

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yalta-gov.ua/normativakti/reshgorsov/1250--30-2011->
5. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 09 січня 2001 року № 537-V// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=537-16>
  6. Сендзюк М. А. Інформаційні системи в державному управлінні: навчальний посібник /Мирон Ананійович Сендзюк. –Київ: КНЕУ, 2004. –339 с.
  7. Титоренко Г.А. Информационные технологии управления: Учеб. пособие /Галина Антоньевна Титоренко. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. - 439 с.
  8. Щодо проблем визначення категорії “багатодітні сім’ї» у соціальній сфері. [Електронний ресурс] /Ковальський Г.Є.// Регіональний філіал НІСД у м. Донецьку. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/14.htm>

*Рецензент: Кушнір М.О., к.держ.упр.*

УДК:351

**Левітан А.Л.,**  
магістр кафедри державного управління і менеджменту  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

## **ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ З ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННІЙ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

*У статті проаналізовано особливості законодавчих механізмів державного управління з протидії незаконній міграції в Україні.*

*В статье проанализированы особенности законодательных механизмов государственного управления из противодействия незаконной миграции в Украине.*

*In the article the features of forming of mechanisms of state administration are analysed from counteraction to illegal migration in Ukraine.*

*Постановка проблеми.* Збереження миру в усіх регіонах нашої планети, створення умов для взаєморозуміння між народами світу, надання можливостей взаємного подолання різноманітних кризових ситуацій та об'єднання сил для суспільного розвитку є сьогодні головним у сфері загальнолюдських відносин народів світу.

Набуття незалежності українською державою зумовило необхідність розв'язувати абсолютно нове завдання – регулювання міграційних процесів. Географічне розташування України є дуже привабливим для незаконних мігрантів із країн СНД, Азії та Африки, які прямують до країн Західної Європи в пошуках кращих умов життя. Як свідчить аналіз, наша країна за минуле десятиліття стала не тільки транзитною зоною на шляху міграційних потоків в напрямку країн Західної Європи, але поступово перетворюється в країну тривалого перебування незаконних мігрантів. Збільшення неконтрольованої незаконної міграції призвело до значного посилення криміналізації

українського суспільства у прикордонних районах. Незаконні мігранти широко використовують місцевих жителів України як провідників, власників житла, перевізників, перекладачів і просто окремих громадян, які отримують прибуток через надання допомоги на різних етапах пересування мігрантів на Захід. Сформувалася мережа високоприбуткового злочинного бізнесу, що включає як окремих корумпованих представників відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування, так і посередницькі групи, які займаються переправлянням, виготовленням підроблених документів високої якості та організацією транспортного перевезення.

Відтак, актуальним питанням національної безпеки нашої держави є створення ефективних механізмів державного управління міграційними процесами, які б сприяли запровадженню дієвих заходів з протидії незаконній міграції.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Незважаючи на загальний підвищений інтерес до міграційних процесів дослідників різних наукових галузей, істориків, соціологів, філософів, політологів, юристів, для вітчизняної державно-управлінської науки розроблення цієї проблеми є новим напрямом досліджень, метою яких є запровадження дієвих механізмів державного управління з протидії незаконній міграції в Україні.

*Мета статті* – проаналізувати особливості формування механізмів державного управління з протидії незаконній міграції в Україні.

*Виклад основного матеріалу.* Проблема незаконної міграції у світовому форматі здобуває риси транскордонної організованої злочинної діяльності, як виду кримінального бізнесу та є серйозною загрозою для національної безпеки провідних країн світу.

Сучасна європейська міграційна політика визначається кількома угодами та конвенціями, які були прийняті за останні два десятиріччя. Серед них:

- Шенгенські угоди 1985 та 1990 років;
- Дублінська Конвенція 1990 року
- Маастрихтський договір 1992 року;
- Амстердамський договір 1997 року та інші нормативні акти.

Зазначені міжнародні нормативно-правові акти спрямовані на координацію дій у сфері протидії незаконній міграції, а саме:

- 1) обмін інформацією про становище в країнах-походження незаконних мігрантів;
- 2) встановлення контролю над міграційними процесами;
- 3) посилення боротьби з організованою злочинністю у сфері незаконної міграції;
- 4) розроблення єдиної візової політики по відношенню до країн-потенційних постачальників незаконних мігрантів;

5) запровадження єдиної політики щодо інтеграції легальних іммігрантів шляхом гармонізації національних політик з питань надання притулку;

б) взаємний обмін статистичними даними, зокрема про значні групи біженців.

Законом України про основи національної безпеки України незаконну міграцію визначено як одну з основних загроз національної безпеки України [1].

Як свідчить аналіз, сучасні транскордонні злочинні угруповання використовують стійкі, налагоджені канали незаконної міграції через територію України. Такі механізми активно використовуються незаконними мігрантами з країн Південної та Східної Азії, Близького та Середнього Сходу, а також країн Африки.

На сьогодні, незаконну міграцію неможливо належним чином відобразити в офіційній статистиці. Різні компетентні органи державної влади й незалежні експерти пропонують свої оцінки чисельності незаконних мігрантів та відомості про незаконне перетинання кордону, що загрожують національній безпеці (бандитські формування, терористичні групи, шпигунські й інші розвідувальні групи й індивіди), є обмеженими за доступом та відносяться до державної таємниці, як правило, не доступні для наукової та широкої громадськості. Також існує різнобій в оцінках масштабів самого явища незаконної міграції та прогнозів щодо його подальшого розвитку. Тому небезпідставними є експертні дані за якими чисельність незаконних мігрантів в Україні істотно коливається: від 30 тисяч до 1 мільйона осіб.

Наприклад, за даними Державної прикордонної служби України в 2010 році було затримано 29 тисяч незаконних мігрантів. За перший квартал цього року - лише 2100 осіб. У 2010 році прикордонниками було депортовано 2147 іноземця. Якщо раніше під час перетину державного кордону найбільше затримували представників з країн Азії, то зараз першими у списку затриманих за чисельністю є громадяни республіки Молдова, Росії і Узбекистану[2]. Однак, очевидним є той факт, що наведені цифри говорять про кількість лише затриманих нелегалів українськими прикордонниками.

Слід зазначити, що за роки незалежності України компетентними органами державної влади вживались заходи з метою створення законодавчого регулювання міграційними процесами. Так, в Декларації про державний суверенітет було заявлено, що Україна регулює імміграційні процеси [3]. Завдяки вжитим комплексними державно - управлінськими заходами сьогодні створено Державну міграційну службу України, та прийнято Концепцію державної міграційної політики. Послідовно впроваджуються декілька державних програм, які координують дії силових структур, органів державної влади та місцевого самоврядування, передбачають правові, правоохоронні, організаційні заходи, розвиток міжнародного співробітництва.

Формування національної системи державного управління у сфері протидії незаконній міграції проходить складний процес гармонізації з міжнародно-правовими та загальноєвропейськими стандартами у сфері протидії незаконній міграції, боротьби з організованою злочинністю та захисту основних прав нелегальних мігрантів та біженців.

За часів незалежності було сформовано правову базу міграційної політики України, базис якої становлять:

- 1) Закон України «Про імміграцію»;
- 2) Закон України «Про біженців»;
- 3) Закон України «Про громадянство України»;
- 4) Закон України «Про правовий статус іноземців»;
- 5) Закон України «Про Державну прикордонну службу України»;
- 6) Закон України «Про свободу пересування і свободу вибору місця проживання в Україні»;
- 7) Закон України «Про основи національної безпеки України».
- 8) Закон України «Про прикордонний контроль»

Сучасне законодавче регулювання міграційними процесами за висновками експертів Міжнародної організації з міграції є одне з найрозвиненіших на теренах СНД [4]. При цьому необхідно зауважити, що міграційна політика та міграційне законодавство ніколи не були пріоритетними напрямками в системі державного управління України. Саме тому формування міграційного законодавства відбувалося раніше на підставі тиску зовнішніх чинників, а ніж свідомого державного бачення розвитку міграційної політики. Такими зовнішніми чинниками переважним чином слід вважати політику країн Євросоюзу, спрямовану, по-перше, на обмеження зовнішньої легальної міграції з країн СНД, а по-друге, на жорстку політику протидії незаконній міграції, в числі з України. Саме вимоги Європейського Союзу щодо посилення охорони кордонів, боротьби з транзитною нелегальною міграцією та небажання врегулювати двосторонні процеси перебування українських заробітчан у країнах Європи переважним чином зумовили тенденції розвитку законодавства та міжнародно-правових інститутів, що його реалізують. Виходячи з цього українська міграційна політика слідувала за подіями, реагувала на них, але в той же час не приймала дій щодо детального вивчення ситуації та пошуків оптимальних методів досягнення цілей.

Суттєвим кроком стало прийняття 16 лютого 2010 року Верховною Радою України за основу Закону № 5085-1 «Про концепцію державної міграційної політики» [5], який наприкінці травня 2011 року затвердив своїм Указом Президент України Віктор Янукович.

Цей нормативно-правовий акт визначає:

- основні напрямки, стратегічні завдання державної міграційної політики України;
- принципи та пріоритети діяльності державних органів у сфері протидії незаконній міграції;

- напрями вдосконалення міграційної політики її законодавчого та інституційного забезпечення;
- механізми реалізації державної міграційної політики компетентними органами державної влади в Україні.

На думку фахових незалежних експертів, ухвалення Закону «Про концепцію державної міграційної політики» відкриває шляхи для вдосконалення всього національного міграційного законодавства України. Прийняття даного документу сьогодні направлено на зміцнення національної безпеки і є продовженням виконання домовленостей України з Євросоюзом та євроінтеграційних прагнення нашої держави.

Розглядаючи організаційні аспекти державного управління міграційними процесами зазначимо, що у 1993 році з метою координації зусиль різних відомств у галузі міграції, та повернення депортованих біженців, було створено Міністерство України у справах національностей і міграції. Функціонально на зазначене відомство було покладені обов'язки з розроблення і реалізації міграційної політики держави. Досвід державного управління у міграційній сфері дає підстави стверджувати, що у зв'язку з різними відомчими підходами щодо розгляду міграційних питань та координації міграційної політики, діяльність Міністерства України у справах національностей і міграції була не ефективною та незабаром воно було реорганізовано в Державний комітет у справах національностей та релігій, який також був вісім раз реорганізований. Остання реорганізація відбулася у 2007 році, коли Державний комітет у справах національностей та міграції Постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2007 року був реорганізований у Державний комітет у справах національностей та релігій [6].

Перша спроба створення Державної міграційної служби України була зроблена у 2007 році. Створення зазначено органу державної влади передбачалось «Планом дій Україна - ЄС» для системного вирішення проблем міграційної політики. Однак, тільки прийняттям цієї урядовою постанови справа тоді й закінчилась. Наступна спроба була зроблена у 2008 році, коли Постановою Кабінету Міністрів України від 18.06.2008 року № 558 функції спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграційної політики до законодавчого визначення протягом одного року питання, пов'язаного з утворенням відповідного центрального органу виконавчої влади було покладено на Міністерство внутрішніх справ України.

Однак, Указом Президента України № 643 від 21.07.2008 року дію цієї урядової постанови було призупинено, а її законність було оскаржено в Конституційному суді (аргументом було законодавче визначення чисельності силових структур і положення Закону України «Про міліцію»). Тому наступною Постановою Кабінету Міністрів України від 30.07.2008 року № 692 пропонувалося створити

міграційну службу в рамках штатної чисельності МВС. Указом Президента України від 14.08.2008 року дію і другої постанови Кабінету Міністрів України було скасовано.

Незабаром і сам Президент України ініціював питанням створення Державної міграційної служби на основі підтримки рішення Ради Національної безпеки і оборони України про необхідність до кінця 2008 року створити окремий спеціальний орган державної влади у сфері міграції. У 2009 році Постановою Кабінету Міністрів України від 24.06.2009 року № 643 було передбачено створення центрального органу виконавчої влади - Державної міграційної служби України. Це рішення Президент України піддає сумніву і відправляє до Конституційного суду. І, нарешті, з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 року № 750 передбачається створення Державної міграційної служби України на базі Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України та Департаменту у справах біженців Держкомітету у справах національностей та релігій. Однак і ця нова організаційно-штатна структура так і не почала працювати – за деклараціями не були реалізованими урядові та законодавчі рішення, пов'язані з організаційними питаннями. Наступним кроком державного управління міграційними процесами стало створення Державної міграційної служби України, відповідно до Указу Президента України Віктора Януковича від 9 грудня 2010 року № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Цим Указом передбачалось створення єдиного органу державної влади, що має:

- забезпечити системний та цілеспрямований підхід до здійснення міграційної політики країни враховуючі кращі європейські та світові практики;
- удосконалити механізми державного управління з протидії незаконній міграції;
- підвищити ефективність реалізація державної політики у сфері міграції;
- вжити заходів, спрямованих на запобігання нелегальної міграції та правопорушенням у цій сфері;
- удосконалити нормотворче забезпечення міграційними процесами;
- забезпечення виконання законодавства в сфері міграційного контролю та зобов'язань України перед Європейським Союзом у цій сфері;
- сформувати загальнодержавну автоматизовану реєстраційно-паспортну систему.

Також передбачається, що Державна міграційна служба України координуватиме діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в реалізації міграційної політики, братиме участь у боротьбі з організованою злочинною діяльністю міжнародних

кримінальних структур, що займаються організацією нелегальної міграції, здійснюватиме імміграційний контроль на території країни. Важливою складовою діяльності Державної міграційної служби України є виконання Національного плану дій щодо лібералізації візового режиму ЄС для України. Зазначена діяльність відбувається у форматі роботи Координаційного центру з виконання «Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», який створено постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2011 N 77 (далі - Координаційний центр). Координаційний центр є постійно діючим допоміжним органом Кабінету Міністрів України, утвореним з метою узгодження діяльності центральних органів виконавчої влади в рамках виконання «Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» (прийнятий 22.11.2010 на саміті Україна – Європейський Союз). В основу діяльності Координаційного центру та центральних органів виконавчої влади покладено Національний план з виконання «Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», затверджений Президентом України Віктором Януковичем 22 квітня 2011 року.

Реалізуючи досягнуті з ЄС міждержавні домовленості, 18 травня 2011 відбулося перше засідання Координаційного центру з виконання «Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України», на якому були визначені першочергові пріоритети щодо виконання Національного плану. В ході засідання було створено кілька робочих груп з імплементації основних напрямків Національного плану. Зокрема, напрям роботи однієї з них - управління міграцією та захист прав мігрантів. З цією метою передбачається:

- 1) узгодження дій щодо створення єдиної національної бази даних управління міграційними потоками відповідно до стандартів ЄС ;
- 2) удосконалення механізму державного управління міграцією;
- 3) розвиток національного законодавства у міграційній сфері;
- 4) налагодженні системи захисту персональних даних відповідно до вимог Євросоюзу;
- 5) запровадження політики надання притулку, захисту прав біженців та осіб повернутих до України в порядку реалізації Угоди між Україною та ЄС «Про реадмісію»;
- 6) створення ефективної системи інтегрованого управління кордонами.

*Висновок.* Європейський досвід державного управління з питань протидії незаконній міграції свідчить, що проблема потребує комплексного вирішення не тільки зусиллями однієї країни, а шляхом об'єднання зусиль світової спільноти у цьому напрямку. Актуальною залишається необхідність вдосконалення системи обміну інформацією, надання фінансової та технічної допомоги для попередження та протидії незаконній міграції. Результативно вирішуючи проблеми міграції, здійснюється вагомий світовий внесок у розв'язання інших пов'язаних з

нею глобальних проблем, серед яких транскордонна злочинність, тероризм, торгівля людьми, зброєю та наркотиками. Реформування та систематизація національного міграційного законодавства потребує сьогодні копійки та виваженої роботи новоутвореної Державної міграційної служби України, щодо усунення існуючих суперечностей у законодавчій базі та має здійснюватись шляхом чіткої координації зусиль компетентних органів державної влади України. Протидія нелегальній міграції є найважливішим чинником забезпечення національної безпеки України, захисту її економічних інтересів та інтересів громадян.

*Використані джерела інформації:*

1. Закон України «Про основи національної безпеки України // Урядовий кур'єр. – 2003. – 30 липня.
2. Статистичні дані щодо протидії незаконній міграції. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://ianp.com.ua/ru/online>.
3. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
4. Регулирование миграции в странах СНГ: законотворчество и трансграничное сотрудничество // Відкритий форум МОМ. – 2002. Спец. випуск. – № 3. – С. 1.
5. Закон України «Про Концепцію державної міграційної політики». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gska2.rada.gov.ua/pls>.
6. Деякі питання Державного комітету у справах національностей та релігій : Постанова Кабінету Міністрів України : від 14.02.2007 р., № 213 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Малиновська О. Основні засади міграційної політики України та майбутні сценарії розвитку / О. Малиновська // Міграція і ринки праці Польщі та України. – Warszawa. – 2003. – 382 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління. За редакцією Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – Київ. : 2010 – 819 с.
9. Іжа М.М., Пахомова Т.І., Різникова Я.О. Організаційно-правові засади державного управління. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 304с.

*Рецензент: Сіцінський А.С., д.держ.упр., професор*

УДК 35.082.7

**Лосіхін О.О.,**

аспірант кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ при Президентіві України

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНИХ ПРАВ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЖИНОЧОЇ ТА ЧОЛОВІЧОЇ СТАТІ В ПРОЦЕСІ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ**

*У статті розглянуто необхідність забезпечення рівних прав та можливостей державних службовців жіночої та чоловічої статі в процесі адміністративного реформування, розкрито механізми реалізації гендерної рівноваги.*