

УДК 342

І. С. Бурлака

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ (НЕЗАКОННІЙ) МІГРАЦІЇ

Постановка проблеми. Аналізуючи чинне законодавство України ми дійшли до висновку, що одним із найважливіших напрямків удосконалення взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції є перегляд організаційних засад здійснення такої спільної діяльності. Взагалі, пише Л.В. Дікань, під організаційними засадами необхідно розуміти підґрунтя (сукупність заходів), спрямованих на належне функціонування елементів системи, завдяки чому система взагалі набуває бажаних характеристик [1, с. 296]. Саме організаційні засади, зокрема сукупність елементів які їх складають своєрідне «матеріальне підґрунтя» для здійснення ефективної спільної діяльності ДМС України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній міграції в нашій країні.

Стан дослідження. Окремі проблемні аспекти взаємодії міграційної служби з різними органами державної влади у своїх наукових працях розглядали: Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А.М. Завальний, О.В. Майстренко, Р.А. Мартянова, К.М. Рудой, Н.П. Матюхіна, С.В. Мочерний, І.С. Козій, Є.В. Петров, І.М. Дашко, В.А. Боклаг, А.О. Павленко та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, удосконаленню такої взаємодії шляхом перегляду організаційних засад здійснення відповідної діяльності.

Саме тому метою статті є: визначити шляхи удосконалення організаційних засад взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукової літератури та норм чинного законодавства, дав нам змогу виділити наступні організаційні засади взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, які в тому числі потребують удосконалення:

1) Перше, на що слід звернути увагу, – це перегляд організаційної структури Державної міграційної служби України. Зокрема, на нашу думку, необхідним є створення окремого структурного підрозділу, який би відповідав за створення не-

обхідних умов для забезпечення ефективної взаємодії ДМС з правоохоронними органами. Організаційна структура – це упорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів системи, що визначає поділ праці і службові зв'язки між структурними підрозділами і працівниками відомства щодо підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень. Вона організаційно закріплює функції за структурними підрозділами і регламентує потоки інформації в системі управління [2, с.335-336]. А відтак, продумано та якісно побудована організаційна структура будь-якого органу державної влади – це запорука ефективного функціонування всього відомства. На нашу думку, специфіка роботи Державної міграційної служби обумовлює необхідність створення в її структурі окремого підрозділу, який би відповідав за забезпечення ефективної організації даної взаємодії. Звісно, з одного боку створення такого підрозділу передбачає витрату коштів на його утримання, заробітну плату, тощо. Однак, на нашу думку, ефект від його роботи був би значно більшим.

2) Необхідно вирішити проблему кадрового забезпечення ДМС та правоохоронних органів. Переконані, що удосконалення кадрового забезпечення, апріорі, є важливим напрямком удосконалення організаційних засад взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, адже фактично будь-яка взаємодія це перш за все співпраця людей, які представляють окремі відомства. А тому, від рівня їх підготовки, професійної кваліфікації, напряду залежить ефективність взаємодії ДМС з правоохоронними органами. А відтак, удосконалення кадрового забезпечення повинно включати: а) покращення первинної підготовки фахівців ще на стадії їх навчання у вищих навчальних закладах; б) підвищення кваліфікації працівників ДМС та правоохоронних органів шляхом здійснення їх навчання та обміном досвідом між працівниками різних відомств; в) стимулювання працівників за якісне виконання ними своїх посадових обов'язків (наприклад: виплата премій, надбавок, надання додаткових оплачуваних відпусток, тощо); г) забезпечення працівників всіма необхідними матеріально-технічними, фінансовими, науково-методичними ресурсами.

3) Створення умов для забезпечення ефективної протидії корупції під час здійснення ДМС та правоохоронними органами спільної діяльності. Корупція є вкрай негативним соціально-правовим явищем охопила фактично всі сфери суспільного життя, і незаконна міграція в даному випадку не стала виключенням. Найбільш поширеними корупційними проявами серед службових осіб міграційних підрозділів стали вимагання та одержання хабарів за прискорення видачі паспортних документів громадянам України, сприяння іноземцям у набутті громадянства України, отримання посвідок на проживання, оформлення статусу біженця. До корупційних схем часто залучалися фірми-посередники, на користь яких стягувалась додаткова плата за нібито надані громадянам інформаційно-консультаційні та інші послуги. Частина одержаної таким чином неправомірної вигоди передавалась службовими особами територіальних підрозділів керівникам вищого рівня за неприйняття стосовно них негативних кадрових рішень [3, с. 315]. Можна виділити низку способів отримання неправомірної вигоди співробітниками органів ДМС України. Один із них полягає у налагодженні корупційних схем за надання переваг в оформленні паспортів громадян України та закордонних паспортів. Із цією метою керівництвом Державної міграційної служби створюються штучні умови, що заважають отримати ці документи законним шляхом. Черги, обмежений час прийому громадян тощо створюють передумови для діяльності посередників, за послуги яких змушені сплачувати додаткові кошти [3, с. 315]. Що ж стосується корупції в правоохоронних органах, то в переважній більшості вона зводиться до «кришування» функціонування на території України підпільних лабораторій, у яких здійснюється незаконне виготовлення і підроблення офіційних документів України та іноземних держав (внутрішніх паспортів, паспортів громадян України для виїзду за кордон, віз, документів іноземних держав, які дають право перебувати на їх території тощо) [3, с. 315].

Таким чином, корупція у сфері протидії незаконній міграції виникає як окремо в діяльності Міграційної служби України, так і в правоохоронних органах. Нажаль і при здійсненні їх спільної діяльності випадки виникнення корупції є також непоодинокими, зокрема при проведенні спільних заходів таких як «Мігрант», тощо. А відтак, удосконалення протидії корупції повинно стати одним із пріоритетних напрямків розвитку та удосконалення організаційних засад взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції та в свою чергу має включати: 1) створення необхідних фінансових умов для попередження вчинення корупційних право-

порушень працівниками ДМС та правоохоронних органів (підвищення рівня заробітних плат, надання відповідних соціальних пільг, матеріальної допомоги); 2) підвищення рівня контролю над діяльністю ДМС та правоохоронних органів зокрема, та при здійсненні їх спільної діяльності взагалі. А відтак, доцільно наділити такими повноваженнями орган, який координує взаємодію окреслених відомств; 3) слід переглянути рівень відповідальності для осіб, які пропонують неправомірну вигоду для працівників, що наділені повноваженнями у сфері протидії незаконній міграції; 4) забезпечення прозорості, доброчесності і об'єктивності при прийнятті управлінських рішень керівниками органів, що здійснюють спільну діяльність; 5) проведення роз'яснювальної роботи з метою недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів, як між працівниками ДМС та правоохоронними органами, так і особами, що вчиняють порушення міграційного законодавства.

4) Окремої уваги заслуговує проблема фінансового забезпечення взаємодії ДМС України з правоохоронними органами. З економічної точки зору фінансове забезпечення трактується як «сума грошей на рахунку клієнта біржі з урахуванням прибутку або збитку за відкритими контрактами і комісії за цими контрактами, отриманої в разі їх ліквідації» [4, с. 812]. Відповідно до точки зору І.С. Козія фінансове забезпечення – це формування та використання фінансових ресурсів підприємств за допомогою оптимізації співвідношення всіх його форм і дає змогу створити такі обсяги фінансових ресурсів господарської діяльності, від яких підприємство мало б змогу функціонувати не тільки беззбитково, а й підвищувати ефективність діяльності та зміцнювати економіку країни загалом [5, с. 228].

Таким чином, належне фінансове забезпечення взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції дає змогу підвищити ефективність вирішення завдань, що стоять перед окресленими органами державної влади у досліджуваній сфері суспільних відносин. Крім того, на нашу думку, належне фінансове забезпечення дає змогу: по-перше, задовольнити інтереси працівників, що в свою чергу підвищує загальний соціально-економічний рівень їхнього життя; по-друге, знизити корупційні ризики; по-третє, більш оперативно реагувати на зміни, які відбуваються у міграційній сфері; по-четверте, дає можливість ДМС разом із правоохоронними органами будувати довгострокові плани у сфері протидії нелегальній незаконній міграції. Саме тому, на сьогодні перед українським законодавцем стоїть важливе завдання, яке полягає у розробці плану, в якому необхідно визначити довгострокові пер-

спективи фінансового забезпечення діяльності ДМС зокрема, та їх взаємодії з правоохоронними органами. Цей план має містити: а) джерела фінансування взаємодії ДМС з правоохоронними органами; б) механізм відшкодування витрат, які були здійсненні при реалізації заходів із протидії нелегальній міграції; в) правовий статус органу, який буде відповідати за видатки.

5) із вказаним вище напрямком, тісно пов'язана проблема у сфері матеріально-технічного забезпечення взаємодії ДМС з правоохоронними органами. Такий вид забезпечення є своєрідною основою для здійснення будь-якої діяльності, і взаємодія ДМС з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній міграції у цьому контексті не є виключенням. Матеріально-технічне забезпечення пронизує всі стадії взаємодії окреслених відомства: від початкового обміну інформацією при підготовці до проведення певного заходу до їх завершення. А відтак, визначення потреб в обсягах матеріально-технічного забезпечення, яке здійснюється шляхом складання відповідних планів, обумовлює виділення конкретних обсягів фінансування органів поліції [6].

6) удосконалення інформаційного забезпечення. В сучасних умовах інформатизації суспільства важливість інформаційного забезпечення взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції не викликає жодних сумнівів. Його удосконалення, на нашу думку, повинно включати: по-перше, надання суб'єктам взаємодії необхідних інформаційних технологій, які вони можуть використовувати для збирання та подальшого обміну оперативною інформацією для реалізації заходів із протидії нелегальній міграції в країні; по-друге, створення правового поля, яке б належним чином сприяло обміну відповідною інформацією та стимулювало взаємодіючі суб'єкти до цього.

7) створення організаційних засад залучення громадськості до діяльності ДМС та правоохоронних органів під час реалізації заходів із протидії незаконній міграції в Україні з метою здійснення громадського контролю. В умовах розбудови демократичної, правової, соціальної держави роль громадського контролю у забезпеченні законності в державному управлінні буде тільки зростати. Конституція України (ст. 38) передбачає, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. По суті вони мають право здійснювати громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування, тобто запобігати порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу [7].

В енциклопедичному тлумаченні, як зазначає О.В. Романенко, громадський контроль – це один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Об'єктом громадського контролю визнається діяльність державних органів, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян [8, с. 120; 9]. Громадський контроль, пише М.Б. Смоленський, представляє собою різновид соціальної діяльності, оскільки вона здійснюється людьми та за для людей. Предмет діяльності по реалізації громадського контролю безпосередньо пов'язаний (зумовлений) з функціями, що покладені на відповідний структурний елемент будь-якої системи, оскільки за загальним значенням функції – це об'єктивно необхідні напрямки діяльності, що виражають сутність та призначення відповідної структури [10, с. 9].

Таким чином, залучення громадськості до діяльності Державної міграційної служби та під час її взаємодії з правоохоронними органами є важливим проявом демократії в суспільстві, а також додатковою гарантією: а) дотримання прав і свобод людей, які порушують міграційне законодавство; та б) дотримання законності органами державної влади, які здійснюють спільну діяльність у досліджуваній сфері суспільних правовідносин. Як недолік слід вказати, що на сьогодні механізм залучення громадськості до діяльності ДМС України та правоохоронних органів є недостатньо розробленим, що на нашу думку є суттєвою прогалиною, яка потребує вирішення.

Висновок. Завершуючи представлене наукове дослідження слід підсумувати, що на сьогоднішній день організаційні засади взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції потребують комплексного удосконалення. Основними напрямками їх розвитку, є: 1) удосконалення організаційної структури Державної міграційної служби України; 2) перегляд кадрової політики Державної міграційної служби та правоохоронних органів; 3) створення умов для забезпечення ефективної протидії корупції; 4) покращення фінансового та матеріально-технічного забезпечення взаємодії ДМС України з правоохоронними органами; 5) удосконалення інформаційного забезпечення; 6) створення організаційних засад залучення громадськості до діяльності ДМС та правоохоронних органів під час реалізації заходів із протидії незаконній міграції в Україні з метою здійснення громадського контролю. Переконані, що діяльність законодавця, ДМС України та правоохоронних органів в окреслених вище напрямках, дозволить якісно покращити ефективність та ре-

зультативність діяльності останніх та підвищити рівень дотримання законності у досліджуваній сфері суспільних відносин.

Література

1. Дікань Л. В. Організація внутрішнього контролю в бюджетній установі: прикладний аспект питання / Л. В. Дікань, Є. В. Дейнеко. *Бізнес Інформ*. 2013. № 10. С. 296–301.
2. Кравченко І.О. Поняття взаємодії органів Пенсійного фонду України з населенням та державними органами / І. О. Кравченко // *Форум права*. 2013. № 4. С. 184–187.
3. Градовська М. Актуальні питання протидії корупції у міграційній сфері у контексті забезпечення національної безпеки України // *Підприємництво, господарство і право*. № 12. 2018. С. 312–317.
4. Економічна енциклопедія : у 3-х т. Т. 1 / Ред. кол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) [та ін.]. К. : Академія, 2000. 863 с.
5. Козій І.С. Місце і значення фінансового забезпечення в структурі фінансового механізму / І.С. Козій // *Науковий вісник НЛТУ України*. 2008. Вип. 18.9. С. 223–229.
6. Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України [Текст] : монографія / В. І. Фелик ; [за заг. ред. О. М. Музичука]. – Харків : Панов [вид.], 2016. – 510 с.
7. Боклаг В. А. Громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні / В. А. Боклаг, А. О. Павленко // *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1. С. 60–65.
8. Романенко О.В. Пенітенціарна функція демократичної правової держави та роль громадянського суспільства в механізмі її реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / О.В. Романенко. К., 2004. 201 с.
9. Салманова, О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. Ю. Салманова; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2016. – 455 с.
10. Правоведение / [Под ред. проф. М. Б. Смоленского] // Серия «Высшее образование». [4-е изд., перераб. и доп.]. Ростов-на-Дону : «Феникс», 2005. 416 с.

Анотація

Бурлака І. С. Шляхи удосконалення організаційних засад взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукової літератури та норм чинного законодавства України, визначено та охарактеризовано шляхи удосконалення організаційних засад взаємодії Державної міграційної служби

України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції. Підкреслено, що організаційні засади, зокрема сукупність елементів які їх складають своєрідне «матеріальне підґрунтя» для здійснення ефективної спільної діяльності ДМС України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній міграції.

Ключові слова: організаційні засади, удосконалення, взаємодія, правоохоронні органи, Державна міграційна служба, нелегальна міграція.

Аннотация

Бурлака И. С. Пути совершенствования организационных основ взаимодействия Государственной миграционной службы Украины с правоохранительными органами в сфере противодействия нелегальной (незаконной) миграции. – Статья.

В статье, на основе анализа научной литературы и норм действующего законодательства Украины, определены и охарактеризованы пути совершенствования организационных основ взаимодействия Государственной миграционной службы Украины с правоохранительными органами в сфере противодействия нелегальной (незаконной) миграции. Подчеркнуто, что организационные основы, в частности совокупность элементов, которые их составляют, являются своеобразным «материальным основанием» для осуществления эффективной совместной деятельности ГТС Украины с правоохранительными органами в сфере противодействия нелегальной миграции.

Ключевые слова: организационные основы, совершенствование, взаимодействие, правоохранительные органы, Государственная миграционная служба, нелегальная миграция.

Summary

Burlaka I. S. Ways to improve the organizational framework for interaction between the State Migration Service of Ukraine and law enforcement agencies in combating illegal (illegal) migration. – Article.

In the article, on the basis of the analysis of scientific literature and norms of the current legislation of Ukraine, the ways of improvement of organizational principles of interaction of the State Migration Service of Ukraine with law enforcement bodies in the sphere of combating illegal (illegal) migration are defined and characterized. It is emphasized that the organizational principles, in particular the set of elements that make them a kind of "material basis" for the effective joint activity of the SMS of Ukraine with law enforcement agencies in the field of combating illegal migration.

Key words: organizational principles, improvements, interaction, law enforcement, State Migration Service, illegal migration.