

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 314.74:477

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Васильєв В. Т.,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Досліджено проблеми протидії нелегальної міграції в Україні та запропоновано шляхи їх вирішення в системі забезпечення національної безпеки України для формування та реалізації державної міграційної політики в умовах децентралізації.

Ключові слова: державне управління, міграційна політика, нелегальна міграція, національна безпека, державне регулювання міграційної політики, ефективність міграційної політики, протидія нелегальній міграції.

Vasiliev V. T.,

*Postgraduate Student
of Social and Humanitarian Politics Department,
NAPA, Kyiv*

ORGANIZATIONAL AND LEGAL REGULATION OF COUNTERING ILLEGAL MIGRATION IN THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

The problems of counteraction to illegal migration in Ukraine are investigated and ways of their solution in the system of providing national security of Ukraine for formation and implementation of the state migration policy in the conditions of decentralization are offered.

Key words: state regulation, migration policy, illegal migration, national security, effectiveness of migration policy, the state regulation of migration policy, countering illegal migration.

Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1], строк дії якої необмежений, передбачається запровадження всеохоплюючого діалогу щодо ключових питань у сфері міграції, включаючи нелегальну міграцію, з метою управління міграційними потоками. Важлива увага приділяється забезпеченню мобільності громадян і поглибленню візового діалогу, зокрема, шляхом запровадження безвізового режиму.

Починаючи з 11 червня 2017 року, безвізовий режим між Україною та ЄС, дозволив громадянам України вільно перетинати міждержавні кордони країн ЄС, що збільшує потоки мігрантів (іммігрантів, емігрантів) та потребує впровадження в національному законодавстві нових підходів для протидії нелегальної міграції в системі забезпечення національної безпеки України через державну міграційну політику в умовах децентралізації.

Постановка проблеми. Стаття присвячена проблемі протидії нелегальній міграції в системі забезпечення національної безпеки України, формування та реалізації дієвої державної міграційної політики у цій сфері в умовах децентралізації. Україна вже тривалий час переживає соціально-політичну кризу, що проявляється у високому рівні соціально-політичної нестабільності у внутрішньому житті держави, в порушенні міграційного балансу, високому рівні нелегальної міграції, неконтрольованому відтоці за межі держави різних категорій працездатного населення, що негативно відбивається на забезпеченні сталого розвитку країни. Поглиблюється демографічна криза, спостерігається усталене зменшення загальної чисельності населення, приток та транзит нелегальних мігрантів з інших країн, нелегальна міграція наших співгромадян за кордон, чимало з яких позбавлені можливості користуватися правовим захистом держави, що деструктивно впливає на забезпечення національної безпеки України та на її міжнародний імідж. Усунення основних із зазначених негативних явищ можливе за рахунок розроблення моделі протидії нелегальній міграції в системі забезпечення національної безпеки України для вирішення проблеми формування та реалізації державної міграційної політики в умовах децентралізації, що і визначає актуальність даної публікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розділ III Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [8] передбачає необхідність України в покращенні методів протидії нелегальній міграції.

Згідно з Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України [2] розвиток Державної міграційної служби України планується здійснити шляхом підвищення ефективності виконання покладених на неї завдань та запровадження сучасних прозорих процедур надання якісних послуг, подолання внутрішніх негативних явищ, а також реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Проте ні інформаційні технології та системи, ні вимоги до них, за допомогою яких можна було б автоматизувати ці процеси, у Концепції не визначені.

У Пояснювальній записці до проекту Закону України “Про засади державної міграційної політики України” [3] йдеться про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення ефективності державного управління у цій сфері, але про необхідність та доцільність створення цілісної системи такого управління в умовах децентралізації у документі не йдеться.

Метою статті є обґрунтування шляхів удосконалення організаційно-правового регулювання протидії нелегальній міграції в системі забезпечення національної безпеки України.

Викладення основного матеріалу. Україна через старіння населення і низький рівень народжуваності, швидкими темпами наближається до демографічної кризи, що матиме деструктивні наслідки, в першу чергу, в економічній сфері, через зниження обсягу внутрішнього ринку та чисельності робочої сили. Нелегальне її переміщення, зокрема за межі України ще більше посилює цю кризу.

Державна міграційна політика (ДМП), що спрямована на протидію нелегальній міграції, визначається низкою нормативно-правових документів, серед яких [4]:

- Закон України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”;
- Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 203–206);
- Кодекс адміністративного судочинства України;
- спільний наказ МВС, Мінсоцполітики України, МОН України “Про затвердження Порядку проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері” від 04.09.2013 р. № 850/536/1226;

- спільний наказ МВС, Адміністрації Держприкордонслужби України, СБУ “Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства” від 23.04.2012 р. № 353/271/150;

- спільний наказ МВС України, МОЗ України, Адміністрації Держприкордонслужби України “Про матеріально-побутове і медичне забезпечення іноземців та осіб без громадянства, що утримуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, і пунктах тимчасового тримання та спеціально обладнаних приміщеннях” від 17.04.2012 р. № 336/268/254;

- спільний наказ МВС України, МЗС України, Мінінфраструктури України, Мінфіну України, СБУ “Про затвердження Порядку обміну інформаційно-аналітичними матеріалами між суб’єктами інтегрованого управління кордонами” від 01.09.2015 р. № 1050/254/341/749/562.

Державний контроль за дотриманням законодавства у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів регламентується такими нормативно-правовими документами:

- Закон України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”;

- Закон України “Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні”;

- Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 197-201, ч. 1 ст. 203, ст.ст. 204, 205, 206);

- наказ МВС “Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення ДМС” від 28.08.2013 р. № 825.

Сучасна геополітична ситуація у світі виступає каталізатором масштабних обсягів нелегальної міграції. У зв’язку з географічним розташуванням Україна опинилася в центрі міграційних потоків, які спрямовуються до країн Західної Європи. Механізми формування транзитних потоків нелегальної міграції постійно вдосконалюються, їх потужність зростає, що дає підстави вважати її однією з головних загроз національній безпеці України [5].

Протидія нелегальній міграції є функцією системи забезпечення національної безпеки держави, що потребує вжиття більш ефективних заходів протидії нелегальній міграції та створення збалансованого механізму державного регулювання міграційних процесів [6].

Для цього необхідно визначити пріоритетні напрямки та завдання щодо комплексної протидії нелегальній міграції, шляхи та заходи щодо усунення умов, які сприяють її поширенню, як на державному, так і на регіональному рівнях в умовах децентралізації. Розробка стратегії і тактики протидії нелегальній міграції є комплексним організаційно-правовим завданням, вирішення якого потребує виявлення причин нелегальної міграції [7].

Виявлення комплексу таких причин та існуючих між ними взаємозв'язків дали б змогу:

- наблизити законодавство, включаючи акти адміністративно-правового регулювання міграційних процесів, до життєвих реалій;
- уточнити функції органів державного управління на усіх рівнях щодо ефективної протидії нелегальній міграції;
- на основах чіткої правової регламентації удосконалити роботу органів місцевого самоврядування в даній сфері;
- сформуванню систему громадських формувань та визначити їх повноваження та масштаб їх участі у протидії нелегальній міграції;
- адаптувати профілактичну роботу до характеру та масштабів нелегальних міграційних потоків;
- наростити спроможності сил і засобів, що залучаються для протидії цьому явищу.

Нелегальна міграція – це складний процес, який потребує застосування методології дослідження складних систем. Зокрема, можуть залучатися окрім державного управління такі суміжні дисципліни, як адміністративне право, політична аналітика, конфліктологія тощо.

Такий підхід дозволяє:

- оцінювати ефективність впливів організаційно-правового регулювання у цій сфері;
- оцінювати реальну здатність державних і недержавних структур ефективно виконувати покладені на них обов'язки;
- обґрунтовувати рекомендації щодо удосконалення всього державного-правового механізму протидії відомим проявам нелегальної міграції;
- здійснювати управління ефективністю протидії нелегальній міграції на державному та регіональному рівнях в умовах децентралізації.

Аналіз досвіду боротьби з нелегальною міграцією у деяких країнах Європи показує, що нелегальна міграція в основному має такі ж причини, що й інші міграції, але вони є більш глобальними, конфліктними, трагічними за наслідками. Вони змушують нелегальних мігрантів ризикувати власним життям, життям своїх родин, відмовлятися від усталеного способу життя, чинити правопорушення заради покращання свого життєвого становища.

Останнім часом велика частина мігрантів використовує нелегальну форму міграції як спосіб утечі від кровопролитних конфліктів, що відбуваються у країні постійного проживання та створюють стресові ситуації, які утворюють еміграційні течії різного виду та характеру з країни постійного проживання.

Нелегальна міграція пов'язана: по-перше, зі зміною імміграційної політики, що суттєво утруднює легальну (законну) міграцію; по-друге, з бажанням емігрувати будь-яким шляхом, сподіваючись на кращі умови життя; по-третє, в деяких країнах бракує робочої сили, яку вони не можуть задовольнити легальним шляхом.

Нелегальна міграція об'єктивно містить міжнародну складову. В її особливостях закладено чинники, зумовлені, як країною, громадянами якої є мігранти, так і країнами, до яких і через які вони прямують. Виходячи з цього, причини нелегальної міграції можуть бути зумовлені:

- соціально-економічними та іншими особливостями країни громадянства;
- соціально-економічними та іншими особливостями країни, до якої вони прибувають або через яку вони прямують транзитом.

До першої групи причин, що зумовлені соціально-економічними та іншими особливостями країни громадянства, належать: політичні переслідування; різноманітні дискримінації (расова, етнічна, релігійна); стихійні лиха; реформи в державі; причини інтелектуального характеру; причини культурного характеру; причини економічного характеру. Переліченим причинам властива значна частка імпульсу, який спонукає людей до еміграції. Відсутність роботи, низька заробітна плата, незатребуваність, неможливість зробити кар'єру – основні економічні мотиви. Але цілком відкидати стресові фактори в цих країнах не можна. Багато іноземців цієї групи приїжджають в країну з надією легалізуватися та організувати свій бізнес, спробувати човниковий бізнес.

Характерною особливістю нелегальної міграції, зумовленою цими причинами, є повернення значної кількості потерпілих від природних катастроф на місця їх колишніх розселень, причому за той проміжок часу, коли стихійні природні сили ще не зовсім вгамувалися і не призупинили свого загрозливого наступу на людину. За таких ситуацій потяг до історичної території, де вирости, жили й працювали батьки, діди й прадіди, виявляється сильнішим за природну небезпеку [8].

До другої групи причин, зумовлених соціально-економічними й іншими особливостями країни, до якої вони прибувають або яку вони перетинають транзитом, належать: специфіка географічного положення; економічна нестабільність; недосконалість механізму протидії нелегальній міграції “прозорість” кордонів; білі плями в нормативному регулюванні; прорахунки у формуванні управлінських структур і визначенні їхньої компетенції; Не завжди правильний вибір форм і методів впливу на нелегальну міграцію; відсутність методик протидії конкретним видам нелегальної міграції; дешеві соціальні послуги; відсутність мовної та культурної ізоляції; організований характер нелегальної міграції.

На відміну від економічно розвинених держав ЄС, які приваблюють іммігрантів високим рівнем життя, Україна приваблює своїм геополітичним положенням – у центрі Європи, на перехресті шляхів Схід - Захід, Південь - Північ. Низький рівень життя в Україні задовольняє специфічний контингент іммігрантів – низько кваліфікованих або взагалі без будь-якої кваліфікації громадян, кримінальні елементи з країн Південно-Східної Азії, Близького Сходу, Африки, Кавказу та Закавказзя. Останні розглядають Україну не як державу для своєї подальшої діяльності, а як тимчасове місце перебування, свого роду майданчик для подальшої імміграції до країн Заходу.

Другим важливим фактором виступає сьогодення економічна нестабільність в Україні, яка приваблює потоки нелегальної міграції. В економічній нестабільності, хаосі, неусталеності нормативно-правового законодавства в Україні вони вбачають можливість швидко накопичити значний капітал з мінімальними затратами.

Україна стала зручним місцем для перепродажу дешевих товарів, легкого збагачення для тих, хто має хоча б незначний первинний капітал. Маючи навіть обмежені суми грошей у вільно конвертованій валюті, мігранти можуть не тільки тривалий час проживати в Україні, а й зміцнювати своє фінансове становище.

Окремо слід виділити недосконалість механізму протидії нелегальній міграції, під яким розуміється система організаційно-правових заходів, що використовується державою для утримання міграційних процесів у рамках законності. Узагальнена модель механізму інформаційного забезпечення дер-

жавної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції представлено на рисунку.

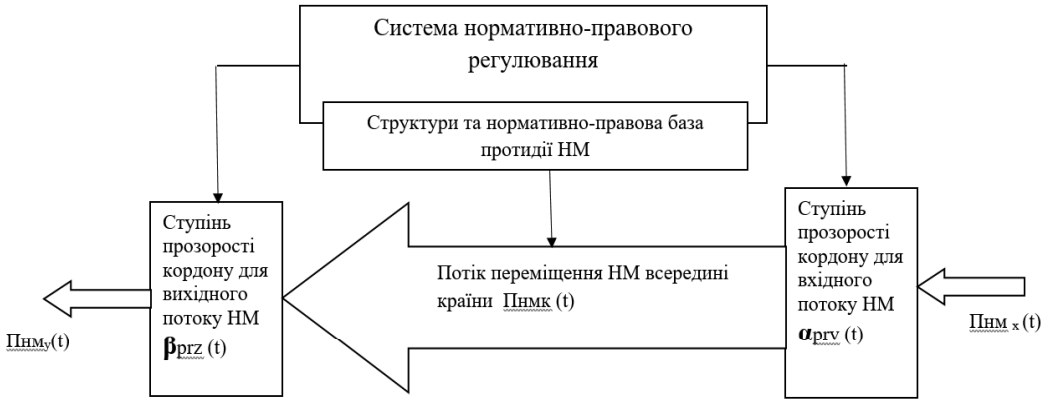


Рисунок. Модель механізму інформаційного забезпечення державної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції

На рисунку позначено: $\Pi_{\text{нмx}}(t)$ – вхідний потік нелегальних мігрантів (НМ); $\Pi_{\text{нмy}}(t)$ – вихідний потік нелегальних мігрантів; $\Pi_{\text{нмк}}(t)$ – потік переміщення НМ всередині країни.

Зазначені міграційні потоки можна описати таким чином.

Вхідний потік нелегальних мігрантів $\Pi_{\text{нмx}}(t)$ – це кількість нелегальних мігрантів M_x , що потрапляють в Україну за певний час t (наприклад, за добу, тиждень, місяць, рік):

$$\Pi_{\text{нмx}}(t) = M_x / t .$$

Вихідний потік нелегальних мігрантів $\Pi_{\text{нмy}}(t)$ – це кількість нелегальних мігрантів M_y , що перетинають державний кордон України у напрямку до країни міграції за певний час t (наприклад, за добу, тиждень, місяць, рік):

$$\Pi_{\text{нмy}}(t) = M_y / t .$$

Потік переміщення НМ всередині країни $\Pi_{\text{нмк}}(t)$ – це кількість нелегальних мігрантів M_k , що знаходяться протягом певного часу t всередині країни:

$$\Pi_{\text{нмк}}(t) = M_k / t .$$

Ефективність механізму протидії нелегальній міграції буде визначатися зменшенням вхідного потоку нелегальних мігрантів:

$$E_{\text{пнм}}(t) = \alpha_{\text{prv}}(t) \Pi_{\text{нмx}}(t) .$$

Звідси цільова функція державної системи протидії нелегальній міграції спрямовується на забезпечення:

$$E_{\text{пнм}}(t) = \alpha_{\text{prv}}(t) \Pi_{\text{нмx}}(t) \rightarrow \min .$$

Аналіз ефективності чинного механізму протидії нелегальній міграції показує, що найбільш уразливими його елементами є: “прозорість” кордонів (перш за все кордону, через який поступає вхідний потік нелегальних мігрантів), недосконалість нормативно-правового регулювання; низька ефективність структур, на які покладені функції виявлення, затримання та видворення нелегальних мігрантів з території України тощо. В умовах децентралізації ці функції мають бути чітко визначені та розмежовані на державному та регіональному рівнях, їх виконання має бути інформаційно, аналітично та ресурсно забезпечене.

Необхідно розробити методіку формування державної міграційної політики України з протидії нелегальній міграції в системі забезпечення національної безпеки України в умовах децентралізації, що передбачає *чотири* етапи.

Завданням *першого* етапу методіки є формування вихідної інформації, яка б забезпечила врахування впливу зовнішніх факторів на процес формування та реалізації державної міграційної політики в умовах децентралізації.

Другим етапом методіки передбачено аналіз вхідної інформації з метою складання уявлення щодо місця та ролі державної міграційної політики в загальній політиці національної безпеки України, а також розроблення методичного підходу до обґрунтування узагальненої моделі організаційно-функціонального механізму державного регулювання міграційної політики в системі забезпечення національної безпеки.

На *третьому* етапі розробляються організаційно-правові засади та визначаються регіональні особливості формування та реалізації державної міграційної політики України.

На *четвертому* етапі обґрунтовуються рекомендації щодо удосконалення механізмів формування та реалізації державної міграційної політики в умовах децентралізації влади в Україні.

Висновки. Проведений аналіз нормативно-правових документів, що визначають функції і завдання Державної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції, показав, що протидія нелегальній міграції, як функція системи забезпечення національної безпеки держави, потребує удосконалення чинного механізму державного регулювання міграційних процесів, особливо на регіональному рівні.

Встановлено, що найбільш вагомим чинником посилення нелегальної міграції є прозорість кордонів для вхідних потоків нелегальних мігрантів.

Для посилення контролю за міграційними процесами в державі, перш за все у регіонах, доцільно впровадити сучасні інформаційні технології та на їх основі створити автоматизовані робочі місця, які повинні бути інформаційно замкнуті на ситуаційний центр управління Державної міграційної служби, що забезпечить ефективний контроль за усіма видами міграційних потоків через територію України.

Запропоновані методіка формування державної міграційної політики та модель механізму інформаційного забезпечення державної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції дозволяють проводити експертизу впроваджуваних управлінських рішень на центральному та регіональному рівнях на предмет їх відповідності цільовій функції системи протидії нелегальній міграції, що позитивно позначиться на ефективності протидії нелегальній міграції в системі забезпечення національної безпеки України.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; англ. Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part.
2. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України: затв. Указом Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016.
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про засади державної міграційної політики України", розробленого відповідно до пункту 1 частини 4 Рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 15.06.2007 р. "Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності", уведеного в дію Указом Президента України від 20.07.2007 р. № 657/2007.
4. Міграційний профіль України за 2016 рік. Київ: Державна міграційна служба України, 2017. 98 с.
5. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році". Київ: НІСД, 2016. 688 с.
6. Платонов А. В. Протидія нелегальній міграції як чинник забезпечення національної безпеки України: автореф. дис. ... канд.. політ. наук. Київ, 2006. 37 с.
7. Олефір В. І. державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект): автореф. дис. д-ра юрид. наук. Київ, 2005. 40 с.
8. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів. URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z190_page_14.html (дата звернення: 20.03.2018).

Надійшла до редколегії 21.03.2018 р.

УДК 351.711/354

АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ОБ'ЄКТІВ ВЛАСНОСТІ УКРАЇНИ

Зюзь Д. В.,

*аспірант кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Проаналізовано результативність використання об'єктів власності в контексті економічних та соціальних змін. Обґрунтовано, що трансформаційні процеси, які впроваджувались в суспільно-економічне життя країни, призвели до глибокої рецесії та постійного спаду виробничих потужностей. Розроблено рекомендації, які повинні сприяти економічному зростанню в середньостроковій і довгостроковій перспективі, більш ефективному використанню об'єктів власності та слугувати поступовому покращенню соціальних стандартів життя населення.

Ключові слова: об'єкт власності, виробництво, продукція, економічна результативність, соціальна ефективність, ВВП, реформування економічної системи.

Zyuz D. V.,

*Postgraduate Student of Economics and Finance Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

RESULTS AND SOCIAL EFFECTIVENESS ANALYSIS OF THE USE OF PROPERTY OBJECTS OF UKRAINE

The effectiveness of the use of property objects in the context of economic and social changes is analyzed. It is substantiated that the transformational processes that were implemented in the socio-economic life of the country led to a deep recession and a constant decline in production capacity. Recommendations have been developed that should promote economic growth in the medium and long term, more efficient use of property and serve to gradually improve social standards of living.

Key words: object of ownership, production, production, economic efficiency, social efficiency, GDP, reforming of the economic system.

© Зюзь Д. В., 2018