

важливим засобом захисту майнових інтересів як приватних власників, так і держави, то неодмінною умовою чіткого функціонування всієї системи податкового контролю є ефективність роботи податкових органів, які забезпечують формування дохідної частини бюджету країни. Немаловажну роль у роботі з підготовки процедур податкового контролю і розроблення пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства України відіграє вивчення досвіду країн з розвинутою ринковою економікою, використання якого (з урахуванням особливостей сучасного етапу розвитку економіки держави, а також практики роботи податкових органів на місцях) дає можливість орієнтувати розроблювальні нормативні і методичні документи на рівень сучасних міжнародних стандартів і вимог.

*Використані джерела інформації:*

1. Волкова Ю. О. Удосконалення податкового контролю як елемент формування податкової політики / Ю. О. Волкова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2010. – № 10(65). – С. 23-27.
2. Ісаченкова О.Г., Шляхи удосконалення податкової системи України, / Ісаченкова О.Г., Шунькіна Г.О. // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 1(6). – С. 45-47
3. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI - <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI // Спецвипуск газети «Аргументи тижня». – 2011. -194 с.
5. Про схвалення Стратегії реформування податкової системи: розпорядження КМУ: від 23.12.2009 р. № 1612-р – <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
6. Печуляк В. Г. Вдосконалення структури податкових органів у контексті адміністративної реформи / В. Г. Печуляк // Право України. – 2011. – № 5. – С. 64-68.

*Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор.*

УДК:35

**Левітан А.Л.,**

магістр кафедри державного управління і менеджменту  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ З ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННІЙ МІГРАЦІЇ**

*У статті проаналізовано досвід державного управління європейських країн у сфері протидії незаконній міграції.*

*В статье проанализирован опыт государственного управления европейских стран в сфере противодействия незаконной миграции.*

*In the article experience of state administration of the European countries is analysed in the field of counteraction illegal migration.*

*Постановка проблеми.* На сьогодні проблема протидії незаконній міграції є однією з основних загроз національної безпеки України. Це зумовлено тим, що впродовж усіх років незалежності Україна активно

залучається до світових міграційних процесів. Із одного боку, її територією пролягають шляхи незаконних мігрантів із країн СНД, Азії та Африки, які прямують до країн Західної Європи; з іншого – щороку кілька мільйонів українців від'їздять на заробітки за кордон. Європейський Союз також зосереджується на вирішенні власних проблем, бо їх занедбання, ймовірно, вже найближчим часом призведе до розпаду єврозони. Спричинити це може банкрутство Греції або Іспанії, яка перебуває в ненабагато кращій ситуації. Нерівномірний розвиток, який особливо виявився під час та після кризи, так чи інакше наштовхує європейців на думку, що спільний проект для всієї Європи неможливий. Зміцнює такі настрої наростання націоналістичних та популістських тенденцій. Це спостерігається у Франції звідки сьогодні депортують руминських циган. Логічним продовженням “закриванням кордонів Європи” та її окремих членів стали вимоги про обмеження вільного пересування людей у Шенгенській зоні через побоювання масового припливу мігрантів із Північної Африки.

З метою ефективного регулювання міграційними процесами, країнами Європейського Союзу було розроблено єдину політику, фінансові інструменти та механізми, що спрямовані на удосконалення механізмів державного управління міграційними процесами на національному та наднаціональному рівнях. Це амбітна мета була реалізована в форматі реалізації зовнішньої політики ЄС, що має назву «Європейська політика сусідства».

Для України нагальною є потреба створення ефективних механізмів державного управління міграційними процесами, які б сприяли запровадженню дієвих заходів з протидії нелегальній міграції. Важливою складовою процесу є використання європейського досвіду державного управління з протидії незаконній міграції.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій* свідчить, що упродовж останнього десятиріччя незаконна міграція набрала масштабного, загрозливого характеру для національної безпеки багатьох європейських країн, які намагаються виробити спільну політику та механізми державного управління для її протидії.

Дослідження складних, багатоаспектних і актуальних наукових та прикладних проблем, якими є міграційні процеси в державному управлінні, потребують поглибленого розуміння їх сутності, динаміки, специфічних ознак, виявлення сучасних проблем і шляхів їх перспективного розвитку. Слід зауважити, що теоретичним та практичним аспектам порушених питань приділялась увага вчених та практиків, але комплексне дослідження міграційних процесів у державному управлінні України в сучасних євроінтеграційних умовах не здійснювалося.

*Мета статті* – проаналізувати особливості європейського досвіду державного управління з протидії незаконній міграції.

*Виклад основного матеріалу.* Високий рівень міграційних процесів є невід'ємною рисою сучасної людської цивілізації. Практично всі країни

світу залучені в міграційні процеси. Мільйони людей перетинають кордони з метою пошуку роботи, навчання, відпочинку, спілкування з родичами, а також рятуючись від різного роду переслідувань та надзвичайних ситуацій.

На сьогодні міграційні процеси є відповідною реакцією на відмінності в умовах та рівні життя, а також несприятливі фактори середовища існування. З точки зору розвитку людства, міграція є позитивним явищем, оскільки з її допомогою відбувається подолання відмінностей у рівні життя, задовольняються потреби економіки, відбувається соціокультурний обмін, духовне взаємозбагачення.

Однак, особливістю сучасної міжнародної міграції є високий рівень незаконної міграції. Так, за даними Міжнародної організації з міграції, загальна кількість мігрантів у світі становить близько 175 мільйонів осіб [1, т. 1, с. 3]. На сьогодні у жодній країні світу немає прямих методів, за допомогою яких можна було б визначити точну кількість перебуваючи у них нелегальних іммігрантів на той чи інший період часу [2, с.50].

Основна мотивація незаконної міжнародної міграції населення передусім зумовлена економічною нерівністю держав. Не у всіх випадках і не всі бажаючі можуть іммігрувати і влаштуватися на роботу в обраній країні призначення легальним чином. Це пояснюється рядом причин: недосконалістю законодавства в галузі імміграції, зайвим бюрократизмом чиновників або прямим обмеженням припливу нових іммігрантів.

Ці обставини безпосередньо впливають на сам характер міграції, тому що іноді люди просто змушені в пошуках роботи іммігрувати в розвинені країни, і легітимність такої імміграції в ситуації, що склалася їх мало цікавить. Тим самим процес нелегальної імміграції в сучасний період демонструє існуюче в міжнародному праві протиріччя між правом кожної людини вільно виїжджати з країни і правом кожної держави охороняти свої інтереси і інтереси своїх громадян. Існування нелегальної міграції також є результатом прогресуючої диференціації доходів різних груп населення, сильної регіональної відмінності в рівні соціально-економічного розвитку, соціальної нерівності та диспропорції економічного розвитку. Перешкоджаючи вирівнюванню умов для ринкової конкуренції, нелегальна імміграція сприяє наповненню ринку праці некваліфікованої робочої силою, що може вплинути на продуктивність праці і його якість. Нелегальна імміграція, як явище, тягне за собою безліч негативних наслідків, які зачіпають як самих нелегалів, так і держави, в які вони незаконно іммігрують[5, с.106].

Враховуючи той факт, що нелегальні мігранти уникають будь-якого обліку (що неминуче спричинило б прийняття до них заходів примусу), їх чисельність може бути оцінена тільки з тією чи іншою мірою достовірності.

Міжнародна організація праці зазначає, що нелегальні мігранти становлять від 10 до 15% загального обсягу міграційних потоків [3, с. 185].

Високий рівень незаконної міграції спостерігається як у розвинених, так і в окремих країнах, що розвиваються.

За оцінками міжнародних експертів, в США знаходиться понад 5 мільйонів незаконних мігрантів, у Франції та Німеччині число нелегальних мігрантів перевищує 4 мільйонів осіб, в Росії загальна чисельність нелегальних мігрантів – 4–5 мільйонів чоловік [4, с. 156]. Сучасні прогнози міграційних і демографічних тенденцій свідчать, що потоки мігрантів з цих географічних районів будуть продовжуватися і в наступні роки.

Слід зазначити, що з метою протидії незаконній міграції ООН були розроблені міжнародно-правові акти, серед яких особливо можна виділити:

- Конвенцію щодо рабства, підписану в Женеві 25 вересня 1926, із змінами, внесеними Протоколом від 7 грудня 1953 року;
- додаткову Конвенцію про скасування рабства, работоргівлі та інститутів і звичаїв, подібних з рабством від 7 вересня 1956 року;
- Конвенцію про боротьбу з торгівлею людьми та експлуатацією проституції третіми особами від 21 березня 1950 схваленою резолюцією 317 (IV) Генеральної Асамблеєю ООН від 2 грудня 1949 року;
- Конвенцію про зловживання в галузі міграції і про забезпечення трудящим-мігрантам рівності можливостей звернення від 4 червня 1975 року;
- Конвенцію ООН з морського права від 10 грудня 1982 року;
- Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 та протоколи до неї: Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї; Протокол проти незаконного ввезення мігрантів по суші, морем та по повітряними шляхами, в якому закріплені положення, які покликані забезпечувати гуманне поводження і повний захист прав мігрантів[6, с.103-106].

Як свідчить історичний досвід, проблема незаконної міграції стала актуальною для європейських країн після завершення Другої світової війни. Спочатку залучення іноземної робочої сили західноєвропейськими країнами розглядалося як тимчасове явище, здатне ліквідувати брак трудових ресурсів, необхідних для відновлення економіки.

Водночас, з 60-х років минулого сторіччя трудова міграція, в тому числі і незаконна, стає постійним і невід'ємним чинником соціально-економічного і політичного розвитку Європи. Потоки мігрантів направляються, насамперед, у Францію, Німеччину, Іспанію та інші розвинені країни.

Починаючи з 1989 року стався небувалий ріст незаконної міграції в ЄС вихідців з країн Східної Європи та Росії, який в умовах безробіття і економічної стагнації змусив держави-члени Європейського Союзу констатувати про вичерпання можливостей залучення іноземної робочої сили.

Внаслідок вищезазначених процесів, за останні двадцять років чисельність нелегальних мігрантів у Європі зросла з 1,5 до 5 мільйонів осіб. У зв'язку з цим, істотною рисою кінця ХХ століття стає посилення імміграційної політики: одна за одною держави-члени Європейського Союзу запроваджують обмежувальні заходи на в'їзд і перебування іноземців.

Прийняття суворого імміграційного законодавства пов'язане із загостренням соціально-економічних проблем, викликаних нелегальною імміграцією: негативним ставленням місцевого населення, зростанням злочинності і рядом інших факторів.

Відмова Європейського Союзу від політики «відкритих дверей» щодо біженців та іммігрантів з третіх країн і перехід до колективної захисту своїх кордонів була закріплена Маастрихтським договором 1992 року. У договорі вперше міграція була оголошена проблемою, що представляє «загальний інтерес» для країн-членів спільноти. У той же час, управління міграційними процесами залишалося в рамках національної компетенції держав ЄС.

Стратегічні підвалини реформування європейської системи державного управління Європейського Союзу були закладені у Амстердамському Договорі 1997 року. Зазначеним нормативно-правовим актом було визначено компетенцію інститутів ЄС у сфері міграційної та візової політики. Так, у розділі IV Договору були визначені засади проведення прикордонного контролю та візової політики та сформульовані заходи з протидії незаконній міграції, включаючи репатріацію нелегально проживаючих осіб.

У подальшому, загальноєвропейські механізми державного управління у сфері протидії незаконній міграції були спрямовані на удосконалення системи нормативно-правового регулювання міграційних процесів та введення єдиних правил щодо нелегальних імігрантів у країнах Євросоюзу.

Так, 28 травня 2001 Рада Європи прийняла Директиву 2001/40/ЄС «Про взаємне визнання рішень про видворення громадян третіх країн». У документі визначається, що рішення про видворення іноземця-нелегала, винесене одним з держав-членів ЄС, підлягає виконанню іншими державами на території яких в подальшому може виявитися дана особа.

Вживаються комплексні заходи з посилення охорони зовнішніх кордонів Євросоюзу, як важливої складової протидії незаконній міграції. На сьогодні умови в'їзду іноземців в ЄС регулюються Регламентом Ради від 15 березня 2001 «Про встановлення переліку третіх країн, громадяни яких повинні мати візу та країн, громадяни яких звільняються від віз». Таким чином, регламент заснував так звані «чорний» і «білий» списки громадян третіх країн. У листопаді 2001 року Європейська Комісія виступила з пропозицією щодо створення Європейського прикордонного корпусу (Europeanborderguard). Досягнуто консолідованих домовленостей

про охорону зовнішнього кордону ЄС спільними зусиллями, шляхом проведення міжнародних прикордонних операцій у взаємодії з національними прикордонними структурами.

У лютому 2002 року Рада Європи ухвалила План глобальних дій проти незаконної міграції та торгівлі людьми. Документом передбачається:

- 1) удосконалення візової політики;
- 2) обмін інформацією та її аналіз ефективності заходів що спрямовані на регулювання міграційних процесів;
- 3) удосконалення системи контролю на кордонах;
- 4) створення Європейської візової ідентифікаційної системи.
- 5) розробку єдиної стратегії Євросоюзу по боротьбі з незаконною міграцією.

На основі Плану глобальних дій проти незаконної міграції та торгівлі людьми Європейська Комісія ЄС навесні 2002 року представила для обговорення «Зелену книгу про репатріацію осіб, які незаконно проживають в ЄС». Документом передбачалось реалізація єдиної політики норм та принципів, що спрямовані на реадмісію незаконних мігрантів до країн походження та інтеграцію національних імміграційних політик в єдину політику Євросоюзу.

З метою уніфікації кримінального законодавства в сфері протидії нелегальній імміграції в ЄС була прийнята 28 листопада 2002 року Директива Ради ЄС № 2002/90/ЄС «Про визначення допомоги незаконному в'їзду, транзиту і перебуванню», а також Рамкове рішення Ради ЄС 2002/946/ПВД «Про підвищення стандартів кримінальної відповідальності з метою покарання за допомогу незаконному в'їзду, транзиту і перебуванню».

Для спрощення процедури видворення нелегальних іммігрантів з держав-членів ЄС, були прийняті Директива 2003/110/ЄС від 25 листопада 2003 року, «Про сприяння транзиту в рамках заходів по видворенню повітряним шляхом», а також проект рішення «Про організацію спільних рейсів на цілях видворення громадян третіх країн, які нелегально перебувають на території двох або більше держав-членів».

В 2003 році в Європейському Союзі було запроваджено дактилоскопічну базу даних осіб незаконних мігрантів. Мета створення такої бази - запобігання отримання притулку одним і тим же особам відразу в декількох країнах ЄС. Дактилоскопіруванню піддаються всі особи, що шукають притулку на території країн ЄС старше 14 років.

Упродовж 2005-2007 років завдяки вжитим політико-дипломатичним зусиллям було укладено угоди про реадмісію між ЄС та Шрі-Ланкою, Гонг-Конгом, Макао, Албанією, Боснією і Герцеговиною, Македонією, Чорногорією та Сербією, Росією та Україною. Євросоюзу вдалося укласти попередню домовленість з Китаєм про повернення китайських громадян, які приїхали до ЄС в якості туристів і залишилися нелегально.

З метою удосконалення системи державного управління у сфері прикордонної безпеки, у червні 2005 року у Варшаві почало працювати нове Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів ФРОНТЕКС (FRONTEX). Агентство здійснює координацію діяльності держав-членів ЄС з охорони кордонів і бере участі у розробці єдиних стандартів з питань зміцнення прикордонної безпеки. У середньостроковій перспективі Європейська комісія планує організувати роботу Європейської системи морського патрулювання (Евросур) яка має за мету протидію незаконній міграції на морі.

15 березня 2006 країнами Європейського Союзу було запроваджено Шенгенський кодекс про кордони, що визначав механізми реалізації єдиної наднаціональної політики зі створення безвізової Європи. В рамках прийнятого міжнародного документа було встановлено ряд положень, які стосувалися процедури в'їзду та розгляду прохань про імміграцію та порядку надання притулку, а також видворення не громадян ЄС та осіб, які звернулися за наданням притулку.

Як свідчить проведений нами аналіз, з метою ефективною реалізації механізмів державного управління з протидії нелегальної імміграції, в Європейському Союзі створені спеціальні агентства, такі як Європейська поліція (далі – Європол) і Європейська юстиція (далі – Євроюст). Обидва агентства виконують завдання з питань координації та взаємодії між поліцейськими, прикордонними та іншими правоохоронними структурами у країнах ЄС.

Так, Європол є підрозділом організаційного механізму Євросоюзу, що організує співробітництво поліцій і судових органів у кримінально - правовій сфері. З самого початку свого існування Слід звернути до компетенції Європолу були віднесені питання щодо протидії незаконному ввезенню мігрантів та торгівля людьми. Слід зазначити, що на сьогодні Європол має суттєві повноваження у зазначеній сфері.

Крім Європолу важливу роль у протидії нелегальній міграції відіграє спеціальне відомство – Євроюст, що складається з прокурорів та офіцерів поліції. Для реалізації своїх цілей Євроюст виконує такі завдання:

- звернення до компетентних органів держав – членів Європейського Союзу із запитом про порушення кримінальних справ і притягнення до відповідальності за фактами конкретних злочинів,
- створення об'єднаних слідчих бригад з метою протидії злочинним проявам;
- надання інформаційної підтримки розслідуванням кримінальних справ;
- удосконалення співробітництва між компетентними органами держав шляхом сприяння наданню правової допомоги і видачі злочинців.

*Висновок.* Аналізуючи європейський досвід державного управління у сфері протидії незаконній міграції слід зазначити, що незважаючи на чималі зусилля, що вживаються європейськими державами щодо

попередження та зменшення масштабів нелегальної імміграції, їх ефективність значно знижується через слабку координацію та взаємодію на наднаціональному рівні. Більшість актів ЄС, спрямованих на регулювання міграційної політики, носять рамковий характер. Вперше від виникнення Шенгенської зони з'явилася думка (і вже знайшла підтримку) повернути тимчасовий контроль на внутрішніх кордонах Євросоюзу. Події в державах арабського Магрибу змусили спільно діяти майже всіх членів ЄС. Тому, нагальним питанням для країн Європейського Союзу є удосконалення національних механізмів державного управління з протидії незаконній міграції.

*Використані джерела інформації:*

1. Основи управління міграцією: посібник для керівних посадових осіб та практиків / МОМ. Женева, 2006 рік.
2. Іонцев, В. А. Міжнародна міграція населення: теорія та історія вивчення / В. А. Іонцев. М.: Діалог-МДУ, 1999.
3. Керівництво з розробки ефективної політики в галузі трудової міграції в країнах походження та призначення / МОМ, МОП, ОБСЄ. Відень, 2006 рік.
4. Івахнюк, І. В. Міжнародна трудова міграція: навч. посібник / І. В. Івахнюк. М.: Екон. фак. МДУ, ТЕИС, 2005.  
Міжнародно-правові проблеми протидії нелегальній міграції та торгівлі жінками / Відп. Редактори Ю. Римаренко, Ю.Шемшученко, Я. Кондратьєв.–Інститут державі і права ім. В.М. Корецького НАН України. –К.,2003.– С.106
5. Національна політика світових країн по протидії нелегальній міграції у сучасний період // Підприємництво, господарство та право. –№1. – К., 2003. – С.103–106.
6. Барсегов Ю.Г. Світовий океан: право, політика, дипломатія. М. Чинне міжнародне право. У три т. М., 1997. Т. 3.Розд.20.
7. Підприємництво, господарство і право. –К., 2003. № 6. С.113-117.Захист прав нелегальних мігрантів на рівні універсальних норм міжнародного права.
8. Migrationandmigrantpopulationstatistics. [Електронний ресурс]. Режим доступу – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
9. Малиновська О. Основні засади міграційної політики України та майбутні сценарії розвитку / О. Малиновська // Міграція і ринки праці Польщі та України. – Warsawa. – 2003. –382 с.
10. Енциклопедичний словник з державного управління. За редакцією Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – Київ. : 2010 – 819 с.

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