

Циганов Олег Григорович,
доктор юридичних наук, доцент, головний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-8924-1139

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ СИСТЕМИ МВС У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ (НЕЗАКОННІЙ) МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано сутність та зміст взаємодії органів системи МВС, висвітлено особливості видів взаємодії цих органів у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні. Узагальнено ознаки, включені науковцями до поняття «взаємодія», і встановлено його співвідношення з поняттям «координація». Наведено авторську дефініцію поняття «взаємодія органів системи МВС у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні».

Розглянуто питання про класифікацію цієї взаємодії у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції.

Ключові слова: протидія нелегальній (незаконній) міграції, органи системи МВС, взаємодія, координація, види взаємодії органів системи МВС у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні.

Високий рівень нелегальної міграції спричиняє низку негативних наслідків для суспільства й держави, викликає реальні та потенційні загрози фактично будь-якому аспекту безпеки країни, до якої прямують мігранти, спотворюючи її соціальну, демографічну, територіальну структуру, загострюючи конкуренцію на ринках праці та житла, провокуючи соціальне напруження, ріст ксенофобії та екстремізму.

Зазначене зумовлює необхідність спільної реакції на прояви цього негативно-го соціально-правового явища переважної більшості органів публічної влади та громадських організацій країни. Здебільшого це стосується діяльності органів системи МВС, оскільки згідно зі ст. 18 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема у сфері міграції (імміграції та еміграції), в тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції [1].

У структурі цього відомства разом з МВС протидію нелегальній (незаконній) міграції здійснюють: Національна поліція України (далі – НПУ), Державна прикордонна служба України (далі – ДПСУ), Державна міграційна служба України (далі – ДМС). При цьому, спеціалізована діяльність щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні та координація зусиль зазначених служб у цій сфері покладається на ДМС, яка відповідно до п. 1 Положення про Державну міграційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360, 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 тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [2].

Проблема протидії нелегальній (незаконній) міграції, як одній із складових міграційних процесів, має багатоаспектний, міждисциплінарний характер. Тому вона була предметом наукових розвідок учених різних галузей вітчизняної науки. Серед правознавців України значний внесок у дослідження викладеної проблематики зробили О.О. Бандурка, С.О. Баранов, В.А. Бортник, І.С. Бурлака, Д.В. Голобородько, О.В. Кузьменко, О.А. Малиновська, Р.А. Мартянова, С.А. Мозоль, А.Ф. Мота, А.В. Новіченко, В.І. Олефір, О.І. Піскун, І.М. Прибиткова, Ю.І. Римаренко та ін. Утім питання протидії нелегальній міграції, визначення можливих загроз для національної безпеки України, пов'язаних із цим негативним соціально-правовим явищем, зокрема в умовах повномасштабної збройної агресії РФ, залишаються актуальними. Більше того, в сучасних умовах України потребують нагального вдосконалення адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів протидії нелегальній (незаконній) міграції в країні.

Отже, *мета* статті – розкрити сутність та зміст взаємодії органів системи МВС, а також дослідити особливості видів взаємодії цих органів у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні.

Аналіз нормативно-правової бази, що регулює діяльність органів системи МВС щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні, свідчить про активне використання законодавцем у текстах різних нормативно-правових актів такого терміна, як «взаємодія» або слів, близьких йому за змістом, як-от: «координація», «співробітництво», «співпраця», «погодження (узгодження) діяльності» тощо.

Термін «взаємодія» широко використовується в теорії й на практиці в різних галузях знань, кожна з яких наводить щодо нього свою дефініцію. Так, у словниках української мови слово «взаємодія» тлумачиться як «...співдія, співдіяння, взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь» [3, с. 346]. Водночас, сучасні тлумачні словники не дають терміну «взаємодія» вичерпного трактування, замінюючи його словом «погодженість».

Упродовж тривалого часу термін «взаємодія» розглядався як військова категорія. Пов'язувалося це з розумінням взаємодії як принципу військового мистецтва, з дотриманням якого виконувалися завдання військ (сил) для досягнення мети бою (операції). З погляду військової науки, під взаємодією військ (сил) розуміється погодженість їх дій для виконання бойових завдань. Означене досягається між учасниками операції, з'єднаннями, частинами, підрозділами різних видів збройних сил, родів, військ з огляду на завдання, цілі й час проведення військових дій. Зауважимо, що більшість авторів, які досліджували проблеми взаємодії в системі МВС, в основу підходу до поняття взаємодії поклали саме цю дефініцію, вироблену військовою наукою.

У широкому розумінні «взаємодія» виступає як філософська категорія, що відображає процеси впливу об'єктів один на одного, їх спільну обумовленість і породження одним об'єктом іншого. До її основних форм відносять загальний зв'язок явищ, рух, зміну

і функціональну залежність процесів, що відбуваються в навколишньому природному середовищі [4]. При цьому, філософське трактування взаємодії передусім орієнтує на те, що її відповідні процеси визначають структурну організацію системи й порядок її об'єднання поряд з іншими об'єктами в систему більш високого порядку.

Базуючись на філософських та військових концепціях, взаємодію можна визначити як погоджену в часі та місці спільну діяльність об'єктів, спрямовану на досягнення загальної мети.

Особливого поширення вона набула в процесах публічного управління. З погляду науки управління, взаємодія розглядається як форма зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємно доповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи загалом. Причому, слід мати на увазі, що взаємодія як управлінська категорія позначається не тільки у внутрішньо організаційній діяльності системи, а й у зовнішніх функціях [5, с. 371].

Загальними ознаками, які правознавці включаються до поняття взаємодії, є те, що вона: а) є різновидом діяльності; б) передбачає наявність декількох (не менше двох) суб'єктів (учасників); в) характеризується змістом вирішуваних завдань; г) є нормативно врегульованою діяльністю; ґ) визначається становищем, яке обіймають суб'єкти взаємодії в ієрархії системи; д) передбачає погодженість заходів за часом, місцем, метою та засобами; є) утворює спільність заходів; е) має визначену спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; ж) передбачає систематичність та стійкість зв'язків.

Як зауважує В.М. Плішкін, стосовно перших трьох характерних ознак взаємодії (а саме: різновид діяльності; наявність декількох (не менше двох) взаємодіючих суб'єктів; зміст вирішуваних завдань) особливих розбіжностей в їх розумінні різними авторами не виникає і вони є присутніми практично в усіх дефініціях взаємодії [6, с. 501]. Однак стосовно інших ознак взаємодії у науковців немає одностайності думок. Крім того, цілком логічним і прогнозованим є негативний результат взаємодії, за якого кожен із суб'єктів спрямовує зусилля на досягнення лише власної мети.

Для більш глибокого з'ясування сутності поняття «взаємодії» доцільно встановити його співвідношення з поняттям «координація», яке є дуже близьким до нього за змістом. Термін «координація» (від латинських слів «со (cum)» – разом, спільно і «ordinatio» – погодження, узгодження) – узгодження, приведення у відповідність, встановлення взаємозв'язку між діями, поняттями, рухами тощо [7, с. 421]. При цьому, упорядкування, за своєю суттю, означає не просте узгодження, а узгодження вироблене і встановлене з декількома самостійно функціонуючими системами. Узгодження може здійснюватися самими суб'єктами діяльності, а може бути результатом діяльності відповідного органу. У будь-якому разі зміст координації полягає у відшуванні доцільного співвідношення між діями суб'єктів.

Стосовно поняття «координація» В.М. Плішкін наголошує, що ця діяльність полягає в організації, насамперед правовими засобами, взаємодії між елементами системи (тобто координація – це організація взаємодії) [6, с. 505–506]. В.П. Лисюченко уточнює, що наявність у відносинах між суб'єктами спільної узгодженої діяльності владних, підпорядкованих повноважень є визначальною відмінною ознакою координації.

Отже, координація – це владне узгодження зусиль різних підрозділів (працівників), які мають загальні (або тісні) зв'язки та завдання функціонування [8, с. 87].

З огляду на викладене й відповідно до цілей нашого дослідження, вважаємо за потрібне визначити взаємодію органів системи МВС у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні як урегульовану нормативно-правовими актами діяльність цих органів, яка реалізується через комплекс спільних, узгоджених за різними факторами (час, місце, мета, форма тощо) заходів, з метою запобігання, виявлення та припинення проявів нелегальної (незаконної) міграції, усунення причин та умов, що їй сприяють, шляхом найбільш доцільного поєднання сил, засобів і методів, властивих цим органам.

Означена взаємодія виступає необхідною умовою належного здійснення державного управління в міграційній сфері й покликана забезпечити ефективність протидії нелегальній (незаконній) міграції в нашій державі як нагальної потреби сьогодення. Її об'єктивна необхідність зумовлюється спільністю мети її суб'єктів, яка полягає в протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні. Водночас, кожен суб'єкт такої взаємодії має власні завдання, структуру, функції, повноваження, застосовує різноманітні способи та форми співпраці щодо протидії означеному негативному соціально-правовому явищу. При цьому, диференціація функцій суб'єктів протидії нелегальній (незаконній) міграції виступає напрямом до їх спеціалізації у вказаній сфері правоохоронної діяльності, що реально вимагає відповідного узгодження дій її учасників. Необхідність взаємних дій суб'єктів протидії нелегальній (незаконній) міграції є об'єктивною умовою забезпечення цілісності системи при внутрішній та міжсистемній взаємодії.

Для формування цілісної картини щодо взаємодії органів системи МВС у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції слід також розглянути питання про класифікацію такої діяльності зазначених органів.

Взаємодія вказаних суб'єктів протидії нелегальній (незаконній) міграції характеризується наявністю різноманітних взаємопов'язаних і взаємообумовлених зв'язків, дослідження яких дасть змогу глибше зрозуміти її сутність. Це, своєю чергою, зумовлює і взаємозалежність усіх видів взаємодії органів системи МВС у процесі реалізації ними своїх повноважень у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції.

Різні види взаємодії органів системи МВС у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції можна проаналізувати та умовно поділити на відповідні групи (види) залежно від підстав класифікації. На нашу думку, види цієї взаємодії можна класифікувати за такими критеріями:

- залежно від мети та масштабів зазначеної діяльності: тактична, оперативна, стратегічна;
- за часом і тривалістю спільних дій: постійна (систематична), тимчасова (епізодична), разова;
- за кількістю учасників взаємодії: двостороння (чиста), багатостороння (змішана);
- за підставами виникнення взаємодії: регламентована, за вказівкою вищого органу, ініціативна;
- за належністю до системи: внутрішня (внутрівідомча), зовнішня (міжвідомча);
- за організаційно-правовою формою: субординаційна, координаційна, реординаційна;

- за способом виконання загальних завдань: самостійна (автономна), спільна (у поєднанні з іншими);
- за характером зв'язків між суб'єктами взаємодії: безпосередня, часткова;
- за етапами здійснення: взаємодія організаційного етапу, взаємодія робочого етапу, взаємодія завершального етапу;
- за характером умов взаємодії (відповідно до середовища функціонування): загальна, екстремальна;
- за ступенем конфіденційності: гласна, негласна;
- за спрямованістю функціонування взаємодіючих суб'єктів: позитивна, негативна.

Наведений перелік видів взаємодії органів системи МВС у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції не претендує на те, щоб бути вичерпним, проте, на нашу думку, він охоплює найбільш суттєві напрями узгодженої діяльності органів та може використовуватися під час аналізу форм зазначеної взаємодії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06. 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 10.04.2024).
2. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Каб. Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-p#top> (дата звернення: 10.04.2024).
3. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР, Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970 –1980. Т. 1: А–В. 799 с.
4. Філософський енциклопедичний словник / редкол.: В.І. Шинкарук (голова) та ін.; наук. ред. Л.В. Озадовська, Н.П. Поліщук / Нац. акад. наук України, Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди. Київ: Абрис, 2002. 751 с. URL: http://shron1.chtyvo.org.ua/Shynkaruk_Volodymyr/Filosofskiy_entsyklopedychnyi_slovyk.pdf (дата звернення: 10.04.2024).
5. Ліпкан В.А., Циганов О.Г., Доценко О.С. та ін. Теорія управління в органах внутрішніх справ: навч. посіб. / за ред. В.А. Ліпкана. Київ: КНТ, 2007. 884 с.
6. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник. Київ: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.
7. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. Київ: Головна ред. Укр. рад. енцикл. Акад. наук УРСР, 1974. 865 с.
8. Лисюченко В.П., Ольховик П.В. Теорія управління органами внутрішніх справ. Київ: Паливода А.В., 2004. 127 с.

REFERENCES

1. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy. "On the National Security of Ukraine": Law of Ukraine dated June 21, 2018 No. 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (Date of Application: 10.04.2024) [in Ukrainian].
2. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu mihratsiinu sluzhbu Ukrainy. "On the approval of the Regulation on the State Migration Service of Ukraine": resolution of the Cabinet of the Ministers of Ukraine dated August 20, 2014 No. 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-p#top> (Date of Application: 10.04.2024) [in Ukrainian].
3. Slovyk ukrainskoi movy. "Dictionary of the Ukrainian Language": in 11 vol. / Academy of Sciences of the Ukrainian SSR, Institute of Linguistics; ed. I.K. Bilodid. Kyiv: Naukova Dumka, 1970-1980. Vol. 1: A-B. 799 p. [in Ukrainian].

© Tsyhanov Oleh, 2024

DOI (Issue): [https://doi.org/10.36486/np.2024.3\(65\)](https://doi.org/10.36486/np.2024.3(65))

Issue 3-4(65-66) 2024

4. Filosofskyi entsyklopedychnyi slovnyk. "Philosophical Encyclopedic Dictionary" / editors: V.I. Shynkaruk (chairman) and others; scientific editors L.V. Ozadovska, N.P. Polishchuk / National Academy of Sciences of Ukraine, H.S. Skovoroda Institute of Philosophy. Kyiv: Abrys, 2002. 751 p. URL: http://shron1.chtyvo.org.ua/Shynkaruk_Volodymyr/Filosofskyi_entsyklopedychnyi_slovnyk.pdf (Date of Application: 10.04.2024) [in Ukrainian].

5. Lipkan, V.A., Tsyhanov, O.H. and Dotsenko, O.S. (2007). Teoriia upravlinnia v orhanakh vnutrishnikh sprav. "Theory of management in internal affairs bodies": textbook / edited by V.A. Lipkan. Kyiv: KNT Publishing Company. [in Ukrainian].

6. Plishkin, V.M. (1999). Teoriia upravlinnia orhanamy vnutrishnikh sprav. "Theory of management of internal affairs bodies": textbook. Kyiv: National Academy of Internal Affairs of Ukraine. 702 p. [in Ukrainian].

7. Slovnyk inshomovnykh sliv. "Dictionary of foreign words" / edited by O.S. Melnychuk. Kyiv: Main edited Ukrainian Soviet Encyclopaedia of the Academy of Sciences of the Ukrainian SSR, 1974. 865 p. [in Ukrainian].

8. Lysiuchenko, V.P., Olkhovyk, P.V. (2004). Teoriia upravlinnia orhanamy vnutrishnikh sprav. "Theory of management of internal affairs bodies". 127 p. Kyiv: Palyvoda A.V. 127 p. [in Ukrainian].

UDC 342.95:325.54(477)

Tsyhanov Oleh,

Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor,
Chief Researcher of Research Laboratory,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-8924-1139

CONCEPTS AND TYPES OF INTERACTION BETWEEN THE BODIES OF THE MIA SYSTEM IN THE SPHERE OF COMBATING ILLEGAL (UNLAWFUL) MIGRATION IN UKRAINE

The article analyzes the essence and content of the interaction of the bodies of the Ministry of Internal Affairs system, highlights the features of the types of interaction of these bodies in the field of countering illegal migration in Ukraine. The features that scientists include in the concept of «interaction» are summarized. For a deeper clarification of the essence of the concept of «interaction», its correlation with the concept of «coordination» is established, which consists in organizing, primarily by legal means, interaction between elements of the system. The interaction of the bodies of the Ministry of Internal Affairs system in the field of countering illegal migration in Ukraine is defined as the activities of these bodies regulated by regulatory legal acts, which are implemented through a complex of joint, coordinated by various factors (time, place, purpose, form, etc.) measures, in order to prevent, detect and stop the manifestations of illegal migration, eliminate the causes and conditions that contribute to it, through the most appropriate combination of forces, means and methods inherent in these bodies. The specified interaction is a necessary condition for the proper implementation of state administration in the migration sphere and is designed to ensure the effectiveness of countering illegal migration in our state as an urgent need of the present.

© Tsyhanov Oleh, 2024

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2024.3\(65\).9](https://doi.org/10.36486/np.2024.3(65).9)

Issue 3-4(65-66) 2024

<https://naukaipravookhorona.com/>

In order to form a holistic picture of the specified activity of the bodies of the Ministry of Internal Affairs, the issue of classifying such interaction in the field of countering illegal migration in Ukraine was considered. In this regard, it is emphasized that the interaction of the specified subjects of countering illegal migration is characterized by the presence of various interconnected and mutually conditioned relationships, the study of which will allow a deeper understanding of the essence of this phenomenon. The above also determines the interdependence of all types of interaction of the bodies of the Ministry of Internal Affairs in the course of their exercise of their powers in the field of countering illegal migration in Ukraine. The list of types of interaction of the bodies of the Ministry of Internal Affairs in the field of countering illegal migration provided by the author covers the most significant aspects of the coordinated activities of these bodies and can be used in the analysis of the forms of the specified interaction.

Keywords: combating illegal (unlawfull) migration, bodies of the MIA system, interaction, coordination, types of interaction between the bodies of the Ministry of Internal Affairs in the field of combating illegal migration in Ukraine.

Отримано 23.10.2024