

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.9.101](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.9.101)

УДК 352

О. С. Гулевич,
аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Національна академія державного управління при Президентові України
ORCID ID: 0000-0002-5360-5412

СУБ'ЄКТИ І ОБ'ЄКТИ У СФЕРІ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ

O. Gulevich
*Postgraduate student of the Department of social and humanitarian policy,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

SUBJECTS AND OBJECTS IN THE FIELD OF ILLEGAL MIGRATION

У статті визначено суб'єкти і об'єкти у сфері нелегальної міграції в Україні. Автором обґрунтовано організаційно-функціональну систему, яка виступає ядром забезпечення реалізації національних інтересів у сфері міграційної політики України. Доведено, що Україна не має чіткої концепції організаційного та структурного забезпечення реалізації міграційної політики, проведення цієї роботи потребує особливої уваги. Визначено, що для регулювання міграційних потоків та подолання негативних наслідків міграції формується міграційний режим. Формування і підтримка цього режиму забезпечується за допомогою різних механізмів, серед яких ми виділено механізм протидії нелегальній міграції. Цей механізм складається з трьох компонентів, одним з компонентів якого є організаційно-структурні формування протидії нелегальній міграції (об'єкти та суб'єкти, які здійснюють протидію нелегальній міграції).

The article defines the subjects and objects in the field of illegal migration in Ukraine. The author substantiates the organizational and functional system, which is the core of ensuring the implementation of national interests in the field of migration policy of Ukraine. It has been proved that Ukraine does not have a clear concept of organizational and structural support for the implementation of migration policy; this work requires special attention. It has been determined that a migration regime is formed to regulate migration flows and overcome the negative consequences of migration. The formation and maintenance of this regime is provided with the help of various mechanisms, among which we have highlighted the mechanism of counteracting illegal migration. This mechanism consists of three components, one of which is the organizational and structural formations of countering illegal migration (objects and subjects that counter illegal migration). Among the objects of public administration in the field of counteracting illegal migration, the author highlights: national values, interests and goals - the basis for promoting the state by the chosen European course; public order and the fight against crime related to illegal migration; public relations in the field of combating illegal migration; system of counteracting illegal migration in Ukraine. The main subjects of public administration in the field of combating illegal migration are state bodies; local government bodies; public organizations; international representations. It was determined that as a result of such interaction, these subjects complement each other, as a result of which they form an organizational and functional system, which acts as

the core of ensuring the implementation of national interests in the field of migration policy of Ukraine. The primary goal of the State Migration Service is to regulate migration flows, overcome the negative consequences of migration processes developing spontaneously, create conditions for the unhindered realization of the rights of migrants, as well as ensure a humane attitude towards persons seeking protection on the territory of Ukraine.

Ключові слова: публічне управління; органи державної влади; нелегальна міграція; протидія нелегальній міграції.

Keywords: public administration; state authorities; illegal migration; counteraction to illegalmigration.

Постановка проблеми. Для здійснення державного контролю за реалізацією міграційної політики та законодавства, досягнення міжнародних стандартів та забезпечення національних інтересів України щодо управління міграцією, необхідно створити взаємопов'язаний збалансований державний механізм регулювання міграційними процесами.

Зважаючи на те, що Україна є молодою демократичною державою і не має чіткої концепції організаційного та структурного забезпечення реалізації міграційної політики, проведення цієї роботи потребує особливої уваги.

Для регулювання міграційних потоків та подолання негативних наслідків міграції формується міграційний режим. Формування і підтримка цього режиму забезпечується за допомогою різних механізмів, серед яких ми виділяємо механізм протидії нелегальній міграції. Цей механізм складається з трьох компонентів, одним з компонентів якого є організаційно-структурні формування протидії нелегальній міграції (об'єкти та суб'єкти, які здійснюють протидію нелегальній міграції).

Аналіз публікацій. Проблемам створення ефективної системи протидії нелегальній міграції в Україні приділяли увагу ряд науковців і практиків, зокрема, Ю.Бузицький, І.Березовський, А.Бабенко, С.Бритченко, О.Войцехівський, В.Іващенко, В.Коваленко, В.Кривенко, О.Кузьменко, В.Куц, О.Джужа, Ю.Кравченко, О.Малиновська, А.Мозоль, О.Надьон, А.Черняк, С.Чехович, Т.Назарова, В.Новік, С.Пирожков, О.Піскун, І.Прибиткова, С.Ратушний, Ю.Римаренко, В.Трошинський, В.Шаповал, В.Шакун, М.Шульга та ін.

Мета статті. Визначення суб'єктів і об'єктів у сфері нелегальної міграції.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на загальний підвищений інтерес до міграційних процесів, для вітчизняної науки публічного управління розв'язання цієї проблеми є новим напрямом наукових досліджень, особливо в аспекті формування нової системи публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції як інструменту подолання міграційної кризи в Україні.

Підкреслимо, що система публічного управління – складне поняття, зміст якого охоплює такі складові елементи: – суб'єкти управління, тобто органи державної влади; – об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; – управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами й об'єктами управління.

В умовах складної міграційної ситуації, зокрема вимушеного внутрішнього переміщення населення України із тимчасово окупованих територій та зони проведення антитерористичної операції вимагають докорінного перегляду підходів до публічного управління міграційними процесами та розробки ефективних інструментів його реалізації.

Головними об'єктами публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції є: національні цінності, інтереси та цілі – основа просування держави обраним європейським курсом; громадський порядок та боротьба зі злочинністю, пов'язаною з нелегальною міграцією; суспільні відносини у сфері протидії нелегальній міграції; система протидії нелегальній міграції в Україні. Головними суб'єктами публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції є державні органи; органи місцевого самоврядування; громадські організації; міжнародні представництва [2].

Необхідно зупинитися більш детально на кожному з визначених елементів публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції.

Національні цінності, інтереси та цілі. Розширення ЄС супроводжується зміцненням прикордонного контролю, посиленням боротьби з нелегальною міграцією. Разом з тим жорстокий прикордонний режим не вирішує у повному обсязі проблему усунення нелегальної міграції. За рівнем міграційного навантаження Україна посідає одне з провідних місць у Європі. Міграційні хвилі, потоки біженців зачіпають територію держави, сприяють посиленню криміногенної ситуації в країні. Наша країна є певним містком для незаконних мігрантів, контрабандистів і злочинних угруповань, які намагаються її територією проникнути в країни Європейського Союзу. Найбільш складними напрямками, де затримується більша частина мігрантів, великі партії наркотичної сировини, зброї та вибухівки є кордони з Росією та Молдовою.

Громадський порядок та боротьба зі злочинністю. Дослідження нелегальної міграції полягає в тому, що останні позбавлені низки політичних та особистих прав, якими володіють громадяни певної країни, і тому крім нелегального перетинання кордонів влаштовуються на нелегальну роботу, або займаються нелегальною торгівлею, де стають легкою здобиччю рекетирів (вимагателів) та організованих злочинних угруповань. Для активізації протидії злочинності, пов'язаної з нелегальними мігрантами, був створений спеціальний підрозділ карного розшуку.

Це мало свої позитивні результати. Водночас, для підвищення ефективності їх діяльності, як показує досвід, потрібно не припускати деяких помилок у розкритті й розслідуванні злочинів даної категорії, поліпшити фахову підготовку працівників, які задіяні в боротьбі зі злочинністю нелегальних мігрантів, вирішити проблему забезпечення перекладачами. Важливою умовою досягнення позитивних результатів у боротьбі зі злочинністю нелегальних мігрантів є її належне інформаційне забезпечення.

Суспільні відносини у сфері протидії нелегальній міграції. У зв'язку із об'єктивним існуванням міграційного процесу як невід'ємної та постійної складової історії людства необхідним є впорядкування його проведення, забезпечення реалізації прав і свобод осіб-учасників цього процесу, а також – сприяння розвитку нових суспільних відносин, які виникають з приводу стимулювання або скорочення міграційного процесу і зменшення кількості мігрантів.

Система протидії нелегальній міграції в Україні. Стан захищеності національних інтересів будь-якої держави визначає її стабільний розвиток, авторитет на міжнародній арені. З етнополітичної точки зору індикаторами безпеки можуть бути: демографічна ситуація, міграційні тенденції, рівень безробіття серед певної етнічної групи, життєвий рівень різних народів, ступінь політизації етнонаціональних утворень.

На жаль, в Україні регулювання міграційних процесів, незважаючи на важливість цієї проблеми, не відноситься до пріоритетних національних інтересів. Більше того, згідно з експертними оцінками, на середину 90-х рр. XX ст. неконтрольовані міграційні процеси займали останнє місце серед загроз національній безпеці України. Причому рейтинг найближчої загрози національній безпеці (поширення інфекційних захворювань) був удвічі більше. Слід відзначити, що ці показники не змінювались протягом наступних двох десятиліть.

Державні органи влади. Для ефективного і доволі гнучкого управління міграційними процесами потрібна система державних органів, необхідних для формування та реалізації політики в галузі міграції.

Главою держави, гарантом її суверенітету і територіальної цілісності, гарантом дотримання Конституції, прав і свобод людини відповідно до ст. 102 Конституції України є Президент України [1], який виступає від імені держави. Йому належить головна роль у регулюванні міграційних процесів, його укази є спрямованими щодо протидії нелегальній міграції на Україні.

При Президентові України діє постійна Комісія з питань громадянства, в структурі Адміністрації Президента України є Управління з питань громадянства, одним з напрямів діяльності якого є розгляд питань міграції та надання притулку. Основними завданнями Управління є організаційне, правове, консультативне, інформаційне та аналітичне забезпечення діяльності Президента України щодо реалізації ним конституційних повноважень стосовно прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні, а також здійснення конституційної функції гаранта прав і свобод людини в галузі громадянства, міграції та притулку.

Значний вплив на управління міграційними процесами, тобто на протидію поширенню нелегальній міграції, за Конституцією України, повинна справляти Рада національної безпеки та оборони України, яка координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони. Рада національної безпеки та оборони України відповідно до Конституції України (ст. 107) є координаційним органом з питань національної безпеки та оборони при Президентові України [1].

Проблема нелегального в'їзду іноземців негативно впливає на стан криміногенної обстановки у великих адміністративних і промислових центрах, завдає шкоди безпеці країни, викликає в ряді її регіонів ускладнення соціально-економічної обстановки.

Кабінет Міністрів України на підставі Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” вирішує питання щодо створення відновлених департаментів та інших структур (на базі ліквідованих центральних органів виконавчої влади) у складі новостворених та діючих центральних органів виконавчої влади, подає проекти положень про створення нових центральних органів виконавчої влади, вносить пропозиції щодо впорядкування переліку центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні військові та воєнізовані формування [3].

Органи місцевого самоврядування. В регіонах, містах і районах повноваження виконавчої влади покладено на місцеві державні адміністрації, голови яких при виконанні своїх обов'язків відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня (частина п'ята ст. 118 Конституції України), а також радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами (частина шоста ст. 118 Конституції України). Суб'єктами протидії нелегальній міграції є ради та їх виконкоми, компетенція яких та повноваження регламентовані Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4].

Вони правомочні розглядати і вирішувати питання щодо протидії нелегальній міграції в своїх регіонах, в їхній компетенції розв'язання питань у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; управління, в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності

відповідних територіальних громад; управління об'єктами житлово-комунального господарства, організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення; управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення тощо.

Громадські організації. Суб'єктами протидії нелегальній міграції є громадські організації, зокрема Міжнародний жіночий правозахисний центр “Ла СтрадаУкраїна”, зареєстрований у Міністерстві юстиції, єдина спеціалізована організація, що займається запобіганням торгівлі та нелегального перевезення через кордон жінок.

Наступним суб'єктом протидії нелегальній міграції є громадський рух “Віра, Надія, Любов”, зареєстрований у березні 1997 року в Одеському обласному управлінні юстиції. Рух, організовано ініціативною групою фахівців охорони здоров'я, юристів, співробітників міліції і волонтерів, які розпочали свою роботу в напрямі профілактики СНІДу серед шприцевих наркоманів. Нині рух об'єднує 120 індивідуальних і 4 колективних члени. Мета руху – надання допомоги і підтримки соціально-неадаптованим групам населення у формуванні толерантного ставлення до них суспільства, пропаганда здорового способу життя.

Суб'єктами протидії нелегальній міграції є міжнародні представництва. Основними міжнародними організаціями, які займаються питаннями міграції, зокрема й протидією розповсюдження нелегальної міграції на світовому рівні, є Організація Об'єднаних Націй (ООН) та її спеціалізовані установи – Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ) та Міжнародна Організація Праці (МОП); Міжнародна Організація з Міграції (МОМ); на європейському (регіональному) рівні – Рада Європи та Європейський Союз, які мають свої представництва на Україні.

Представництво ООН в Україні відкрито у листопаді 1992 року після підписання угоди між Міністром закордонних справ України та Генеральним секретарем ООН. Представництво допомагає країні пережити перехідний період, працюючи в трьох основних сферах – політичній, соціально-економічній та сфері зв'язку.

Політика представництва має бути зорієнтованою на “людський фактор”, на чому наголошувалося на першому семінарі (травень 1993 року), де й виникла ідея співробітництва ООН та Уряду України у сфері людського розвитку, проведення досліджень та втілення проектів.

Результатом дослідницької програми є видання двох звітів. Перший (лютий 1995 року) представляв Президент України на Всесвітній зустрічі з соціального розвитку у Копенгагені. Другий частково представлявся на Всесвітній конференції “Хабітат-П” у Стамбулі в 1995 року Представництво підготувало звіт “Жінки в Україні” для четвертої жіночої конференції у Празі.

Представництво створило перший в Україні Інтернет сервер, з'єднавши країну з рештою світу та пожвавивши внутрішній зв'язок Третя сфера діяльності Представництва – соціально економічний розвиток, куди входять також екологічні та гуманітарні питання. Найбільш відома ініціатива – Проект інтеграції та розвитку Криму – приклад ініціатив ООН з попереджувального розвитку в регіонах, де напруженість ситуації може призвести до конфлікту. До цього проекту залучено вісім країн-донорів. Представництво допомагає уряду в розподілі іноземної допомоги, підтримує кредитні спілки та центри підвищення кваліфікації, опікується проблемами дозвілля та збереження природних ресурсів. Воно також займається допомогою біженцям та мігрантам, надає їм медичну допомогу, їжу, речі першої необхідності, подає юридичну допомогу нелегальним мігрантам щодо їх легалізації та законного існування на території України.

Таким чином, суб'єкти та об'єкти системи публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції в Україні тісно взаємодіють між собою, але кожний з них спеціалізується на вирішенні конкретних завдань відповідно до своєї предметної компетенції.

У результаті такої взаємодії зазначені суб'єкти доповнюють один одного, унаслідок чого утворюють струнку організаційно-функціональну систему, яка виступає ядром забезпечення реалізації національних інтересів у сфері міграційної політики України.

Першочерговою метою державної міграційної служби є регулювання міграційних потоків, подолання негативних наслідків процесів міграції, що розвиваються стихійно, створення умов для безперешкодної реалізації прав мігрантів, а також забезпечення гуманного ставлення до осіб, які шукають захисту на території України.

Список використаних джерел.

1. Конституція України : із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 08 груд. 2004 р. № 2222-IV. – К. :Атіка, 2006. – 64 с.
2. Нелегальна міграція та політика держави щодо її протидії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.naiu.kiev.ua/files/kafedru/ad/lectures/protudiya-nel_migr.docx.
3. Офіційний вісник Президента України від 09.12.2010 — 2010 р., № 32, / Спеціальний випуск /, стор. 3, стаття 1026.
4. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/card6#Public>.
5. Шакун В.І. Урбанізація і злочинність: Монографія.– К.: МВС України. – Укр. акад. внутр. справ, 1996. – С. 134.

References.

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2006), *Konstytutsiia Ukrainy : iz zminamy i dopovnenniamy, vnesenymy Zakonom Ukrainy vid 08 hrud. 2004 r. № 2222-IV*. [The Constitution of Ukraine with changes and additions made by the Law of Ukraine of December 8. 2004 № 2222-IV], Atika, Kyiv, Ukraine.
2. Nelehal'na mihratsiia ta polityka derzhavy schodo ii protydii [Elektronnyj resurs],. Rezhym dostupu: www.naiuu.kiev.ua/files/kafedru/ad/lectures/protudiya-nel_migr.docx.
3. President of Ukraine (2010), Decree "On optimizing the system of central executive bodies", *Ofitsijnyj visnyk Prezydenta Ukrainy*, vol. 32, p. 3, art. 1026.
4. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/card6#Public> (Accessed 20 Aug 2020).
5. Shakun, V. I. (1996), *Urbanizatsiia i zlochynnist'* [Urbanization and crime], MVS Ukrainy, Ukr. akad. vnutr. sprav, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 27.08.2020 р.