

УДК 351.86

О. М. Відлер,  
аспірант, Академія муніципального управління

# ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

O. Wydler,  
PhD student of Academy of Municipal Management

THEORETICAL APPROACHES TO THE DEFINITION OF MECHANISM OF STATE MANAGEMENT IN THE SPHERE OF COMBATING ILLEGAL MIGRATION

*У статті зазначено, що сьогодення система забезпечення європейської безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону Європейського Союзу виявилася неготовою ефективно протистояти великій кількості мігрантів. З'ясовано, що до кінця 2014 року, за даними ООН, число вимушених переселенців в світі досягло 59,5 млн чоловік. Розкрито зміст теоретичних аспектів державного управління у сфері безпеки державного кордону. Встановлено, що перед Україною стоять зовнішні і внутрішні виклики та загрози національній безпеці України у сфері нелегальної міграції, які безпосередньо пов'язані із військовою агресією Російської Федерації проти України та європейською міграційною кризою. Доведено необхідність вдосконалення механізмів державного управління у цій сфері що дозволить забезпечити ефективну реалізацію державної міграційної політики та політики національної безпеки з питань протидії нелегальній міграції.*

*The article stated that today's system of European security in the sphere of protection of state border of the European Union was unprepared to effectively counter a large number of migrants. It was found that by the end of 2014, according to UN data, the number of forced migrants in the world increased to 59.5 million people. The content of the theoretical aspects of public administration in the sphere of security of the state border. It is established that Ukraine faces external and internal challenges and threats to national security of Ukraine in the sphere of illegal migration, are directly related to the military aggression of Russian Federation against Ukraine and the European migration crisis. It proves a necessity of perfection of mechanisms of state control in this sphere that will allow to ensure effective implementation of the state migration policy and national security policy on combating illegal migration.*

*Ключові слова: міграційна політика, державне управління, механізми державного управління, національна безпека, міграція, нелегальна міграція.*

*Key words: migration policy, public administration, mechanisms of public administration, national security, migration, illegal migration.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Управління верховного комісара ООН у справах біженців повідомило, що число вимушено переміщених осіб в світі цього року перевищить 60 млн осіб. Зокрема Верховний комісар ООН Антоніо Гутьєррес заявив, "...що ситуація вимагає терпіння, співчуття і солідарності. Особливо, за його словами, це стосується Європи, куди кожен день прибувають тисячі біженців, більшість з яких — сирійці".

З'ясовано, що до кінця 2014 року, за даними ООН, число вимушених переселенців в світі досягло 59,5 млн чоловік.

На сьогодні приріст йде в основному за рахунок біженців із Сирії, де за перші шість місяців 2015 року кількість сирійських біженців виросло на 300 тисяч чоловік, перевищивши 4,2 млн. Однак, як підкреслюють в ООН, навіть без урахування ситуації в Сирії біженців і внутрішньо переміщених осіб у світі постійно зростає.

Але найбільше біженців за перше півріччя прийняла Туреччина — близько 1,84 млн чоловік, а у Європі за перше півріччя 2015 року найбільше нових звернень про надання притулку було подано у Німеччині — 159 тисяч [6].

Виявлено, що сьогоднішня система забезпечення європейської безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону Європейського Союзу виявилася неготовою ефективно протистояти великій кількості мігрантів, через неможливість згуртувати європейську спільноту біля цієї проблеми, та здійснення скоординованих кроків і прийняття компромісних рішень лідерами ЄС щодо розміщення мігрантів із Сирії та інших країн, у яких відбуваються збройні конфлікти.

У зв'язку з прискороною динамікою міграційних потоків проблема протидії нелегальним проявам міграції набула на найближчу перспективу особливу актуальність. Відзначимо, що здебільшого існуючі наукові розробки, так чи інакше пов'язані з міграцією, відповідають споконвічно заданим параметрам, розглядають даний феномен тільки з позиції демографії та економіки. Однак несприятливі тенденції її розвитку вимагають нових теоретико-методологічних підходів до вивчення феномена імміграції (регулювання міграційними процесами), зокрема щодо протидії нелегальній міграції у сфері державного управління.

Отже, перед Україною також стоять зовнішні і внутрішні виклики та загрози національній безпеці України у сфері нелегальної міграції, які безпосередньо пов'язані із військовою агресією Російської Федерації проти України та європейською міграційною кризою, що зумовлюють необхідність проведення радикальних реформ системи забезпечення національної безпеки України та вдосконалення механізмів державного управління у сфері протидії нелегальній міграції.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що дослідженню процесів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України присвячені роботи дослідників: В.Ю. Богдановича, О.С. Бодрука, В.П. Горбуліна, В.І. Гурковського, О.А. Долгого, В.О. Косецьова, В.М. Телелима, І.І. Мусієнка, В.І. Почепцова, А.А. Падеріна, Г.М. Перепелиці, В.М. Рижих, Г.П. Ситника, А.І. Семенченка, А.С. Сіцінського, О.М. Суходолі, В.О. Шамрая та ін.

Аналізу теоретичних і прикладних аспектів формування та реалізації державної політики у сфері прикордонної безпеки присвячені дослідження О.В. Ананьїна, Д.В. Іщенко, І.С. Катеренчука, М.М. Литвина, Б.М. Марченка, А.В. Махнюка, О.Г. Мельникова, В.Ю. Мишаковського, В.О. Назаренка, Б.М. Олексієнка, В.К. Плешка, В.М. Серватюка, П.А. Шишоліна та ін.

Більш комплексно теоретико-методологічні засади міграційних процесів розглянули у своїх працях 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. Прибитко-

ва, С. Ратушний, Ю. Римаренко, В. Троцинський, В. Шаповал, В. Шакун, М.О. Шульга та ін.

Водночас дослідження, у яких із позицій системного підходу розглядаються механізми державного управління у сфері протидії нелегальній міграції як комплексної проблеми забезпечення національної безпеки в умовах європейської міграційної кризи, практично відсутні, що обумовлює необхідність у проведенні подальших наукових досліджень з цієї проблематики.

### МЕТА СТАТТІ

Мета статті — проаналізувати теоретичні підходи до визначення поняття механізми державного управління у сфері протидії нелегальній міграції в умовах європейської міграційної кризи.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В умовах складної міграційної ситуації, зокрема вимушеного внутрішнього переселення населення України із тимчасово окупованих територій та зони проведення антитерористичної операції вимагають докорінного перегляду підходів до державного управління міграційними процесами та розробки ефективних інструментів його реалізації, зокрема необхідно проаналізувати теоретичні підходи до визначення поняття механізми державного управління, а також запропонувати нові механізми державного управління у сфері протидії нелегальній міграції з урахуванням європейського досвіду.

Аналіз теоретичних підходів щодо визначення поняття "механізми державного управління" дає підстави стверджувати, що не зважаючи на відсутність у науці державного управління загальноприйнятої дефініції цього поняття, більшість вітчизняних науковців консолідовані у тому, що поняття "механізми державного управління" має комплексний характер і є певною системою, що призначена для практичного здійснення цілей державного управління.

Встановлено, що механізми державного управління являють собою комплекс організаційних та практичних засобів, а також важелів і стимулів, за допомогою яких органами державної влади здійснюється управління всім спектром суспільно-політичного життя у державі. Зокрема, механізми державного управління розглядаються науковцями як певна система, що призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей. Ця система має визначену структуру, для неї є характерними певні інструменти, методи, важелі впливу на об'єкт управління, а також система має відповідне правове, нормативне та інформаційне забезпечення.

Отже, ефективність системи державного управління залежить від наявності успішно функціонуючих механізмів, які дають можливість забезпечити: скоординоване, цілеспрямоване та дієве керівництво суспільними процесами держави; належний організаційно-управлінський вплив на суспільний розвиток держави; реалізацію цілей та завдань державного управління як загальних, так і персоніфікованих, які необхідно вирішувати в конкретних сферах суспільного життя" [1].

Зазначимо, що вагоме місце у вітчизняній науці державного управління посідає дослідження міграційних процесів, та по мірі виконання завдань щодо протидії нелегальній міграції тісно пов'язані із теоретичними і прикладними розробками наукового поняття "механізми державного управління у сфері безпеки державного кордону".

Важливість наукових розробок зумовлена тим, що питання забезпечення національної безпеки України у сфері захисту та охорони державного кордону є одним із стратегічних пріоритетів реалізації політики забезпечення національної безпеки держави, що спрямована на вдосконалення механізмів державного управління у сфері протидії нелегальній міграції та запобігання її негативних впливів.

Екс-голова Державної прикордонної служби України М.М. Литвин, стверджує, що механізми державного управління у сфері безпеки державного кордону спрямовані на "...захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави в її прикордонному просторі, при якому суспільству, державі та особі не завдається шкода, а навпаки, створюються умови для реалізації їх інтересів, пов'язаних із свободою пересування через державний кордон, оперативно виявляються та припиняються правопорушення, здійснюється протидія загрозам національній безпеці на кордоні та планомерна діяльність з усунення причин їх виникнення" [2].

О.Г. Мельников зазначає, що механізми державного управління у сфері безпеки державного кордону являють собою "...сукупність політичних, економічних, військових та правоохоронних заходів, спрямованих на забезпечення суверенітету, недоторканності і територіальної цілісності держави, які реалізуються шляхом здійснення прикордонної політики держави" [3].

В.К. Плешко, розглядає механізми державного управління у сфері прикордонної безпеки як "...сукупність політичних, нормативно-правових, безпекових, організаційних, військових, правоохоронних, мотиваційних, та інших заходів держави, спрямованих на реалізацію завдань прикордонної безпеки щодо забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та незалежності України" [4].

В.С. Сіцінський відзначив, що "...механізми державного управління у сфері прикордонної безпеки спрямовані на створення системи державного управління, що передбачає реалізацію комплексу політико-дипломатичних, економічних та військово-правоохоронних заходів з метою забезпечення державного суверенітету, недоторканності і територіальної цілісності України" [5].

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що поняття "механізми державного управління у сфері безпеки державного кордону" має комплексний характер і являє собою комплекс організаційних, політичних, правових, військових, безпекових та інших заходів, що спрямовані на захист суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державного кордону України.

Вищезазначені дослідники консолідовані у тому, що процес вдосконалення механізмів державного управлі-

ння у сфері безпеки державного кордону спрямований тільки на реалізацію стратегічних завдань, зокрема протидії спробам суміжних держав реалізувати наміри щодо територіального розмежування спільного державного кордону на власну користь; врегулюванні проблемних питань договірно-правового оформлення спільних ділянок державного кордону із суміжними з Україною державами; забезпеченні ритмічного функціонування пунктів пропуску через державний кордон і прикордонної інфраструктури; вдосконаленні системи протидії контрабандній діяльності, незаконному переміщенню наркотичних засобів та іншій протиправній діяльності на державному кордоні; розвиток дружніх взаємних відносин із суміжними країнами виходячи з усталених принципів та норм міжнародного права; створенні належних умов для соціально-економічного розвитку прикордонних територій, а також збалансованого використання природних ресурсів; мінімізації прикордонних інцидентів та конфліктних ситуацій на спільних ділянках державного кордону між Україною і суміжними країнами та ін.

Однак вище зазначені дослідники не приділяють значної уваги формування та реалізації державної міграційної політики щодо питань забезпечення національної безпеки держави, що спрямована на вдосконалення механізмів державного управління у сфері протидії нелегальній міграції.

З'ясовано, що зростаючі масштаби нелегальної міграції в Україні в умовах відсутності ефективної системи державного управління протидії та механізмів запобігання становлять пряму загрозу національній безпеці країни, створюють додаткове навантаження на бюджет, сприяють зростанню криміналізації, тінізації економіки, тощо.

Жодним чином не применшуючи вклад теоретиків та практиків, зазначимо, що більшість розробок поняття "механізми державного управління у сфері безпеки державного кордону" проводились в умовах стабільної і прогнозованої суспільно-політичної та військової обстановки на всій протяжності державного кордону України. Усі вищезазначені механізми у цій сфері було адаптовано тільки до захисту та охорони державного кордону в умовах відсутності потенційної військової агресії з боку суміжної держави проти України, яка вплинула на внутрішнє переселення населення України із тимчасово окупованих територій та зони проведення антитерористичної операції.

На теперішній час перед Україною стоять безпосередні зовнішні виклики та загрози національній безпеці у сфері нелегальної міграції, що пов'язані із військовою агресією Російської Федерації проти України. Таким чином, перед Україною постала потенційна загроза збільшення чисельності нелегальної міграції що може призвести до зростання криміналізації, зокрема сепаратизму та тероризму, поширення небезпечних захворювань, розвитку підпільного ринку праці, виникнення напруженості у відносинах з країнами Європейського Союзу.

Отже, аналіз сучасної суспільно-політичної ситуації в Україні дає підстави стверджувати, що стратегічно важливим завданням забезпечення національної безпеки України у сфері міграції є вдосконалення механізмів



державного управління у сфері протидії нелегальній міграції. Необхідність вдосконалення механізмів державного управління у цій сфері зумовлена потребою забезпечити ефективну реалізацію державної міграційної політики та політики національної безпеки з питань протидії нелегальній міграції.

Таким чином, проведений аналіз наукових праць вітчизняних дослідників щодо механізмів державного управління у сфері безпеки державного кордону та аналіз сучасної суспільно-політичної ситуації, яка відбувається в Україні та Європейському Союзі через міграційну кризу, дозволив нам розвинути понятійно-категоріальну базу науки державного управління щодо розуміння поняття "механізми державного управління у сфері протидії нелегальній міграції".

Зокрема запропоновано визначення поняття "механізми державного управління у сфері протидії нелегальній міграції" як сукупність інструментів і методів, політичних, економічних, правових, соціальних, організаційних, безпекових та інших засобів держави, які застосовуються в процесі реалізації державно-управлінського впливу і за допомогою яких послідовно розв'язуються проблеми державного управління у сфері протидії нелегальній міграції щодо зменшення кількості нелегальних мігрантів, зокрема запобігання нелегальній міграції; боротьбу зі злочинністю, пов'язаною з нелегальною міграцією; сприяння добровільному або видворення нелегальних мігрантів до місця їх постійного проживання або до країн, звідки вони прибули; збереження життя і здоров'я нелегальних мігрантів під час знаходження їх в місцях тимчасового перебування; посилення міжнародного співробітництва України з міжнародними та громадськими організаціями, що працюють у сфері міграції.

Зазначено, що вдосконалення державно-управлінських механізмів у сфері протидії нелегальній міграції дасть змогу змінити негативну тенденцію поширення нелегальних міграційних потоків, скоротити кількість нелегальних мігрантів, зменшити соціальні й економічні збитки від цього негативного явища, підвищити рівень громадської безпеки та покращити інвестиційний клімат і довіру міжнародної спільноти до України як демократичної, правової, соціальної держави.

## ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що в умовах складної міграційної ситуації, зокрема вимушеного внутрішнього переселення населення України із тимчасово окупованих територій та зони проведення антитерористичної операції та міграційної кризи в Європейському Союзі вдосконалення механізмів державного управління у сфері протидії нелегальній міграції дозволить забезпечити реалізацію завдань державної міграційної політики та політики забезпечення національної безпеки України щодо протидії нелегальній міграції, спрямованих на запобігання нелегальній міграції; боротьбу зі злочинністю, пов'язаною з нелегальною міграцією; сприяння добровільному або видворення нелегальних мігрантів до місця їх постійного проживання або до країн, звідки вони прибули; збереження життя і здоров'я нелегальних мігрантів під час перебування їх в місцях тимчасового утримання; поси-

лення міжнародного співробітництва України з міжнародними та громадськими організаціями, що працюють у сфері міграції.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики є, на наш погляд, дослідження державно-управлінських аспектів щодо протидії нелегальній міграції в умовах міграційної кризи в Європейському Союзі.

## Література:

1. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю.П. Сурміна; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — К., 2010. — 820 с.
2. Литвин М.М. Структура і функції центрів управління службою органів державної прикордонної служби України // М.М. Литвин / Стратегічні пріоритети. — 2009. — № 4 (13). — С. 173—182.
3. Мельников О.Г. Актуальні питання державного управління у сфері прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції // Вісник Державної служби України. — 2009. — № 1. — С. 41—46.
4. Плешко В.К. Регіональні аспекти державного управління прикордонною безпекою: україно-молдовський кордон / В.К. Плешко // Держ. упр.: удосконалення та розвиток. — 2011. — № 12 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/>
5. Сіцинський В.С. Аналіз сучасного стану державного управління у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України / В.С. Сіцинський // Інвестиції: практика та досвід. — 2012. — № 22. — С. 113—116.
6. Кількість біженців у 2015 році досягла рекордного числа — ООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://gazeta.ua/articles/life/\\_kilkist-bizhenciv-u-2015-roci-dosyagla-rekordnogo-chisla-onn/666923](http://gazeta.ua/articles/life/_kilkist-bizhenciv-u-2015-roci-dosyagla-rekordnogo-chisla-onn/666923)

## References:

1. Kovbasiuk, Y.V. Troshchinsky, V.P. Surmin, J.P. (2010), [Encyclopedic Dictionary of the government], Kyiv, Ukraine.
2. Litwin, M.M. (2009), "The structure and function of the control centers of service of State Border Service of Ukraine", Kyiv, Ukraine.
3. Melnikov, A.G. (2009), "Topical issues of public administration in the sphere of border security in the context of European integration", Kyiv, Ukraine.
4. Pleshko, V.K. (2011), "Regional aspects of public administration border security: the Ukrainian-Moldovan border", available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/> (Accessed 27 December 2015).
5. Sitsinskiy, V.S. (2012), "Analysis of the current state of public administration in the sphere of legal formalization of the state border of Ukraine", available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/> (Accessed 27 December 2015).
6. Kilkist bizhentsiv u 2015 rotsi dosiahla rekordnoho chysla — OON (2015), available at: [http://gazeta.ua/articles/life/\\_kilkist-bizhenciv-u-2015-roci-dosyagla-rekordnogo-chisla-onn/666923](http://gazeta.ua/articles/life/_kilkist-bizhenciv-u-2015-roci-dosyagla-rekordnogo-chisla-onn/666923) (Accessed 28 December 2015).

Стаття надійшла до редакції 21.12.2015 р.