-правового регулювання міграційних процесів за такими ознаками: компетенцією, повноваженнями щодо надання відповідного статусу або прийняття рішень щодо окремих категорій осіб. В. Олефір, розглядаючи організаційні засади управління міграційними процесами, під якими розуміє різновид державного управління, виділив повноваження та компетенцію суб'єктів міграційних процесів (організаційно-правовий аспект) (Олефір, 2005: 127–168).

Авторами підручника «Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів» за загальною редакцією Т.П. Мінки наголошено, що міграційні процеси в державі характеризуються різноманітністю суб'єктів, якими залежно від правовідносин у міграційній сфері виступають фізичні та юридичні особи. Виходячи з розуміння повноважень суб'єктів і їхньої ролі в міграційних процесах, запропоновано класифікувати суб'єктів на керуючі, керовані та допоміжні суб'єкти (Мінка, 2018: 55–56).

Т. Дракохруст здійснив аналіз діяльності суб'єктів державної міграційної політики України через призму специфіки їхніх повноважень. На думку вченого, систему суб'єктів формування державної міграційної політики України можна розділити на дві групи: суб'єктів загального регулювання міграційними процесами й органів державного управління, що здійснюють безпосередньо регулювання міграційними процесами в Україні (Дракохруст, 2019: 62–65).

Незважаючи на підвищений інтерес вчених до сучасних міграційних процесів, які виникли за умов євроінтеграційних викликів, питання вивчення суб'єктів державного управління міграційними процесами у сфері протидії нелегальній міграції, взаємозв'язку через прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами й об'єктами управління з метою вироблення стратегічного управління міграційними процесами потребує комплексного вивчення.

Насамперед слід зазначити, що в контексті Закону України «Про національну безпеку України» чинником, який ускладнює реалізацію національних інтересів, можна визначити нелегальну міграцію, що створює загрозу національній безпеці України, та легальну міграцію, яка використовується іноземцями через неудоконалене міграційне законодавство та впливає на безпеку держави, тому головним об'єктом державного управління у сфері протидії нелегальній міграції є національні інтереси України та протидія загрозам національній безпеці України. Головними суб'єктами державного управління у сфері протидії нелегальній міграції є держава, державні органи; об'єднанні територіальні громади; громадські організації; міжнародні представництва.

У багатьох наукових дослідженнях простежується характеристика поняття «механізми державного управління» через вплив суб'єкта на об'єкта, процес чи явище. Так, на думку Л. Юзькова, механізм державного управління є безпосереднім процесом забезпечення управління на практиці через вплив суб'єктів управління на об'єкти управління, а механізм управління включає такі обов'язкові елементи: об'єкти управління; суб'єктів управління; взаємовплив між суб'єктами й об'єктами управління (Палаганюк, 2014: 89).

Варто зауважити, що більшість науковців при вивченні міграційних процесів використовують термін «міграційний режим», який забезпечується різними механізмами, зокрема «механізмом протидії нелегальній міграції». Вказаний механізм містить такі елементи: 1) систему правових актів, що є основою функціонування механізму; 2) організаційно-структурні формування механізму; 3) організаційно-правові способи протидії нелегальній міграції.

На думку автора, беручи до уваги розвиток відносин між Україною та Європейським Союзом та набуття чинності 1 вересня 2017 р. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, де ст. 16 Сторони підтвердили важливість спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями та розвитку всеохоплюючого діалогу щодо всіх питань у сфері міграції, зокрема запровадження ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, важливого значення набуває державне управління міграційними процесами у сфері протидії нелегальній міграції, яке без вивчення в комплексі суб'єктів протидії нелегальній міграції (органів влади) та суб'єктів нелегальної міграції (мігрантів) неможливе.

Проведений автором аналіз наукових досліджень у сфері протидії нелегальній міграції, нормативно-правових актів міграції із застосуванням практичного досвіду щодо запобігання нелегальній міграції на території держави дозволяє запропонувати схему державного управління міграційними процесами у сфері протидії нелегальній міграції через призму таких суб'єктів, як (рис. 1):

- суб'єкти державного управління у сфері протидії нелегальній міграції;
- суб'єкти запобігання нелегальній міграції;
- суб'єкти контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів державного управління у сфері протидії нелегальній міграції;
- суб'єкти правосуддя в Україні у справах про порушення міграційного законодавства;
- суб'єкти міграційних процесів (мігранти).



Автор вважає за необхідне зупинитися детально на визначених суб'єктах.

*Суб'єкти державного управління у сфері протидії нелегальній міграції.* Перелік цих суб'єктів є досить широким. Першу групу зазначених суб'єктів становлять органи та владні суб'єкти, які забезпечують законодавче забезпечення протидії нелегальній міграції: Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Міністерства, центральні органи влади. Другу групу суб'єктів становлять суб'єкти безпосередньої протидії нелегальній міграції: Міністерство внутрішніх справ України, Державна міграційна служба України, Державна прикордонна служба України, Служба безпеки України.

Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, до повноважень якої належить визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, прийняття законів, якими виключно визначаються: громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; засади регулювання демографічних і міграційних процесів, правовий режим державного кордону (ст. 85, 92 Конституції України).

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а також одним із суб'єктів управління міграційними процесами, здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (ст. 116 Конституції України).

Президента України було віднесено до суб'єктів, оскільки він приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні (ст. 106 Конституції України).

Міністерство внутрішніх справ України формує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у т. ч. протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, запобігає вчиненню, виявляє, припиняє та розкриває кримінальні правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією та торгівлею людьми.

Державна міграційна служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у т. ч. протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Державна міграційна служба відповідно до покладених на неї завдань здійснює заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції та забезпечує державний контроль за дотриманням міграційного законодавства.

Державна прикордонна службу України виконує функцію охорони державного кордону України, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму; бере участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидії незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів, приймає рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцям, рішення про примусове повернення та звертається до суду з питань примусового видворення іноземців.

Служба безпеки України здійснює досудове розслідування злочинів, пов'язаних із незаконним переправленням осіб через державний кордон України, бере участь у розробці заходів і вирішенні питань, що стосуються в'їзду в Україну та виїзду за кордон і перебування на її території іноземців та осіб без громадянства та ін.

*Суб'єкти запобігання нелегальній міграції.* До вказаної категорії віднесено органи влади, діяльність яких пов'язана із запобіганням нелегальної міграції. До них віднесено: Міністерство закордонних справ, Службу зовнішньої розвідки, Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Державну службу зайнятості України, Державну інспекцію України з питань праці, об'єднані територіальні громади.

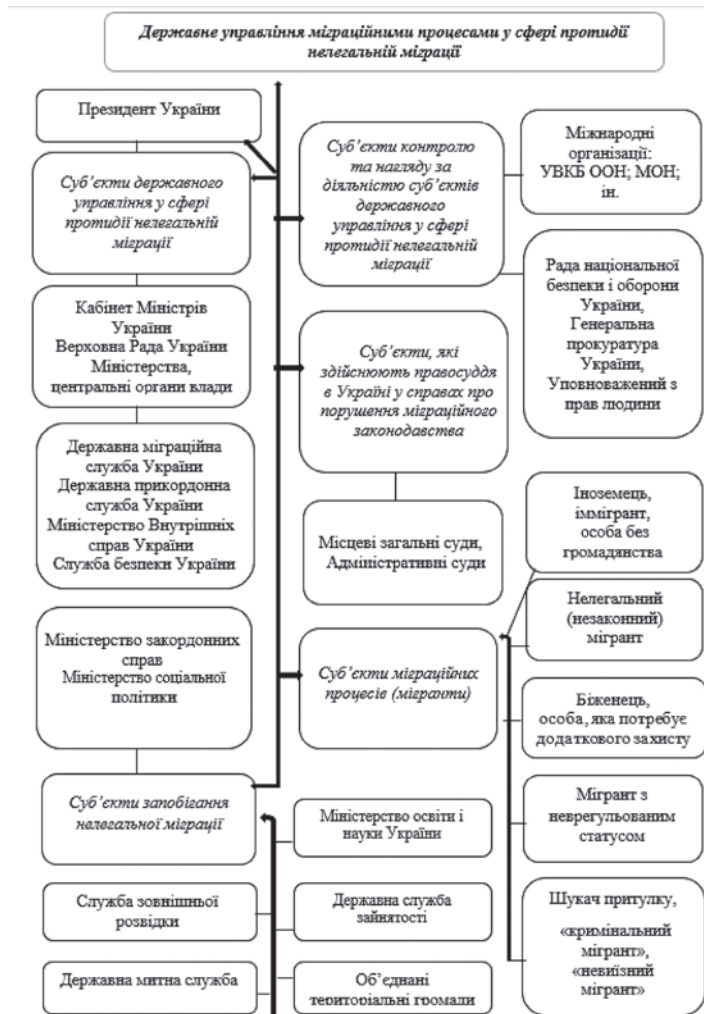


Рис. 1. Державне управління міграційними процесами у сфері протидії нелегальній міграції

Примітка: розроблено автором

Міністерство закордонних справ розробляє правила оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію, бере участь у формуванні та реалізації державної політики з візових і міграційних питань тощо.

Служба зовнішньої розвідки бере участь у боротьбі з міжнародною організованою злочинністю, тероризмом, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю і технологією її виготовлення, незаконною міграцією. Вживає заходів протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України, життю, здоров'ю її громадян та об'єктам державної власності за межами України.

Міністерство освіти і науки України визначає порядок набору іноземців та осіб без громадянства для навчання в Україні, здійснює контроль за його дотриманням вищими навчальними закладами незалежно від їхнього підпорядкування і форми власності, організовує ведення обліку таких осіб.

Державна служба зайнятості України здійснює видачу роботодавцям дозволів на застосування праці іноземців та осіб без громадянства та ведення їх обліку.

Об'єднані територіальні громади. 2020 рік став ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: більшість малочисельних місцевих рад об'єднуються, стануть спроможними перебрати на себе більшість повноважень і належним чином використовувати ресурси та нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою.

*Суб'єкти, які здійснюють контроль за органами влади.* До вказаної категорії входять: Рада національної безпеки і оборони України, Рада національної безпеки і оборони України, Генеральна прокуратура України, Уповноважений з прав людини, Міжнародні організації (УВКБ ООН; МОН) та ін.

Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки й оборони при Президентові України, координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони (ст. 107 Конституції України).

Нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, здійснюється Генеральним прокурором України й уповноваженими ним прокурорами (ст. 1, 26 Закону України «Про прокуратуру», ст. 263 КУпАП).

*Суб'єкти, що здійснюють правосуддя в Україні у справах про порушення міграційного законодавства.* Судовий контроль за діяльністю органів влади, до повноважень яких віднесено контроль за перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території держави, в т. ч. забезпечення адміністративно-правових заходів (МВС, ДМС, ДПС, СБУ), здійснюються правосуддям в Україні через місцеві загальні суди й адміністративні суди (ст. 288, 289 КАСУ).

*Суб'єкти міграційних процесів (мігранти).* Щодо суб'єктів-мігрантів, котрі беруть участь у міграційних процесах, то необхідно вказати, що з огляду на сучасні тенденції вивчення суб'єктів міграційних процесів – мігрантів, які перебувають на території України, набуває важливого значення, оскільки нелегальне перебування іноземців та осіб без громадянства на території держави, з одного боку, створює загрозу національним інтересам і безпеці держави, сприяє посиленню криміногенної ситуації в Україні, з іншого – порушує фундаментальні права людини.

Термін «мігрант» використовується в загальному розумінні, але не має чіткого або загальноприйнятого визначення. Міжнародна організація з міграції (МОМ) визначає термін «мігрант» як такий, що «стосується всіх випадків, коли рішення про міграцію приймається добровільно для особистої зручності без впливу зовнішнього примусового фактору».

В. Олефіром до суб'єктів міграційних процесів віднесено громадян України, іноземців та осіб без громадянства, котрі є учасниками внутрішніх і зовнішніх міграційних процесів; до суб'єктів нелегальної міграції: неконтрольованих емігрантів; нелегальних емігрантів; нелегальних іммігрантів (Олефір, 2005: 54).

На думку С. Чеховича, іноземців та осіб без громадянства можна класифікувати таким чином: 1. іммігранти, які прибули в Україну на постійне проживання; 2. іноземці й особи без громадянства, що тимчасово перебувають на території України згідно з метою в'їзду, в т. ч. транзиту та приватної мети; 3. іноземці, захищені дипломатичними та консульськими імунітетами та привілеями; 4. іноземці й особи без громадянства, яким може бути надано притулок у порядку, встановленому законом; 5. іноземці, котрим надано статус біженця у порядку, встановленому законом; 6. незаконні мігранти, що мають невизначений статус і не відповідають вимогам в'їзду, перебування на території України (Чехович, 2004: 43–44).

Автором було здійснено аналіз чинного законодавства України щодо термінів, визначених у законах: «іммігрант» (Закон України «Про імміграцію»); *іноземець та особа без громадянства* (Закон України «Про громадянство України»); *іноземці та особи без громадянства перебувають на території України на законних підставах* (Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»); *біженець та особа, яка потребує додаткового або тимчасового захисту* (Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»); *нелегальний мігрант* – іноземець або особа без громадянства, котрі перетнули державний кордон поза пунктами пропуску або в пунктах пропуску, але з уникненням прикордонного контролю і невідкладно не звернулися із заявою про надання статусу біженця чи отримання притулку в Україні, а також іноземець або особа без громадянства, які законно прибули в Україну, але після закінчення визначеного їм терміну перебування втратили підстави для подальшого перебування й ухиляються від виїзду з України (Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»).

У науковій літературі також використовується термін «незаконний мігрант», що вказує на протиправну дію мігранта, однак тут ідеться про виявлення мігранта на кордоні або в місцях перебування кордону з іншими

країнами та притягнення осіб до адміністративної відповідальності за незаконне перетинання або спробу перетинання державного кордону України будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України, або з використанням підроблених документів (ст. 204<sup>1</sup> КУпАП).

В офіційній термінології МОМ у сфері міграції замість терміна «нелегальний мігрант» «незаконний мігрант» вживається термін «*мігрант із неврегульованим статусом*» – особа, котра внаслідок незаконного в'їзду або закінчення встановлених строків перебування не має законного статусу у транзитній або приймаючій країні.

На думку автора, до мігрантів із неврегульованим статусом насамперед слід віднести тих мігрантів, які шукають міжнародного захисту. Таким прикладом є шукачі притулку – громадяни Сирії, котрим було відмовлено у прийнятті заяви до розгляду щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та прийнято рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, що потребує додаткового захисту. Тож громадяни Сирії, на яких в Україні запроваджено мораторій щодо примусового видворення за межі держави та які не мають змоги залишити територію України внаслідок загальнопоширеного насильства у країні громадянської належності, з одного боку, позбавлені фундаментальних прав людини, з іншого – поширюють явище нелегальної міграції.

У контексті досліджуваної теми важливим аспектом є встановлення серед можливих міграційних процесів тих мігрантів, що негативно впливають на безпеку держави, можуть становити загрозу національним інтересам держави та поповнюють явище нелегальної міграції.

Тісний зв'язок нелегальної міграції із кримінальним середовищем висвітлений у працях В. Левковського, Ю. Соломко, К. Юртаєвої, які розглянули нелегальну міграцію як загрозу національній безпеці та звернули увагу та не, що більшість незаконних мігрантів, не маючи реальної можливості легалізуватися в Україні, затримуються в Україні та поповнюють кримінальне середовище. Найгострішою проблемою у сфері міграційної злочинності є безпосередня участь мігрантів в організованих злочинних групах і злочинних співтовариствах, об'єднаних за національною або етнічною належністю, та причетність до таких видів злочинності, як контрабанда, торгівля людьми, корупційні злочини, підробка документів, незаконне переправлення осіб через державний кордон, участь в етнічних організованих злочинних угрупованнях тощо (Левковський, 2007: 89–98; Соломко, 2014: 205; Юртаєва, 2018: 118–119).

З огляду на це в науковій літературі використовуються терміни «кримінальна імміграція», «кримінальна міграція», «кримінальний мігрант». Кримінальну імміграцію та міграцію, з одного боку, розглядають як уникнення кримінальної відповідальності у країні належності, де особа скоїла злочин, з іншого – в'їзд іноземців до країни з метою скоєння кримінальних правопорушень і проведення злочинної діяльності. На відміну від злочинності мігрантів, для кримінальної міграції вчинення злочину визначається сенсом перебування у країні в'їзду. Він може поєднуватися з іншими сенсами перебування в чужій країні, однак є обов'язковим для кримінального мігранта.

Важливо вказати, що вперше в Україні у 2018 р. під керівництвом голови Національної поліції В. Аброскіна профілактичні заходи під умовною назвою «Мігрант» були спрямовані на виявлення не лише порушників міграційного законодавства, а й осіб, які мають підвищений статус і вплив у кримінальному середовищі. Результатом стало виявлення на території держави громадян Азербайджану, Вірменії та Грузії, причетних до злочинного світу, проте було констатовано, що значна кількість таких іноземців перебували на території України без порушень міграційного законодавства, на законних підставах, в т. ч. документовані посвідками на тимчасове та постійне проживання, однак використовували зазначені підстави перебування на території України для зайняття кримінальною діяльністю та створення організаційного злочинних угруповань (Мартьянова, 2018: 74).

У 2019 р. Верховна Рада України прийняла у першому читанні законопроект № 2513 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за злочини, вчинені злочинною спільнотою», внесений до парламенту Президентом України В. Зеленським. Документ встановлював кримінальну відповідальність за участь у злочинних співтовариствах, їхніх «сходках», а також за статус «злодія у законі». У червні 2020 р. за законопроект № 2513 проголосували 236 народних депутатів (Кривецький, 2020).

Таким чином, можна дійти висновку, що міграційні процеси в Україні набрали нових обертів, які зумовлюють запровадження та визначення змісту терміна «кримінальний мігрант». Автором пропонується такий зміст поняття: «кримінальний мігрант – це іноземець, котрий перебуває у статусі підвищеного злочинного впливу, у т. ч. у статусі «злодій у законі», користується авторитетом, здійснює злочинний вплив і координує злочинну діяльність інших осіб, які здійснюють злочинний вплив».

Крім того, варто звернути увагу на такий вид кримінального злочину, як підробка штампів дати в'їзду та в'їзду з України іноземцями, що підпадає під кваліфікацію кримінального злочину, передбаченого ст. 358 КК України, оскільки можна припустити, що такі злочини здійснюються іноземними громадянами навмисно та свідомо. За вчинення цього виду злочину в Україні передбачено лише накладання штрафу в розмірі до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а ст. 22 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначено, що іноземцю не дозволяється в'їзд з України: якщо йому повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення або кримінальна справа розглядається судом – до закінчення кримінального провадження; якщо його засуджено за вчинення кримінального правопорушення – до відбування покарання або звільнення від покарання.

Тобто вказані іноземні громадяни, маючи зобов'язання перед правоохоронними органами щодо в'їзду за межі держави, тривалий час перебувають на території країни й таким чином «умовно» тимчасово легалізують своє перебування на території України. Крім того, слід зауважити, що вказані іноземні громадяни



мають право звернутися до органів ДМС щодо продовження строку тимчасового перебування. Також після винесення судом рішення про накладання стягнення у вигляді штрафу вільно залишають територію держави та через 90 днів вільно здійснюють в'їзд на територію України, оскільки вказана категорія осіб не підпадає під дію ст. 13 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», яким можна заборони в'їзд в Україну іноземцю.

Також іноземні громадяни, за якими після відбуття строку покарання за вчинення кримінальних злочинів на території держави встановлено адміністративний нагляд на підставі ст. 3 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, які звільняються з місць позбавлення волі», на тривалий час залишаються на території держави, поповнюють явище нелегальної міграції та знову скоюють кримінальні злочини. Тому більшість іноземців, засуджені в Україні до позбавлення волі, неодноразово судимі.

Отже, до категорії іноземних громадян, котрі мають зобов'язання перед органами влади щодо заборони виїзду за межі держави, органами ДМС не застосовуються такі адміністративно-правові заходи, як «примусове повернення» та «примусове видворення». Тому, на думку автора, класифікацію мігрантів необхідно доповнити новою категорією мігрантів – «невїзний мігрант». Автором пропонується такий зміст поняття: «невїзний мігрант – іноземець або особа без громадянства, який перебуває на території України на законних підставах або з порушенням правил перебування для іноземців і має зобов'язання перед правоохоронними органами та іншими органами влади щодо заборони виїзду за межі України або підпадає під дію заборони щодо примусового повернення чи примусового видворення або видачі чи передачі іноземця й особи без громадянства з України до інших країн».

Отже, підсумовуючи вищевикладене, автор пропонує нову кваліфікацію мігрантів, що є суб'єктами міграційних процесів: 1. Іноземець та особа без громадянства, які на законних підставах перебувають на території держави. 2. Імігрант. 3. Біженець та особа, котра потребує додаткового захисту. 4. Шукач притулку. 5. Нелегальний мігрант (незаконний мігрант). 7. Мігрант із нерегульованим статусом. 8. Кримінальний мігрант. 9. Невїзний мігрант.

На підставі зробленого аналізу можна констатувати, що проблеми, пов'язані з міграційними процесами, стають актуальними для України, оскільки впливають на безпеку держави й ускладнюють реалізацію національних інтересів України.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що суб'єкти й об'єкти державного управління у сфері протидії нелегальній міграції взаємодіють між собою, але кожен із них вирішує завдання в межах своїх повноважень. Внаслідок такої взаємодії вибудовується організаційно-функціональна система державного управління, спрямована на забезпечення національних інтересів держави, однак відсутність єдиного органу державної влади, відповідального за міграційну політику, призводить до відсутності єдиного підходу до формування та реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції.

Автором у дослідженні було доведено, наскільки важливим є усвідомлення наслідків міграційних проблем владою та суспільством. Тому першочерговим має бути питання нормативно-правової бази, спрямованої на забезпечення фундаментальних прав людини, як приклад, проведення міграційної амністії для осіб, котрі не підлягають примусовому видворенню за межі держави. Наступним кроком мають бути заборонні заходи щодо осіб, які скоюють кримінальні злочини на території України, в т. ч. осіб, що використовують легальні шляхи перебування (фіктивні шлюби, працевлаштування та ін.).

Нагальним і необхідним є вирішення питань повноважень працівників по лінії протидії нелегальній міграції органів ДМС. Це має бути структурний підрозділ ДМС, наділений правоохоронною функцією, забезпечений технічними та спеціальними засобами.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів : навчальний посібник / кол. авт. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т. внутр. справ. 2012. 326 с.
2. Денисюк С.Ф. Напрямок розвитку міграційної політики в Україні. *Форум права*. 2008. № 3. С. 111–115. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08dsfpvu.pdf>.
3. Дракохруст Т.В. Суб'єкти формування державної міграційної політики: специфіка їх компетенції та повноважень. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2019. № 38. DOI <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2019.38.15>.
4. Кривецький О. Законопроект про «злочинів в законі». Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ СІАЗ НЮБ ФПУ. 2020. URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4790:zakonoproekt-pro-zlodijiv-v-zakoni&catid=71&Itemid=382](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4790:zakonoproekt-pro-zlodijiv-v-zakoni&catid=71&Itemid=382).
5. Левковський, В.Ф. Нелегальна міграція – загроза національній безпеці України. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2007. Вип. 16. С. 89–98.
6. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.
7. Мартянова Р.А. Удосконалення напрямків міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. Вип. 7. С. 70–76.
8. Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2005. 497 с.
9. Палаганюк О. Аналіз механізмів державного регулювання нелегальної міграції в Україні у працях сучасних дослідників. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 1 (20). С. 83–91.
10. Слоломко Ю.Ю. Окремі проблеми попередження злочинності мігрантів. *Право і суспільство*. 2014. № 1. С. 201–205.

11. Чехович С.Б. Елементарний курс міграційного права України: конспект лекцій : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2004. 216 с.
12. Юртаєва К.В. Сучасні тенденції нелегальної міграції в Україні. *Фонові для злочинності явища: запобігання та протидія* : збірник тез доповідей Всеукр. наук.-практ. конф. (27 квіт. 2018 р., м. Харків) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Кримінол. асоц. України. Харків : ХНУВС, 2018. Ст. 118–119.

#### References:

1. Chekhovych S.B. (2004). *Elementarnyi kurs mihratsiinoho prava Ukrainy : Konspekt leksii [Elementary course of migration law of Ukraine: Lecture notes]*. Kyiv: MAUP, 205–210 [in Ukrainian]
2. Denysiuk S.F. (2008). Napriamky rozvytku mihratsiinoi polityky v Ukraini [Directions of development of migration policy in Ukraine]. *Forum prava – Law Forum*, 3, 111–115. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08dsfpvu.pdf>.
3. Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs (2012). *Administratyvno-pravove rehuliuвання mihratsiinykh protsesiv [Administrative and legal regulation of migration processes]*. Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs. P. 326 [in Ukrainian]
4. Drakokhrust T.V. (2019). Subiekty formuvannya derzhavnoi mihratsiinoi polityky: spetsyfika yikh kompetentsii ta povnovazhen [Subjects of formation of the state migration policy: specifics of their competence and powers]. *Yurytsprudentsiia – Jurisprudence*, 38. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2019.38.15>.
5. Jurtajeva K.V. (2018). Suchasni tendenciji nelegal'noji mighraciji v Ukraini [Current trends in illegal migration in Ukraine]. *Fonovi dlja zlochynnosti javyshha: zapobighannya ta protydija – Background for crime phenomena: prevention and counteraction*. Kharkiv : KhNUVS, 118–119 [in Ukrainian]
6. Kryvec'kyj O. (2020). *Zakonoproekt pro "zlodijiv v zakoni" [Bill on "thieves in law"]*. Centr doslidzhenj social'nykh komunikacij NBUV SIAZ NJuB FPU [in Ukrainian]
7. Levkovskiy, V.F (2007). Nelegalna mihratsiia – zahroza natsionalnii bezpetsi Ukrainy [Illegal migration is a threat to Ukraine's national security]. *Borotba z orhanizovanoi zlochynnistiu i koruptsiieiu (teoriia i praktyka) – Fight against organized crime and corruption (theory and practice)*, 16, 89–98 [in Ukrainian]
8. Malynovska O.A. (2018). *Mihratsiina polityka: hlobalnyi kontekst ta ukraïnski realii [Migration policy: global context and Ukrainian realities]*. Kyiv. P. 472 [in Ukrainian]
9. Martianova R.A. (2018). Udoskonalennja naprjamkiv mighracijnoi polityky u sferi protydiji nelegal'noj mighraciji [Improvement of migration policy in the field of combating illegal migration]. *Publichne upravlinnja i administruvannja v Ukraini – Public Administration in Ukraine*, 7, 70–76 [in Ukrainian]
10. Olefir V.I. (2005). Derzhavna mihratsiina polityka Ukrainy (orhanizatsiino-pravovyi aspekt) [State migration policy of Ukraine (organizational and legal aspect)]. *Doctor's thesis* [in Ukrainian]
11. Palahaniuk O. (2014). Analiz mekhanizmiv derzhavnoho rehuliuвання nelegalnoi mihratsii v Ukraini u pratsiakh suchasnykh doslidnykiv [Analysis of mechanisms of state regulation of illegal migration in Ukraine in the works of modern researchers]. *Derzhavne upravlinnja ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local self-government*, 83–91 [in Ukrainian]
12. Solomko Yu. Yu. (2014). Okremi problemy poperedzhennia zlochynnosti mihrantiv [Some problems of crime prevention of migrants]. *Pravo i suspilstvo – Law and society*, 1, 201–205 [in Ukrainian]

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.5.3.17>

## KONTROLA JAKO FORMA RZĄDOWEJ REGULACJI OCHRONY I UŻYTKOWANIA GRUNTÓW

**Oleksandr Nechyporenko**

*doktor nauk ekonomicznych, docent,  
zastępcą dyrektora ds. naukowych*

*Narodowego Centrum Naukowego „Instytut Gospodarki Rolnej” (Kijów, Ukraina)*

*ORCID ID: 0000-0002-1080-5633*

**Alina Matviienko**

*pracownik naukowy Wydziału Stosunków Rolnych i Zarządzania Przyrodą  
Narodowego Centrum Naukowego „Instytut Gospodarki Rolnej” (Kijów, Ukraina)*

*ORCID ID: 0000-0003-2872-4249*

*alina.pet.ma@gmail.com*

**Adnotacja.** Racjonalne wykorzystanie i ochrona zasobów ziemi wymagają odpowiedniej regulacji państwowej, przy czym decydującym instrumentem jest kompleksowa i systematyczna kontrola zgodności z odpowiednimi wymogami regulacyjnymi. W artykule ujawniono aktualny stan nadzoru (kontroli) nad użytkowaniem i ochroną gruntów na Ukrainie,