



## **ВЗАЄМОДІЯ ТА СПІВПРАЦЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕЧНИХ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ**

**КУРКО Микола Нестерович - доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України, Ректор МАУП**

**DOI:10.32782/NP.2019.4.6  
УДК 342.9**

---

*Основною даного дослідження є цілісний аналіз сутності та ролі взаємодії та співпраці державних органів та недержавних організацій у сфері забезпечення безпечних міграційних процесів. Відповідно головними завданнями визначено розуміння потреби в узгодженні дій у сфері забезпечення безпеки міграційних процесів як на нормативному, так і на організаційному рівні; класифікацію суб'єктів такої взаємодії; з'ясування форм участі громадськості у забезпеченні безпеки міграційних процесів; розкриття організаційно-правових засад участі громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону для забезпечення безпечних міграційних процесів.*

*Ключові слова: міграційний процес, взаємодія, співпраця, міграційна політика, громадські організації, інститути громадянського суспільства.*

### **Постановка проблеми**

Актуальність дослідження взаємодії державних органів та недержавних організацій у сфері міграції зростає пропорційно збільшенню ризиків, пов'язаних як з внутрішніми, так і зовнішніми міграційними процесами.

В Україні активно застосовуються програми горизонтальної взаємодії та співпраці у сфері забезпечення безпечних міграційних процесів. Однак, враховуючи нові суспільно-політичні та економічні виклики та євроінтеграційну спрямованість України,

потребують аналізу та дослідження правові та інституційні аспекти впровадження ефективної практики співпраці в діяльність суб'єктів реалізації міграційної політики держави. Враховуючи соціально-економічні та геополітичні перетворення в Україні, постає гостра потреба в узгодженні дій у сфері забезпечення безпеки міграційних процесів як на нормативному, так і на організаційному рівні.

Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 року передбачено, що в умовах глобальної інтенсифікації міграційних процесів, активної участі населення України в таких процесах зростає необхідність ефективного державного регулювання в зазначеній сфері, яке є передумовою використання позитивного потенціалу міграції з метою розвитку, мінімізації її негативних наслідків, забезпечення прав і свобод мігрантів та усього населення [1]. Крім того, безумовною передумовою розвитку відносин України та Європейського Союзу є забезпечення максимального рівня безпеки міграційних процесів.

### **Аналіз останніх досліджень та публікацій**

Організаційно-правові засади діяльності органів, які формують та реалізують національну міграційну політику, досліджували у своїх працях О. Бандурка, Ю. Гаврушко, І. Гарна, Д. Голобородько, С. Кременчуцький, О. Кузьменко, С. Кривчук-Новак, О. Малиновська,

А. Максименко, Т. Мінка, С. Мосьондз, В. Олефір, О. Савченко, О. Сікорський, Є. Стрільченко, А. Супруновський, Н. Тиндик, О. Шевченко, М. Ярмистий та ін. У той же час різноманітні аспекти взаємодії державних органів та недержавних організацій у сфері забезпечення безпечних міграційних процесів залишаються недослідженими.

**Метою статті** є визначення сутності та правових засад взаємодії та співпраці державних органів та недержавних організацій у сфері забезпечення безпечних міграційних процесів.

#### **Виклад основного матеріалу**

Міграційна політика України, основою якої є безпека міграційних процесів, формується з урахуванням системного підходу, що зорієнтований не лише на інституційні можливості окремого суб'єкту, а й на посилення співпраці та взаємодії як органів публічної адміністрації між собою, так і з окремими громадянами та громадськими організаціями.

Як справедливо відзначив М. М. Ярмистий, невирішеність багатьох проблем державного регулювання міграційних процесів великою мірою є наслідком відсутності належних управлінських структур, здатних розробляти та реалізовувати державну політику у сфері міграції, забезпечувати координацію діяльності центральних та місцевих органів влади, співпрацю з органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства [2, с. 1]. В умовах стрімкої активізації міжнародної мобільності населення України, що відбувається в руслі закономірного для доби глобалізації наростання світових міграцій, зростає значення регулювання міграційних процесів, надання їм організованого, безпечного та неконфліктного характеру. Адекватна міграційна політика необхідна, з одного боку, для мінімізації обумовлених міграцією ризиків, а, з другого, для використання значного позитивного потенціалу міграції в інтересах розвитку. До цього треба додати, що спроможність національних урядів належним чином регулювати міграційні переміщення є передумовою

успішного міжнародного співробітництва, без якого управління міграціями, як багатостороннім процесом, неможливе [3, с. 4]. Управління міграцією є комплексною галуззю державної політики, що складається із низки взаємопов'язаних компонентів, відповідальність за які покладається на різні державні органи. Сучасні підходи вимагають від задіяних органів не лише достатньої інституційної спроможності в рамках власної компетенції, але і якісної міжвідомчої взаємодії, співпраці та координації. Так само важливою є спроможність до сучасних форм міжнародної співпраці [4, с. 3]. Науковці та фахівці з питань управління міграційними процесами одностайно підкреслюють велику роль міжвідомчої та міжнародної взаємодії, співпраці та координації у сфері міграції для реалізації прав і свобод людини, безпеки окремої країни та всього світу.

В організації міграційного процесу беруть участь державні органи, громадські, політичні, міжнародні організації. Відповідно до норм законодавства до системи суб'єктів забезпечення безпечних міграційних процесів відноситься Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; міністерства; центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування; суди; прокуратура України; громадські організації; громадяни України, іноземці та особи без громадянства.

Суб'єктів управління міграційними процесами М. М. Ярмистим класифіковано наступним чином: 1) Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України – суб'єкти, до повноважень яких належить прийняття політичного рішення формування державної міграційної політики; 2) центральні та місцеві органи влади, суб'єкти, до компетенції яких належить питання реалізації державної міграційної політики; 3) органи місцевого самоврядування – суб'єкти прийняття та виконання політичного рішення; 4) інститути громадянського суспільства (громадські організації, освітні та наукові заклади) – суб'єкти сприяння щодо прийняття та виконання державної міграційної політики [2, с. 12].

Законодавець визначає різні рівні та

форми взаємодії у сфері забезпечення безпечності міграційних процесів, які умовно можна поділити на внутрішню та зовнішню, горизонтальну та вертикальну, короткочасну та тривалу. Так, суб'єктами взаємодії у сфері забезпечення безпеки міграційних процесів є:

- органи публічної адміністрації (Міністерство закордонних справ України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба зайнятості України, Державна служба України з питань праці та ін.);

- правоохоронні органи України (Міністерство внутрішніх справ України, Державна прикордонна служба України, Служба безпеки України, органи прокуратури) та військові формування;

- органи місцевого самоврядування;
- інститути громадянського суспільства (громадські організації, благодійні організації, професійні спілки та їх об'єднання, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації тощо);

- правоохоронні органи інших держав;

- іноземні дипломатичні і консульські установи;

- міжнародні урядові та неурядові організації: Інтерпол, Європол, Регіональний центр Південно-Східної Європейської ініціативи співробітництва у боротьбі з транснаціональною злочинністю (SECI), Міжнародна організація з міграції, Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародна організація праці, Агенція FRONTEX, місія EUAM, місія EUBAM, Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда Україна», ГУАМ (Організація за демократію та економічний розвиток) та ін.

Через створення спеціальних дорадчих органів, встановлення партнерських зв'язків з інститутами громадянського суспільства та зв'язків з мігрантами держава підтримує безпеку міграційних процесів. Регламентом Кабінету Міністрів України передбачено можливість консультування з партнерами державного та недержавного

сектору під час підготовки проектів нормативно-правових актів у сфері міграційних процесів.

Взаємодія недержавних організацій та державних органів у сфері забезпечення безпечних міграційних процесів відбувається шляхом створення та забезпечення діяльності Громадської ради при Державній міграційній службі України. Наказом ДМС України від 04.12.2015 р. № 140 затверджено Положення про Громадську раду при Державній міграційній службі України [6], згідно з яким до Громадської ради можуть бути обрані представники громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, недержавних ЗМІ, які провадять свою діяльність у сфері, що пов'язана з діяльністю ДМС України. Саме за допомогою Громадської ради забезпечується прозоре функціонування ДМС України.

Ознайомлення та врахування пропозицій представників громадянського суспільства та академічної спільноти у сфері безпечності міграційних процесів відбувається в рамках функціонування не лише Громадської ради при Державній міграційній службі України, але й Науково-експертної ради з питань діяльності Державної міграційної служби України.

Так, Науково-експертна рада з питань діяльності Державної міграційної служби України є постійно діючим дорадчим органом при Державній міграційній службі України, який здійснює координацію у сфері співпраці недержавних організацій та експертів з Державною міграційною службою України. До її складу можуть входити громадяни України, які є фахівцями права, міжнародних відносин, соціології, інформаційних технологій, експертами у сфері захисту прав людини, міграції, імміграції та еміграції на засадах рівного представництва наукової і правозахисної громадськості, журналістів [7]. Отже, завданням членів Науково-експертної ради є аналіз чинного законодавства у міграційній сфері, виявлення недоліків та прогалин у правовому регулюванні та їх подальше усунення.

Варто наголосити, що у 2010 р. з метою налагодження міжвідомчої взаємодії та співпраці з громадськістю у сфері безпечності міграційних процесів було створено Раду з питань трудової міграції громадян України при Кабінеті Міністрів України. До Ради, окрім представників Мінсоцполітики, входять посадові особи міністерств та відомств, компетенція яких дотична до проблематики трудової міграції, а також декілька представників наукових установ і громадських організацій. Водночас представництво громадських організацій у Раді є непропорційно низьким, деякі авторитетні організації, що мають реальні здобутки в царині представлення інтересів захисту прав трудових мігрантів, залишилися за бортом даного органу [4, с. 66].

Недержавний сектор, до якого входять громадські організації, окремі громадяни, а також представники бізнесу сприяє реалізації міграційної політики та виконує допоміжну функцію у сфері забезпечення безпечних міграційних процесів. Допоміжна функція полягає в підготовці, обґрунтуванні своїх зауважень та пропозицій до законів та законопроектів та подання їх до суб'єктів законодавчої ініціативи. Представники недержавного сектору також можуть виступати громадськими експертами в обговоренні законопроектів, які регламентують міграційну сферу.

Держава ж зі своєї сторони повинна сприяти розвитку правозахисних громадських організацій у сфері міграції. І. О. Гарна класифікувала громадські організації за критерієм масштабу діяльності: громадські організації, діяльність яких носить міжнародний характер; громадські організації, що діють у масштабах всієї держави; громадські організації, що діють у масштабах адміністративно-територіальної одиниці України [5, с. 128]. На нашу думку, недержавні організації у сфері забезпечення безпеки міграційних процесів можуть організовувати свою діяльність на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях.

Однак консультативно-дорадча та науково-консультативна робота є не єдиною формою участі недержавних суб'єктів у сфері

забезпечення безпечності міграційних процесів. Безпека міграційних процесів безпосередньо залежить від захищеності державного кордону.

Захист державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом, яка провадиться в межах наданих їм повноважень шляхом вжиття комплексу політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, військових, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних, технічних та інших заходів [8].

Згідно із Законом України від 22.06.2000 р. № 1835-III «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» координацію діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюють відповідно місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами Національної поліції, підрозділами Державної прикордонної служби України [9]. Отже, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, а також органи поліції та прикордонної служби взаємодіють з громадянами, які об'єднані в громадські формування задля підтримання безпеки на кордоні під час: спільного патрулювання і виставлення спільних прикордонних нарядів у межах контрольованого прикордонного району, прикордонної смуги; спільного з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування заслуховування повідомлень і звітів керівників громадських формувань тощо [10]. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону є елементом участі громадськості у забезпеченні захисту національних інтересів України у сфері безпеки державного кордону України з метою забезпечення безпеки міграційних процесів.

Основа системи органів, що здійснюють правопорядок на державному кордоні України, становлять Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України, Національна поліція України, Збройні сили України, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону. З метою удосконалення взаємодії цих органів, у тому числі, для забезпечення безпеки міграційних процесів, доцільно розглянути питання щодо об'єднання цих органів у єдину систему охорони міграційних процесів та визначити Міністерство внутрішніх справ України як головного координатора.

Можемо констатувати, що під час такої взаємодії і реалізуються цілі державної міграційної політики, а саме: регулювання міграції, забезпечення безпеки міграційних процесів, дослідження причин та наслідків міграції та використання їх на користь держави, забезпечення національної та транснаціональної безпеки в умовах глобалізації та євроінтеграції.

### **Висновки**

Беззаперечним є положення, що взаємодія державних органів та недержавними організаціями є необхідною передумовою успішного виконання покладених на них завдань та досягнення спільної мети – забезпечення безпечних міграційних процесів. Як свідчить практика, саме організована та регламентована взаємодія є передумовою покращення результатів у забезпеченні правопорядку у сфері реалізації міграційної політики держави.

Таким чином, ефективна, збалансована та упорядкована взаємодія державних органів з недержавними організаціями полягає в їх спроможності оперативно та якісно вирішувати проблеми, які виникають у ході реалізації права особи на свободу пересування та вільне обрання місця проживання. Своєю чергою злагоджена взаємодія державних органів України з міжнародними організаціями у сфері міграції є запорукою підтримання міграційного світового порядку.

### **Література**

1. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>
2. Ярмистий М.М. Формування та особливості функціонування інститутів державного регулювання міграційної політики України: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Чернівецький національний університет ім. Юрія Федьковича. Чернівці. 2016. 20 с.
3. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам: Аналітична записка М1/2014. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. URL : [http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy\\_Briefing\\_Series/PB\\_01\\_migration\\_2013\\_ukr.pdf](http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_Briefing_Series/PB_01_migration_2013_ukr.pdf)
4. Посилення управління міграційними процесами та співпраці з питань реадмісії у Східній Європі (MIGRECO). О. Сушко, М. Кузьо. *Представництво в Україні Міжнародної організації з міграції*. 2014. URL : [https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2016/03/MIGRECO\\_20.01.15\\_V3.pdf](https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2016/03/MIGRECO_20.01.15_V3.pdf)
5. Гарна І.О. Організаційно-правове регулювання міграційних процесів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. Харків. 2004. 185 с.
6. Положення про Громадську раду при ДМС України : Наказ Державної міграційної служби України від 04.12.2015-№ 140. URL : [https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/grom\\_rada/n\\_2015\\_160.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/grom_rada/n_2015_160.pdf)
7. Про утворення Науково-експертної ради з питань діяльності ДМС України: Наказ Державної міграційної служби України від 07.09.2011 р. № 70. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0070839-11>
8. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>
9. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-

III. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>

10. Про затвердження Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону: Наказ МВС України від 15.09.2014 р. № 948. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1210-14>.

#### **INTERACTION AND COOPERATION OF STATE BODIES AND NON-STATE ORGANIZATIONS IN THE FIELD OF SECURITY OF MIGRATION PROCESSES**

The article defines the role and reveals the essence of interaction and cooperation of state bodies and non-governmental organizations in the sphere of ensuring safe migration processes discusses the legal bases of interaction, identifies the subjects of interaction, as well as forms of public participation in ensuring the safety of migration processes.

Scientists and experts in migration management unanimously emphasize the great role of interagency and international cooperation, cooperation and coordination in the field of migration for the realization of human rights and freedoms, the security of the individual country and around the world.

Governmental bodies, public, political and international organizations take part in the organization of the migration process. According to the norms of the legislation to the system of subjects for ensuring safe migration processes refer: the Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine; Cabinet of Ministers of Ukraine; ministries; other central executive bodies; local state administrations; local

governments; courts; the prosecutor's office of Ukraine; public organizations; citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons.

It is established that the state supports the security of migration processes through the establishment of special advisory bodies, partnerships with civil society institutions and links with migrants. The tasks and legal bases of activity of the Public Council under the State Migration Service of Ukraine, the Scientific and Expert Council on the activities of the State Migration Service of Ukraine and the Council on Labor Migration of Citizens of Ukraine under the Cabinet of Ministers of Ukraine have been determined.

It is proved that public formations on the protection of public order and state border are an element of public participation in ensuring the protection of national interests of Ukraine in the field of security of the state border of Ukraine in order to ensure the security of migration processes.

Thus, effective, balanced and orderly interaction of state bodies with non-governmental organizations lies in their ability to promptly and qualitatively solve problems that arise during the exercise of a person's right to freedom of movement and free choice of residence. In turn, the coordinated interaction of state bodies of Ukraine with international organizations in the field of migration is the key to maintaining the world migration order.

**Key words:** migration process, interaction, cooperation, migration policy, public organizations, civil society institutions.