

## СЕКЦІЯ 4

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

#### РОЛЬ І МІСЦЕ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ В ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННІЙ МІГРАЦІЇ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

#### THE ROLE AND PLACE OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE IN COUNTERACTION TO ILLEGAL MIGRATION IN THE SYSTEM OF STATE SECURITY PROVIDING

УДК 351.743

**Свєсєв В.О.**

к. військ. наук,  
заступник начальника кафедри  
Національна академія

Національної гвардії України  
**Кулєшов О.П.**

викладач кафедри  
Національна академія  
Національної гвардії України

**Пташка С.Д.**

викладач кафедри  
Національна академія  
Національної гвардії України

*У статті обґрунтовані загрози сучасних міжнародних міграційних процесів державній безпеці України. Уточнено роль Національної гвардії України в протидії незаконній міграції. Конкретизовані завдання Національної гвардії України в межах вжиття заходів із протидії нелегальній міграції. Представлені форми діяльності і способи дій Національної гвардії України в зазначених умовах. Визначено можливий напрям подальших досліджень.*

**Ключові слова:** незаконна міграція, загроза, кризова ситуація, державна безпека, протидія, режим функціонування, Національна гвардія України, завдання, форми діяльності, способи дій.

*В статье обоснованы угрозы современных международных миграционных процессов государственной безопасности Украины. Уточнена роль Национальной гвардии Украины в противодействии незаконной миграции. Конкретизированы задачи Национальной гвардии Украины в рамках осуществления мероприятий по противодействию нелегальной миграции. Представлены формы деятельности и способы действий*

*Национальной гвардии Украины в указанных условиях. Определено возможное направление дальнейших исследований.*

**Ключевые слова:** незаконная миграция, угроза, кризисная ситуация, государственная безопасность, противодействие, режим функционирования, Национальная гвардия Украины, задачи, формы деятельности, способы действий.

*The threats of modern international migration processes to the Ukraine's state security were substantiated in the article. Specified the role and place of the National Guard of Ukraine in counteraction to illegal migration. The missions of the National Guard of Ukraine within the framework of the implementation activities to illegal migration' counteraction were concretized. Presented the activity forms and actions methods of the National Guard of Ukraine in the specified conditions. The possible direction for further researches was defined.*

**Key words:** illegal migration, threat, crisis situation, state security, counteraction, function mode, National Guard of Ukraine, missions, activity forms, actions methods.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Протягом останнього десятиліття незаконна (нелегальна) міграція іноземців в Україну та через її територію стала частиною загально світового міграційного процесу. На початку XXI ст. спостерігалась тенденція до скорочення кількості нелегальних мігрантів, виявлених на території України. Проте, починаючи із 2015 р. зростає кількість виявлених усередині держави незаконних мігрантів [1].

Підтвердженням цьому є статистичні дані, що наведені в таблиці 1 і на рисунку 1, які свідчать, з одного боку, про сталу тенденцію до скорочення кількості нелегальних мігрантів, затриманих за незаконне перетинання державного кордону України, та осіб, яким було відмовлено у в'їзді в нашу державу як потенційним нелегальним мігрантам, з іншого – про зростання кількості затриманих (виявлених) нелегальних мігрантів на території України.

Як зазначив перший заступник міністра внутрішніх справ Сергій Яровий, «результати про-

філактичного відпрацювання «Мігрант» показали, що проблема нелегалів нині дуже гостра в державі. Масовий приток нелегальних мігрантів є критичним, незабаром він становитиме загрозу державній безпеці» [4].

У Представництві Міжнародної організації з міграції в Україні вказують на те, що наша держава одночасно є країною транзиту і призначення незаконних мігрантів. Фахівці даної організації вважають, що однією з основних причин зростання числа нелегальних мігрантів в Україні є пошук відповідними кримінальними структурами нових маршрутів для переправлення незаконних мігрантів до Європи, через територію нашої держави також. Необхідність у «відкритті» цих маршрутів постала внаслідок значного посилення міграційного контролю в країнах Європейського Союзу [5, с. 28].

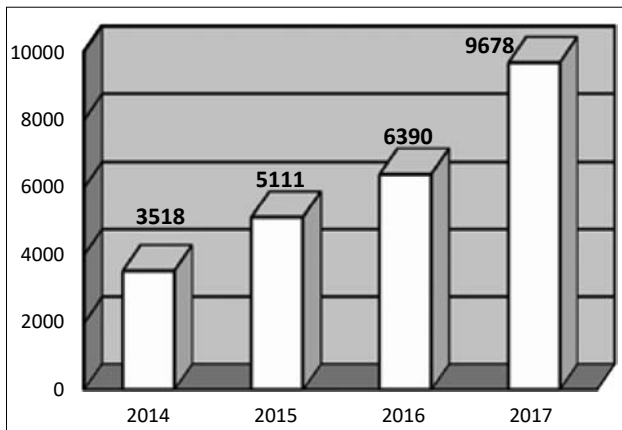
Необхідно також враховувати, що в умовах проведення операції об'єднаних сил в окремих районах Донецької та Луганської областей нині відсутня можливість здійснювати кон-

**Результати оперативно-службової діяльності  
Державної прикордонної служби України у сфері протидії незаконній міграції**

Критерії діяльності	Показники діяльності (кількість осіб за період часу)				
	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	8 місяців 2018 р.
Затримано нелегальних мігрантів за незаконне перетинання державного кордону України	958	1 819	1 065	886	697
Відмовлено у в'їзді в Україну потенційним нелегальним мігрантам	9 131	13 709	3 348	5 113	2 947

*Джерело: розроблено авторами за даними [2]*

троль на значній ділянці східного кордону, що, у свою чергу, є додатковим чинником, який впливає на загострення вищезазначеної проблеми [1].



**Рис. 1. Кількість затриманих (виявлених) нелегальних мігрантів на території України**

*Розроблено авторами за даними [3]*

Отже, наявність сталої тенденції до зростання кількості нелегальних мігрантів на території України свідчить про недосконалість механізмів державного управління у сфері протидії незаконній міграції в системі гарантування державної безпеки.

Крім того, на думку деяких фахівців, у майбутньому на Україну може очікувати нова загроза. Голова Державної прикордонної служби України Петро Цигикало зауважив: «Уже незабаром Україна може зіткнутися із проблемою різкого збільшення кількості незаконних мігрантів, які будуть намагатися потрапити до нашої держави в будь-який, законний чи ні спосіб» [6].

З огляду на значне посилення міграційного контролю в країнах Європейського Союзу і пов'язану із цим активізацію пошуку кримінальними елементами альтернативних марш-

рутів для переправлення незаконних мігрантів до Європи, з урахуванням недосконалості наявної системи протидії нелегальній міграції, важко не погодитися із наведеною цитатою.

За таких умов значно зростає роль тих суб'єктів боротьби з незаконною міграцією, які спроможні в короткий період часу мобілізувати на небезпечні напрямки достатню кількість сил та засобів для нейтралізації загрози масового переходу нелегальними мігрантами державного кордону. Одним із таких суб'єктів є Національна гвардія України (далі – НГУ).

Проте на даний час є низка невирішених проблем, які впливають на ефективне і злагоджене протистояння визначеній загрозі, а саме: недосконалість нормативно-правових актів у сфері протидії незаконній міграції й організаційно-розпорядчих документів, які регламентують порядок залучення НГУ до здійснення заходів у межах протидії зазначеній загрозі, діяльність НГУ і способи виконання завдань в умовах, що досліджуються.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Вагомий внесок у вивчення окремих аспектів реалізації державної політики у сфері протидії незаконній міграції зробили такі науковці, як: А. Мота [7], О. Палагнюк [8], Є. Бегалов [9], Ю. Гнусов [10] та ін.

Дослідженню ролі НГУ в системі гарантування державної безпеки, змісту завдань, форм діяльності, способів дії НГУ в різних умовах присвячено низку публікацій [11; 12; 13].

Однак питання визначення ролі НГУ в протидії незаконній міграції залишається недостатньо розробленим, потребує уточнення, а завдання, форми діяльності, способи дії НГУ в умовах, що досліджуються, необхідно конкретизувати.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Нині є значна кількість наукових досліджень у сфері державного регулювання міжнародних міграційних процесів, протидії незаконній міграції, діяльності НГУ.

Однак саме роль НГУ в системі протидії нелегальній міграції, зміст завдань, форми діяльності, способи дії НГУ в зазначених умовах залишаються недостатньо вивченими, потребують конкретизації.

З огляду на тенденцію до зростання кількості нелегальних мігрантів на території України, підвищення ймовірності різкого їх збільшення, дослідження в обраному напрямі набуває актуальності.

**Мета статті** – дослідити роль НГУ в протидії незаконній міграції, уточнити завдання, форми діяльності, способи дії НГУ під час участі в заходах щодо недопущення масового переходу нелегальними мігрантами державного кордону з території суміжних держав.

**Виклад основного матеріалу.** З огляду на основні функції НГУ, які закріплені законом [14], можна визначити такі режими функціонування зазначеного військово-правоохоронного формування (рис. 2).

Кризовою ситуацією називають обстановку з високим рівнем напруженості, що склалася або може скластися внаслідок дій, здатних спричинити завдання шкоди життєво важливим інтересам людини і громадянина, суспільству і державі, яка характеризується крайнім загостренням суперечностей, гострою дестабілізацією становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні, реагування на яку потребує залучення в обмежені строки додаткових сил та засобів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, Збройних сил України й інших утворених відповідно до законів України військових

формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій без введення надзвичайних адміністративно-правових режимів [15, с. 63].

Проведений аналіз чинних нормативно-правових актів щодо діяльності НГУ, наприклад [4], і досвід застосування сил гвардії дозволяє стверджувати, що в режимі підвищеної готовності, який запроваджується з метою запобігання появі кризової ситуації у сфері незаконної міграції, на Національну гвардію може бути покладене виконання таких основних завдань:

- участь разом із Національною поліцією та Державною міграційною службою України в здійсненні заходів щодо виявлення незаконних мігрантів;
- надання допомоги Національній поліції в затриманні виявлених нелегальних мігрантів;
- надання допомоги Державній прикордонній службі України в посиленні охорони державного кордону.

Довідка. У 2015 році з метою недопущення незаконного перетину кордону була посилена охорона Придністровського сегмента Державного кордону України з Молдовою. До виконання зазначеного завдання разом із представниками Державної прикордонної служби України залучений особовий склад НГУ. 2018 р. сили НГУ разом із Національною поліцією та Державною міграційною службою України брали участь у проведенні вищезгаданої оперативно-профілактичної операції «Мігрант».

За своїм змістом перелічені завдання можна віднести до превентивного управління



Рис 2. Режими функціонування НГУ та їхня характеристика

Розроблено авторами

**Складники сектора безпеки й оборони України, їхня участь у реагуванні на загрозу збільшення потоку незаконних мігрантів до України або через її територію**

<b>Складники сектора безпеки й оборони України</b>	<b>Участь в реагуванні на загрозу</b>
Державна прикордонна служба України	головна відповідальність
Служба безпеки України	безпосередня участь
Національна гвардія України	
Розвідувальні органи України	
Органи загальної компетенції	
Міністерство оборони та Збройні сили України	допоміжна роль
Національна поліція України	
Державна міграційна служба України	
Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України	
Державна спеціальна служба транспорту	
Оборонно-промисловий комплекс	забезпечення

*Джерело: розроблено авторами за даними [16]*

у сфері протидії незаконній міграції, спрямованого на недопущення появи кризової ситуації. Вони в основному мають періодичний і короткотривалий характер виконання.

Основними формами діяльності НГУ в режимі підвищеної готовності є такі: патрульно-постова служба, спеціальні дії (участь в оперативно-профілактичних операціях під керівництвом представника Національної поліції; участь в оперативно-службових профілактичних прикордонних операціях під керівництвом представника Державної прикордонної служби України). У зазначеному режимі НГУ притаманні такі способи дій: патрулювання, охорона, спостереження, огляд, затримання і вилучення.

Сутність понять «форми діяльності НГУ» та «способи дій НГУ», їхній зміст добре відомі та широко висвітлені в науковій і спеціальній літературі, наприклад, у [13], тому в даній статті розглядатися не будуть.

Отже, діяльність НГУ в режимі підвищеної готовності, який запроваджується з метою запобігання появі кризової ситуації у сфері незаконної міграції, має допоміжний характер і спрямована зазвичай на підтримку взаємодіючих сил (органів) під час виконання ними поставлених завдань.

Проте з появою кризової ситуації у сфері нелегальної міграції роль НГУ в протидії визначеній загрози, на думку авторів, значно зростає, особливо в умовах різкого збільшення потоку незаконних мігрантів до України або через її територію.

Адже саме вищезазначені умови становлять одну з найбільших загроз державній безпеці. З огляду на це, було б доцільно розглядати

діяльність суб'єктів протидії незаконній міграції не окремо, а в комплексі зі всіма складниками сектора безпеки й оборони України.

Цілком можливо, що для припинення притоку нелегальних мігрантів буде необхідно в короткий проміжок часу залучити значну кількість різнофункціональних сил. Якщо ж приток незаконних мігрантів стане масовим, то дії складників сектора безпеки й оборони України, що представлені в таблиці 2, можуть набути оперативного масштабу, що, у свою чергу, потребуватиме створення угруповань сил і засобів різних відомств.

Звісно, і НГУ буде вживати заходів для ліквідації наслідків вищезазначеної загрози разом з іншими представниками сектора безпеки й оборони України. В організації спільного здійснення заходів складно визначити конкретні завдання, можливі форми діяльності і способи дій кожного суб'єкта реагування на загрозу, зокрема НГУ. Проте таке визначення дозволить скоротити час на планування й організацію спільних дій, уникнути дублювання завдань і розпорошення ресурсів.

З огляду на специфіку покладених функцій, структуру, чисельність, оснащення, практичну діяльність військ, наявність досвіду дій в умовах, що досліджуються, сьогодні серед всіх складників сектора безпеки й оборони, які беруть безпосередню участь у реагуванні на визначену загрозу саме НГУ має самий вищий ступінь готовності до об'єднання в обмеженні терміни сил і засобів, виконання поставлених завдань, зокрема у відриві від пунктів постійної дислокації.

Крім того, варто згадати міграційну кризу, яка досі триває в країнах Європейського Союзу, у Сполучених Штатах Америки (далі –

США). Кризову ситуацію з масовим потоком незаконних мігрантів дозволило дещо стабілізувати залучення до протидії зазначеній загрозі військово-правоохоронних формувань, споріднених із НГУ, як-от карабінери в Італії, Національна жандармерія у Франції, Національна гвардія в США.

В умовах функціонування в режимі кризової ситуації спектр завдань, що може виконувати НГУ, значно розширюється. Окремі завдання НГУ може виконувати самостійно, серед них такі:

- прикриття небезпечних ділянок кордону;
- охорона місць тимчасового тримання незаконних мігрантів;
- посилення охорони органів державної влади, важливих державних об'єктів, що розташовані в районах, прилеглих до державного кордону;
- конвоювання затриманих нелегальних мігрантів до місць їх тимчасового тримання;
- гарантування громадської безпеки та посилення охорони громадського порядку в населених пунктах, що межують із державним кордоном;
- участь у припиненні масових заворушень у місцях тимчасового перебування незаконних мігрантів;
- участь у спеціальних заходах із пошуку осіб, які незаконно перетнули державний кордон та ін.

Основною формою діяльності НГУ в даних умовах будуть спеціальні дії (прикордонні операції, операції із припинення масових заворушень тощо), а головними способами дій такі: патрулювання, охорона, спостереження, блокування, оточення, затримання, вилучення, розосередження, конвоювання.

**Висновки.** Отже, діяльність НГУ в режимі підвищеної готовності, який запроваджується з метою запобігання появі кризової ситуації у сфері незаконної міграції, має допоміжний характер. Проте за появи кризової ситуації роль НГУ значно зростає. Розширюється спектр завдань, що можуть виконуватися силами НГУ, змінюються форми діяльності і способи дій НГУ.

Одним із можливих напрямів подальших досліджень є розгляд шляхів удосконалення взаємодії НГУ з іншими суб'єктами протидії незаконній міграції.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80> (дата звернення: 05.01.2019).
2. Інфографіка (результати оперативно-службової діяльності за 2017 р.). URL: <http://dpsu.gov.ua/ua/photo/infografika-rezultati-operativno-sluzhbovoi-diyalnosti-za-2017-rik/> (дата звернення: 05.01.2019).

3. Статистика з основної діяльності. URL: <http://dmsu.gov.ua/diyalnist/statistichni-dani/statistika-z-osnovnoj-diyalnosti.html> (дата звернення: 05.01.2019).

4. Яровий С. Проблема нелегальної міграції загрожує державній безпеці. URL: [http://mvs.gov.ua/ua/news/15109\\_Sergiy\\_YAroviy\\_Problema\\_nelegalnoi\\_migracii\\_zagrozhu\\_derzhavniy\\_bezpeci\\_FOTO\\_VIDEO\\_.htm](http://mvs.gov.ua/ua/news/15109_Sergiy_YAroviy_Problema_nelegalnoi_migracii_zagrozhu_derzhavniy_bezpeci_FOTO_VIDEO_.htm) (дата звернення: 05.01.2019).

5. Міграція в Україні: факти і цифри: публікація з міграційної статистики та огляду розвитку основних міграційних процесів / упор. О. Малиновська. К.: Представництво МОМ в Україні, 2016. 31 с.

6. Петро Цигикал озвучив напрями недопущення різкого збільшення кількості незаконних мігрантів в Україні. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/petro-cigikal-ozvuchiv-napryamki-nedopushchennya-rizkogo-zbilshennya-kilkosti-nezakonnih-migrantiv-v-ukrainu/> (дата звернення: 05.01.2019).

7. Мота А. Протидія нелегальній міграції на шляхах морського сполучення: стан та перспективи удосконалення. Lex Portus. 2017. № 4 (6). С. 86–96.

8. Палагнюк О. Аналіз механізмів державного регулювання нелегальної міграції в Україні у працях сучасних дослідників. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. № 1 (20). С. 83–92.

9. Бегалов Є. Щодо покращення взаємодії правоохоронних органів у боротьбі з незаконним переправленням осіб через державний кордон України. Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах: збірник тез Міжнар. науково-практ. конфер., м. Львів, 10 листопада 2017 р. Львів, 2017. С. 18–19.

10. Гнусов Ю., Драгунов П. Реалізація органами МВС України державної політики в сфері протидії незаконній міграції. Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми: мат. II Міжнар. науково-практичн. симпозіуму, 16–17 березня 2018 р. Івано-Франківськ, 2018. С. 32–34.

11. Бєлай С., Годлевський С., Тупіков А. Роль і місце Національної гвардії України в системі забезпечення державної безпеки: урахування зарубіжного досвіду. Честь і закон. 2017. № 2 (61). С. 22–29. ISSN 2078–7480.

12. Євсєєв В. Обґрунтування завдань і складу угруповання сил Національної гвардії України при участі у реагуванні на виникнення епідемії та епізоотії. Наука і техніка Повітряних сил Збройних сил України. 2018. № 2 (31). С. 151–159. ISSN 2223–456X.

13. Шмаков О., Лавніченко О. Види, форми і способи діяльності і дій внутрішніх військ. Честь і закон. 2006. № 4. С. 10–18.

14. Про Національну гвардію України: Закон України від 13 березня 2014 р. № 867–VII; дата оновлення: 02.10.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/867-18> (дата звернення: 06.01.2019).

15. Агапова О. Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2017. 244 с.

16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектора безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення: 06.01.2019).