

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 12, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК: 351.86

*О. М. Відлер,*  
*аспірант Академії муніципального управління*

## ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

*Olha Wydler,*  
*PhD student of Academy of Municipal Management*

### THE CONCEPT AND ESSENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF MIGRATION PROCESS IN THE SPHERE OF COUNTERING ILLEGAL MIGRATION

*В статті розглянуто актуальні питання державного управління міграційними процесами у сфері протидії нелегальній міграції. З'ясовано, що реалізація державної політики у сфері міграції спрямована на забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, створення умов для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків. Розкрито класифікацію основних причин нелегальної міграції. Доведено, що в державному управлінні міграційних процесів існує нелегальна міграція, яка створює передумови для правопорушень, соціальних та демографічних порушень. Запропоновано поняття державне управління у сфері протидії нелегальній міграції.*

*The article considers topical issues of public administration of migration processes in the sphere of combating illegal migration. It was found that implementation of the state policy in the field of migration aimed at ensuring effective state management of migration processes, creating conditions for sustainable demographic and socio-economic development of the state, improve national security by preventing the occurrence of uncontrolled migration processes and elimination of their consequences. Disclosed classification of the main causes of illegal migration. It is proved that in the state management of migration processes, there is illegal migration, which creates preconditions for violations, social and demographic disorders. The concept of state management in the sphere of combating illegal migration.*

**Ключеві слова:** державне управління, міграційний процес, нелегальна міграція, легалізація незаконних мігрантів.

**Key words:** governance, migration, illegal migration, legalization of illegal migrants.

**Постановка проблеми.** Поряд із легальною міграцією, в останні 23 роки незалежності України набула значного поширення і нелегальна міграція яка, набуває організованого характеру і поступово, як один із прибуткових видів злочинної діяльності, підпадає під контроль організованих злочинних структур.

Актуальність наукової публікації полягає у тому, що географічне положення України, яка знаходиться на перехресті шляхів "між Сходом і Заходом" почали активно використовувати з метою нелегальної міграції. Молдавани, грузини і російські чеченці намагаються використати Україну в якості транзитної країни для міграції, роблячи спробу віднайти нові способи незаконного перетину українського кордону.

За даними Державної прикордонної служби України у 2013 році кількість громадян пострадянського простору, затриманих за незаконний перетин кордону, становило 65% від загальної кількості незаконних мігрантів. У трійці країн-лідерів: 217 осіб із Молдови, 111 – із Грузії, 56 – із російської Чеченської Республіки, зазначають експерти відомства. У той же час минулого року кількість тільки зареєстрованих нелегальних мігрантів, що є громадянами Молдови, сягнула 740 осіб. Водночас Україна відіграє важливу роль у стримуванні потоків нелегальної міграції зі Сходу до держав Центральної та Західної Європи. Суб'єктами нелегальної міграції через територію України є населення країн СНД та Азії.

Нами з'ясовано, що реалізація державної політики у сфері міграції спрямована на забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, створення умов для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення соціального і правового захисту громадян України, які перебувають або працюють за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів мігрантів і виконання ними передбачених законодавством обов'язків, забезпечення повноти використання інтелектуального та трудового потенціалу таких осіб, додержання принципів захисту інтересів України [6].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить**, що проблеми міграції мають багатоаспектний характер, а тому приваблюють дослідників різних галузей знань, зокрема істориків, соціологів, політологів, правознавців та експертів у сфері національної безпеки. Значний внесок у вивчення цієї проблематики зробили Ю.Бузицький, А.Бабенко, С.Бритченко, О.Войцехівський, О.Джужі, Ю.Кравченко, О.Малиновська, Т.Назарова, В.Новік, С.Пирожков, О.Піскун, І.Прибиткова, С.Ратушний, Ю.Римаренко, В.Трощинський, В.Шаповал та ін.

Однак, незважаючи на загальний підвищений інтерес до міграційних процесів, для вітчизняної науки державне управління розроблення цієї проблеми є новим напрямом наукових досліджень, зокрема щодо протидії нелегальній міграції.

**Мета статті** – розкрити сутність та поняття державного управління міграційними процесами у сфері протидії нелегальній міграції.

**Виклад основного матеріалу.** Україна завдяки своєму геополітичному розташуванню, знаходиться на перехресті міжнародних шляхів з країн Азії до "благополучних" країн Західної Європи і є одним з основних суб'єктів євразійських міграційних процесів. Ця обставина перетворила нашу державу в одну з ключових територій у Європейському міграційному просторі, а управління міграційними процесами, у тому числі щодо протидії нелегальній міграції стало для неї однією з найважливіших соціальних, економічних і правових проблем.

Сьогодні територія України є місцем "відстою" іноземців, тобто іноземці перебувають в Україні на деякий термін з метою туризму, навчання, працевлаштування, як правило, незаконно залишаються в Україні протягом 10 місяців і більше, а в подальшому нелегально перетинають західні кордони країни з

метою виїзду на постійне місце проживання та працевлаштування до країн Євросоюзу [5].

Автори навчального посібника “Кримінологія. Спеціальний курс лекцій зі схемами (Загальна та особлива частини)” Джужа О.М., Моїсєєв Є.М., Василевич В.В. надали власну класифікацію основних причин нелегальної міграції, зокрема:

1) політичні:

- незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону України;
- потенційна можливість втручання у внутрішні справи України в прикордонних районах з боку інших держав;
- наявність сепаратистських тенденцій в окремих прикордонних районах;
- відсутність ефективних механізмів забезпечення законності, правопорядку, боротьби зі злочинністю, особливо її організованими формами та тероризмом;
- політичне переслідування, конфлікт або війна;

2) економічні:

- низький рівень заробітку та життя суспільства;
- суперечності між існуючим виробництвом та потребами населення;
- невирішеність проблеми ресурсної, фінансової і технологічної залежності національної економіки від інших країн;
- неконтрольований вплив за межі України матеріальних і фінансових ресурсів;
- розкрадання національних багатств на державному кордоні України та у виключній (морській) економічній зоні, активізація контрабандної діяльності, неконтрольоване вивезення капіталу і стратегічно важливих сировинних ресурсів і товарів;

– транскордонні аварії, катастрофи і стихійні лиха;

– можливість поширення з суміжних держав епідемій (епізоотій), небезпечних хвороб людей і тварин;

3) психологічні: суб'єктивний фактор, тобто дефекти свідомості визначаються головним компонентом у комплексі причин та умов правопорушень, а іноді її

єдиною причиною [1].

Особа, яка вирішила здійснити переміщення незаконним шляхом, робить дуже рішучий крок у житті. Людина усвідомлює, що на неї чекають великі труднощі й негаразди, але спокуса кращого життя, вирішення багатьох життєвих проблем змушують її не замислюватися над своїми діями, які є грубим порушенням законодавства тієї країни, до якої вони потрапляють незаконним шляхом [3].

4) соціологічні – аналіз закономірностей виникнення та поширення злочинності на державному кордоні свідчить, що на цей процес значно впливають:

– стать, вік, професія, рівень освіти, національність правопорушника;

– пора року;

– ціни на найбільш споживчі товари;

– саме суспільство, у якому зростає правопорушник;

– неоднорідність і мінливість нормативно-ціннісної системи суспільства;

– соціальна нерівність суспільства;

– соціальна оцінка дії, яку суспільство визначає як протиправну;

– низький рівень життя та соціальної захищеності значних верств населення, наявність у прикордонних районах великої кількості громадян працездатного віку, не зайнятих у суспільно корисній діяльності, які є потенційною базою пособництва в протиправній діяльності на кордоні;

5) правові:

– недосконала нормативно-правова база, що регулює питання режиму державного кордону, не лише внутрішня, а й зовнішня;

– правовий нігілізм громадян, що прямують через державний кордон України;

– неконтрольовані міграційні процеси в Україні;

– нелегальне прибуття в Україну з метою службового відвідування, навчання, туризму та подальшого переправлення в країні Західної Європи.

Уряд і парламент, міжнародні та неурядові організації приділяють недостатньо уваги проблемам нелегальної міграції жінок і дітей. Будучи складовою частиною явища незаконної міграції, тасме перевезення жінок і дітей відрізняється тим, що є водночас їх експлуатацією, зловживанням і порушенням фундаментальних прав людини; збільшення спроб організаторів незаконного переправлення залучити до злочинної діяльності посадових осіб правоохоронних органів, працівників транспортних організацій; транскордонна організована злочинність і тероризм; криміналізація суспільства;

б) військові:

– потенційна можливість посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність;

– нарощування поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалися;

– воєнно-політична нестабільність та конфлікти в сусідніх країнах;

– створення і функціонування незаконних збройних формувань як в Україні, так і в суміжних державах.

У державному управлінні міграційних процесів існує нелегальна міграція, яка створює передумови для правопорушень, соціальних та демографічних порушень. Саме цим викликаний підвищений інтерес науковців та правоохоронців до проблеми нелегальної міграції.

За правовою ознакою мігрантів поділяють на легальних, напівлегальних, нелегальних.

*Легальні мігранти* перетинають міжнародні кордони на законних підставах, тобто мають візу на в'їзд на певний термін або, перебуваючи в інших країнах, продовжували термін її дії, з метою навчання, працевлаштування, туризму, з діловою або приватною метою на запрошення приватних осіб, туристичних фірм, суб'єктів підприємницької діяльності тощо.

*Напівлегальні мігранти*, маючи візу, прибувають до країни на законних підставах, але через певний час з різних причин відмовляються виїхати до своєї батьківщини і залишаються у країні перебування. До цієї категорії осіб можна віднести й тих, які прибули до країни за туристичними, приватними візами і влаштувалися на роботу, не маючи дозволу на працевлаштування. Нелегальний спосіб переправлення незаконних мігрантів через державний кордон України передбачає перетинання державного кордону:

– поза пунктами пропуску;

– через пункти пропуску за підробленими чи недійсними документами;

– через пункти пропуску з приховуванням іноземців у конструктивних особливостях транспортних засобів, у вантажах як пасажирського, так і вантажного транспорту, а також використання інших способів уникнення прикордонного контролю.

Потенційні нелегальні мігранти вже не розглядають легальні канали в'їзду як основний спосіб потрапити в Україну, вважаючи їх недоцільними, дорогими та невідповідними. У зв'язку з цим незаконні мігранти вишукують нові шляхи потрапляння до України.

Ураховуючи, що нелегальна міграція як процес полягає у потраплянні іноземцями чи особами без громадянства в Україну будь-яким способом з метою подальшої міграції до країн Європи або незаконної легалізації та перебування на території України, сьогодні можна розглядати дві форми нелегальної міграції.

Вектор нелегальної міграції (так званої транзитної нелегальної міграції), спрямований до країн Європи, тобто нелегальні мігранти розглядають територію України як один з найпривабливіших шляхів прямування до країн Європи.

Асимільована форма нелегальної міграції (так звана осіла нелегальна міграція) – спроби нелегальних мігрантів, що потрапили в Україну та порушили законодавство України, затриматися на її території на довготривалий час або залишитися в Україні, тобто офіційно легалізуватися.

На сьогодні в Україні існують такі шляхи легалізації незаконних мігрантів:

1) зміна статусу перебування в Україні після прибуття. Її суть полягає в тому, що, прибувши легально в Україну, іноземці чи особи без громадянства, на порушення вимог законодавства України, звертаються до органів МВС для отримання відміток про працевлаштування, тимчасове проживання або навчання, які дають право довгостроково перебувати на території України та безперешкодно перетинати державний кордон;

2) отримання легалізованих в Україні документів до прибуття в Україну. Іноземці заздалегідь передають в Україну свої паспортні документи, у яких їм проставляється відмітка органів МВС про навчання, працевлаштування або тимчасове проживання, і після цього вони безперешкодно в'їжджають в Україну з метою подальшої незаконної міграції;

3) після прибуття в Україну іноземець звертається до представників компетентних органів з клопотанням про надання статусу біженця та отримання відповідних документів, які є законною підставою перебування на території України;

4) звернення іноземців до органів МВС України з клопотанням продовжити їм термін перебування на території України, тобто винайдення нових шляхів

вирішення питань щодо продовження реєстрації без виїзду з України, втягнення представників компетентних органів, відповідальних за реєстраційну роботу, у протиправну діяльність з незаконного продовження термінів реєстрації.

На жаль, в Україні прибуттю, безконтрольному проживанню, пересуванню та збільшенню незаконних мігрантів сприяють:

– ослаблення візової політики України, що дає можливість вільно на законних підставах в'їжджати в Україну іноземцям, які мають намір мігрувати до країн Західної Європи;

– відсутність ініціативності з боку центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування під час планування та проведення загальнодержавних операцій: “мігрант”, “іноземець”, “кордон”, “рубіж”, “підприємець”, “студент”, “турист”, “магістраль”;

– відсутність контролю за діяльністю юридичних та фізичних осіб, які запрошують і дають дозвіл на в'їзд в Україну іноземців. На сьогодні нормативні документи, що стосуються оформлення запрошень іноземцям в Україну в службових справах, недосконалі, будь-який іноземець може заснувати підприємство і запрошувати своїх співвітчизників;

– наявність розширеної пособницької бази незаконної міграції на території України;

– те, що іноземці, які не мають або втратили законні підстави для перебування в Україні, можуть перевлаштуватись, тривалий час проживати та безконтрольно пересуватися будь-яким транспортом по території;

– відсутність дійового механізму видворення та депортації іноземців з України та фінансування заходів з утримання та депортації нелегальних мігрантів до країни походження [2].

Отже, на нашу думку, протидія нелегальній міграції – це система державно-управлінських заходів, що вживаються шляхом координації та взаємодії між органами державної влади, які у межах своїх повноважень беруть або можуть брати участь у виконанні завдань щодо своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам та національній безпеці України, що призводять до нелегальної міграції.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене вище, автор пропонує зміст поняття “державне управління у сфері протидії нелегальній міграції”. Державне управління у сфері протидії нелегальній міграції – це цілеспрямований, організований та регулюючий вплив держави через органи виконавчої влади, до компетенції яких належать питання протидії нелегальній міграції, що спрямований на запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків, боротьби зі злочинністю, пов'язаною з нелегальною міграцією, сприяння добровільному поверненню нелегальних мігрантів до держав їх походження, національності у співробітництві з міжнародними та громадськими організаціями, що працюють у сфері міграції з метою захисту національного ринку трудових ресурсів, сприяння запровадженню безвізового режиму з Європейським Союзом, забезпечення державної безпеки та громадського порядку.

#### Список використаних джерел.

1. Джужа О. М. Кримінологія. Спеціальний курс лекцій зі схемами (Загальна та особлива частини) : навч. посіб. / Джужа О. М., Моїсєєв Є. М., Василевич В. В. – К. : Атіка, 2001. – С. 39–40.
2. Ковальський В. Як боротися з нелегалами? // Народна армія. – 2001. – 25 трав. – С. 2.
3. Кузьменко О. В. Суб'єкти незаконної міграції // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ: Вид-во НАДУ. – 1999. – № 3. – С. 306–312.
4. Саїнчин О. С. Методика розкриття незаконного переправлення осіб через державний кордон України: монографія / О. С. Саїнчин, І. Б. Похіла, А. М. Прутула. – Одеса: “Фенікс”, 2008 – 368 с.
5. Левітан А. Л. Державне регулювання міграційним процесом і протидія незаконній міграції в Україні / А. Л. Левітан // Економіка та держава. – 2011. – № 9. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.economy.in.ua/pdf/9\\_2011/41.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/9_2011/41.pdf).
6. Про Концепцію державної міграційної політики [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 30 трав. 2011 р. № 622/2011. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>.

#### References.

1. Dzhuzha, A.M. Moiseev, E.M. and Vasilevich V.V. (2001), Kryminolohiia. Spetsialnyi kurs leksii zi skhemamy (Zahalna ta osoblyva chastyny), Atika, Kyiv, Ukraina.
2. Kowalskiy, V. (2001), Yak borotysia z nelegalamy? Kyiv, Ukraina.
3. Kuzmenko, A.V. (1999), Sub'iekty nezakonnnoi mihratsii, Kyiv, Ukraina.
4. Sainchyn, A.S. Pohila, I.B. and Prytula, A.M. (2008), “Metodyka rozkryttia nezakonnogo perepravlennia osib cherez derzhavnyi kordon Ukrainy” [monohrafiia], Feniks, Odessa, Ukraina.
5. Levitan, A.L. (2011), “State regulation of migration processes and counteracting illegal migration in Ukraine”, available at: [http://www.economy.in.ua/pdf/9\\_2011/41.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/9_2011/41.pdf) (Accessed 15 December 2014).
6. The Decree of the President of Ukraine (2011), On the Concept of state migration policy, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011> (Accessed 15 December 2014).

Стаття надійшла до редакції 17.12.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"