
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.3.14>

О. С. Гулевич

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентіві України

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

У статті проаналізовано механізми публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції в Україні. Автором визначено загальні фактори, які впливають на процеси нелегальної міграції в Україні. Виокремлено шляхи вдосконалення механізмів публічного управління в сфері протидії нелегальній міграції. Доведено, що за сучасних умов державотворення механізми публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції запроваджуються з метою запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків, боротьби зі злочинністю, пов'язаною з нелегальною міграцією, забезпечення своєчасного виявлення осіб, які незаконно перебувають на території України, належного їх тимчасового утримання та сприяння добровільному поверненню нелегальних мігрантів до держав їхнього походження у співробітництві з міжнародними та громадськими організаціями, що працюють у сфері міграції. Визначено й охарактеризовано функції системи публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції в Україні, в тому числі: прогнозування і виявлення загроз та небезпек неконтрольованих міграційних процесів, які можуть стати причиною незаконної міграції; контроль за незаконною міграцією; розробка і прийняття комплексу оперативних, тактичних і стратегічних заходів для управління загрозами і небезпеками в цій сфері; створення і підтримання готовності сил протидіяти нелегальній міграції; участь у забезпеченні загальнодержавної і регіональної протидії нелегальній міграції відповідно до міжнародних договорів, ратифікованих Україною. Автором зроблено висновок, що державна міграційна політика України повинна бути спрямована не тільки на забезпечення національної безпеки та прозорості державних кордонів, регулювання потоку нелегальних мігрантів і боротьбу з ними, роботу з українськими іммігрантами, вона також повинна відповідати принципам сучасного демократичного суспільства, а саме принципам захисту і поваги прав людини.

Ключові слова: публічне управління, механізми публічного управління, органи державної влади, нелегальна міграція, протидія нелегальній міграції.

Постановка проблеми. Сучасні вимоги до побудови суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової та безпечної України ставлять на порядок денний питання вдосконалення системи публічного управління міграційними процесами, створення умов для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня

національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів і усунення їх наслідків, забезпечення ефективної реалізації міграційної політики в Україні.

В останні десятиліття географічна і геополітична позиція України, розташована на перетині «між Сходом і Заходом», стала активно використовуватися як незаконна частина міжнародної міграції з метою використання її території, а також мож-

ливістю легалізуватися в Україні на невідзначений термін, через зловживання процедурою надання статусу біженця. Таким чином, молдавани, грузини, росіяни і чеченці намагаються використати Україну як транзитну країну для міграції, намагаючись знайти нові способи незаконного перетину державного кордону України. Велике значення в цьому аспекті має наукове обґрунтування механізмів публічного управління, теоретичні розробки щодо підвищення ефективності цих механізмів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розвиток теоретичного та практичного обґрунтування механізмів публічного управління зробили О. Амосов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Говоруха, О. Дацій, І. Драган, Т. Іванова, В. Князєв, В. Корженко, О. Коротич, М. Круглов, О. Лебединська, Н. Мельтюхова, А. Медвідь, П. Надолішній, Р. Рудніцька, В. Рижих, О. Сидорчук, О. Стельмах, А. Семенченко, Г. Ситник, А. Сіцинський, Ю. Тихоміров, О. Федорчак, Л. Юзьков та інші.

Аналіз теоретичних і прикладних аспектів формування та реалізації публічної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції висвітлюється в працях О. Бандурки, Ю. Бузицького, І. Березовського, А. Бабенка, С. Бритченко, О. Войцехівського, В. Іващенко, В. Коваленка, В. Кривенка, О. Кузьменка, О. Джужи, Ю. Кравченка, І. Мусієнка, А. Мозоля, О. Малиновської, Г. Надьон, А. Черняка, С. Чехович, Т. Назарова, В. Новіка, А. Орлеан, С. Пирожкова, О. Піскуна, І. Прибиткової, М. Погорецького, І. Пшеничного, С. Ратушного, Ю. Римаренка, Є. Скулиша, М. Сіцинської, В. Тація, В. Трощинського, В. Шаповал, В. Шақун, М. Шульги та інших.

Метою статті є аналіз механізмів публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції та визначення шляхів їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу.

Не применшуючи значущості наукової спадщини вищезазначених вчених, слід сказати, що сьогодні у вітчизняній науці публічного управління немає всебічного наукового дослідження механізмів публічного управління в сфері протидії нелегальній міграції.

Стратегічні підходи до процесу реформування системи публічного управління міграційними процесами та створення ефективних механізмів протидії нелегальній міграції закріплені в Законі України «Про національну безпеку України», спрямованому на забезпечення прав і свобод громадян, ефективного контролю за міграційними процесами, боротьбу з нелегальною міграцією, захист національного ринку праці [3].

З огляду на стратегічну важливість протидії нелегальній міграції, є нагальна потреба у проведенні фундаментальних досліджень, спрямованих на реалізацію основних напрямів державної міграційної політики в сфері протидії незаконній міграції, як-от: запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів; боротьба зі злочинністю, пов'язаною з нелегальною міграцією; сприяння добровільному поверненню нелегальних мігрантів до країн їхнього походження у співпраці з міжнародними та громадськими організаціями, що працюють у сфері міграції [8].

За сучасних умов державотворення механізми публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції запроваджуються з метою запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків, боротьби зі злочинністю, пов'язаною з нелегальною міграцією, забезпечення своєчасного виявлення осіб, які незаконно перебувають на території України, належного їх тимчасового утримання та сприяння добровільному поверненню нелегальних мігрантів до держав їхнього походження у співробітництві з міжнародними та громадськими організаціями, що працюють у сфері міграції.

Наша країна є частиною Центрального маршруту – одного з п'яти основних шляхів нелегальної міграції, провідних з усього світу, в країни Європейського Союзу, які визначені експертами з Центру інформації та обміну перетину кордонів і міграції в ЄС (CIREFI). Цей маршрут використовується громадянами Далекого і Середнього Сходу, Південно-Східної Азії, СНД, проходить через Російську Федерацію, Україну, Польщу, Словаччину до країн Західної Європи. На думку європейських незалежних експертів, сьогодні цей

маршрут нелегальної міграції не є найнебезпечнішим для Європи, але наявність цього маршруту завдає негативні наслідки для України [4].

На думку експертів Європейського агентства з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів ЄС (FRONTEX), міграційна ситуація на українському кордоні не рахується загрозовою і вважається стабільною і контрольованою. Таким чином, на кордоні з Україною було затримано лише дві десяті відсотка (0,2%) від загального числа незаконних мігрантів, які були знайдені на всіх зовнішніх кордонах ЄС (278 тисяч чоловік). Загалом 607 мігрантів були затримані на кордоні України з ЄС в 2016 році, в тому числі: 439 були затримані СТС; 168 – затримані прикордонниками сусідніх держав [2].

Одним з основних факторів, що впливають на рівень незаконної міграції, є зростання пасажиропотоку в країнах ЄС, в тому числі на кордоні з Україною. Так, у січні-травні 2016 року на кордоні України з країнами ЄС пасажиропотік збільшився на 16% (12,1 млн осіб були упущені). Протягом багатьох століть геополітичне становище України визначало історичні, культурні, духовні та політичні особливості його розвитку. Поряд з легальною міграцією за останні 27 років незалежності України незаконна міграція стала досить поширеним явищем, стаючи більш організованою. Поступово, як один з найбільш прибуткових видів злочинної діяльності, незаконна міграція потрапляє під контроль організованих злочинних структур [2].

В останні десятиліття географічне положення України стало активно використовуватися в цілях нелегальної міграції, транспортування мігрантів і торгівлі людьми. У той же час Україна відіграє важливу роль у припиненні потоку нелегальної міграції зі Сходу на країни Центральної і Західної Європи. Суб'єктами нелегальної міграції через територію України є населення країн СНД і Азії, зокрема, молдаване, грузини і російські чеченці, які намагаються використати Україну як транзитну країну для міграції, намагаючись знайти нові способи незаконного перетину українського кордону.

За останні п'ять років спостерігається зниження рівня нелегальної міграції на східноєвропейському маршруті, що проходить через територію України, Російської Федерації, Республіки Білорусь та Республіки Молдова. Зокрема, в 2016 році він зафіксував 0,5% випадків загальної кількості порушень зовнішніх кордонів ЄС. За даними Державної прикордонної служби України, у 2016 році кількість громадян пострадянського простору, затриманих за незаконний перетин кордону, становила 65% від загального числа незаконних мігрантів. У трійку країн входять 217 осіб з Молдови, 111 з Грузії, 56 – з Чеченської Республіки. У 2017 році число тільки зареєстрованих незаконних мігрантів, які є громадянами Молдови, досягло 740.

Так, за даними Міжнародної організації з міграції (МОМ), мігранти, які прибувають в Україну з Латинської Америки, складають 2% від загального числа нелегальних мігрантів, з колишніх республік СРСР – 13%, Близького і Середнього Сходу – 18%, Північно-Східної Азії – 19% Афганістану – 21%, Африки – 30% (в основному з Сомалі, Заїру, Анголи, Конго, Сьєрра-Леоне). Серед мігрантів з колишнього Радянського Союзу близько 41% були вірменами, 48% – мігрантами з Чечено-Інгушетії, 13% були грузинами. Серед тих, хто прибув в Україну з порушенням встановленого порядку, були також люди, які вчинили злочини та інші правопорушення. Таким чином, у деяких регіонах України спостерігається концентрація представників певних етнічних злочинних груп і національних груп (китайців, в'єтнамців, країн регіону Кавказу та інших), діяльність яких пов'язана з торговим бізнесом, відносинами з використанням землі, різними видами кримінальних злочинів, включаючи поширення наркотиків [2].

Масштаби і організація цього небезпечного явища підтверджуються тим фактом, що тільки в першому кварталі 2017 року органи внутрішніх справ України заблокували 12 каналів нелегальної міграції, викрили 32 організатора і 36 прихильників незаконного перебування іноземців у нашій країні і притягнуті до кримінальної відповідальності [9].

Загальними факторами, які впливають на процеси нелегальної міграції в Україні, відмічаються:

- загострення соціально-політичної ситуації у ряді країн Азії та Близького Сходу, насамперед у Афганістані та Сирії;
- високий міграційний потенціал України за рахунок іноземців, які раніше легально прибули в Україну;
- складна воєнно-політичної обстановка в південно-східному регіоні України;
- розгалужена пособницька база, як серед мешканців прикордоння, так і серед представників іноземних діаспор в Україні;
- транскордонний характер протиправної діяльності, пов'язаної з незаконним переправленням мігрантів, та збереження її високої прибутковості;
- недосконалість системи міграційного контролю в Україні та міграційного законодавства, що створює передумови до зловживань незаконними мігрантами легальним в'їздом в Україну, тимчасовою легалізацією на її території та процедурою отримання статусу біженця;
- особливості міграційного законодавства ряду європейських країн, зокрема з питань надання притулку.

Таким чином, Україна вже стикнулася з ситуацією реальної загрози національній безпеці України, пов'язаної з нелегальною міграцією. Отже, можна визначити основні проблеми системи публічного управління в сфері протидії нелегальній міграції:

- недосконалість національного законодавства, що регулює питання міграційної політики та протидії нелегальній міграції;
- відсутність єдиної державної стратегії у сфері протидії нелегальній міграції;
- недостатній рівень захисту населення країни і державного кордону;
- відсутність угод про реадмісію з країнами, які постачають нелегальних мігрантів;
- недостатній рівень координації та взаємодії між органами виконавчої влади всіх рівнів, до компетенції яких входять функції, пов'язані з протидією незаконній міграції;
- незадовільний стан системи навчання боротьбі зі злочинністю, пов'язаною з незаконною міграцією;
- недостатній рівень підтримки інформаційних технологій у сфері протидії нелегальній міграції;

- низький рівень відповідальності окремих осіб за участь у нелегальній міграції;
- відсутність наукової та освітньої підтримки в сфері протидії нелегальній міграції;
- недостатнє фінансування.

Ці проблеми мають глибокий характер і потребують вдосконалення механізмів публічного управління в сфері протидії нелегальній міграції.

Також слід визначити функції системи публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції в Україні, в тому числі:

- прогнозування і виявлення загроз та небезпек неконтрольованих міграційних процесів, які можуть стати причиною незаконної міграції;
- контроль за незаконною міграцією;
- розробка і прийняття комплексу оперативних, тактичних і стратегічних заходів для управління загрозами і небезпеками в цій сфері;
- створення і підтримання готовності сил протидіяти нелегальній міграції;
- участь у забезпеченні загальнодержавної і регіональної протидії нелегальній міграції відповідно до міжнародних договорів, ратифікованих Україною.

Вдосконалення механізмів публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції дасть змогу змінити негативну тенденцію поширення потоку нелегальних мігрантів через необлаштовані державні кордони України з Російською Федерацією та Білоруссю, скоротити кількість нелегальних мігрантів, які незаконно перебувають на території України, зменшити соціальні та економічні збитки від цього негативного явища та покращити інвестиційний клімат та довіру міжнародної спільноти до України як демократичної, правової, соціальної держави [1].

Висновки і пропозиції. Підводячи підсумок вищевикладеного, зазначимо, що важливою умовою реалізації основних функцій системи публічного управління в сфері протидії нелегальній міграції є розподіл повноважень між основними суб'єктами системи, їх взаємодія в процесі протидії нелегальній міграції. Основним завданням суб'єктів у сфері протидії нелегальній міграції є управління ризиками та загрозами в цій сфері. Виконання цього завдання забезпечує функціонування

інституційних, економічних, політичних, правових, соціальних, захисних, організаційних, дипломатичних та інших механізмів, які створюють систему публічного управління в сфері протидії нелегальній міграції.

Державна міграційна політика України повинна бути спрямована не тільки на забезпечення національної безпеки та прозорості державних кордонів, регулювання потоку нелегальних мігрантів і боротьбу з ними, роботу з українськими іммігрантами, вона також повинна відповідати принципам сучасного демократичного суспільства, а саме принципам захисту і поваги прав людини.

Список використаної літератури:

1. Відлер О.М. Теоретичні підходи до визначення поняття механізми державного управління у сфері протидії нелегальній міграції. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 3. С. 87–90.
2. Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів країн-членів. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Frontex>.
3. Закон України «Про національну безпеку України». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T182469.html.
4. Міжнародна організація з міграції Агентство ООН з питань міграції. URL: <http://www.iom.org.ua/ua>.
5. Оліфер В.І. Імміграційний контроль: підходи до вивчення / В.І. Оліфер, В.О. Жук, С.О. Мосьондз. *Наук. вісн. НАВСУ*. 2004. № 2. С. 22–27.
6. Парахонський Б.О. Зовнішня політика України в умовах кризи міжнародного безпекового середовища : аналіт. доп. / Б.О. Парахонський, Г.М. Яворська. Київ : НІСД, 2015. 100 с.
7. Плешко В.К. Регіональні аспекти державного управління прикордонною безпекою: україно-молдовський кордон. *Держ. упр.: удосконалення та розвиток*. 2011. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/>.
8. Сіцінська М.В., Відлер О.М. Науково-теоретичні та правові основи розробки проекту Національної стратегії протидії нелегальній міграції. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 4. С. 86–88.
9. Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб. URL: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article%3Bjsessionid=42D0E40CA231CA4522919B0B62C623F2.app2?art_id=172724&cat_id=36392.

Hulievych O. Mechanisms of public administration in the field of counteraction of illegal migration

The article analyzes the mechanisms of public administration in the field of combating illegal migration in Ukraine. The author identifies general factors that influence the processes of illegal migration in Ukraine. Ways to improve the mechanisms of public administration in the field of combating illegal migration are identified. It is proved that under modern conditions of state formation mechanisms of public administration in the field of combating illegal migration are introduced in order to prevent uncontrolled migration processes and eliminate their consequences, combat crime related to illegal migration, ensure timely detection of persons illegally staying in Ukraine, their proper temporary detention and the facilitation of the voluntary return of illegal migrants to their countries of origin in cooperation with international and non-governmental organizations working in the field of migration. The functions of the public administration system in the field of combating illegal migration in Ukraine are defined and characterized, including: forecasting and identifying threats and dangers of uncontrolled migration processes that may cause illegal migration; control over illegal migration; development and adoption of a set of operational, tactical and strategic measures to manage threats and dangers in this area; creating and maintaining the readiness of forces to combat illegal migration; participation in ensuring national and regional counteraction to illegal migration in accordance with international treaties ratified by Ukraine. The author concludes that the state migration policy of Ukraine should be aimed not only at ensuring national security and transparency of state borders, regulating the flow of illegal migrants and combating them, working with Ukrainian immigrants, it should also comply with the principles of modern democratic society. and respect for human rights.

Key words: public administration, mechanisms of public administration, public authorities, illegal migration, countering illegal migration.