

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК ОДНА З ФОРМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ

MIGRATION POLICY AS ONE OF THE FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF COMBATING ILLEGAL MIGRATION

У статті розглянуто поняття «державна політика», «міграційна політика» «державне управління». Здійснено дослідження щодо взаємозв'язку державної міграційної політики з державним управлінням.

Проведено аналіз виконання державою взятих міжнародних зобов'язань щодо формування та реалізації міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції, спрямованої на здійснення ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, запровадження ефективних механізмів взаємодії між відповідними органами державної влади. Здійснено аналіз нормативно-правових актів, які визначають стратегічні цілі держави щодо протидії нелегальній міграції, визначають правові засади статусу іноземців та осіб без громадянства, надають визначення термінів, які вживаються в міграційній сфері.

У системі державного управління виокремлено елемент управлінської діяльності, через який реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між органами виконавчої влади та сферою протидії нелегальній міграції, що перебуває під організуючим впливом держави. Доведено, що Державна міграційна служба України з метою забезпечення реалізації міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції взаємодіє з іншими органами державної влади, що вимагає вдосконалення механізмів державного управління нелегальною міграцією і створення нових механізмів взаємодії органів влади.

На підставі здійсненого аналізу зроблено висновки й запропоновано механізми взаємодії органів Державної міграційної служби України з іншими органами влади у сфері протидії нелегальній міграції, що сприяють забезпеченню міжнародних зобов'язань України щодо вдосконалення міграційної політики, контролю за перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території держави й забезпечують національні інтереси держави. Доведено, що основною формою здійснення державного управління у сфері протидії нелегальній міграції є міграційна політика держави.

Ключові слова: державна політика, міграційна політика, державне управління, механізм взаємодії органів влади, нелегальна міграція.

The article considers the concept of "public policy", "migration policy", "public administration". A study was conducted on the relationship between state migration policy and public administration.

Some analysis was performed. It investigates state's implementation of international obligations on the formation and realization of migration policy in the field of combating illegal migration, aimed at implementing effective and preventive policies in the fight against illegal migration, the introduction of effective mechanisms of interaction between relevant authorities. This policy is aimed at implementing effective and preventive policies in the fight against illegal migration, the introduction of effective mechanisms of interaction between relevant authorities.

The element of administrative activity was separated in the system of public administration. With the help of this activity numerous direct and converse links between the executive authorities and the sphere of combating illegal migration, which is under the organizing influence of the state are realized. It is proved that the State Migration Service of Ukraine interacts with other bodies of State authority in order to ensure the implementation of migration policy in the field of combating illegal migration. This requires improving the mechanisms of public administration of illegal migration and creating new mechanisms of interaction between the authorities.

Based on the analysis, conclusions were drawn and some mechanisms were proposed for cooperation of the State Migration Service of Ukraine with other authorities in the field of combating illegal migration, which contribute to Ukraine's international obligations to improve migration policy, control the stay of foreigners and stateless persons in the country and ensure the national interests of the state. It is proved that the main form of public administration in the field of combating illegal migration is the migration policy of the state.

Key words: public policy, migration policy, public administration, mechanism of interaction between authorities, illegal migration.

УДК 351:342.71
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.23.17>

Мартянова Р.А.

здобувач ступеня PhD
Донецький державний університет управління,
начальник відділу організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення
Управління Державної міграційної служби України в Хмельницькій області

Балуєва О.В.

д. екон. наук, професор,
проректор з наукової роботи
Донецький державний університет управління

Постановка проблеми в загальному вигляді. Унаслідок ситуації, яка склалася сьогодні в міграційній сфері, одним із пріоритетів державної міграційної політики залишається посилення спроможності нашої держави щодо протидії нелегальній міграції як небажаному, шкідливому, суспільно небезпечному явищу. Нелегальну міграцію визначено серед основних реальних і потенційних загроз національній безпеці України в Стратегії національної безпеки України, Стратегії державної міграційної політики, Концепції розвитку сектору безпеки і обо-

рони України, Концепції боротьби з тероризмом в Україні.

Нелегальна міграція впливає на безпеку держави та її міжнародні відносини, що вимагає від держави й органів влади цілеспрямованих, організаційних заходів, спрямованих на запобігання та протидію нелегальній міграції.

Важливим аспектом розбудови України на сучасному етапі є вдосконалення системи державного управління у сфері протидії нелегальній міграції, які повинні бути спрямовані на забезпечення національної безпеки країни й інтересів держави, політичної та міграцій-

ної ситуації, відповідати сучасним викликам, європейським стандартам і взятим Україною міжнародним зобов'язанням.

Задля забезпечення національних інтересів розвинені країни світу створюють спеціальні державні структури, які здійснюють управлінський вплив, спрямований на досягнення стратегічних цілей держави щодо забезпечення національних інтересів і національної безпеки країни, шляхом реалізації управлінських функцій.

Зважаючи, що основною формою здійснення державного управління у сфері протидії нелегальній міграції є міграційна політика держави, актуальним питанням залишається вдосконалення міграційної політики, механізмів протидії нелегальній міграції, механізмів взаємодії органів влади, які в межах компетенції формують і реалізують міграційну політику у сфері протидії нелегальній міграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій і виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Питання міграційної політики та протидії нелегальній міграції висвітлено в працях науковців, серед яких – О. Кузьменко, О. Бандурка, М. Тищенко, В. Олефір, В. Колпакова, О. Кузьменко, Ю. Римаренко, В. Денисов та ін. Питання механізмів державного управління міграційними процесами висвітлено в дослідженнях науковців: М. Бублія, О. Малиновської, В. Новікова й багатьох інших.

Однак аналіз зазначених праць не висвітлює повною мірою сучасні міграційні проблеми, які постали після курсу України на євроінтеграцію та взаємозв'язок державної міграційної політики з державним управлінням.

Тому з метою захисту національної безпеки й національних інтересів України перед державою та органами державної влади, зокрема органами Державної міграційної служби, гостро постає питання щодо вдосконалення міграційної політики, державного управління у сфері протидії нелегальній міграції та механізмів протидії нелегальній міграції.

Метою статті є розгляд сучасної міграційної політики як складника державного управління у сфері протидії нелегальній міграції та механізмів протидії нелегальній міграції.

Виклад основного матеріалу. В умовах швидких кількісних і якісних змін світових міграційних процесів, що відбуваються під впливом глобалізації, зростає значення засобів і механізмів їх регулювання, надання ним організованого, безпечного й неконфліктного характеру. Основним елементом управління міграціями є міграційна політика як національних держав, так і їх об'єднань.

Варто зазначити, що Україна тривалий час не мала визначеності основ державної міграційної політики, стратегічних цілей, принципів державних органів у сфері міграції, стандартів щодо регулювання міграційних процесів і протидії негативним явищам, таким як нелегальна міграція. Це насамперед пов'язано з відсутністю усвідомлення наслідків міграційних проблем владою та суспільством, відсутністю нормативно-правової бази, спрямованої на забезпечення прав людини й захист національної безпеки держави.

Тому, з огляду на взяті Україною міжнародні зобов'язання щодо управління міграційними потоками та розвитку всеохоплюючого діалогу з усіх питань у сфері міграції, зокрема запровадження ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, перед державою постало пріоритетне питання щодо вдосконалення державної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції.

Поширеним трактуванням міграційної політики вважається думка С. Масьондза, який зазначає, що міграційна політика – це вплив держави на міграційні процеси через їх регулювання. Так, О. Малиновська до міграційної політики зараховує систему правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів держави та недержавних установ щодо регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної й економічної структури [2, с. 21].

Міграційну політику як різновид державної політики розглянуто в наукових працях Б. Горансона, на думку якого, міграційна політика – це політика, що реагує на переміщення людей з країни в країну. Також учений Л. Мармор зосередив свою увагу на інтересах держави щодо перетину кордону, взаємовідносинах «держава-суспільство-людина» та прав мігрантів [3].

У працях учених В. Колпакова й О. Кузьменко міграційну політику розглянуто як комплекс заходів, які відносяться до сфери державного управління, включають процес прийняття рішень представницькою владою, яка наділена правовими норма, і спрямовані на впорядкування міграційних процесів [15, с. 81].

У працях учених з державного управління В. Ребкало й В. Тертичка прослідковується тісний зв'язок державної політики з державним управлінням, саме державне управління виступає як своєрідна форма політики та як засіб її практичного втілення в життя [22, с. 133–135].

Термін «державне управління» використовується науковцями та державою як вид діяльності держави, що полягає в здійсненні нею

управлінського, тобто організуючого, впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави, шляхом використання повноважень виконавчої влади. Однак державне управління здійснюється й за межами функціонування виконавчої влади, завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширшим, ніж поняття «виконавча влада» [8; 15, с. 23].

Розглядаючи поняття «державне управління», варто наголосити, що в загальному розумінні державне управління – це керівництво, координація та вплив з метою досягнення мети, а метою управління є система, досягнення якого в процесі управління дає змогу вирішити проблему.

Отже, на нашу думку, необхідною передумовою ефективного функціонування системи державного управління є досягнення кінцевого результату в міграційній сфері, який реалізуються практичними заходами, засобами, впливом і забезпечується різними методами, одним із яких є метод «правового регулювання» [1, с. 98–99].

Тому ми погоджуємося з думкою вчених С. Денисюк та О. Палаганюк, що комплекс заходів і прийняття управлінських рішень у міграційній сфері стосується саме державного управління [4, с. 111–115; 16].

Насамперед варто зазначити, що термін «міграція» походить від латинського «migration», що означає «переселення». Згідно з міжнародною термінологією МОМ, «міграція – процес переміщення населення через міжнародний кордон або в межах країни. Міграція впливає на всі сфери життя, тому частіше сприймається як явище, що становить серйозний виклик національній, суспільній, особистій безпеці [14, с. 16].

На національну безпеку України й усього світу впливають процеси глобалізації, які визначають розвиток державної міграційної політики. Одним із викликів сьогодення для всіх держав і для України є нелегальна міграція, яка впливає на безпеку держави та її міжнародні відносини.

Український учений А. Романюк, здійснюючи дослідження у сфері міграції, відокремив офіційну міграцію, коли людина змінює місце проживання на підставі офіційного дозволу сторони, яка приймає, і нелегальну міграцію, коли такого дозволу немає.

Науковець В. Олефір дав визначення терміна «нелегальна міграція». На його думку, це «незаконне переміщення через державний кордон поза пунктами пропуску або з ухиленням від прикордонного та митного контролю, або з використанням підроблених документів,

візи чи без таких, самостійно або за допомогою третіх осіб, а також проживання на території країни без відповідного дозволу компетентних державних органів» [15, с. 62].

В умовах євроінтеграційних викликів і широкомасштабних міграційних процесів явище нелегальної міграції привернуло увагу політиків усіх держав, науковців і широких кіл громадськості. Разом із терміном «нелегальна міграція» використовуються терміни «нерегульована міграція», «незаконна міграція». Варто зазначити, що в законодавстві України відсутній термін «нелегальна міграція» та його визначення.

Зважаючи на те, що Україна ще не має достатнього досвіду державного управління процесами нелегальної міграції, одним із важливих завдань є формування та реалізація державної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції, яка має бути спрямована на створення нормативно-правової бази, механізмів державного управління у сфері протидії нелегальній міграції та їх реалізації всередині держави й поза її межами [1, с. 99].

Варто зауважити, що більшість науковців при вивченні міграційних процесів використовує термін «міграційний режим», який забезпечується різними механізмами, серед яких – «механізм протидії нелегальній міграції». Указаний механізм містить елементи: I) систему правових актів, що є основою функціонування механізму; II) організаційно-структурні формування механізму; III) організаційно-правові способи протидії нелегальній міграції.

Щодо нормативно-правової бази та структури органів виконавчої влади, наділених відповідними управлінськими функціями, то варто зазначити, що Указом Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011 схвалено Концепцію державної міграційної політики України, де стратегічним напрямом реалізації державної міграційної політики є вдосконалення міграційного законодавства щодо перебування іноземців та осіб без громадянства на території держави, боротьба з нелегальною міграцією [7].

6 квітня 2011 року Указом Президента України «Питання Державної міграційної служби» № 405/2011 затверджено Положення про Державну міграційну службу України, 20 серпня 2014 року Постановою КМУ № 360 затверджено нове Положення про Державну міграційну службу України, згідно з яким Державна міграційна служба України (далі – ДМС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується КМУ через міністра внутрішніх справ. Утрата чинності Положення

про Державну міграційну службу України в редакції від 6 листопада 2011 року відбулася на підставі Указу Президента «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» від 20 червня 2019 року № 419/2019 [17].

Прийнято низку законів, наближених до європейських стандартів, а саме:

Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року, який визначає засади правового статусу іноземців та осіб без громадянства й містить визначення таких термінів, як «нелегальний мігрант», «особа без громадянства», «реадмісія», «пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні» [19].

Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 року, який визначає порядок регулювання суспільних відносин у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, і містить визначення таких термінів, як «біженець», «особа, яка потребує додаткового захисту», «особи, які потребують тимчасового захисту», «ідентифікація особи», «пункт тимчасового розміщення біженців» [18].

Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 року, яким, крім іншого, встановлено видачу біометричних документів для іноземних громадян.

Важливим кроком у спрямуванні зусиль держави щодо реалізації міграційної політики стало схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, де визначено конкретні цілі у сфері протидії нелегальній міграції, зокрема використання та видача віз і можливості консульських установ; здійснення прикордонного контролю осіб; контроль за дотриманням міграційного законодавства всередині держави [21].

Однак з метою функціонування механізму протидії нелегальній міграції та забезпечення державними інститутами, які відповідають за міграційну політику, стратегічного напрямку міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції недостатнім є прийняття лише нормативної правової бази, хоча це є основою функціонування механізму державного управління, оскільки система державного управління включає в себе також елемент управлінської діяльності, через який реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між органами виконавчої влади та сферою протидії неле-

гальної міграції, що перебуває під організуючим впливом держави.

Хоча ДМС і є окремим органом влади, вона входить до апарату держави, тобто є елементом, ланкою цілісної системи. Однією з обов'язкових умов існування будь-якої матеріальної системи є наявність взаємодії між елементами, що її утворюють. Отже, ДМС не може існувати й функціонувати ізольовано від інших органів державної влади, з якими вона активно співпрацює в процесі реалізації державної міграційної політики

Звичайно, явище або процес не є практичним без активного механізму їх реалізації. Взаємодія органів ДМС з державними органами також є механізмом. Варто зазначити, що в науковій літературі немає єдиного підходу до визначення терміна «механізм управління».

Поширеним трактуванням є визначення В. Князева, В. Бакуменко, на думку яких механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [6, с. 116–117].

Таким чином, на нашу думку нагальним питанням залишається вдосконалення механізмів державного управління нелегальною міграцією, створення нових механізмів взаємодії органів ДМС з іншими владними суб'єктами у сфері протидії нелегальній міграції, спрямованих на забезпечення захисту національних інтересів держави.

Виходячи із цієї думки, необхідно вдосконалити організаційно-правові механізми взаємодії органів ДМС з іншими органами влади:

– з органами Служби безпеки України – щодо виявлення іноземних громадян, які можуть використовувати недосконале законодавство для отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні й бути причетними до кримінальних правопорушень, каналів нелегальної міграції, що становить загрозу національній безпеці держави [11];

– з органами Міністерства освіти і науки України – щодо іноземців та осіб без громадянства, які навчаються у вищих навчальних закладах, не приступили до навчання чи були відраховані, виявлення фірм посередників, які надають послуги щодо навчання іноземців в Україні [12];

– з органами Державного центру зайнятості України й Державною службою з питань праці – щодо встановлення фактів застосування праці іноземця або особи без громадянства на інших умовах, ніж ті, що визначені дозволом або іншим роботодавцем [13];

– з органами Національної поліції України – щодо здійснення контролю за перебуванням іноземців, які скоюють кримінальні злочини на території держави, яких ми розглядаємо як кримінальних мігрантів, відбувають покарання в державних установах покарань [1, с. 101–102].

Отже, на нашу думку, «державна міграційна політика – це комплекс заходів, який включає процес прийняття управлінських рішень органами влади на різних рівнях управління, які наділені владними повноваженнями та здійснюють функції державного управління на підставі Конституції України, нормативно-правових актів і міжнародних зобов'язань». Тому правомірним є зарахування міграційної політики до сфери державного управління.

Висновки. Підсумовуючи, ще раз зазначимо, що основною формою здійснення державного управління у сфері протидії нелегальній міграції є міграційна політика держави, яка з обраним курсом України на євроінтеграцію має відповідати європейським стандартам і сучасній міграційній ситуації.

Система державного управління у сфері протидії нелегальній міграції включає управлінську діяльність на всіх рівнях держави. Ефективність функціонування механізму протидії нелегальній міграції залежить від органів державної влади, які наділені владними повноваженнями, діють на підставі визначених норм законодавства, в управлінській діяльності використовують механізми взаємодії з метою досягнення стратегічних цілей держави.

ДМС забезпечує реалізацію міграційної політики самостійно й у взаємозв'язку з іншими органами державної влади, що вимагає вдосконалення і створення нових механізмів взаємодії органів ДМС з органами влади, спрямованих на забезпечення національних інтересів і національної безпеки України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Martianova R. Subjects and objects of the state management of migration processes in the field of combating illegal migration. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. Vol. 33. № 5. P. 96–103. URL: <http://kelmczasopisma.com/viewpdf/2115> (дата звернення: 30.05.2021).
2. Блюк Н.В. Про міграційну політику в Україні. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5788/vnulpurn20168455.pdf> (дата звернення: 30.05.2021).
3. Бублій М.П. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 131–139. URL: file:///C:/Users/Admin/Downloads/apdy_2009_2_17.pdf (дата звернення: 30.05.2021).
4. Денисюк С.Ф. Напрямки розвитку міграційної політики в Україні. *Форум права*. 2008. № 3. URL:

<http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08dsfpvu.pdf> (дата звернення: 30.05.2021).

5. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні : навчальний посібник / О.І. Валевський, В.А. Ребкало, М.М. Логунова та ін. ; заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. Київ : Вид-во НАДУ, 2000. 232 с.

6. Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

7. Концепція державної міграційної політики України : Указ Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011> (дата звернення: 30.05.2021).

8. Концепція адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 28 липня 1998 року № 810/98. Дата оновлення: 28.05.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 30.05.2021).

9. Концепція боротьби з тероризмом в Україні : Указ Президента України від 5 березня 2019 року № 53/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53/2019> (дата звернення: 30.05.2021).

10. Мартянова Р.А. Нелегальна міграція через навчання – сучасні виклики для системи державного управління». *Стратегічний потенціал державного та територіального розвитку* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., м. Маріуполь, 9 жовт. 2020 р. Маріуполь, 2020. С. 187–191.

11. Мартянова Р.А. Необхідність взаємодії органів Державної міграційної служби України з органами Служби безпеки України щодо нейтралізації загроз національній безпеці. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. 2019. № 3. Т. 30 (69). С. 174–179.

12. Мартянова Р.А. Необхідність взаємодії органів Державної міграційної служби України з органами Міністерства освіти і науки України щодо протидії нелегальній міграції». *Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми* : матер. III Міжнар. наук.-практ. симп. Івано-Франківськ : Ред.-вид. від. Ун-ту Короля Данила, 2019. С. 106–109.

13. Мартянова Р.А. Необхідність взаємодії органів Державної міграційної служби України з органами Міністерства соціальної політики України у сфері державної безпеки. *Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Харків : НУЦЗУ, 2019. С. 100–103.

14. Міжнародна термінологія у сфері міграції : українсько-англійський тлумачний словник. Київ : Міжнародна організація з міграції, 2015. С. 16.

15. Олєфір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2005. С. 62.

16. Палаганюк О. Аналіз механізмів державного регулювання нелегальної міграції в Україні у працях сучасних дослідників. *Державне управління та місце самоврядування*. 2014. Вип. 1 (20). С. 83–91.

17. Положення про Державну міграційну службу України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 360. Дата оновлення: 04.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

laws/show/360-2014-%D0%BF (дата звернення: 30.05.2021).

18. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. Дата оновлення: 03.03.2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17/> (дата звернення: 30.05.2021).

19. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17> (дата звернення: 30.05.2021).

20. Романов В.Є., Рудік О.М., Брус Т.М. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. 72 с.

21. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, схв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017> (дата звернення: 30.05.2021).

22. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. 750 с.