

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ
Кафедра: публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на здобуття освітнього ступеня магістра

на тему:

«Державне регулювання нелегальної міграції в Україні»

Виконав: студент магістратури
за спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
заочної форми навчання

Марчук І.П.

(прізвище та ініціали)

Керівник: д.е.н., професор кафедри

Пила В.І.

(прізвище та ініціали)

Рецензент: _____

(прізвище та ініціали)

Хмельницький – 2020 рік

Анотація

Марчук І.П. Державне регулювання нелегальної міграції в Україні

- Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, Хмельницький, 2020. – 92 с.

На основі узагальнення літературних джерел сформульовано визначення та ідентифіковано ознаки нелегальної міграції. Проведено систематизацію зарубіжного досвіду у сфері державного регулювання нелегальної міграції та встановлено напрямки його імплементації в Україні.

Встановлено, що міграційна ситуація в Україні на кінець 2019 р. обумовлювалася загостренням соціально-політичної обстановки в ряді країн Близького Сходу, Азії і Північної Африки. Аналіз результативності діяльності державних інституцій у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції свідчить, про підвищення ефективності їх функціонування. Проведено оцінку міграційних ризиків нелегальної міграції за методикою, викладеною на сайті Державної міграційної служби. Наші розрахунки засвідчили підвищення рівня ризику нелегальної міграції на кордоні України при спробах його нелегального перетину.

Обґрунтовано, що основним напрямком удосконалення реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції має стати розробка та впровадження відповідної стратегії. У якості основи для її розробки виступила методика SWOT-аналізу, яка дозволила сформулювати концептуальні засади стратегії у сфері протидії нелегальній міграції. З метою реалізації запропонованої стратегії нами сформовано модель державного управління у сфері протидії нелегальній міграції, яка ґрунтується на використанні «системи збалансованих показників» (моделі BSC), адаптованих до специфіки державного управління міграційними процесами.

Ключові слова: нелегальна міграція, державне регулювання нелегальної міграції, стратегія протидії нелегальній міграції, система збалансованих показників.

Abstract

Marchuk I.P. State regulation of illegal migration in Ukraine - Qualified scientific work on the rights of the manuscript. Master's thesis on obtaining a master's degree in the specialty 281 Public administration and administration. - Khmelnytsky University of Management and Law named after Leonid Yuzkov, Khmelnytsky, 2020. - 92 p.

Based on the generalization of literature sources, the definition and signs of illegal migration are formulated and identified. The systematization of foreign experience in the field of state regulation of illegal migration is carried out and the directions of its implementation in Ukraine are established.

It is established that the migration situation in Ukraine at the end of 2019 was due to the aggravation of the socio-political situation in a number of countries in the Middle East, Asia and North Africa. An assessment of migration risks of illegal migration was carried out according to the methodology set out on the website of the State Migration Service.

It is substantiated that the main direction of improving the implementation of state policy in the field of combating illegal (illegal) migration should be the development and implementation of an appropriate strategy. The basis for its development was the method of SWOT-analysis, which allowed to form the conceptual foundations of the strategy in the field of combating illegal migration. A model of public administration in the field of combating illegal migration has been formed, which is based on the use of a "system of balanced scores" (BSC model), adapted to the specifics of public management of migration processes.

Key words: illegal migration, state regulation of illegal migration, strategy of counteraction to illegal migration, system of balanced indicators.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ	8
1.1. Поняття та особливості державного регулювання нелегальної міграції в Україні	8
1.2. Зарубіжний досвід державного регулювання нелегальної міграції.....	19
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ	28
2.1. Аналіз міграційної ситуації в Україні.....	28
2.2. Діяльність органів державної влади в сфері реалізації державної політики протидії нелегальній міграції	42
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ	51
3.1. Розробка стратегії у сфері протидії нелегальній міграції в Україні..	51
3.2. Застосування моделі збалансованих показників (BSC) щодо реалізації стратегії у сфері протидії нелегальній міграції в Україні.....	62
ВИСНОВКИ.....	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	77

ВСТУП

Актуальність теми. Нелегальна міграція та її негативні наслідки для всіх сфер життєдіяльності суспільства становлять значну загрозу національній безпеці держави. Нелегальними мігрантами скоюється значна частина майнових злочинів, злочинів проти життя і здоров'я громадян, у сфері незаконного обігу зброї, наркотичних засобів і психотропних речовин. Злочинні формування нелегальних мігрантів створюють практично неконтрольований ринок товарів і послуг, ухиляються від сплати податків, ведуть незаконну комерційну діяльність. В той же час, відсутність уніфікованої системи норм та невідпрацьованість механізму взаємодії державних інституцій щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні є суттєвою перешкодою у вирішенні міграційних проблем, які посилюються в умовах наростання терористичних, військових та біологічних загроз. Зазначене зумовлює необхідність дослідження організаційно-правових засад діяльності державних інституцій щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні, що визначило актуальність та науково-практичну значимість дисертаційної роботи.

Проблеми забезпечення інтересів державної безпеки досліджували І. В. Арістова, К. І. Беляков, В. М. Брижко, А. І. Берлач, В. О. Глушков, В. Д. Гавловський, Б. А. Кормич, Р. А. Калюжний, О. В. Логінов, В. М. Росоловський, А. М. Новицький, Н. Б. Новицька, О. В. Олійник, С. П. Ріппа, М. Я. Швець та інші. Проблематика незаконної міграції з точки зору державно забезпечення міграційних відносин, правового статусу іноземних громадян, адміністративно-правового регулювання порядку перебування іноземних громадян в Україні аналізувалася в роботах В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, З. С. Гладун, В. І. Довгань, О. П. Полінець, В. С. Шестак та ін. Разом з тим, в роботах перерахованих авторів предметом дослідження

головним чином були сутність, причини, тенденції, заходи державного впливу у сфері виявлення та протидії нелегальній міграції, розслідування та попередження міграційних правопорушень в рамках функціонування окремих суб'єктів державної влади. Проте на сьогодні відсутні цілісні праці, в яких би комплексно розглядалася проблема державного регулювання протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні. Викладене вище свідчить про актуальність і необхідність узагальнення теоретичного й емпіричного матеріалу, оцінки сучасних тенденцій забезпечення протидії нелегальній міграції та, відповідно, обґрунтування на цій підставі способів вирішення поставлених перед дослідженням завдань.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є обґрунтування теоретичних і прикладних засад щодо вдосконалення державного регулювання нелегальної (незаконної) міграції в Україні. Мета дослідження зумовила вирішення таких *завдань*:

- визначити поняття та особливості державного регулювання нелегальної міграції в Україні;
- систематизувати зарубіжний досвід організації протидії нелегальній (незаконній) міграції;
- провести аналіз міграційної ситуації в Україні
- охарактеризувати діяльність органів державної влади в сфері реалізації державної політики протидії нелегальній міграції;
- розробити концептуальні положення стратегії у сфері протидії нелегальній міграції в Україні;
- обґрунтувати щодо застосування моделі збалансованих показників (BSC) щодо реалізації стратегії у сфері протидії нелегальній міграції в Україні;

Об'єктом дослідження є процеси державного регулювання нелегальної (незаконної) міграції в Україні.

Предмет дослідження – удосконалення діючих механізмів державного регулювання нелегальної (незаконної) міграції в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми.

За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат у сфері протидії нелегальній міграції, наприклад, запропоновано дефініції «система забезпечення протидії нелегальній міграції», методом систематизації досліджено зарубіжний досвід організації протидії нелегальній міграції; системно-структурний, логіко-семантичний, структурно-функціональний методи застосовані дослідженні національних особливостей компетенцій державних інституцій та порядку їх взаємодії у сфері протидії та запобіганні нелегальній міграції; на підставі статистичного аналізу узагальнено дані про міграційні процеси в Україні та визначено фактори, що їх обумовлюють; методи моделювання, експертні методи та метод збалансованих показників використанні при побудові моделі оцінки ефективності реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції.

Інформаційною основою роботи є Конституція України, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції. Емпіричну базу дослідження становлять: а) статистичні дані практичної діяльності Державної міграційної служби України за 2014-2018 рр.; б) нормативні документи Державної міграційної служби України та ДПСУ; в) політико-правова публіцистика, довідкові видання та статистичні матеріали.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані в діяльності Державної міграційної служби України під час розробки переліку заходів з реалізації Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ

1.1. Поняття та особливості державного регулювання нелегальної міграції в Україні

Нелегальна міграція є однією з найбільш конфліктогенних проблем сучасної міжнародної міграції. Не випадково серед багатьох інших нагальних завдань, що стоять перед міжнародною спільнотою, помітну роль відіграє потреба у координації зусиль щодо вироблення таких міжнародно-правових норм, котрі б дозволили надійно запобігти нелегальній міграції шляхом узгодження підходів усіх держав до модернізації та оптимізації засобів подолання цього загрозливого явища. Сьогодні територія України є місцем «відстою» іноземців, тобто іноземці прибувають в Україну на деякий термін з метою туризму, навчання, працевлаштування, як правило, незаконно залишаються в Україні протягом 10 місяців і більше, а в подальшому нелегально перетинають західні кордони країни з метою виїзду на постійне місце проживання та працевлаштування до країн Євросоюзу [24].

Науковий дискурс проблеми протидії нелегальній міграції представлений у трьох вимірах: міжнародному (універсальному, світовому), європейському та національному. Міжнародно-правові механізми, роль яких у системі протидії нелегальній міграції постійно зростає, модернізуються, уніфікуються, а також набувають глобальності – відповідно до тенденцій еволюції даного явища.

При здійсненні наукового аналізу проблеми нелегальної міграції існують певні труднощі у зв'язку із тим, що дане явище вивчається найчастіше без відокремлення від загальних міграційних процесів. Лише протягом останнього десятиріччя почали з'являтися наукові дослідження, котрі спеціально присвячуються проблемам нелегальної міграції.

Автори навчального посібника «Кримінологія. Спеціальний курс лекцій зі схемами (Загальна та особлива частини)» Джу́жа О.М., Моїсеєв Є.М., Васи́левич В.В. [12] надали власну класифікацію основних причин нелегальної міграції, зокрема:

1) політичні:

– незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону України;

– потенційна можливість втручання у внутрішні справи України в прикордонних районах з боку інших держав;

– наявність сепаратистських тенденцій в окремих прикордонних районах;

– відсутність ефективних механізмів забезпечення законності, правопорядку, боротьби зі злочинністю, особливо її організованими формами та тероризмом;

– політичне переслідування, конфлікт або війна;

2) економічні:

– низький рівень заробітку та життя суспільства;

– уперечності між існуючим виробництвом та потребами населення;

– невирішеність проблеми ресурсної, фінансової і технологічної залежності національної економіки від інших країн;

– неконтрольований вплив за межі України матеріальних і фінансових ресурсів;

– розкрадання національних багатств на державному кордоні України та у виключній (морській) економічній зоні, активізація контрабандної діяльності, неконтрольоване вивезення капіталу і стратегічно важливих сировинних ресурсів і товарів;

– транскордонні аварії, катастрофи і стихійні лиха;

– можливість поширення з суміжних держав епідемій (епізоотій), небезпечних хвороб людей і тварин;

3) психологічні: суб'єктивний фактор, тобто дефекти свідомості визначаються головним компонентом у комплексі причин та умов правопорушень, а іноді її єдиною причиною [12].

Особа, яка вирішила здійснити переміщення незаконним шляхом, робить дуже рішучий крок у житті. Людина усвідомлює, що на неї чекають великі труднощі й негаразди, але спокуса кращого життя, вирішення багатьох життєвих проблем змушують її не замислюватися над своїми діями, які є грубим порушенням законодавства тієї країни, до якої вони потрапляють незаконним шляхом [22];

4) соціологічні – аналіз закономірностей виникнення та поширення злочинності на державному кордоні свідчить, що на цей процес значно впливають:

- стать, вік, професія, рівень освіти, національність правопорушника;
- пора року;
- ціни на найбільш споживчі товари;
- саме суспільство, у якому зростає правопорушник;
- неоднорідність і мінливість нормативно-ціннісної системи суспільства;
- соціальна нерівність суспільства;
- соціальна оцінка дії, яку суспільство визначає як протиправну;
- низький рівень життя та соціальної захищеності значних верств населення, наявність у прикордонних районах великої кількості громадян працездатного віку, не зайнятих у суспільно корисній діяльності, які є потенційною базою пособництва в протиправній діяльності на кордоні;

5) правові:

- недосконала нормативно-правова база, що регулює питання режиму державного кордону, не лише внутрішня, а й зовнішня;
- правовий нігілізм громадян, що прямують через державний кордон України;
- неконтрольовані міграційні процеси в Україні;

– нелегальне прибуття в Україну з метою службового відвідування, навчання, туризму та подальшого переправлення в країни Західної Європи.

Уряд і парламент, міжнародні та неурядові організації приділяють недостатньо уваги проблемам нелегальної міграції жінок і дітей. Будучи складовою частиною явища незаконної міграції, таємне перевезення жінок і дітей відрізняється тим, що є водночас їх експлуатацією, зловживанням і порушенням фундаментальних прав людини; збільшення спроб організаторів незаконного переправлення залучити до злочинної діяльності посадових осіб правоохоронних органів, працівників транспортних організацій; транскордонна організована злочинність і тероризм; криміналізація суспільства;

б) військові:

– потенційна можливість посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність;

– нарощування поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося;

– воєнно-політична нестабільність та конфлікти в сусідніх країнах;

– створення і функціонування незаконних збройних формувань як в Україні, так і в суміжних державах.

У державному управлінні міграційних процесів існує нелегальна міграція, яка створює передумови для правопорушень, соціальних та демографічних порушень. Саме цим викликаний підвищений інтерес науковців та правоохоронців до проблеми нелегальної міграції [16].

Аналіз тематичної наукової літератури свідчить про те, що із незначними відмінностями під міграцією слід розуміти переміщення людей між країнами, адміністративно-територіальними утвореннями; поселення, пов'язане, здебільшого, з тимчасовою або постійною зміною проживання, роботи, укладу життя.

Нелегальна міграція характеризується тим, що її суб'єкти залишають країну свого постійного проживання і опиняються на території інших держав

без офіційного дозволу. Слід відзначити, що останнім часом, термін «нелегальна міграція» почав активно використовуватися у нормативних джерелах (як національних, так і міжнародних), наукових дослідженнях, причому в різних галузях права, засобах масової інформації, на наукових заходах. Але, як видається, чіткого визначення та погодження з характерними ознаками цього явища не існує.

Виходячи із цього, ми вважаємо доцільним зупинитися саме на цьому моменті. Термін «нелегальна міграція» - загальноприйняте поняття на визначення руху людей через державні кордони з порушенням правових норм. Терміни «нелегальна міграція та «незаконна міграція» вживають як синоніми. Однак термін «незаконна міграція» найчастіше вживають в офіційних документах, тим часом як поняття «нелегальна міграція» властиве науковим дослідженням і публіцистичним текстам.

Складність вивчення такого соціального явища, як нелегальна міграція, обумовлюється відсутністю усталеного термінологічного апарату. Без систематизації та уніфікації термінології в галузі нелегальної міграції неможливо перейти до формалізації даних в світовому масштабі. У роботах різних вчених можна знайти не тільки різне позначення нелегальної імміграції, а й різне розуміння самої суті цього явища.

В офіційній термінології ООН замість терміна «нелегальна міграція» переважно вживають термін «неврегульована міграція», а замість терміна «нелегальний мігрант» «неврегульований» або «мігрант або іноземець без належних документів» [78, с. 33]. Ці поняття відображають так званий гуманістичний підхід до явища нелегальної міграції, що базується на парадигмі прав людини. У його основі лежить принцип індивідуальної свободи, свободи переміщення, свободи вибору місця проживання.

Так, для позначення мігрантів, які в'їжджають в країну незаконно або нелегально, порушують встановлені терміни перебування або перебувають в країні без виду на проживання, порушують інші встановлені для них міграційні правила, і відповідного виду міграції в сучасній науковій

літературі використовується цілий ряд термінів: «недокументована», «незаконна», «нелегальна», «невирішена», «неврегульована», «підпільна» (англ. «clandestine»), «напівлегальна» міграція та ін.

При цьому одні вчені розглядають ці терміни як синоніми, тоді як інші вважають їх принципово різними. Останнім часом в зарубіжній літературі віддається перевагу терміну «irregular migration» («мігранти з неврегульованим статусом»), використання терміна «illegal migration» («нелегальна міграція») може використовуватись для означення контрабанди та незаконного транзиту мігрантів. Незважаючи на таке розмаїття, слід відмітити рівень опрацювання дефініцій в англomовній літературі, в той час як у вітчизняному науковому дискурсі часто відсутні адекватні аналоги.

Одним з перших міжнародних документів, в якому розглядаються проблеми нелегальної трудової міграції, була Конвенція Міжнародної організації праці № 143 «Про зловживання в галузі міграції і про забезпечення трудящим-мігрантам рівності, можливості і звернення» [35]. У цьому документі вказується, що нелегальність може бути пов'язана з різними аспектами: в'їздом, транзитом або перебуванням в країні, способом зайнятості, що «..кожний член Організації вживає всіх необхідних і відповідних заходів ... проти організаторів незаконного або таємного пересування мігрантів, які шукають роботу ... а також проти тих, хто наймає працівників, що іммігрували на незаконних умовах...» [35].

На міжнародній конференції з народонаселення та розвитку під егідою ООН (1994 г.) було запропоновано використовувати відносно осіб, які не задовольняють встановленим владою приймаючої країни вимогам щодо в'їзду, перебування або економічної діяльності, термін «особи без документів». З огляду на те, що даний термін також не був повним, на Міжнародному симпозіумі з міграції в Бангкоку в 1999 р. було запропоновано використовувати термін «особи з неврегульованим статусом».

У підготовленому в 2011 р Міжнародною організацією з міграції Довіднику по термінології в галузі міграції наводяться наступні визначення [33]:

Недокументовані трудящі-мігранти (трудящі-мігранти, які перебувають з порушенням законодавства; трудящі-мігранти без документів) – трудящі-мігранти або члени їх сімей, яким не дозволено в'їзд, перебування або робота в країні.

Нерегулярна міграція (незаконна міграція, нелегальна міграція) – пересування, що відбувається поза регулюючих норм країни відправлення, транзитної і приймаючої країн.

Нерегулярний мігрант – особа, яка внаслідок незаконного в'їзду або закінчення терміну дії його (її) візи не має законного статусу в транзитній або приймаючій країні [33].

Узагальнюючи вищевикладене, зазначимо, що, на наш погляд, найбільш повними і точними визначеннями видаються такі. Нелегальна (нерегулярна) міграція – це територіальні (просторові) переміщення людей через адміністративні кордони, супроводжувані порушенням правил виїзду країни вибуття, правил в'їзду і / або перебування (проживання) в країні прибуття, правил транзитного перевезення через треті країни або правил здійснення трудової діяльності в країні прибуття.

Нелегальні (нерегулярні) мігранти - це мігранти, які порушили правила в'їзду, виїзду, перебування або транзитного проїзду через територію цієї держави, а також правила здійснення трудової діяльності в даній державі.

На відміну від міжнародного права в національних законодавствах і нормативних актах ЄС переважає поняття «незаконна або нелегальна міграція», яке відображає пріоритетність інтересів держави, що заходять у конфлікт інтересів з базовим правом людини на свободу пересування. Однак головне: явище, яке визначається всіма переліченими поняттями, одне й те саме.

Згідно з визначенням Міжнародної організації з міграції нерегульована міграція – це рух осіб, що відбувається з порушенням норм країн виїзду, транзиту та призначення. З перспективи країн призначення, це незаконний в'їзд, перебування або працевлаштування в країні, який означає, що мігрант не має права або належних документів, яких вимагає імміграційне законодавство країни для в'їзду, проживання або роботи. З перспективи країн походження, це означає, особа перетинає міжнародний кордон без дійсного паспорта чи проїзного документа або не відповідає адміністративним вимогам для виїзду з країни [57, с. 301].

В документах Європейського Союзу найчастіше вживається поняття «нелегальна міграція». Це поняття визначає нелегальний в'їзд або перебування в країнах-членах. По-перше, нелегальна міграція існує в разі незаконного перетину кордону, перетину кордону з фальшивими або підробленими документами. По-друге, у разі законного в'їзду в країну та перебування після закінчення терміну дії дозволу на перебування, по-третє, законне перебування стає нелегальним, коли особа працевлаштовується або займається господарською та іншою діяльністю, не дозволеною в'їзною візою [45, с. 22].

Відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «нелегальний мігрант – іноземець або особа без громадянства, які перетнули державний кордон поза пунктами пропуску або в пунктах пропуску, але з уникненням прикордонного контролю і невідкладно не звернулися із заявою про надання статусу біженця чи отримання притулку в Україні, а також іноземець або особа без громадянства, які законно прибули в Україну, але після закінчення визначеного їм терміну перебування втратили підстави для подальшого перебування та ухиляються від виїзду з України» [56].

В той же час слід зазначити, що нелегальне переправлення мігрантів є лише частиною більш загального процесу нелегальної міграції, і тому було б корисним розрізняти дії, що набирають форми організованого нелегального

переправлення мігрантів, та більш прості засоби нелегального в'їзду, якому сприяють різні окремі випадкові особи [65, с. 22-28].

Нелегальна міграція включає ряд характерних рис, які у міжнародних документах визначаються так:

1. Наявність посередника, контрабандиста, який організовує перетин кордону, але не надає такого широкого кола послуг, як торговці людьми. У деяких окремих випадках нелегальне перетинання відбувається самотійно.

2. Мігрант може повністю уникнути контактів із владою під час перетинання кордону, надати фальшиві чи справжні документи чи повідомити неправдиві відомості про свої наміри. Існує окрема категорія, так званих, «напівлегальних мігрантів», які прибувають у країну легально, а вже там залишаються на нелегальному положенні.

3. Переміщення людей відбувається цілком добровільно.

4. Прибуток отримується із тих коштів, які нелегальний мігрант сплачує контрабандисту. Боргова кабала майже не практикується. Якщо ж вона виникає, з'являються грошові вимоги до нелегального мігранта, які, у свою чергу, можуть перетворитися в експлуатацію останнього.

5. Контрабанді людей не завжди притаманний прямий взаємозв'язок з іншими формами організованої злочинності, тим часом як у торгівлі людьми цей взаємозв'язок не підлягає сумніву. [7, с. 11-12]

Такі дослідники, як Р. Вольвенд, І.М. Прибиткова, Ю.І. Римаренко, пропонують певні ознаки, при наявності яких, переміщення мігрантів є нелегальним:

- залучення посередника-особи, що займається нелегальним переправленням мігрантів;
- надійне укриття у пунктах пропуску;
- перетинання кордону із супроводом;
- влаштування на роботу в країні призначення;
- гроші переходять до інших рук;
- в'їзд або перебування є незаконним;

– переміщення є добровільним [32, с. 106].

Звернемося тепер до міжнародної правової бази із тим, щоб виявити сутність існуючих основних визначень «нелегальної міграції». Згідно зі ст. 3 Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів сушею, повітрям та морем, який доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 рік, «незаконне ввезення мігрантів – це забезпечення, з метою отримання, прямо чи не прямо, будь-якої фінансової або іншої матеріальної користі, незаконного в'їзду до будь-якої держави будь-якої особи, яка не її громадянином або не мешкає постійно на її території. Незаконний в'їзд – це перетинання кордону без дотримання необхідних вимог для законного в'їзду до приймаючої країни» [19].

У свою чергу, у рекомендаціях Конференції міністрів із питань запобігання нелегальній міграції у рамках Будапештського процесу (14–15 жовтня 1997 р.) діяльність по нелегальному переправлянню мігрантів охоплює: порушення правових міграційних інститутів; нелегальний перетин кордону; нелегальний в'їзд та проживання в країні; використання недозволених транспортних засобів; виготовлення та використання фальшивих документів чи порушення у використанні справжніх документів; надання допомоги та коштів для звернення з фальшивими документами до органів влади; організація перевезення, забезпечення місць притулку та нелегальної роботи.

Виходячи з цього, було рекомендовано розуміння поняття «нелегального переправлення мігрантів» як діяльності, спрямованої на навмисне сприяння іноземцям у перетині кордону або проживанні на території держави на умовах, що суперечать правилам та умовам, прийнятим у цій державі. Особливо цікавими є ознаки, які Конференція трактує як обтяжуючі у процесі перевезення нелегальних мігрантів. До них відносять: 1) переміщення іноземців з метою фінансової винагороди та/або в організований спосіб; 2) підробка документів; 3) експлуатація у формі

проституції або в інших формах; 4) спонукання нелегальних мігрантів до нелегальної діяльності та відмивання грошей [21, с. 35-48].

Враховуючи основні аспекти та ознаки вищезазначених формулювань, вважаємо за доцільне запропонувати власний альтернативний варіант поняття «нелегальної міграції».

На наш погляд, під нелегальною міграцією слід розуміти переміщення через державний кордон України осіб, що не є її громадянами або не мешкають постійно на її території, без дотримання ними вимог для законного в'їзду, а також перебування таких осіб на території країни без офіційного дозволу або з порушенням правил перебування.

Ознаками нелегальної міграції для України є: перебування іноземця та особи без громадянства на території України з порушенням законодавства; метою перебування є незаконне проживання, працевлаштування, або здійснення незареєстрованої підприємницької діяльності на території України, або незаконне переміщення її територією з метою незаконного в'їзду до іншої країни; може мати організований характер.

На підставі аналізу ознак нелегальної міграції визначено поняття нелегального мігранта як іноземця або особи без громадянства, що у будь-який спосіб незаконно перетнув державний кордон, або ж законно прибув в Україну, але після закінчення визначеного строку перебування втратив підстави для подальшого перебування та ухиляється від виїзду з України, або який самовільно змінив свій статус під час перебування в Україні.

Зазначимо, що на сьогоднішній день сталого визначення ані «незаконного переміщення людей», ані «нелегальної міграції» в сучасному міжнародному праві не існує. Тому потреба у розробленні конкретних універсальних формулювань ключових термінів із урахуванням усіх існуючих концептуальних та законодавчих розробок зростає кожного дня.

Тепер охарактеризуємо сутність та основні елементи діяльності державне управління у сфері протидії нелегальній міграції.

Так, у широкому розумінні державне управління у сфері протидії нелегальній міграції – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність органів державної влади у сфері соціального управління, яка, не переслідуючи спеціальної мети, сприяє зменшенню можливостей для проявів нелегальної міграції, зокрема шляхом забезпечення верховенства права, реалізації інших принципів права, розвитку демократичного суспільства та утвердження правової держави.

У вузькому розумінні державне управління у сфері протидії нелегальній міграції це система правових та організаційних заходів, здійснюваних уповноваженими органами державної влади з метою впливу на суспільні відносини у сфері міграції, попередження, виявлення, припинення порушень міграційного законодавства, притягнення винних осіб до відповідальності, виявлення і усунення причин та умов, що сприяють нелегальній міграції.

Як будь-який інший вид діяльності в сфері соціального управління протидія нелегальній міграції потребує відповідної координації та здійснення за нею контролю з боку держави та суспільства. Крім того, ефективна протидія нелегальній міграції можлива за умови створення та реалізації належної системи забезпечення цієї діяльності. Система забезпечення протидії нелегальній міграції – це комплекс узгоджених і взаємопов'язаних заходів кадрового, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, просвітницького, матеріально-технічного та іншого характеру, спрямованих на належне забезпечення практичної реалізації стратегічних завдань у сфері протидії нелегальній міграції.

1.2. Зарубіжний досвід державного регулювання нелегальної міграції

Ряд сучасних експертів схильні визначати комплексний механізм державного управління як систему, у першу чергу, органів державної влади,

організованих певним чином для оптимального досягнення мети державного управління певним явищем чи процесом (об'єктом управління). Як зазначає Л.Л. Приходченко [46, с. 130], саме завдання, структура та функції органів державного управління формують організаційну складову комплексного механізму управління, і відповідно, саме їх аналіз дозволяє отримати достатнє уявлення про цей механізм.

Аналіз сучасних систем державного управління міграційними процесами країн ЄС дає змогу дійти висновку, що міграційні інститути в Європі мають різну спрямованість, і, відповідно, різні назви, у яких відображається специфіка побудови і функціонування механізмів державного управління міграцією. На думку П. Казьміркевича [15], країнам ЄС притаманні такі типи міграційних структур:

- сконцентровані на міграції;
- такі, що поєднують в собі функції безпосередньо управління міграцією та функції служби з набуття громадянства.

Названі два типи інституційних установ представлені на рис. 1.1.

Як видно з рис. 1.2, у деяких країнах ЄС міграційні служби працюють з більш широким колом питань, яке потребує відповідної компетенції (надання притулку, прикордонний контроль тощо). Так, спеціалізуються на питаннях міграції та надання притулку служби двох країн ЄС – Департамент з питань міграційної політики та надання притулку Чехії та Федеральне бюро з питань міграції та у справах біженців Німеччини.

Місцезнаходження міграційних служб і організаційна структура міграційної служби в європейських урядових структурах представлена, по суті, трьома типами: у складі міністерства (МВС, міністерство праці та соціальної політики), децентралізована структура (самостійна структура, підпорядкована вищому органу виконавчої влади чи міністерству юстиції); міжміністерська координація.

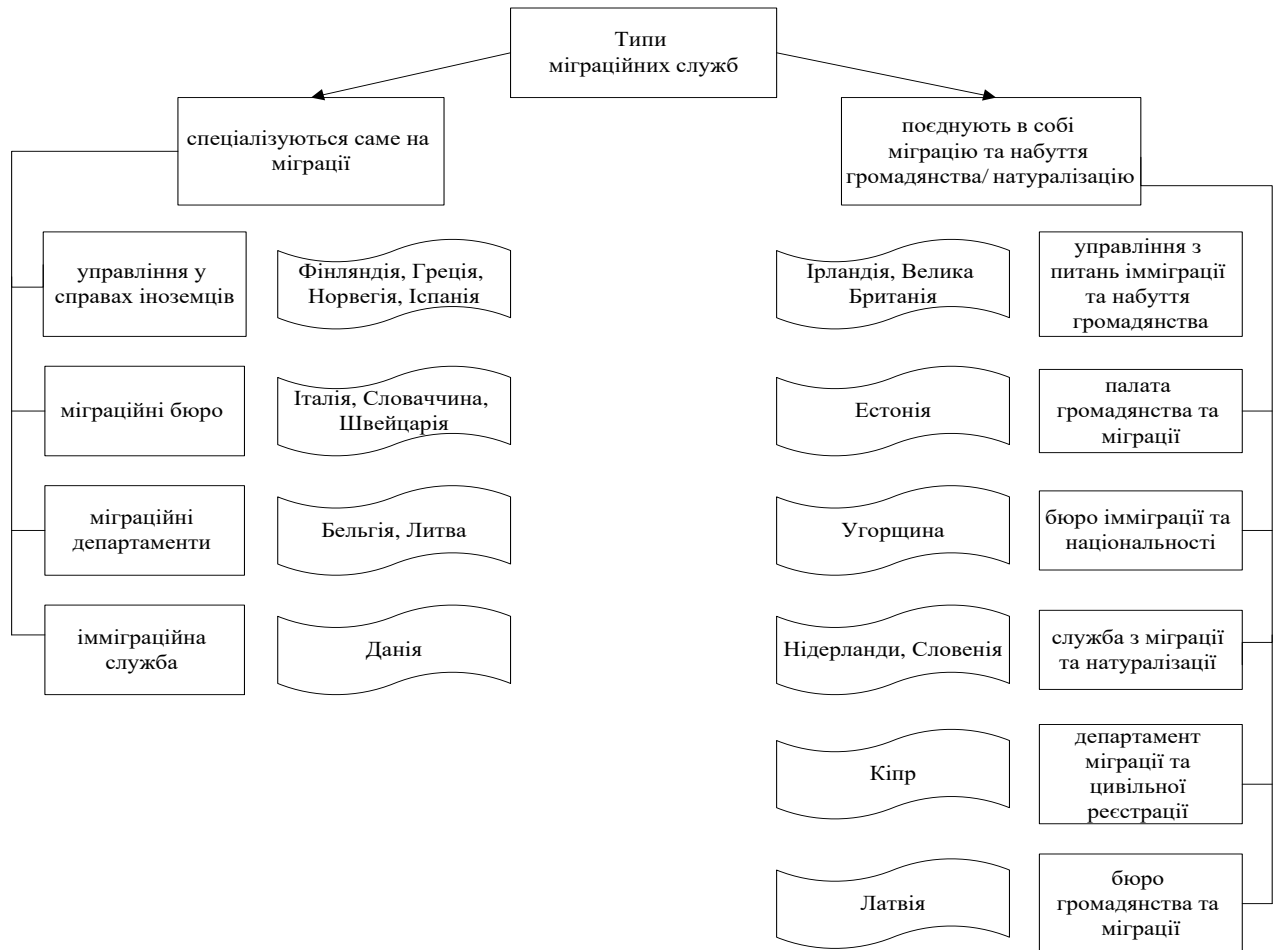


Рисунок 1.1 – Типи міграційних служб країн ЄС

Джерело: [15]

Спираючись на детальний аналіз та фактологічну базу, представлену у дослідженні П. Казьміркевича [15], нами побудовано класифікаційну схему організаційних структур міграційних служб країн Європи (рис. 1.2), аналіз якої дозволяє класифікувати основні різновиди практично діючих комплексних організаційних механізмів державного управління міграційними процесами.

Розглянемо кожну з типових схем побудови організаційного механізму державного управління міграційними процесами більш детально.

1. «Класична схема». Міграційна служба (далі – МС) України підпорядкована міністерству внутрішніх справ. Огляд європейського досвіду дозволяє дійти висновку, що навіть за даної схеми організації міграційної

служби, роль міністерств внутрішніх справ у вирішенні питань державного управління міграційними процесами суттєво відрізняється. Узагальнений опис та типові роботи міграційних служб країн ЄС виконано у дослідженні П. Казьміркевича [15], а також в останньому дослідженні експертів Седеркопінгського процесу Т. Леончикаса та К. Жибаса [25, с. 18]. На нашу думку, можна виділити три основних рольових статуси МВС при різних схемах державного управління міграцією, які представлено на рис. 1.3.

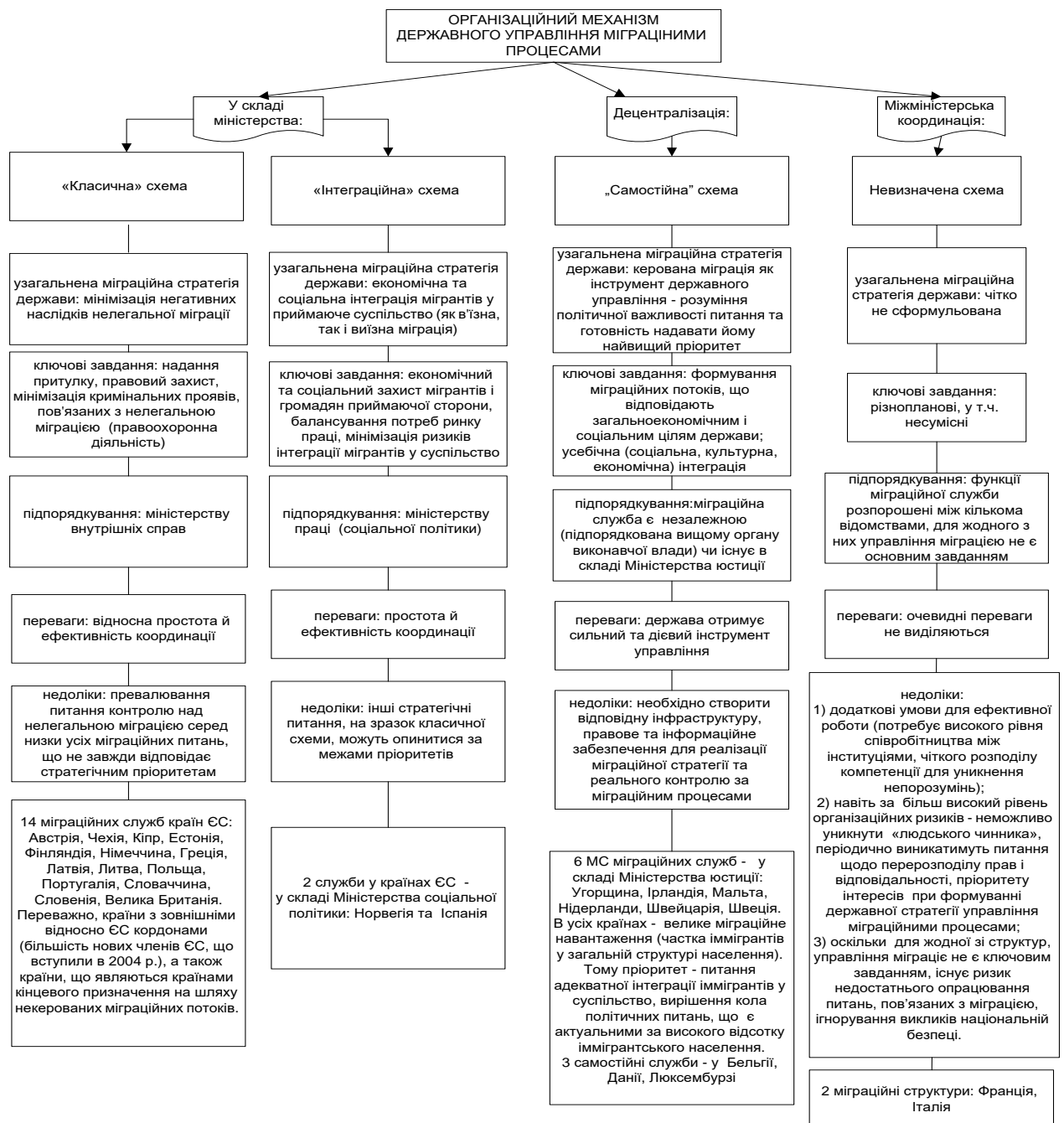


Рисунок 1.2 – Класифікація існуючих організаційних механізмів державного управління міграційними процесами країн ЄС

Джерело: [15]

2. «Інтеграційна» схема – за даної схеми побудови організаційного механізму державного управління міграцією міграційна служба підпорядкована міністерству праці (соціальної політики тощо). Така схема працює, як уже сказано вище, лише у двох країнах ЄС – Норвегії та Іспанії. Назва цієї схеми свідчить, що основним завданням міграційної служби, яке обумовлює її входження до міністерства, є спрямування на соціальну інтеграцію та найефективніше використання імміграційної складової ринку робочої сили.

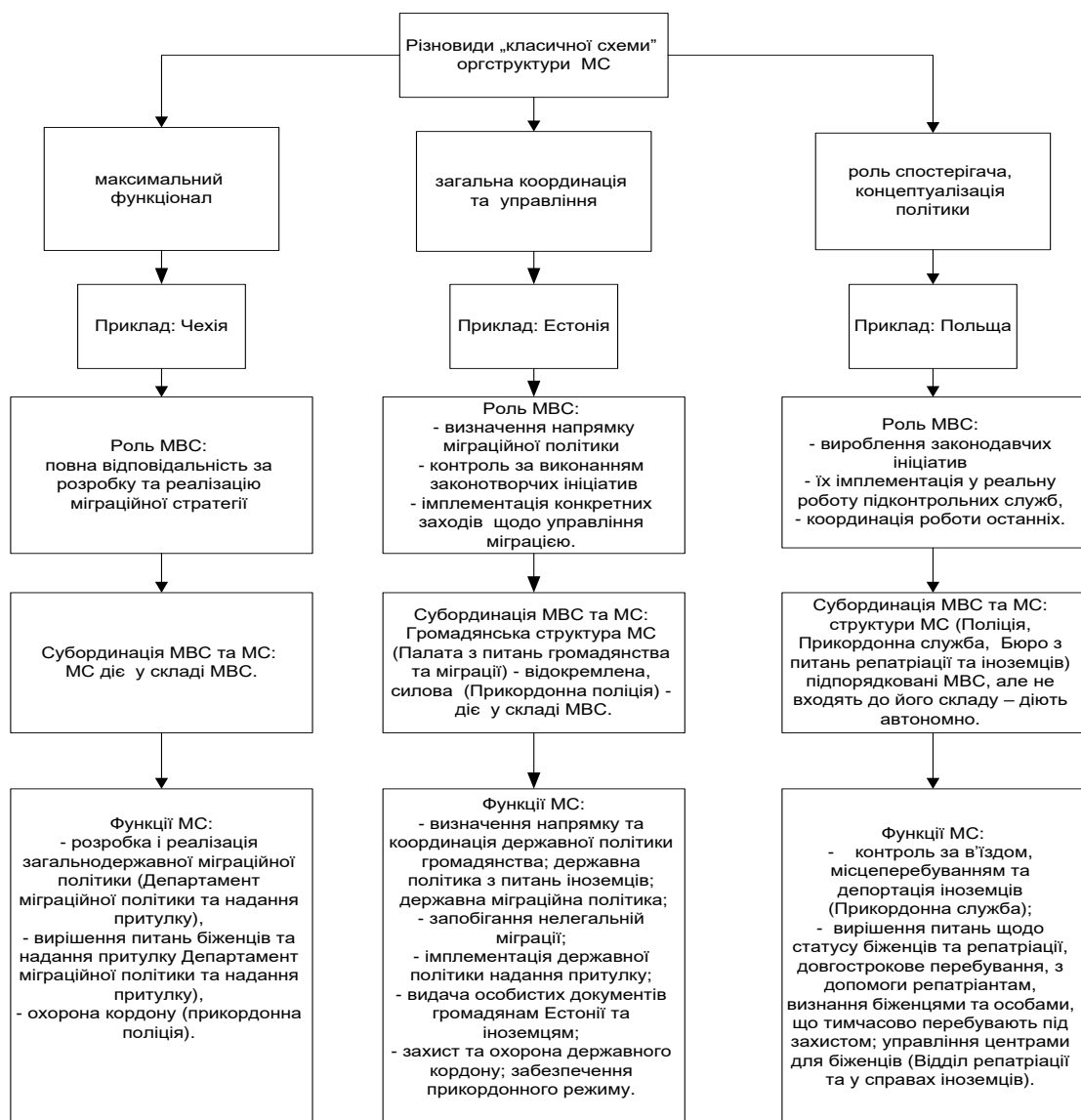


Рисунок 1.3 – Різновиди організаційної структури МС в межах «класичної схеми» організаційного механізму управління міграцією

Джерело: [25, с. 20]

Розглянемо функції міграційних служб, які працюють в межах інтеграційної схеми, більш детально.

Основними цілями і сферою відповідальності міграційної служби Норвегії є «здійснення міграційної політики і надання притулку в Норвегії настільки ефективно, коректно і продумано (з точки зору довгострокової перспективи як держави, так і окремої особистості), наскільки це можливо» [39]. Також одним з найбільш актуальних завдань МС Норвегії визнана швидка адаптація мігрантів в норвезькому суспільстві, максимально повна і природна соціальна інтеграція іноземців. Відповідно, до складу МС Норвегії входять дві структурні одиниці:

1) Директорат з питань імміграції (UDI) створений у 1988 р. з метою «реорганізації і закріплення сфери відповідальності за проведення імміграційної політики і за пов'язані з імміграцією дії» [39]. До створення UDI, відповідальність за імміграційну політику була розподілена між кількома міністерствами. Ключовою сферою відповідальності UDI є безпосередня реалізація міграційної політики, а саме: видача віз, дозволів на право проживання (перебування), дозволів на роботу; вирішення питань надання громадянства і притулку; контроль імміграції; регулювання процесу і контроль за адаптацією шукачів притулку;

2) Директорат з питань інтеграції та різноманітності (IMDi) працює з 2006 р. Він був виокремлений зі складу UDI для вирішення завдань адаптації і соціальної інтеграції мігрантів. Цілями програм адаптації є: базове навчання норвезькій мові; отримання основних знань про норвезьке суспільство; підготовка до участі на норвезькому ринку праці [39]. IMDi тісно співпрацює з муніципалітетами й іншими органами влади щодо просування різних інтеграційних програм та ініціатив через центри прийому, безпосередньо на робочих місцях, які створюються для іноземців.

Обидва директорати підпорядковуються і входять до складу Міністерства праці і соціальної політики.

Сформульована мета діяльності МС Норвегії вимагає високої швидкості реагування на мінливу ситуацію, забезпечення діяльності максимально повною і коректною інформацією. З цієї позиції Норвегія є унікальною країною: одним з основних чинників, що забезпечує ефективність норвезької системи державного управління міграцією, є високий рівень інформаційного забезпечення. Норвегія – єдина країна у світі, в якій діє централізований реєстр населення (електронна база даних, в якій фіксується будь-яка зміна місця проживання резидентами країни на термін понад 6 місяців, включаючи переїзд усередині муніципалітету, з одного муніципалітету в інший та еміграцію). Також до реєстру внесені усі особи (громадяни Норвегії та іноземці), які прибули з-за кордону на термін більше 6 місяців. Цей реєстр знаходиться у віданні Директорату з податків і зборів, копії реєстру передаються в Центральне статуправління, і звідти вони доступні усім користувачам – державним структурам.

Для доповнення реєстру UDI збирає статистику звернень іноземців і надання їм дозволів на роботу і навчання, посвідчень на проживання, статусу біженця, громадянства, віз, депортацій і передає її в центральний реєстр в режимі он-лайн. Переписи проводяться на базі реєстрів для отримання інформації, яку не можна отримати іншим шляхом. Як додаткові джерела інформації про міграцію залучаються дані вибіркового обстеження. Вони не є основним джерелом відомостей про міграцію, і також, як і переписи, слугують доповненням до реєстрів [14].

3. «Самостійна» схема. Розглянути можливості функціонування даної схеми можна на прикладі МС Ірландії.

В Ірландії з 2004 р. міграційна служба є складовою Департаменту юстиції, рівності та реформування законодавства. До цього періоду міграційна політика розроблялася і скеровувалася рядом інших установ: Міністерство юстиції відповідало за реалізацію міграційного законодавства, видачу дозволів на працевлаштування здійснювало Міністерство підприємництва, торгівлі і зайнятості, Міністерство закордонних справ

відповідало за оперативні аспекти імміграційного й візового регулювання за межами країни, здійснювало контроль за дотриманням гуманітарних прав особи при реалізації імміграційної політики [15].

У 2000 р. було утворене Національне бюро в справах імміграції (у структурі Національної поліції). Воно було уповноважене здійснювати міграційний контроль на території країни і протидіяти нелегальній міграції і організованій торгівлі людьми. У 2005 р. відбулося комплексне реформування міграційної служби – створено національну службу з питань натуралізації та міграції (Irish Naturalisation and Immigration Service - INIS). Після реформування до складу МС Ірландії входять чотири структурні одиниці: 1) служба з питань національності та імміграції; 2) Державне бюро з імміграції; 3) Агенція з адаптації та інтеграції; 4) Відділ реєстрації біженців (самостійний) [38]. Вони перебрали на себе майже весь функціонал, який був розподілений між міністерствами до 2005 р. Після визначення основних цілей міграційної стратегії Ірландія відразу відкрила свій ринок робочої сили для нових членів ЄС. Як наслідок, в останні три роки країна веде перед за кількістю іноземних працівників на душу населення [38]. Багато експертів вважають міграційну політику Ірландії дуже успішною, і реформування міграційної системи Ірландії триває.

4. Міжміністерська координація. В ЄС залишилось дві країни – Італія та Франція, в яких завдання міграційної політики розподілені між кількома структурами державного управління, причому для жодної з них управління міграційними процесами не є ключовим питанням. У Франції розбудова структур міграційної служби ще триває.

Якщо аналізувати перешкоди і переваги, які існують сьогодні в італійській та французькій системах управління міграцією, то варто виділити наступні характерні риси цих систем [15]:

1) в обох країнах основна відповідальність за управління міграційними процесами покладається на місцеві ради з питань соціальної інтеграції;

2) в обох країнах існують численні центральні міністерства та агенції, зайняті питаннями міграції, що актуалізує потребу чіткого розподілу компетенцій, і такий розподіл відбивається в організаційній структурі і закріпленні за певними одинцями відокремлених функцій з управління міграцією.

Таким чином, лише за переліком служб, залучених у процес управління міграційними потоками, можна дійти висновку, що координація роботи усіх цих структур є дуже складною, і усі ризики, що описані вище для децентралізованої міграційної служби, мають місце в роботі італійської та французької систем, відбиваються на ефективності їхньої роботи та ефективності міграційної політики зокрема.

У будь-якому випадку конкретний механізм державного управління будується, виходячи з прийнятих цілей управління міграцією та з урахуванням поточного стану об'єкта управління – міграційних процесів, до яких залучено ту чи іншу країну. Наявність розгалужених структур управління міграцією, поява структур міграційних служб, побудованих за принципом децентралізації, дозволяє дійти висновку, що міграція стала розглядатися не лише як економічний чи демографічний компенсаторний механізм, але і як питання, що потребує детального аналізу об'єкта управління, його стану, тенденцій, вибору напрямку докладання зусиль, тобто певної стратегії державного управління.

Таким чином, описаний досвід європейських країн буде використано для розробки конкретних рекомендацій з удосконалення системи державного управління процесами протидії нелегальній міграції в Україні. Та перед цим необхідно розглянути поточний стан, дослідити основні проблеми, з якими стикається українська держава під час формування механізмів державного управління у сфері протидії нелегальній міграції, а також дослідити поточний стан і тенденції розвитку міграційних процесів, які є об'єктами державного управління міграцією у нашій країні.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз міграційної ситуації в Україні

Для аналізу стану нелегальної міграції в Україні, на нашу думку, доцільним є дослідження чисельності та структури іноземних громадян, які відвідували Україну, а також іммігрували з інших країн світу. Так, згідно даних табл. У 2019 році у щорічному Індексі громадянств світу Україна піднялася на 19 рядків та показала один з найбільш вражаючих результатів зростання цінності громадянства в світі. Україна за рік піднялася з 99-го на 80-е місце, потрапивши до трійки країн з найпомітнішим зростанням цінності громадянства. У 2019 році українське громадянство отримало 36,1%, що на 6,4% вище, ніж в торішньому рейтингу. Основна причина такого зростання – введення безвізового режиму з країнами Шенгенської зони 11 червня 2019 року. Кількість країн з безвізовим в'їздом для українців за рік збільшилася з 81 до 115 країн.

Безвізовий порядок в'їзду громадян України на територію інших держав на підставі паспорта громадянина України для виїзду за кордон діє з 85 країнами. Спрощений порядок в'їзду на територію держави іншої сторони на підставі паспорта громадянина України для виїзду за кордон (візи/дозволи на в'їзд на кордоні, «електронні» візи) діє з 56 країнами. Безвізовий порядок в'їзду на територію держави іншої сторони на підставі дипломатичного/службового паспорта - 101 країна. За інформацією Держприкордонслужби, у 2013-2019 роках іноземці та особи без громадянства в'їжджали на територію України 131187054 разів (табл. 2.1).

Таблиця 2.1. Інформація про іноземців та осіб без громадянства, які в'їхали в Україну, за 2013-2019 рр.

№ з/п	Мета поїздки	Роки							Відхилення 2019 р. до 2013 р. (+/-)
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
1.	Дипломатична	19059	7622	2814	796	75	195	1577	-17482
2.	Службова	425349	239335	151226	46085	40479	33007	30952	-394397
3.	Ділова	200584	103267	13376	2556	615	195	56447	-144137
4.	Туризм	1225954	940052	488496	146804	137906	172848	38958	-1186996
5.	Приватна	19180171	16795240	18167742	9696854	11525239	1295370 2	13741 653	-5438518
6.	Навчання	59169	23813	283	1109	101	2087	4521	-54648
7.	Релігійна	76543	45800	4477	1942	5431	5501	2178	-74365
8.	Культурна та спортивний обмін	31448	20243	3509	494	17	6108	1304	-30144
9.	Імміграція (ПМЖ)	64796	40419	5088	2496	2314	3145	4027	-60769
10.	Працевлашту- вання	1016143	9102	330	786	1304	26	2640	-1013503
11.	Обслуговуючий персонал транспортних засобів	489184	395512	290816	173978	134759	134830	150012	-339172
12.	Транзит	2630609	1652618	1063105	341709	461638	266564	199843	-2430766
13.	Інша	116080	4787930	5833886	2811585	714805	56282	345385	229305
Всього		25535089	25060953	26025148	13227194	13024683	13734490	14579497	-10955592

Примітка. Складено автором на основі даних Державної міграційної служби України [34]

Динаміка кількості в'їздів іноземців та осіб без громадянства на територію України у 2013-2015 рр. характеризувалася стабільним зростанням, зокрема у 2014 р. – на 2,1 % порівняно з 2013 р. та у 2015 р. – на 3,8 % порівняно з 2014 р. Втім, у 2016 р. відбувся різкий спад таких в'їздів, а саме до 50,8% відносно показника 2014 р. А у 2016-2019 роках іноземці в'їжджали до України удвічі разів менше ніж у 2015 році. Основною причиною такого є напружена ситуація в Україні, в тому числі проведення антитерористичної операції. Зокрема, за звітний період чисельність бажаючих відвідати Україну зменшилась на 10,9 млн. осіб або майже на 43%, в т.ч. чисельність бажаючих іммігрувати в Україну на постійне місце проживання зменшилась в 16 раз, а з метою працевлаштування Україну відвідало в 385 раз менше осіб порівняно із 2013 р.

Проте, детальний аналіз інформації Держприкордонслужби шляхом її порівняння з даними Держстату свідчить про небажання іноземців, що

в'їжджають на територію України, декларувати справжню мету такої поїздки. Так, згідно з даними статистичного бюлетеня «Основні показники діяльності ВНЗ України на початок 2012/2013-2018/2019 навчальних років» кількість іноземних студентів, які навчаються у ВНЗ I-IV ступенів, значно відрізнялася від кількості в'їздів на територію України з метою навчання.

У 2019 р. на обліку в органах міграційної служби перебувало 353352 іноземців та ОБГ, з яких 88 620 тимчасово проживали в Україні.

З кожним роком закордонними дипломатичними установами України збільшується кількість виданих віз, незважаючи на те, що з кожним роком збільшується кількість країн і територій світу, громадяни яких мають право безвізового відвідування території України. Протягом 2019 року закордонними дипломатичними та консульськими установами України було оформлено 84701 віз для в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства. Серед них 1009 транзитних віз типу "В", 55078 короткострокових віз типу "С", 30348 довгострокових віз типу "Д".

За період з 2012 по 2016 роки кількість віз, оформлених у 2016 році для в'їзду в Україну, була найнижчою і скоротилася до 45,1% відносно показника попереднього року. Така незначна кількість віз пояснюється тим, що з основними країнами походження іноземців, які відвідують Україну, діє безвізовий режим. Однак у 2019 році дипломатичними представництвами України за кордоном було оформлено 84,7 тис. віз для в'їзду на територію України, що майже вдвічі більше за показник 2016 року. Разом з тим, у 2019 році дипломатичними представництвами та консульськими установами України відмовлено в оформленні віз 6603 іноземному громадянину та особі без громадянства, що у порівнянні з показником 2016 року майже втричі більше. Зростання кількості відмов у оформленні віз пов'язана з відмовами громадянам країн Північної Африки та Близького Сходу. Наприклад у 2019 році ЗДУ відмовлено у оформленні віз громадянам Єгипту – 665, Іраку – 547, Нігерії – 943, Ірану – 499, Пакистану – 864, незважаючи на те, що з деякими країнами (Єгипет, Іран) діє безвізовий режим.

Доволі значною групою іноземців, які проживають в Україні, є трудові мігранти. Відповідно до законодавства, працевлаштування громадян інших держав, якщо вони не є постійними мешканцями України, можливе лише на підставі дозволу, який роботодавець повинен отримати від Держзайнятості, довівши, що знайти відповідного фахівця на національному ринку праці неможливо. Дозвіл видається строком на один рік і може бути продовжений.

Проте, впродовж 2013-2016 років дана група іноземців, що перебувають в Україні, постійно зменшувалась від 13415 осіб у 2013 р. до 9020 осіб – у 2017 році (табл. 2.2). Однак у 2018 році, та особливо у 2019 році, кількість іноземців та осіб без громадянства, які тимчасово працювали в Україні за наявності дозволу на працевлаштування почала стрімко зростати.

Як видно із наведених вище даних, найбільша кількість іноземних трудових мігрантів в Україні є громадянами країн-сусідів – Туреччини, Росії та Білорусь. Їх питома вага в загальній чисельності на кінець 2019 р. складала відповідно 17,2%, 13% та 5,4%. За досліджуваний період чисельність громадян Росії та Туреччини, які тимчасово працювали в Україні неухильно знижується (хоча за останні п'ять років чисельність громадян з Туреччини та Польщі навпаки збільшується). Абсолютний приріст щодо працевлаштування в Україні демонструють також громадяни Китаю (на 178 особи більше рівня 2013 р.), Азербайджану (на 199 осіб), Білорусь (на 155 осіб), Індії (на 62 особи більше), США (на 93 особи більше), Таїланд (на 81 особу більше) та Великобританії (на 57 осіб більше).

За видами економічної діяльності найбільш затребуваною іноземною робочою силою у 2019 році були оптова та роздрібна торгівля (22,9%), переробна промисловість (14,8%). Стрімкими темпами зростає чисельність іноземців, які приїжджають в Україну для роботи в сфері інформація та телекомунікації: із 2,8% усіх легально працюючих у 2016 році до 10,9% усіх легально працюючих в 2019 році.

Таблиця 2.2. Чисельність іноземців та осіб без громадянства за окремими країнами походження, які тимчасово працювали в Україні у 2013-2019 рр.

№ з/п	Країна походження	Роки														Відхилення 2019 р. до 2013 р.	
		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		осіб	у % до під-сумку
		осіб	у % до під-сумку	осіб	у % до під-сумку	осіб	у % до під-сумку	осіб	у % до під-сумку	осіб	у % до під-сумку	осіб	у % до під-сумку				
1.	Туреччина	2531	18,87	2040	15,99	2369	20,33	1681	18,40	1021	11,32	1379	14,0	2136	17,2	-395	-1,67
2.	Росія	1962	14,63	1946	15,25	1798	15,43	1608	17,60	1699	18,84	1 681	17,1	1 608	13,0	-354	-1,63
3.	Польща	657	4,90	640	5,02	651	5,59	527	5,77	493	5,47	496	5,0	554	4,5	-103	-0,4
4.	Білорусь	508	3,79	571	4,47	504	4,32	405	4,43	450	4,99	516	5,2	666	5,4	158	1,61
5.	Німеччина	553	4,12	477	3,74	414	3,55	364	3,98	369	4,09	338	3,4	353	2,8	-200	-1,32
6.	Франція	334	2,49	345	2,70	336	2,88	322	3,52	333	3,69	286	2,9	333	2,7	-1	0,21
7.	Азербайджан	453	3,38	495	3,88	347	2,98	289	3,16	331	3,67	489	5,0	647	5,2	194	1,82
8.	Великобританія	221	1,65	268	2,10	269	2,31	250	2,74	228	2,53	234	2,4	278	2,2	57	0,55
9.	Італія	289	2,15	374	2,93	297	2,55	244	2,67	255	2,83	252	2,6	271	2,2	-18	0,05
10.	Таїланд	189	1,41	236	1,85	261	2,24	232	2,54	221	2,45	224	2,3	270	2,2	81	0,79
11.	Китай	333	2,48	331	2,59	252	2,16	231	2,53	325	3,60	359	3,6	511	4,1	178	1,62
12.	Молдова	312	2,33	314	2,46	236	2,02	217	2,38	241	2,67	254	2,6	293	2,4	-19	0,07
13.	США	279	2,08	267	2,09	227	1,95	187	2,05	216	2,39	268	2,7	372	3,0	93	0,92
14.	Індія	188	1,40	196	1,54	166	1,42	185	2,02	245	2,72	214	2,2	250	2,0	62	0,6
15.	Грузія	200	1,49	203	1,59	154	1,32	129	1,41	196	2,17	287	2,9	311	2,5	111	1,01
16.	Узбекистан	446	3,32	459	3,60	338	2,90	119	1,30	126	1,40	135	1,4	158	1,3	-288	-2,02
17.	Угорщина	128	0,95	168	1,32	169	1,45	108	1,18	111	1,23	92	0,9	117	0,9	-11	-0,05
18.	Австрія	1151	8,58	145	1,14	135	1,16	107	1,17	89	0,99	74	0,8	76	0,6	-1075	-7,98
19.	Болгарія	175	1,30	134	1,05	107	0,92	82	0,90	79	0,88	101	1,0	89	0,7	-86	-0,6
20.	Інші країни	2139	15,94	2676	20,97	2155	18,49	1633	17,87	1811	20,08	2164	21,99	3116	25,11	977	9,17
Всього		13415	100,00	12760	100,0	11655	100,00	9136	100,00	9020	100	9843	100	12409	100	1006	-

Примітка. Складено автором на основі даних Державної міграційної служби України [34]

Аналогічні темпи росту спостерігаються в сфері діяльності у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування: із 0,8% у 2016 році до 6,3% у 2019 році. (табл. 2.3).

Таблиця 2.3. Чисельність іноземців та осіб без громадянства, які тимчасово працювали в Україні, станом на кінець 2013-2019 рр., за видами економічної діяльності

(осіб на кінець року)

Види економічної діяльності	Роки							Відхилення 2019 р. до 2013 р. (+/-)
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Усього,	13415	12760	11655	9136	9020	9843	12409	-1006
у тому числі за видами економічної діяльності:								
– сільське господарство, мисливство, лісове господарство	2,0	2,3	2,0	2,6	3,7	3,9	3,6	1,6
– добувна промисловість	1,0	1,4	1,6	1,5	1,7	1,5	2,8	1,8
– переробна промисловість	9,3	9,9	9,6	12,2	16,7	16	14,8	5,5
– виробництво та розподілення електроенергії, газу та води	0,1	0,2	0,2	0,2	0,5	0,3	0,2	0,1
– будівництво	12,1	10,3	13,9	5,1	8,3	8	8,9	-3,2
– торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	13,4	12,7	11,8	11,5	23,1	24,4	22,9	9,5
– діяльність транспорту та зв'язку	1,8	1,7	2,2	2,1	2,4	2,5	2,2	0,4
– діяльність готелів та ресторанів	1,9	2,1	2,2	1,7	3,5	3,5	3,5	1,6
– фінансова та страхова діяльність	2,9	2,4	2,2	2,1	3,5	2,8	2,1	-0,8
– операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям	8,0	5,9	4,8	4,8	1,7	1,8	1,7	-6,3
– освіта	1,5	2,3	1,9	2,1	3,5	3,8	3,9	2,4
– охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	0,7	0,8	0,6	0,6	1,8	1,8	1,6	0,9
– надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	5,3	6,4	2,1	1,1	5,9	1,2	2,2	-3,1

Примітка. Складено автором на основі даних Державної міграційної служби України [34]

За видами робочих місць іноземної робочої сили: іноземці та особи без громадянства, які працюють в Україні, займають висококваліфіковані посади, у той час як місця, що не потребують певної професії чи кваліфікації, є поодинокими.

Імміграційні відносини є важливою складовою міграційних процесів. Прийняття 7 червня 2001 року Закону України «Про імміграцію» вперше дозволило законодавчо врегулювати умови і порядок імміграції в Україну, що стало значним внеском у формування міграційного законодавства. Отже, імміграція – це прибуття в Україну чи залишення в Україні у встановленому порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання. З прийняттям Закону України «Про імміграцію» простежується стабільна тенденція до збільшення кількості іммігрантів та осіб, які бажають отримати дозвіл на імміграцію в Україну.

Динаміка чисельності мігрантів, які проживали на території України протягом 2003-2019 рр. наведено на рис. 2.1.

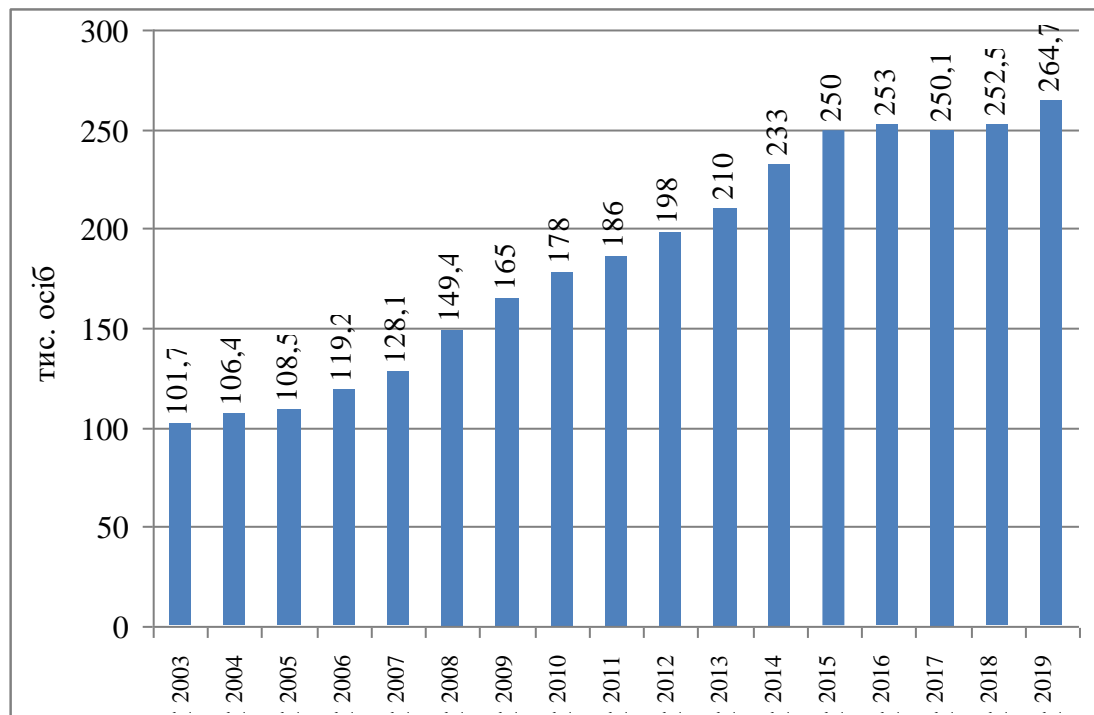


Рисунок 2.1 – Динаміка чисельності мігрантів, які проживали на території України протягом 2003-2019 рр.

Примітка. Складено автором на основі даних Державної міграційної служби України [34]

Отже, станом на кінець 2019 р. в Україні постійно проживає близько 264,7 тис. осіб (без урахування Автономної Республіки Крим та м. Севастополя) осіб з більше ніж зі 250 країн світу, що становить 0,62 % від всього населення України. За міжнародними стандартами критична питома вага іммігрантів по відношенню до всього населення може бути на рівні 10% та більше.

Найбільша кількість іммігрантів є громадянами країн колишнього Радянського Союзу, які зберегли сталі родинні та територіальні стосунки з громадянами України (більше 80% іммігрантів). Структура мігрантів за країнами походження зображено на рис. 2.2.

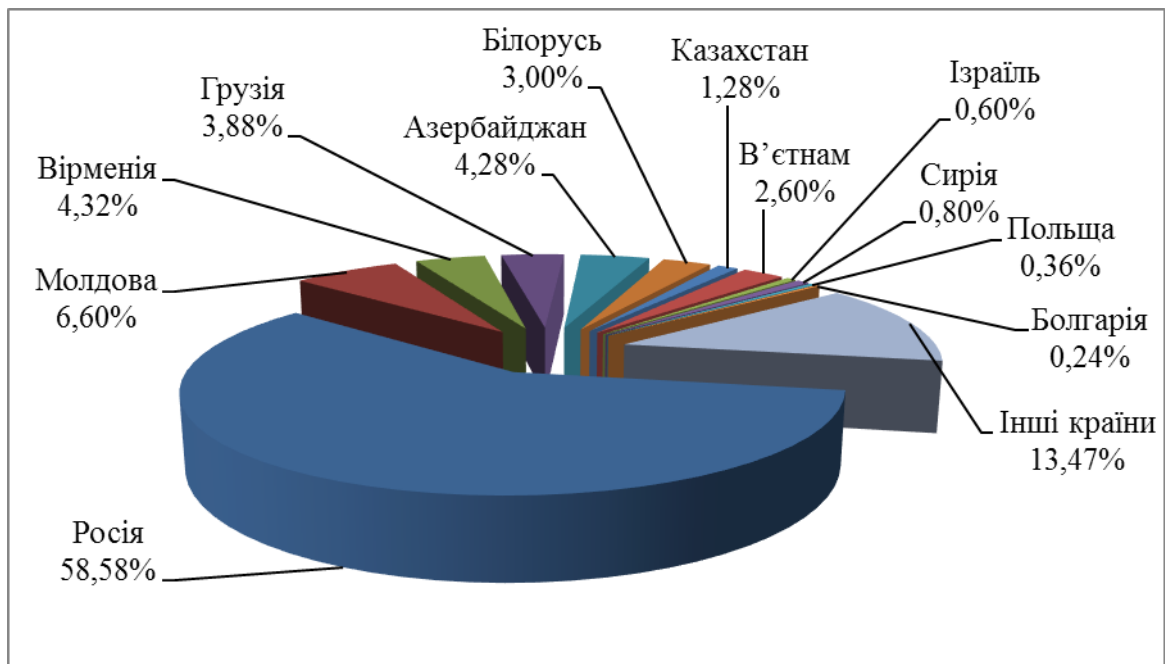


Рисунок 2.2 – Структура мігрантів за країнами походження у 2019 р.

Примітка. Складено автором на основі даних Державної міграційної служби України [34]

Зокрема, в Україні постійно проживають громадяни: Росії – 146,5 тис. осіб (58,6% усіх іммігрантів); Молдови – 16,5 тис. осіб (6,6%); Вірменії – 10,8 тис. осіб (4,3%); Грузії – 9,7 тис. осіб (3,8 %); Азербайджану – 10,7 тис. осіб (4,3%); Білорусі – 7,5 тис. осіб (3%); Казахстану – 3,2 тис. осіб (1,3%). Крім того, в Україні найбільше постійно проживають громадяни таких країн:

В'єтнаму – 6460 осіб, Ізраїлю – 1468, Сирії – 2033, Польщі – 928, Болгарії – 622 особи тощо.

Щорічно іноземцям та особам без громадянства видається близько 20-25 тис. дозволів на імміграцію. Зокрема, у 2013 було видано 22,9 тис., у 2014 – 22,1 тис., у 2015 – 16,7 тис., у 2016 – 20,2 тис., у 2017 – 16,7 тис. , у 2018 – 15,1 тис., у 2019 році – 15,2 тис. дозволів. Що стосується підстав імміграції, то найбільше в Україні проживає іммігрантів, які отримали дозвіл на підставі своїх родинних зв'язків з громадянами України (більше 155 тис. осіб, що становить 60 % від усіх іммігрантів).

Тепер проаналізуємо динаміку нелегальної міграції в Україні на фоні аналізу міграційної ситуації в цілому. Міграційна ситуація в Україні на кінець 2017 р. обумовлювалася загостренням соціально-політичної обстановки в ряді країн Близького Сходу, Азії і Північної Африки. Локальні збройні конфлікти та війни відбуваються майже у 66 країнах світу та окремих регіонах, у тому числі: в Африці – 28, в Азії – 16, в Європі – 9, у Південній Америці – 4, у Північній Америці – 1 та на Близькому Сході – 8. До переліку країн з високим рівнем небезпеки потрапили також Афганістан, Пакистан, Ірак, Сирія, кілька африканських країн і Росія. Ескалація конфліктів в цих країнах призвела до суттєвого зростання кількості нелегальних мігрантів до країн ЄС. Так, протягом 2017 р. до країн Євросоюзу прибуло понад 1,5 млн. мігрантів з країн Близького Сходу і Північної Африки.

Згідно з даними Євростату основними країнами призначення нелегальних мігрантів залишаються Німеччина (для громадян Сирії, Афганістану і Косово), Італія (для громадян Нігерії, Гамбії і Пакистану), Франція (для громадян Косово, ДР Конго і Судану), Фінляндія (для громадян Сомалі, Іраку і Албанії), Великобританія (для громадян Еритреї, Пакистану і Росії). Ситуація на східному кордоні ЄС Європейськими інституціями та прикордонними відомствами упродовж останніх років розглядається як стабільна та контрольована.

У 2019 році міграційна ситуація в Україні, обумовлювалася збереженням напруженої соціально-політичної обстановки в ряді країн Близького Сходу, Азії та Африки. Статистичні спостереження свідчать, що загальна ситуація, пов'язана з нелегальною міграцією громадян третіх країн через територію України, залишається стабільною. Так, за даними Агенції FRONTEX, зазначеними у Щорічному аналізі загроз на східних кордонах ЄС (за 2018 рік), Східний маршрут нелегальної міграції, який пролягає, у тому числі через Україну, не є загрозливим для ЄС. Кількість нелегальних мігрантів, затриманих на східних кордонах ЄС становить близько 0,3% від загальної кількості виявлених в Європі мігрантів. Потоки мігрантів з Близького й Середнього Сходу, Африки та ПСА до ЄС через територію України залишаються на відносно низькому рівні порівняно з іншими маршрутами. За попередніми даними, було зафіксовано 204 300 нелегальних перетинів кордону у 2019 році, що на 60% менше, ніж в попередньому році. Загальна кількість мігрантів, затриманих на державному кордоні з ЄС, зменшилась у 1,8 раз (у 2018 році – 889, у 2017 році – 1614).

Протягом 2019 року на території держави працівниками міграційної служби виявлено 9 678 нелегальних мігрантів (за 2018 р. – 6 390), що на 51,5% більше ніж за минулий рік, з яких 508 осіб або 5,3% від загалу в'їхали в Україну незаконно - без документів, що посвідчують особу, або поза пунктами пропуску (2018 р. – 361, або 5,7%).

За регіонами перебування найбільше нелегальних мігрантів виявлено в Харківській – 1 497 або 15,5% від загалу (2018 р. – 1 179 або 18,5%), Одеській – 987 або 10,2% (2018 р. – 588 або 9,2%), Дніпропетровській – 571 або 5,9% (2018 р. – 401 або 6,3%), Запорізькій – 453 або 4,7% (2018 р. – 272 або 4,3%), Київській – 414 або 4,3% (2018 р.- 229 або 3,6%) областях та м. Києві – 958 або 9,9% (2018 р. – 575 або 9%), інші – 49,6%.

За країнами походження переважна більшість нелегальних мігрантів є вихідцями з Росії – 2 134 особи або 22% від загалу (2018 р. – 1 571 або 24,6%), Азербайджану – 1 761 або 18,2% (2018 р. – 1 032 або 16,2%),

Узбекистану – 901 або 9,3% (2018 р. – 633 або 9,9%), Молдови – 693 або 7,2% (2018 р. – 399 або 6,2%), Вірменії – 642 або 6,6% (2018 р. – 385 або 6%), Грузії – 624 або 6,4% (2018 р. – 325 або 5,1%), В'єтнаму – 305 або 3,2% (2018 р. – 201 або 3,1%), інші – 27,1%.

Серед 508 іноземців, які незаконно перетнули державний кордон на в'їзд в Україну, найбільше громадян В'єтнаму – 102 або 20,1% (2018 р. – 65 або 18%), Узбекистану – 71 або 14% (2018р. – 59 або 16,3), Азербайджану – 53 або 10,4% (2018 р. – 9 або 2,5%), Бангладеш – 48 або 9,5% (2018 р. – 14 або 4,7%), Росії – 27 або 5,3% (2018 р. – 1), Індії – 21 або 4,1% (2018 р. – 37 або 10,2), Таджикистану – 19 або 3,7% (2018 р. – 8 або 2,2%), Грузії – 19 або 3,7% (2018 р. – 9 або 2,5%), Молдови – 16 або 3,2 % (2018 р. – 10 або 2,8%), інші 26%. Структуру нелегальної міграції за країнами походження громадян відобразимо на рис. 2.3.

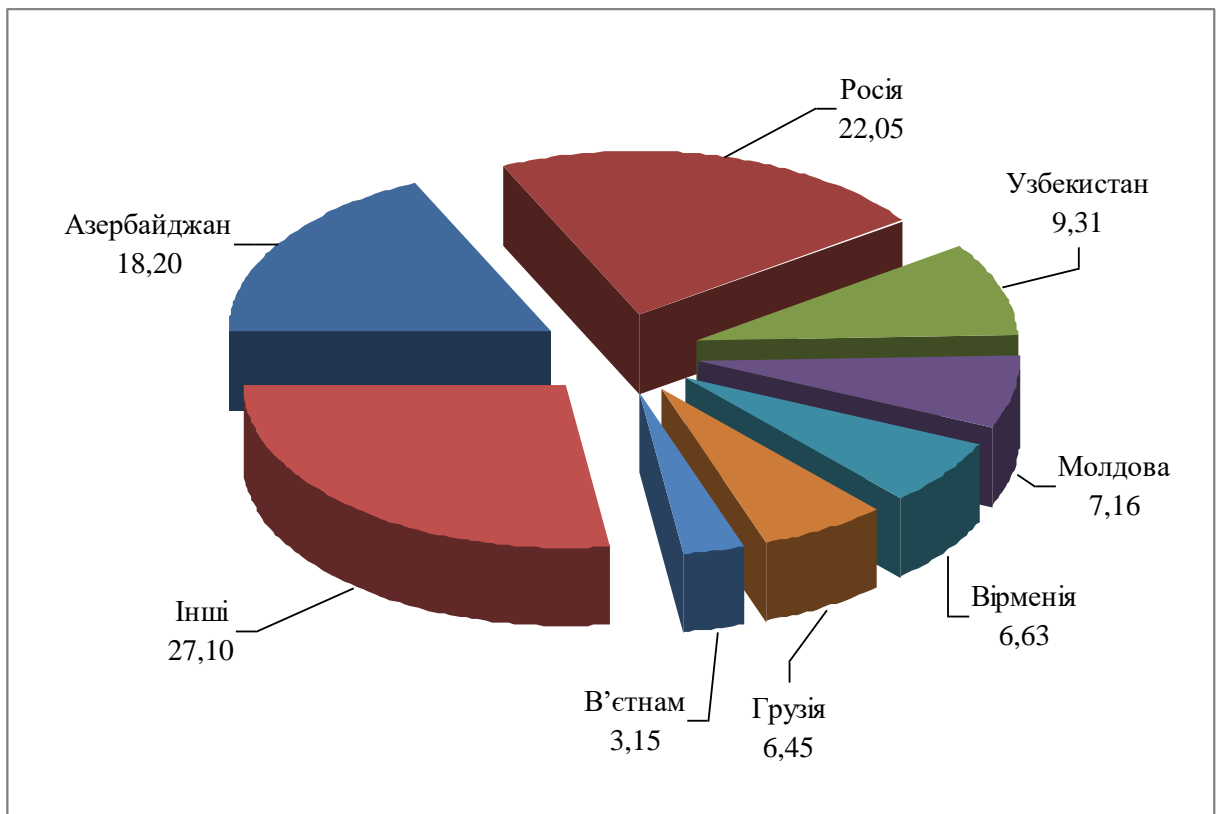


Рисунок 2.3 – Структура нелегальної міграції у 2019 р. за країнами походження громадян

Примітка. Складено автором на основі даних Державної міграційної служби України

Наведені дані свідчать, що в структурі нелегальних мігрантів переважають громадяни Азербайджану (18,2% від загальної чисельності); Росії (22%) та Узбекистану (9,31%).

Кількість потенційних нелегальних мігрантів, які намагалися легально прибути в Україну, після до 2015 року зростала. Так за період з 2013 до 2015 роки кількість нелегальних мігрантів зросла у майже 2 рази. Однак у 2018 році порівняно із 2017 чисельність таких осіб зменшилась з 13,7 тис. осіб до 3,3. Однак у 2019 р. знов зросла кількість відмов у в'їзді в Україну потенційним нелегальним мігрантам в 1,5 рази. Структура нелегальної міграції щодо громадянства на каналах міжнародного сполучення залишається без змін. Тенденція до зростання обумовлена відмовами у в'їзді громадянам країн пострадянського простору (Узбекистану, Таджикистану, Киргизстану, Азербайджану, Молдови, Грузії, Вірменії).

Слід відмітити, що відмічається збільшення майже в 2 рази виявлених нелегальних мігрантів, які порушили терміни перебування на території України (у 2019 році - 2 854, у 2018 році - 1 528), більшість з яких - 2 595 осіб, (90 % від загальної кількості нелегальних мігрантів, які порушили терміни перебування на території України) виявлено на кордоні з Молдовою. Це збільшення пов'язано із загальною автоматизацією контролю за термінами перебування іноземних громадян в Україні.

У 2017 році організатори нелегальної міграції отримали рекордний дохід від доставки мігрантів у Європу, який становить від 3 до 6 мільярдів доларів США. Ці дані європейським правоохоронцям вдалося отримати завдяки опитуванню 1500 шукачів притулку, біженців та економічних мігрантів. Виявилося, що 90% з них платили злочинним синдикатам за трансфер до Європи. Водночас високий рівень криміналізації протиправної діяльності з незаконного переміщення мігрантів, широка пособницька база серед жителів прикордонних регіонів, діяльність доволі великої кількості

національних діаспор і земляцтв на території країни негативно впливають на ефективність заходів з протидії нелегальній міграції.

В цілому аналіз процесів нелегальної міграції довів, що рівень загрози нелегальної міграції на каналах міжнародного сполучення з використанням чужих і підроблених документів суттєвих змін не зазнав. У той же час, ураховуючи незначні обсяги нелегальної міграції поза пунктами пропуску з території Росії та Білорусі в Україну та збереження функціонування каналів переправлення мігрантів на західному кордоні, існує висока ймовірність подальшого використання нелегальними мігрантами легальних каналів в'їзду в Україну, насамперед у пунктах пропуску для повітряного сполучення.

Не виключається можливість організації незаконного переправлення мігрантів до країн ЄС через територію України на півдні, насамперед у морських портах на каналах вантажних автомобільних перевезень. Разом з тим у разі збереження факторів, що призвели до загострення міграційної ситуації в Європі та посилення охорони південної ділянки зовнішнього кордону ЄС, слід очікувати суттєвого посилення міграційного тиску на кордоні України. Можливими напрямками трафіку мігрантів через Україну в рамках Східного маршруту можуть бути: з Румунії через Закарпаття в напрямку Угорщини та Словаччини; з Румунії через Молдову, далі в напрямку кордону з ЄС.

Найбільш потенційно загрозливою, зважаючи на агресивну політику Росії, є українсько-російська ділянка кордону. З метою подальшого загострення міграційної ситуації в Європі не виключається створення Росією умов для значного збільшення кількості сирійських біженців з її території транзитом через Україну до ЄС.

Чинниками, що можуть впливають на розвиток процесів нелегальної міграції в Україні, є:

- спільні кордони з країнами ЄС, високий транзитний потенціал держави, розвиненість транспортної інфраструктури України та сусідніх країн;

- лояльність міграційного законодавства ряду суміжних країн ЄС (Угорщина) щодо набуття іноземцями статусу біженця;
- накопичення у Російській Федерації значної кількості трудових мігрантів з пострадянських країн (понад 11 млн.) та посилення російською стороною контролю за їх перебуванням;
- високий рівень криміналізації протиправної діяльності з незаконного переміщення мігрантів, широка пособницька база серед мешканців прикордонних регіонів, діяльність досить великої кількості національних діаспор та земляцтв на території країни;
- недостатній рівень міграційного контролю за перебуванням іноземців в Україні, недосконале міграційне законодавство України створюють передумови для тимчасового незаконного перебування потенційних нелегальних мігрантів на території України, у тому числі, використання ними процедури набуття статусу біженця;
- низька ефективність контрольно-перевірочних заходів з затриманими нелегальними мігрантами та превентивних заходів під час здійснення контролю другої лінії у пунктах пропуску на кордоні з Російською Федерацією, Республікою Білорусь та в аеропортах;
- загострення соціально-політичної ситуації в ряді країн міграційного ризику (Афганістан, Бангладеш, Індія, Шрі-Ланка Туреччина, Сирія) через ескалацію воєнно-політичних конфліктів та зростання рівня терористичної загрози.
- діяльність досить великої кількості національних діаспор та земляцтв на території країни, які забезпечують умови для нелегальної та напівлегальної міграції, легалізації нелегальних мігрантів, проведення незаконних фінансових операцій, втягування у протиправну діяльність представників влади та правоохоронних органів;
- наявність значної кількості навчальних закладів, які мають право на здійснення підготовки іноземних громадян, та їх орієнтація, насамперед, на країни Південно-Східної Азії та Африки, низький рівень міграційного

контролю за іноземними студентами.

Таким чином, на сьогоднішній день одна з найнагальніших проблем, які визначають потребу України здійснити кардинальні перетворення у сфері власної міграційної політики, є необхідність плідно та ефективно виконувати свої міжнародні зобов'язання щодо запобігання процесів нелегальної міграції та створення на міжнародній політичній арені іміджу держави, яка здатна контролювати власну територію, захищати державний кордон та забезпечувати національні інтереси в міграційній сфері в умовах зростаючої світової глобалізації та інтенсифікації міжнародних економічних процесів.

2.2. Діяльність органів державної влади в сфері реалізації державної політики протидії нелегальній міграції

Відповідно до Положення про Державну міграційну службу України, затвердженого постановою Уряду від 20.08.2016 № 360, до основних завдань ДМС відноситься реалізація державної політики у сфері протидії нелегальній міграції. До законодавчого врегулювання питань, пов'язаних із виконанням зазначених повноважень, функції у сфері протидії нелегальній міграції виконувало Управління міліції міграційного контролю МВС України.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства внутрішніх справ, Міністерства надзвичайних ситуацій, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується відповідними міністерствами» (від 16.10.2014 № 5459-VI) законодавчо врегульовано питання організації діяльності ДМС щодо забезпечення покладених на неї завдань з реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції та притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у міграційній сфері.

Протягом 2015-2019 рр. ДМС з метою запобігання та протидії нелегальній міграції та іншим порушенням законодавства України в міграційній сфері та притягнення порушників до відповідальності згідно із законодавством організовувалися та проводилися низка відповідних практичних заходів:

- перевірка іноземців та осіб без громадянства з питань дотримання ними законодавства про їх правовий статус, при цьому особлива увага приділялася виявленню серед цих осіб незаконних мігрантів, разом з тим забезпечено дотримання гарантованих законодавством особистих прав іноземців та осіб без громадянства;

- перевірка навчальних закладів, туристичних організацій та інших суб'єктів підприємницької діяльності, які приймають іноземців, з метою виявлення серед них таких, що не виконують зобов'язань стосовно перебування іноземців у державі, при цьому особлива увага приділялася виявленню фактів безпідставної легалізації іноземців та осіб без громадянства шляхом подання свідомо неправдивих відомостей про дійсну мету їх перебування;

- перевірка готелів, гуртожитків, приватного житлового фонду та інших закладів, що надають готельні послуги, з метою виявлення серед них таких, що надають послуги іноземцям, які незаконно перебувають на території України;

- виявлення каналів (в'їзд, перевезення, розміщення, легалізація, виїзд) незаконної міграції іноземців в Україну, встановлення організаторів та пособників незаконного переміщення осіб через державний кордон України. При цьому особлива увага приділялася інформації про організовані злочинні угруповання з міжрегіональними та міждержавними зв'язками, яку невідкладно передано до компетентних органів;

- перевірка комерційних підприємств, засновниками яких є іноземні громадяни, відпрацювання речових та продовольчих ринків з метою встановлення законності отримання іноземцями та особами без громадянства

дозволів на здійснення підприємницької діяльності. При цьому у разі необхідності, особлива увага приділялася наявності дозволів центрів зайнятості на працевлаштування іноземців та практику торгівлі на ринках через підставних осіб – громадян України;

– відпрацювання залізничних станцій, автовокзалів, річкових та морських портів, перевірка пасажирських поїздів та автотранспорту з метою виявлення випадків перевезення та переховування іноземців, які незаконно перебувають на території України. При цьому особлива увага приділялася перевезенню груп іноземців по 3-5 осіб і більше транспортними засобами міжрегіонального сполучення.

До вказаних заходів залучались співробітники Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби та інших органів державної влади та місцевого самоврядування.

Результативність діяльності органів державної влади у сфері реалізації державної політики протидії нелегальній міграції наведено в табл. 2.4.

Таблиця 2.4 – Результативність діяльності органів державної влади у сфері реалізації державної політики протидії нелегальній міграції

№ з/п	Вид заходів	Роки					Відхилення 2019 р. до 2015 р. (+/-)
		2015	2016	2017	2018	2019	
1.	Виявлено нелегальних мігрантів, всього, осіб	1723	3518	5111	6390	9678	7955
2.	Прийнято рішення про примусове повернення, осіб	1262	2401	4202	5954	9264	8002
3.	Примусово видворено з України, осіб	99	100	209	255	376	277
4.	Поміщено до пункту тимчасового перебування іноземців, осіб	52	51	129	170	274	222
5.	Прийнято рішення щодо заборони повторного в'їзду в Україну, осіб	362	522	576	895	1770	1408

Примітка. Складено автором на основі даних Державної міграційної служби України [34]

Відносно нелегальних мігрантів прийнято 11 709 рішень (2015 р. – 1723), з них 9 264 - про примусове повернення (2018 р. – 5 954), з яких виконано 4 415 або 47,7% (2018 р. – 2 092 або 35,1%).

Особи, які порушують міграційне законодавство протягом зазначеного періоду притягувались до адміністративної відповідальності (рис. 2.4). Наведені дані свідчать, що у 2019 р. органами ДМС притягнуто до адміністративної відповідальності 27,8 тис. нелегальних мігрантів та порушників міграційного законодавства за статтями 203-206 Кодексу України про адміністративні правопорушення, що у 1,% рази більше рівня 2015 р.

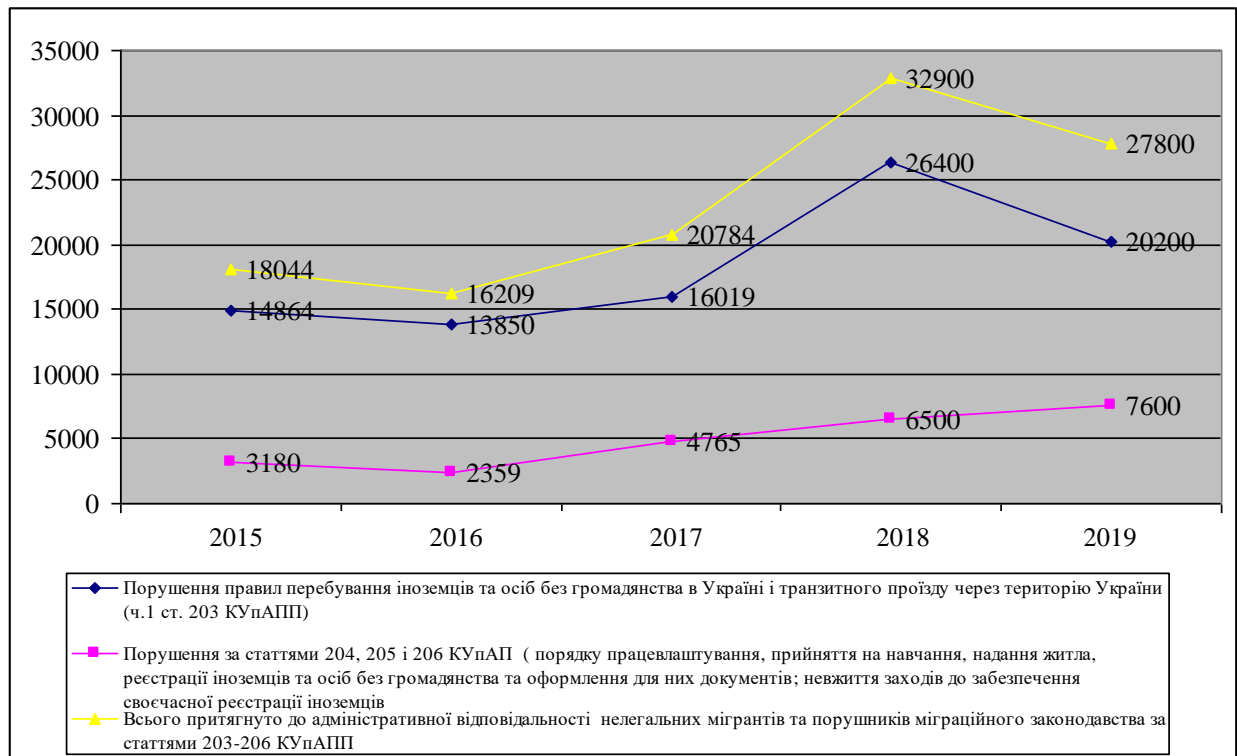


Рисунок 2.4 – Результативність діяльності органів державної влади у сфері реалізації державної політики протидії нелегальній міграції

Примітка. Складено автором на основі даних Державної міграційної служби України [34]

У тому числі за: порушення правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і транзитного проїзду через територію України (ч.1 ст. 203) – на 35% більше 2015 р.; порушення порядку працевлаштування,

прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (ст. 204); невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства (ст. 205); порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг (ст. 206) – сумарно у 2,38 рази більше.

Ще одним напрямком діяльності у сфері реалізації державної політики протидії нелегальній міграції є виконання договорів про реадмісію. Реадмісія може здійснюватися за стандартною та прискореною процедурами. За виконання стандартної процедури відповідальна Державна міграційна служба, прискореної – Державна прикордонна служба України. Транзитне перевезення повітряним та морським шляхами здійснюється Державною прикордонною службою України.

Кількість запитів про реадмісію, які надходили у вищезазначені роки, кількість погоджених запитів стосовно громадян України та іноземців, які мають законні підстави для перебування на території України, а також кількість запитів на які було надано відмову, відображено в порівняльній таблиці 2.5.

У 2015 - 2019 роках ДМС України виконувала міжнародні зобов'язання України по реадмісії осіб за стандартною процедурою. Всього на кінець 2019 року в Україні діяли угоди про реадмісію із 18 країнами світу. Продовжується робота з підготовки до підписання Імплементативних протоколів з державами-членами ЄС, а також Угод про реадмісію та Імплементативних протоколів до них з іншими країнами. Станом на сьогодні набрали чинності Імплементативні протоколи між Кабінетом Міністрів України та Урядами Австрії, Чехії та Естонії до Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб.

Таблиця 2.5 – Інформація щодо виконання міжнародних зобов'язань України по реадмісію за стандартною процедурою

Країна	Усього запитів					Кількість погоджених запитів										Кількість відмовлених запитів				
						2015		2016		2017		2018		2019						
	2015	2016	2017	2018	2019	громадяни України	іноземці	громадяни України	іноземці	громадяни України	іноземці	громадяни України	іноземці	громадяни України	іноземці	2015	2016	2017	2018	2019
Росія	20	105	128	19	35	18	–	68	1	112	2	4	0	14	0	2	36	14	5	21
Німеччина	62	55	67	337	694	42	–	23	–	53	1	204	0	373	12	22	32	13	133	309
Польща	41	87	82	159	140	42	2	73	1	78	–	111	0	110	6	2	13	4	48	24
Нідерланди	37	44	34	55	59	24	–	26	–	33	–	39	0	42	1	13	18	1	16	16
Швейцарія	10	14	22	25	31	9	1	6	–	18	–	13	1	18	0	–	8	4	11	13
Швеція	34	30	35	54	97	22	1	22	1	28	–	42	0	58	0	11	7	7	12	39
Норвегія	1	6	7	4	4	1	–	6	–	5	–	4	0	3	0	–	–	2	0	1
Всього	205	342	452	633	1083	157	4	224	4	339	3	422	2	635	19	50	114	110	241	429

Примітка. Складено автором на основі даних Державної міграційної служби України [34]

Наразі продовжується робота з підготовки до підписання Імплементативних протоколів у сфері реадмісії осіб з іншими державами-членами ЄС, а також Угод про реадмісію та Імплементативних протоколів до них з іншими європейськими країнами.

Отже, в цілому можемо стверджувати про підвищення результативності діяльності Державної міграційної служби щодо реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції. Однак, для повного аналізу функціонування державних інституцій в цій сфері доцільно провести оцінку міграційних ризиків нелегальної міграції за методикою, викладеною на сайті Державної міграційної служби. Проведемо аналіз зазначених показників, відобразимо їх оцінку та визначимо рівень ризику. Результати розрахунки відобразимо в табл. 2.6.

Проведені розрахунки свідчать, про підвищення рівня ризику нелегальної міграції на кордоні України при спробах його нелегального перетину. Крім того, Україна не втрачає свій транзитний потенціал щодо потоку нелегальних мігрантів до ЄС. Значними темпами в останньому році характеризується динаміка потенційних нелегальних мігрантів, чисельність яких зростає на 50%. Також у 2019 р. критичним рівнем характеризуються ризики у сфері торгівлі людьми, допустимими є ризики щодо виконання договорів з реадмісією.

Отже, на нашу думку, причини активності міграційних процесів – це пошук громадянами країн з низьким рівнем життя нормальних умов у державах – членах ЄС. Заходи, що вживаються для контролю переміщення нелегальних мігрантів з країн Близького сходу і Африки з боку країн ЄС у 2019 році, призводять до зміни основних маршрутів міграції та значно підвищують вірогідність використання України як транзитної країни.

Таблиця 2.6 – Оцінка та інтерпретація міграційних ризиків у сфері нелегальної міграції

№ з/п	Показники	Роки					Темп приросту, %				Характеристика рівня ризику			
		2015	2016	2017	2018	2019	2016/2015	2017/2016	2017/2018	2018/2019	2016	2017	2018	2019
1.	Кількість іноземців та ОБГ, яким ЗДУ України відмовлено в оформленні віз, за країнами походження	1690	2241	2412	3378	6603	132,60	107,63	140,05	195,47	допустимий	допустимий	допустимий	допустимий
2.	Статистичні дані про іноземців та осіб без громадянства, затриманих за незаконне перетинання, спробу незаконного перетинання державного кордону	928	960	1804	1040	898	103,45	187,92	57,65	86,35	допустимий	критичний	допустимий	допустимий
3.	Моніторинг шляхів постачання нелегальних мігрантів до України	+	+	+	+	+	-	-	-	-	критичний	критичний	критичний	критичний
4.	Статистичні дані про затриманих органами Державної прикордонної служби України нелегальних мігрантів та іноземців-потенційних нелегальних мігрантів, яким відмовлено у пропуску в Україну	6860	9125	13687	3348	5113	133,02	149,99	24,46	152,72	насторожуючий	насторожуючий	допустимий	критичний
5.	Кількість виявлених фактів торгівлі людьми, за країнами походження	130	88	111	124	367	67,69	126,14	111,71	295,97	допустимий	критичний	критичний	критичний
6.	Кількість осіб, постраждалих від торгівлі людьми за країнами походження	107	86	102	110	198	80,37	118,60	107,84	180,00	допустимий	критичний	насторожуючий	критичний
7.	Кількість осіб, прийнятих до України на виконання угод про реадмісію (приймання-передавання), за країнами походження	161	228	341	422	635	141,61	149,56	123,75	150,47	насторожуючий	насторожуючий	насторожуючий	насторожуючий
8.	Кількість осіб, переданих з України на виконання угод про реадмісію (приймання-передавання), за країнами походження	21	39	43	7	1	185,71	110,26	16,28	14,29	критичний	насторожуючий	допустимий	допустимий

Примітки. 1. Умове позначення: «+» - наявні 3 транзитні канали нелегальної міграції іноземних громадян

2. Розраховано автором на основі даних Державної міграційної служби України

Водночас проведений аналіз підтверджує, що міграційні процеси на кордонах України набули певної активності за рахунок організації переправлення мігрантів з Афганістану і Сирії до європейських країн на українсько-угорській ділянці державного кордону. У зв'язку з цим проблема боротьби з нелегальною міграцією в Україні стає з кожним днем нагальною та потребує винайдення шляхів її вирішення. Одним із напрямків її вирішення є підвищення ефективності діяльності органів державної влади спрямованих як на здійснення профілактичних заходів щодо протидії нелегальній міграції, так і вжиття заходів щодо виявлення нелегальних мігрантів, притягнення їх до відповідальності та вирішення питання про їх видворення за межі території України.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Розробка стратегії у сфері протидії нелегальній міграції в Україні

Сьогодні однією з характерних тенденцій розвитку міжнародної міграції є неухильне зростання масштабів нелегальної міграції, її поширення пояснюється різними факторами економічного та суспільно-політичного характеру. Посилення імміграційного контролю в розвинутих країнах, до яких спрямовано основні імміграційні потоки, торкнулось практично всіх категорій мігрантів, обмежило можливості легального в'їзду і стало причиною активнішого використання нелегальних каналів. Це зумовлює необхідність розв'язання проблем у сфері протидії нелегальній міграції спричиненої зростанням цього протиправного явища до транснаціональних масштабів, появою нових тенденцій, а також невтішною статистикою світових організацій щодо кількості нелегальних іммігрантів.

Для розробки відповідної стратегії першопочатково необхідно проаналізувати стратегічні альтернативи та визначитись із перспективами подальшого розвитку. З цією метою скористаємось широкоживаною методикою SWOT-аналізу, яка дає можливість систематизувати наявні внутрішні сильні та слабкі сторони а також визначити зовнішні можливості та загрози. Систематизація наявної в результаті аналізу інформації дозволяє сформувати усі перспективи матриці SWOT та визначити площину можливих стратегій держави в управлінні процесами протидії нелегальній міграції. Інтегрована SWOT-матриця, побудована нами, представлена у табл. 3.1.

Таблиця 3.1 – Площина «слабкі сторони – загрози – можливості» SWOT-аналізу управління у сфері протидії нелегальній міграції в Україні

Аналітичні перспективи		Загрози							Можливості			
		високий транзитний потенціал, розвиненість транспортної інфраструктури України та сусідніх країн (Росії, Білорусії, Молдови) та близьке географічне положення до країн ЄС	активність громадян з країн Близького, Середнього Сходу, Південно-Східної Азії та Африки щодо отримання українських віз	діяльність досить великої кількості національних діаспор та земляцтв на території країни, які забезпечують умови для нелегальної та напівлегальної міграції, легалізації нелегальних мігрантів, проведення незаконних фінансових операцій, втягування у протиправну діяльність представників влади та правоохоронних органів	недостатність адміністративних засобів і механізмів контролю перебування іноземців на території країни	низький рівень міграційного контролю за іноземними студентами	сприятливі умови для перебування нелегальних мігрантів в країні	високий рівень криміналізації протиправної діяльності з незаконного переміщення мігрантів	співпраці з іншими країнами щодо повернення нелегальних мігрантів згідно договорів про реадмісію	використання інформаційної, методичної, організаційної та фінансової допомоги інших країн та міждержавних інституцій	залучення неурядових, благодійних міжнародних організацій до участі у боротьбі з торгівлею людьми	використання позитивного досвіду у організації протидії нелегальній міграції
Слабкі сторони	Нератифікована низка міжнародних угод у сфері нелегальної міграції та торгівлі людьми	<p>Стратегія «концентрації на вузьких місцях» – першочергового вирішення проблем нелегальної міграції та торгівлі людьми, з подальшою трансляцією набутого досвіду і позитивних змін на інші ланки процесу управління міграцією.</p> <p>Подальше вивчення проблеми та проведення ґрунтовних досліджень з кількісного виміру питання, що стануть основою для розробки більш масштабних державних ініціатив.</p>							<p>Стратегія «трансляції світового досвіду та можливостей співпраці» – допоміжна стратегія для інтенсифікації змін, більш ефективної концентрації зусиль на вузьких місцях процесу управління у сфері протидії нелегальній міграції в Україні</p>			
	Фактичне уникнення покарань торговцями людьми через корумпованість влади і органів правосуддя											
	Відсутня кримінальна відповідальність за певні дії, які можуть сприяти торгівлі людьми											
	Відносно невисокі вимоги до ліцензування та перевірки діяльності потенційних посередників нелегальної міграції (у т.ч. трудової)											
	Недостатній досвід і кваліфікація держслужбовців у боротьбі з нелегальною міграцією											
	Відсутні чіткі принципи взаємодії з інституціями інших країн у розкритті злочинів з нелегальної міграції та торгівлі людьми											
	Відсутня єдина інформаційна система щодо переміщень через кордон та проживання в Україні											
	Населення недостатньо усвідомлює ризики нелегальної міграції											
	Відсутній контроль за інформацією щодо міграції в ЗМІ, Інтернет											

Примітка. Складено автором

SWOT-аналіз процесу державного управління у сфері протидії нелегальній міграції, на нашу думку, не містить перспективи «сильні сторони-можливості», оскільки майже всі поточні можливості для удосконалення зазначеного процесу полягають у перспективах міжнародного співробітництва України з іншими державами та неурядовими організаціями, і спрямовані на подолання наявних слабких сторін системи української державного управління міграційними процесами. Також у таблицях сформульовано базові стратегічні напрямки роботи держави, що дозволяють конкретизувати завдання у площині управління у сфері протидії нелегальній міграції в Україні. Як видно з табл. 3.1, сьогодні у межах лише державної системи управління фактично неможливо реально вплинути на чинники, що посилюють проблемні тренди у питанні нелегальної міграції. Тому на поточному етапі удосконалення системи державного управління у сфері протидії нелегальній міграції в Україні найбільш актуальним та першочерговим нам видається впровадження так званої «стратегії концентрації на вузьких місцях».

Дана стратегія передбачає першочергове вирішення проблем, які можуть бути подолані у межах сучасної системи державного управління нелегальною міграцією. У першу чергу, це протидія нелегальній міграції, боротьба із організованими злочинними угрупованнями, що здійснюють організований трафік нелегалів та заходи інформаційно-просвітницького характеру, спрямовані на інформування населення про загрози нелегальної міграції.

Для реалізації даної стратегії, яка є першим кроком у побудові ефективного процесу державного управління у сфері протидії нелегальній міграції в Україні, необхідними організаційними змінами є визнання провідної ролі Державної міграційної служби як органу, що має відповідати за коло міграційних питань. Крім того, віднесення питань реалізації міграційної стратегії є на сьогодні актуальним не лише з позицій протидії нелегальній міграції до України, а й протидії незаконній транзитній міграції.

Використання однорідних методів вирішення даної проблеми (профілактика та викриття організованих злочинних угруповань, що займаються, як правило, побудовою каналів нелегальної міграції – як транзитної, так і виїзної) дозволить паралельно вирішувати дві найактуальніші міграційні проблеми української держави.

Підвищенню ефективності реалізації зазначеної стратегії сприятиме, на нашу думку, використання можливостей міжнародної співпраці та трансляція світового досвіду для вирішення перелічених проблем. Тому стратегія «концентрації на вузьких місцях» логічно підкріплюється стратегією «трансляції світового досвіду та можливостей», завдяки якій є шанс на прискорене усунення слабких сторін в системі державного управління у сфері протидії нелегальній міграції в Україні. Варто наголосити, що ця стратегія розглядається нами саме як допоміжна, оскільки визначення цілей та пріоритетів боротьби з нелегальною міграцією та торгівлею людьми має проводитися саме виходячи з внутрішніх інтересів української держави.

Ще одним необхідним кроком, без якого реалізація стратегії «концентрації на вузьких місцях», як і «трансляції світового досвіду», видається неефективною, є подальше вивчення кількісного виміру проблеми нелегальної міграції і торгівлі людьми.

Механізмом реалізації політики щодо протидії нелегальній міграції має стати дієва стратегія протидії нелегальній міграції. Наявність стратегії дасть змогу подолати низку негативних чинників у сфері протидії нелегальній міграції, насамперед: ризик потрапляння у ситуацію, пов'язану з нелегальною міграцією; небезпека нелегальної трудової міграції; необізнаності громадян щодо злочинів у сфері нелегальної міграції; неможливості отримання допомоги від суб'єктів, які вживають заходи у сфері протидії нелегальній міграції тощо. Основні складові стратегія протидії нелегальній міграції в Україні відображені на рис. 3.1.

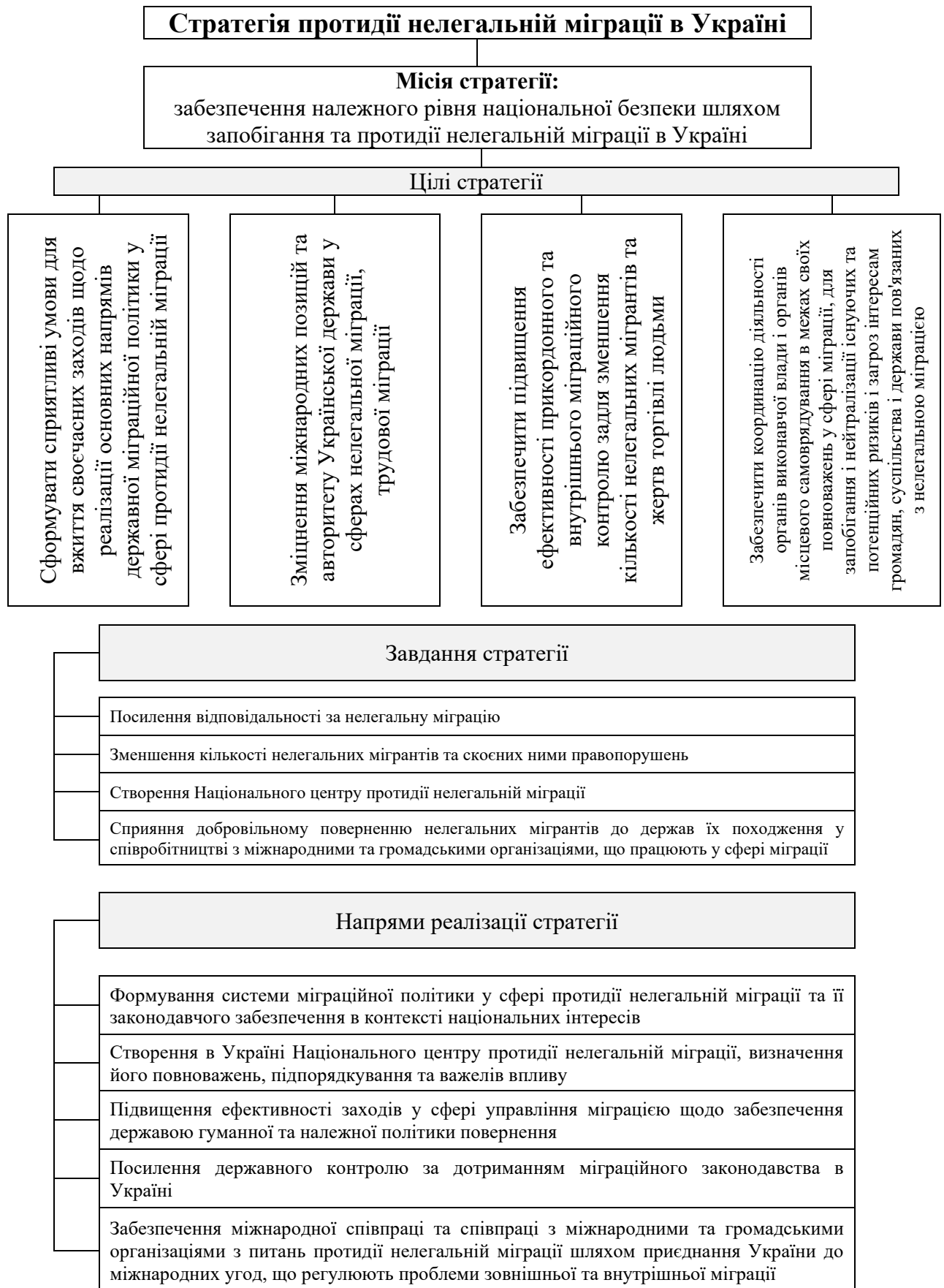


Рисунок 3.1 – Базові елементи стратегії протидії нелегальній міграції в Україні

Примітка. Складено автором

Отже, місією стратегії є підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання та протидії нелегальній міграції в Україні. Цілями стратегії є формування сприятливих умов для вжиття своєчасних заходів щодо реалізації основних напрямів державної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції та координації діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в межах своїх повноважень у сфері міграції, для запобігання і нейтралізації існуючих та потенційних ризиків і загроз інтересам громадян, суспільства і держави пов'язаних з нелегальною міграцією, а також гарантувати підвищення ефективності прикордонного та внутрішнього міграційного контролю задля зменшення кількості нелегальних мігрантів та жертв торгівлі людьми, збереження життя і здоров'я людини і громадянина та подальше зміцнення міжнародних позицій та авторитету Української держави у сферах нелегальної міграції, трудової міграції тощо.

До завдань стратегії пропонуємо віднести: посилення відповідальності за нелегальну міграцію; зменшення кількості нелегальних мігрантів та скоєних ними правопорушень; створення Національного центру протидії нелегальній міграції; сприяння добровільному поверненню нелегальних мігрантів до держав їх походження у співробітництві з міжнародними та громадськими організаціями, що працюють у сфері міграції. Тому для подолання низки негативних чинників у сфері протидії нелегальній міграції, пропонуємо основні напрями реалізації стратегії та заходи з підвищення рівня національної безпеки щодо запобігання та протидії нелегальній міграції. На нашу думку, основними напрямками реалізації в Україні такої стратегії є:

1. Формування системи міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції та її законодавчого забезпечення в контексті національних інтересів.

2. Створення в Україні Національного центру протидії нелегальній міграції (далі — Національний центр), визначення його повноважень, підпорядкування та важелів впливу.

3. Підвищення ефективності заходів у сфері управління міграцією щодо забезпечення державою гуманної та належної політики повернення.

4. Посилення державного контролю за дотриманням міграційного законодавства в Україні.

5. Забезпечення міжнародної співпраці та співпраці з міжнародними та громадськими організаціями з питань протидії нелегальній міграції шляхом приєднання України до міжнародних угод, що регулюють проблеми зовнішньої та внутрішньої міграції.

Розкриємо зміст запропонованих нами напрямів.

Перший напрям необхідно спрямувати на формування сучасної системи міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції та вдосконалення системи нормативно-правового регулювання у цій сфері та адаптації національного законодавства до міграційного законодавства Європейського Союзу, зокрема:

- розробка формалізованого механізму, який забезпечуватиме систематичний аналіз міграційного законодавства Європейського Союзу у сфері протидії нелегальній міграції;

- формулювання в нормативно-правових актах України чітких завдань компетентним органам державної влади за стандартами європейської системи забезпечення міграційної безпеки з протидії нелегальній міграції;

- запровадження в практику протидії нелегальній міграції в Україні європейської інтегрованої системи аналізу ризиків та загроз;

- створення реєстру злочинів у сфері нелегальної міграції з метою аналізування та управлінського реагування; коригування, удосконалення вимог, стандартів, програм;

- створення Державної системи інтегрованого управління протидії нелегальній міграції;

- удосконалення механізму координації та взаємодії діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, спрямованих на реалізацію завдань у сфері протидії нелегальній міграції;

- створення ефективного механізму протидії нелегальній міграції, здатного урегулювати міграційні процеси з урахуванням зміни суспільно-політичної, економічної та воєнної ситуації;

- впровадження науково-технічних досліджень у сфері управління міграційними процесами щодо протидії нелегальній міграції тощо.

Другим напрямом реалізації стратегії є необхідність створення в Україні Національного центру протидії нелегальній міграції, визначення його повноважень, підпорядкування та важелів впливу. Головним завданням Національного центру має стати:

- ідентифікація ризиків та загроз у сфері управління міграцією з протидії нелегальній міграції;

- моніторинг суспільно-політичної та міграційної ситуації, що пов'язана з протидією нелегальної міграції та внесення пропозицій щодо її корегування;

- організація якісного візового режиму який є одним із заходів контролю, націлений на сприяння законній міграції та протидії нелегальній міграції, забезпечення державної безпеки та громадського порядку;

- синхронізація діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади України, що мають компетенцію у сфері управління міграцією з протидії нелегальній міграції;

- стратегічне планування заходів інтегрованого управління кордонами для попередження і протидії нелегальній міграції;

- імплементація міжнародних проектів і програм у сфері управління міграцією з протидії нелегальній міграції;

- співпраця з міжнародними та громадськими організаціями у сфері протидії нелегальній міграції тощо.

Третій напрям передбачає комплексні заходи у сфері управління міграцією щодо забезпечення державою гуманної та належної політики повернення. Для заохочення гуманного та добровільного повернення

мігрантів з неврегульованим статусом повинні бути переглянуті юридичні, фінансові та процедурні аспекти процесу добровільного повернення, а саме:

- виділення бюджетних коштів для допомоги в добровільному поверненні (отримання державної допомоги в добровільному поверненні для деяких категорій мігрантів, як неповнолітні, інваліди, літні люди, вагітні жінки, особи, які зазнали будь-яких форм насильства і т.д.);

- визначення ефективних оперативних заходів для забезпечення стимулів і прерогативи добровільного повернення над примусовим поверненням для максимально можливої кількості мігрантів;

- розширена співпраця в галузі допомоги в добровільному поверненні з міжнародними та громадськими організаціями.

Для посилення потенціалу відповідальних органів державного управління у забезпеченні примусового повернення мігрантів з території України потрібно:

- забезпечити надання в достатньому обсязі послуг щодо матеріально-побутового забезпечення, медичної допомоги, психологічної допомоги, ефективного доступу до правової допомоги, послуг перекладу особам, які утримуються в пунктах тимчасового перебування та місцях тимчасового утримання;

- переглянути порядок міжвідомчого співробітництва та координації між установами, відповідальними за контроль виконання процедури повернення;

- легалізувати тимчасове перебування мігрантів, звільнених з пунктів тимчасового перебування через неможливість їх видворення протягом певного терміну;

- законодавчо встановити заходи, альтернативні утриманню іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового розміщення, та правові умови для їх застосування, а також передбачити обов'язковий періодичний судовий перегляд доцільності утримання з відповідними гарантіями правового захисту;

- встановити більш конкретні критерії для прийняття управлінських рішень про заборону щодо подальшого в'їзду в Україну при примусовому поверненні та примусовому видворенні;

- вивчити можливості підтримки реінтеграції в країнах походження громадян третіх країн, що підлягають реадмісії з України, включаючи залучення європейських фондів;

- проводити постійну роботу щодо переговорного процесу і укладення угод про реадмісію з важливими країнами походження та транзиту мігрантів з нерегульованим статусом в Україні [61].

Наступним напрямом є посилення державного контролю за дотриманням міграційного законодавства в Україні. З огляду на зазначене необхідно:

- створити підсистему з питань нелегальної міграції, як частину Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами, для обробки даних щодо процедур, які застосовуються до мігрантів з нерегульованим статусом;

- удосконалити методологію виявлення нелегальної міграції всередині країни, аналіз ризиків та загроз (звітування відповідних державних органів та аналіз на регіональному і центральному рівні);

- запровадити чіткий механізм взаємодії, координації та співпраці між відповідними установами щодо контролю за дотриманням міграційного законодавства;

- забезпечити функціонування фінансового механізму на рівні держави для потреб системи державного управління міграційними процесами з виявлення нелегальних мігрантів всередині країни тощо.

Наголошуємо, що усі заходи імміграційного державного контролю повинні бути розроблені таким чином, щоб вони відповідали стандартам фундаментальних прав, а їх інтенсивність і види втручань мають бути пропорційними ризикам нелегальної міграції та можливим загрозам від порушень, що виникають.

Останнім напрямом передбачається забезпечення міжнародної співпраці та співпраці з міжнародними та громадськими організаціями з питань протидії нелегальній міграції шляхом приєднання України до міжнародних угод, що регулюють проблеми зовнішньої та внутрішньої міграції, а саме:

- практичного використання політичних рішень, міжурядових механізмів, розроблених Міжнародною конференцією з питань боротьби з неконтрольованою нелегальною міграцією та спрямованих на стримування напливу іммігрантів до Східної та Центральної Європи;

- реалізації спеціальних «Програм сприяння добровільному поверненню», що здійснюються Міжнародною організацією з міграції;

- використання здобутків Будапештської групи, особливо щодо міжнародної криміналізації незаконного переправлення людей, виконання угод стосовно зворотного допуску, проблеми міжнародного обміну інформацією у сфері нелегальної міграції та незаконного переправлення людей, розробки проектів, спрямованих на сприяння країнам Центральної та Східної Європи, міжнародної співпраці стосовно повернення нелегальних мігрантів на Батьківщину;

- Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми за такими напрямками: формування складу Групи експертів із заходів щодо протидії торгівлі людьми, яка є основним інструментом моніторингу за виконанням сторонами положень Конвенції Ради Європи; проведення оціночної процедури (моніторингу) щодо виконання учасниками Конвенції її положень;

- міжнародних договорів Ради Європи у сфері протидії торгівлі людьми, зокрема у галузі боротьби з сексуальною експлуатацією і торгівлею неповнолітніми;

- міжнародної співпраці щодо протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми з Координатором проектів ОБСЄ в Україні та Представництвом Міжнародної організації з міграції в Україні;

- реалізації проектів громадських організацій в рамках адвокаційної ініціативи Всеукраїнської Коаліції громадських організацій з протидії торгівлі людьми;

- участі представників Міністерства внутрішніх справ України, Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України у засіданнях робочих підгруп ГУАМ з боротьби з торгівлею людьми та нелегальною міграцією з метою аналізів результатів протидії торгівлі людьми та нелегальній міграції в державах-членах ГУАМ;

- співпраці з європейськими безпековими агенціями, «Європол», «Єврюст», «Фронтекс», «Євродак», які наділені країнами ЄС повноваженнями з протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми;

- співпраці з Міжнародним жіночим правозахисним центром «Ла Страда – Україна».

Підсумовуючи вищенаведене зазначимо, що розробка стратегії та її подальша реалізація як комплексу базових положень державної міграційної політики з протидії нелегальній міграції в Україні дасть змогу визначити структурну схему цілей та заходів, спрямованих на подолання кризової ситуації у сфері протидії нелегальній міграції. Це дасть можливість забезпечити системний підхід у розробленні та реалізації окремих практичних заходів і комплексних цільових програм у сфері управління міграцією та протидії нелегальній міграції, а також гарантувати їх економічність, результативність та необхідний рівень державного контролю.

3.2. Застосування моделі збалансованих показників (BSC) щодо реалізації стратегії у сфері протидії нелегальній міграції в Україні

Оскільки жодна Національна стратегія не може гарантувати абсолютну безпеку, то очевидно, що потрібно намагатися досягти такого рівня ризику та загроз в міграційній сфері, який можна розглядати як допустимий. Перспективою подальших розвідок даної проблематики є, на наш погляд,

дослідження, що спрямовані на реалізацію основних напрямів державної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції.

На сьогодні одним з найефективніших та найпоширеніших інструментів впровадження стратегії визнано так звану систему, або модель збалансованих показників (від англ. «balance scorecard», популярна аббревіатура – BSC). Методично система BSC являє собою інструмент структурної декомпозиції (метод у межах жорстокого системного підходу), але як один з елементів (перспектив) такої декомпозиції розглядається вплив людського чинника (характерно для м'якої методології). BSC набуває все більшого поширення як механізм впровадження стратегії комерційних, некомерційних та державних установ, оскільки продемонструвала свою ефективність в усіх зазначених сферах.

Система збалансованих показників виникла як інструмент оцінки ефективності діяльності організацій. Перші моделі такого характеру з'явилися у сфері менеджменту комерційних організацій ще у 20-х рр. ХХ ст., але усі вони базувалися лише на використанні фінансових показників успішності управління організацією. Щоб реалізувати багатовекторну політику управління бізнесом був потрібен новий інструмент. У зв'язку з цим, в 1990 р. Роберт С. Каплан та Дейвід П.Нортон, доводячи, що «компанія не може управляти тим, що не може виміряти й оцінити» розробили методику оцінки вартості та ефективності діяльності організації, яка отримала назву «збалансованої системи показників» [87]. Подальший розвиток і практичне використання системи збалансованих показників показали, що вона є не лише ефективним інструментом фактичної оцінки ефективності діяльності компаній, але й може застосовуватися як інструмент планування цієї діяльності, а потім – як інструмент стратегічного управління, тобто конкретизації узагальнених планів і очікувань керівництва до рівня цільових показників і конкретних заходів (впровадження стратегії), а також подальшого відстеження, корегування і контролю виконання стратегії.

У даний час BSC як спосіб переходу від стратегії до оперативної діяльності застосовується в державних структурах розвинених країн, таких, як міністерства оборони США і Австралії, у фінансових відомствах США і Канади, у складних проектах з охорони здоров'я чи екологічних питань, до яких залучаються декілька федеральних служб та місцевих адміністрацій США, про що йдеться у роботі П. Нівена «Збалансована система показників для державних та неприбуткових організацій» [36, с. 33]. Один з останніх проектів на рівні державного управління, реалізованих за допомогою BSC, про який можна знайти детальну інформацію у відкритому доступі – державний проект з охорони навколишнього середовища «Відновлення популяції рожевого лосося на території США» [75].

Поширення практичного використання даного інструмента зумовило появу спеціального програмного забезпечення, що може бути задіяне державними установами. До таких програмних продуктів належить, зокрема, «Federal Agency Balanced Scorecard Solution» [64] – програмне рішення у галузі збалансованих систем показників для урядових установ від корпорації Microsoft.

Прикладів використання BSC у сфері державного управління нашою країною на разі невідомо. Перші наукові дослідження щодо можливості застосування системи збалансованих показників у державному управлінні вже розпочалися, але вони стосуються, переважно, можливостей її використання при розробці стратегії розвитку регіону (за своїм характером ця задача ближче до використання BSC у секторі комерційних організацій), та застосування даного інструменту при оцінці ефективності житлово-комунального господарства. Перший напрямок досліджень представлений публікаціями М.М. Миколайчука [29], другий – дослідженнями Г.В. Біляєвої [3, с. 35].

Специфіка застосування BSC у державному секторі виявляється в тому, що державні і некомерційні організації оцінюють, перш за все, соціальну ефективність своєї діяльності. Проте фінансові параметри відіграють

надзвичайно важливу роль в оцінці відповідності витрат ступеню досягнення мети їх діяльності, оскільки фінансування ведеться за рахунок витрат державного бюджету, міжнародних неурядових структур чи добровільних внесків громадян. Тому ефективно цільове використання залучених коштів є чи не найбільш важливим для державних організацій, ніж для комерційних.

Таким чином, робота урядових установ спрямована на досягнення відповідності показників діяльності їх цілям та планам в умовах обмеженості ресурсів, постійного зростання вимог і високої суспільної відповідальності. Загальною метою створення державних установ, за великим рахунком, є саме соціальна відповідальність – тобто відповідність їх діяльності тим очікуванням, які формують громадяни даної держави. Саме з таких позицій сьогодні пропонують розглядати роль державних установ провідні науковці та практики державного управління. Дані положення розкриваються у межах концепції соціально-адекватного менеджменту, і саме в її межах є можливим і корисним використання BSC як інструмента реалізації стратегії державних установ у відповідності з тією суспільною відповідальністю, яку вони несуть на собі.

Відповідно до зазначеної концепції, система збалансованих показників державної урядової установи повинна бути змінена таким чином:

1) перспективою верхнього рівня, на якій встановлюються кінцеві результуючі показники, що підлягає подальшій декомпозиції, має стати перспектива «клієнти». Клієнти державної установи визначаються у відповідності до її місії, і саме на досягнення задоволеності потреб клієнтів, якими зазвичай є громадяни країни чи певні верстви населення, спрямована діяльність державної установи та її стратегія;

2) подальша логіка розгляду перспектив на стратегічній карті майже не змінюється: державна установа має визначити, які внутрішні процеси мають бути змінені для більш повного задоволення потреб клієнтів (перспектива «внутрішні процеси»);

3) на наступному етапі визначається, які інституційні, інформаційні, кадрові ресурси повинні бути задіяні та які зміни у цій площині впроваджені для оптимізації внутрішніх процесів роботи установи (перспектива «персонал, інфраструктура, інновації»);

4) остання перспектива для декомпозиції – «фінанси», тобто державна урядова установа має відповісти на запитання – які кошти потрібні для реалізації змін у її внутрішніх процесах чи процесах, за які вона несе відповідальність, і як змінювати процеси у межах наявних бюджетних ресурсів чи залучати ресурси наддержавних інституцій та неурядових установ.

Водночас, згідно з принципами системного підходу та призначенням самого інструменту BSC, навіть для таких процесів система збалансованих показників повинна відбивати усі взаємозв'язки між чинниками та наслідками управлінського впливу на об'єкт, надавати цілісну картину, а не ускладнювати процес управління.

Необхідним кроком є виокремлення специфічних рис використання системи збалансованих показників для розробки стратегії державного управління процесами та явищами, що мають складну (переважно соціальну) природу. До таких належать наступні характеристики [74, с. 223]:

1. Для більшості складних процесів, особливо тих, що тягнуть за собою як соціальні, так і економічні, культурологічні та інші наслідки, важко чітко сформулювати місію державного управління даним процесом через складність визначення його «клієнтів». Для одних процесів державного управління «клієнтами» стають усі громадяни країни в цілому, для інших – певні верстви чи групи населення, у деяких випадках додатковою «клієнтською групою» може виступати узагальнений державний інтерес (наприклад, можна говорити про загальні потреби внутрішнього ринку праці тощо). Тож, на наш погляд, узагальнені інтереси держави мають розглядатися саме як додатковий, а не основний клієнтський сегмент, інакше коректне визначення місії стає неможливим.

Що стосується безпосередньо міграційних процесів, то «клієнтами» держави при управлінні різними міграційним процесами (еміграція з України, транзитна міграція через територію держави, імміграція в Україну) є різні групи населення. Наприклад, якщо мова йде про еміграцію українських громадян, то «клієнтами», у першу чергу, виступають самі емігранти, чий права держава має захистити під час перебування за кордоном та після повернення на батьківщину. Якщо ж мова іде, скажемо, про нелегальну міграцію до України, то для державного управління «клієнтами» даного процесу виступають українські громадяни, що проживають у країні, та на захист інтересів яких мають бути спрямовані дії держави. Питання захисту може і має розглядатися усебічно (економічний, соціальний, правовий аспекти).

2. Кількість та сутність перспектив, що є складовими BSC, визначаються специфікою самого явища чи процесу, який є об'єктом управління і для впливу на який розробляється стратегія. На нашу думку, кількість та склад перспектив при цьому визначається лише необхідним ступенем деталізації для відбиття усіх причинно-наслідкових зв'язків між цілями у межах стратегії, а також масштабністю дії певних чинників, що впливають на цілі кожної з перспектив. Якщо вести мову саме про процеси нелегальної міграції, то, на наше переконання, можливості державного управління, а отже, і стратегії державного управління у сфері нелегальної міграції, визначатимуться такими ключовими рисами міграції: основною метою, що передує місії державного управління міграцією, є мінімізація негативних наслідків від некерованої міграції та максимізація виграшу від запланованої і скерованої міграції. Для досягнення цієї мети міграційні процеси мають відповідати певним параметрам – інтенсивності, спрямованості тощо.

У випадку використання BSC ми можемо максимально конкретизувати місію («наслідки від нелегальної міграції») і відбити її за допомогою

кількісних показників, що не є обов'язковим при побудові системи збалансованих показників для інших сфер.

3. Більшість стратегій державного управління загальнодержавного рівня реалізуються кількома державними установами. Тому при побудові BSC варто пам'ятати, що даний інструмент стосується впровадження стратегії не окремої державної установи, а держави загалом щодо певного об'єкта управління. Саме прийнята державою стратегія та її цілі щодо «клієнтів», необхідні зміни у процесах державного управління задають параметри для правового, організаційного, у т.ч. інституційного забезпечення. Тобто обрана стратегія у сфері протидії нелегальної міграції є первинною, вона визначає склад, структуру та розподіл обов'язків між державними установами, що будуть нести відповідальність за реалізацію стратегії – вторинними компонентами системи управління. Оскільки стратегія може і має змінюватися у відповідності до змін зовнішнього оточення, мають змінюватися і цілі державного управління, та, як наслідок – процеси управління й відповідна організаційна інфраструктура.

На наш погляд, раціональність такої логіки яскраво демонструють як наведені в дослідженні приклади змін міграційних структур в країнах ЄС, так і приклад управління міграційними процесами в Україні. Низка спроб визначити державну установу, відповідальну за управління міграційними процесами без встановлення місії держави щодо управління міграцією, без визначення стратегії і цілей держави у даній площині досі призводить до безперервних організаційних змін, неконструктивних дискусій на вищому рівні, та, врешті, до неефективної державної політики управління у сфері протидії нелегальної міграції, що підтверджується зростанням міграційних ризиків.

4. Під час впровадження стратегії державного управління складними процесами, аналіз і декомпозицію цілей у перспективі «внутрішні процеси», слід проводити за класичними складовими будь-якого процесу управління: процеси планування, процеси організації, процеси мотивації, процеси

контролю та зворотного зв'язку. Іншими словами, потрібно проаналізувати, як саме держава має удосконалити механізми мінімізації нелегальних міграційних потоків у межах конкретного міграційного процесу, які організаційні механізми вона має задіяти, щоб планові показники стали реальністю, як будуть налагоджені механізми контролю ефективності організаційних заходів щодо управління нелегальною міграцією та відстежуватися показники певного міграційного процесу. Не менш важливо визначити, за допомогою яких мотиваційних механізмів необхідно вплинути на виконавців, задіяних на всіх рівнях реалізації стратегії державного управління міграційними процесами.

Зауважимо, що процес мотивації дуже часто випадає з поля зору дослідників, які розглядають питання реалізації державних стратегій. Одночасно, практика свідчить про велику кількість проблем щодо реалізації стратегічних державних заходів, викликаних саме відсутністю мотивації відповідальних держслужбовців (злободенна проблема корупції на всіх рівнях державної влади тощо).

5. Коли мова йде про державне управління складними процесами, що мають «стихійну» природу й існують незалежно від зусиль державної влади (як міграційні процеси) нагально постає питання встановлення конкретних ключових показників ефективності для кожної цілі державного управління. Це ускладнює, але, на наш погляд, не унеможливорює процесу стратегічного планування даних процесів.

Просто необхідно прийняти як даність той факт, що для планування і оцінки мають використовуватися непрямі показники, експертні висновки, дані вибіркового обстежень тощо. Удосконалення процесу планування таких процесів, у т.ч. за допомогою сучасних технічних та інформаційних засобів, постійне оновлення методології збору та аналізу даних, у т.ч. із залученням недержавних організацій має завжди бути присутнім у завданнях проєкції «інфраструктура, інновації, персонал» для них.

6. Вважаємо, що для BSC як інструменту впровадження загальнодержавної стратегії проєкцію «фінанси» не варто розглядати окремо. Як вже йшлося раніше, пропонуємо аналізувати процеси планування, організації, мотивації та контролю як елементи процесу державного управління у сфері протидії нелегальній міграції, і на наступному етапі декомпозиції проводити аналіз необхідних змін у правовому, організаційному, кадровому, матеріально-технічному забезпеченні. Ці зміни мають бути представлені проєкцією «інфраструктура, інновації, персонал». Щодо фінансового забезпечення, то воно може розглядатися на рівні проєкції «інфраструктура, інновації, персонал». У такому разі структура останньої проєкції в BSC державного управління у сфері протидії нелегальній міграції набуде вигляду так званого портфелю проєктів і отримає назву «ресурсне забезпечення і потенціал для змін»: кожна ціль на рівні «внутрішні процеси» буде характеризуватися не лише конкретним значенням певного ключового показника ефективності, а й низкою завдань щодо налагодження певних різновидів механізмів управління у адміністративно-правовому, інформаційному, фінансово-економічному, кадровому забезпеченні. При цьому реалізація кожного завдання має свої показники фінансових та часових витрат на виконання, тобто фінанси розглядаються як ресурс конкретних заходів.

Узагальнено структуру BSC як інструмента впровадження стратегії державного управління міграційними процесами представлено на рис. 3.2

Більше детальне відбиття заходів, реалізація яких пропонується у межах удосконалення кожного з механізмів державного управління у сфері протидії нелегальній міграції і спрямованих на підвищення ефективності функціонування окремих різновидів механізмів державного управління міграцією у сфері протидії нелегальній міграції (адміністративно-правових, інформаційних, фінансово-економічних, кадрового забезпечення), наведена на рис. 3.3.

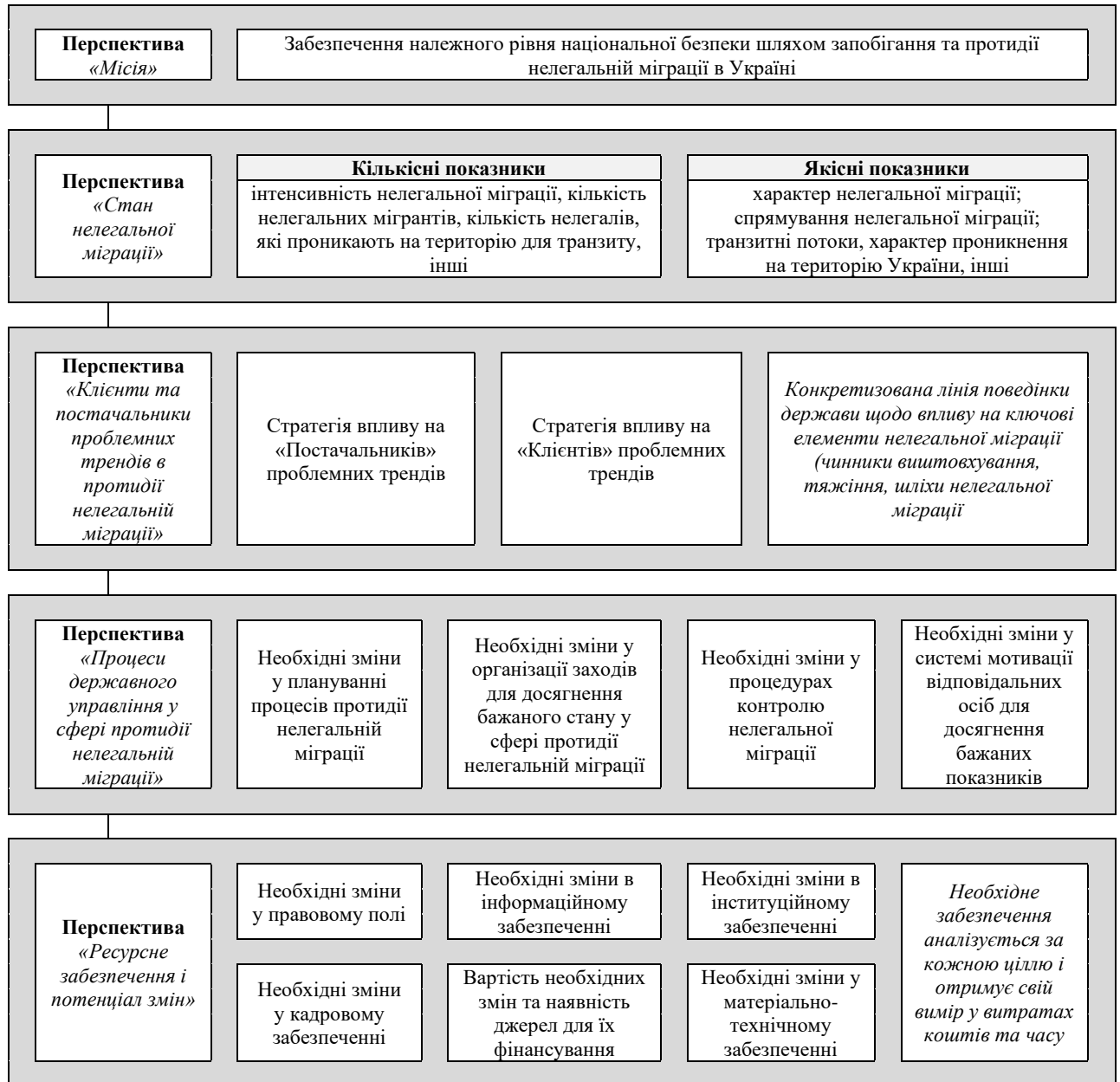


Рисунок 3.2 – Дескриптивна модель державного управління у сфері протидії нелегальній міграції

Примітка. Складено автором

Як видно з рисунку, запропоновані нами заходи базуються на результатах проведеного комплексного дослідження процесу нелегальної міграції. Запропоновані заходи можуть здаватися не новими, деякі з них почали впроваджуватися, або активно обговорюються на найвищому державному рівні.

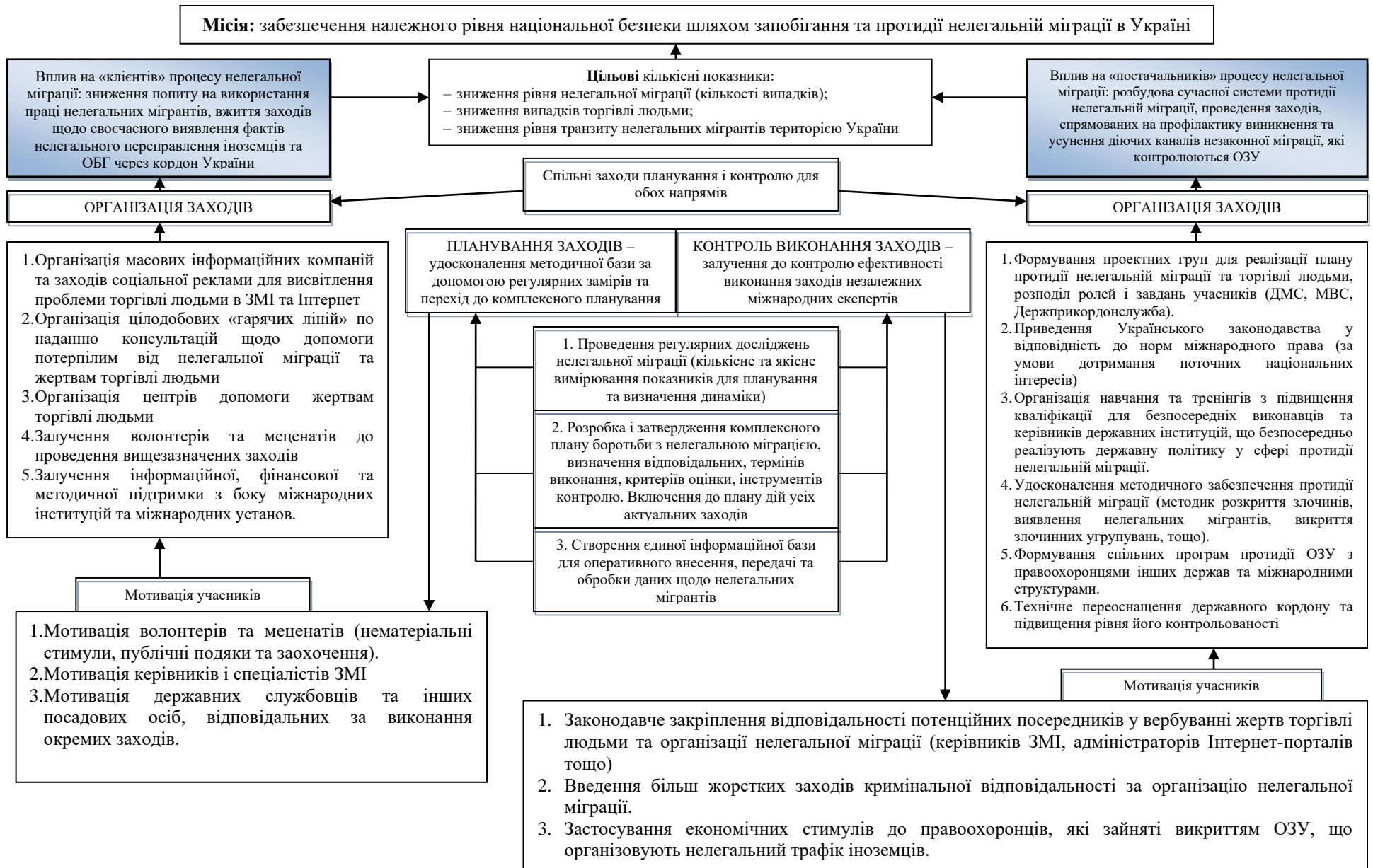


Рисунок 3.3 – Деталізована модель державного управління у сфері протидії нелегальній міграції
Примітка. Складено автором

На нашу думку, саме завдяки продемонстрованому у дослідженні комплексному підходу до реалізації зазначених заходів, обґрунтуванню їх необхідності та відбитті взаємозв'язків між окремими кроками та запланованими результатами їх виконання, дослідженні впливу на загальну мету управління тим чи іншим процесом, держава зможе зробити ще один крок у підвищенні ефективності реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, а отже – захистити своїх громадян від сучасних глобальних ризиків і гідно інтегруватися в сучасну світову спільноту.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження розв'язує важливе науково-практичне завдання удосконалення державного управління у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні шляхом розробки моделі формування та впровадження відповідної стратегії держави, визначення пріоритетних заходів державної політики у сфері управління міграцією. Отримані в процесі дослідження результати дали змогу сформулювати висновки та внести певні пропозиції, що мають теоретичне й практичне значення.

1. На основі узагальнення літературних джерел встановлено, що під нелегальною міграцією слід розуміти переміщення через державний кордон України осіб, що не є її громадянами або не мешкають постійно на її території, без дотримання ними вимог для законного в'їзду, а також перебування таких осіб на території країни без офіційного дозволу або з порушенням правил перебування. Ознаками нелегальної міграції для України є: перебування іноземця та особи без громадянства на території України з порушенням законодавства; метою перебування є незаконне проживання, працевлаштування, або здійснення незареєстрованої підприємницької діяльності на території України, або незаконне переміщення її територією з метою незаконного в'їзду до іншої країни; може мати організований характер. Крім того, в процесі дослідження визначено, що державне управління у сфері протидії нелегальній міграції це система правових та організаційних заходів, здійснюваних уповноваженими органами державної влади з метою впливу на суспільні відносини у сфері міграції, попередження, виявлення, припинення порушень міграційного законодавства, притягнення винних осіб до відповідальності, виявлення і усунення причин та умов, що сприяють нелегальній міграції.

2. Аналіз сучасних діяльності державних інституцій у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції країн ЄС дає змогу дійти висновку, що міграційні інститути в Європі мають різну спрямованість, і, відповідно, різні

назви, у яких відображається специфіка побудови і функціонування механізмів державного управління міграцією. В цілому Європейські інституції у сфері протидії незаконній міграції можуть бути поділені на дві основні категорії: сконцентровані на міграції; такі, що поєднують в собі функції безпосередньо управління міграцією та функції служби з набуття громадянства. Шляхом узагальнення практичного досвіду функціонування систем державного управління міграційними процесами розвинених країн доведено, що ефективна побудова та подальше удосконалення механізмів державного управління міграцією є можливим лише в контексті досягнення певних управлінських цілей та у межах визначеної державної міграційної стратегії.

3. Встановлено, що міграційна ситуація в Україні на кінець 2019 р. обумовлювалася загостренням соціально-політичної обстановки в ряді країн Близького Сходу, Азії і Північної Африки. Зокрема, у 2019 р. найбільша активність нелегальних мігрантів спостерігалася на українсько-словацькій, українсько-угорській ділянках кордону. Кількісні характеристики нелегальної міграції у 2019 р. збільшилися за рахунок громадян Афганістану, Сирії, Грузії, Сомалі і Шрі-Ланки. В структурі нелегальних мігрантів переважають громадяни Афганістану (13,05% від загальної чисельності); Росії (10,57%) та Узбекистану (6,69%).

4. Аналіз результативності діяльності державних інституцій у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції свідчить, що у 2019 р. органами ДМС затримано 5111 нелегальних мігрантів, що на 3388 мігрантів більше рівня 2013 р. Примусово повернуто 4202 особи (а 2940 осіб більше рівня 2013 р.), примусово видворено – 209 осіб, що більш, ніж в 2 рази перевищує показники базового року, прийнято 576 рішень про заборону в'їзду в Україну та 129 осіб поміщено до ПТШ (в 1,54 рази більше, ніж у 2013 р.). Для всебічного аналізу державного управління в досліджуваній сфері нами проведено оцінку міграційних ризиків нелегальної міграції за методикою, викладеною на сайті Державної міграційної служби. Наші розрахунки

засвідчили підвищення рівня ризику нелегальної міграції на кордоні України при спробах його нелегального перетину. Крім того, Україна не втрачає свій транзитний потенціал щодо потоку нелегальних мігрантів до ЄС. Значними темпами в останньому році характеризується динаміка потенційних нелегальних мігрантів, чисельність яких зросла на 50%. Також у 2019 р. критичним рівнем характеризуються ризики у сфері торгівлі людьми, допустимими є ризики щодо виконання договорів з реадмісією.

5. Дослідження міграційної ситуації та діяльності державних інституцій у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції дозволило сформулювати основні проблеми, що перешкоджають розбудові її ефективних механізмів реалізації державної політики у цій сфері даної сфери. Обґрунтовано, що основним напрямком удосконалення реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції має стати розробка та впровадження відповідної стратегії. У якості основи для її розробки виступила методика SWOT-аналізу, яка дозволила сформулювати концептуальні засади стратегії у сфері протидії нелегальній міграції.

6. З метою реалізації запропонованої стратегії нами сформовано модель державного управління у сфері протидії нелегальній міграції, яка ґрунтується на використанні «системи збалансованих показників» (моделі BSC), адаптованих до специфіки державного управління міграційними процесами. Практичну придатність запропонованої моделі державного управління міграційними процесами доведено шляхом розробки базового варіанту державної стратегії у сфері протидії нелегальній міграції, обґрунтовано і запропоновано відповідні заходи щодо організаційного забезпечення їх реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бедрій М. М. Нормативно–правові засоби протидії нелегальній міграції в Україні. *Молодий вчений*. 2019. № 7(1). С. 104–108. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2019_7\(1\)__25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2019_7(1)__25). (дата звернення: 08.10.2020 р.).
2. Білоконь О. В. Методи ідентифікації іноземного громадянина. *Наук. вісн. Міжн. гуманітар. ун–ту. Серія: Юриспруденція*. 2014. Вип. 9–2 (2). С. 54–56. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_9_2%282%29__18. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
3. Біляєва Г.В. Про систему збалансованих показників у житловому господарстві. *Коммунальное хозяйство городов : науч.-техн. сб. Харьковской национальной академии городского хозяйства*. 2005. № 61. С. 35–39.
4. Боярович Е. Нелегальная миграция. *Пограничник содружества*. 2010. № 2 (62). С. 28–30.
5. Буханевич О. М., Михеєнко М.М. Монографічне дослідження діяльності Державної прикордонної служби України щодо протидії нелегальній міграції. *Університетські наукові записки*. 2018. № 3–4. С. 396–399. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2018_3-4_38. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
6. Васільєв В. Т. Організаційно–правове регулювання протидії нелегальній міграції в системі забезпечення національної безпеки України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. № 1. С. 160–167. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2018_1_26. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
7. Взаємозв'язки між організованою злочинністю та торгівлею іноземцями : наукове дослідження Секретаріату Будапештської групи. К., 1999. 112 с.

8. Вербицький В. М. Напрями удосконалення нормативного та інформаційно-аналітичного забезпечення протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні у контексті протидії біологічним загрозам. *Форум прямої демократії: матеріали доповідей та тез II Всеукраїнської науково-практичної конференції*. (м. Київ, 4 грудня 2019 року) / За заг. ред. Войтович Р. В., Ворони П. В. Київ: ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2019. С. 290–292.
9. Вербицький В. М. Сутнісна характеристика категорії «нелегальна (незаконна) міграція». *Роль держави та громадського сектору в соціальній адаптації переміщених осіб із зони агресії РФ та учасників ООС (АТО): матеріали круглого столу до Дня захисника Вітчизни* (м. Київ, 16 жовтня 2019 року) / за заг. ред. Войтович Р. В., Ворони П. В. Київ : ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2019. с. 39-43
10. Гайдук Н. І. Захист кордонів європейського союзу від нелегальної міграції та шляхи його вдосконалення. *Міжнародний науковий журнал "Інтернаука"*. 2018. № 9(3). С. 18–21. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2018_9\(3\)__6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2018_9(3)__6). (дата звернення: 08.10.2020 р.).
11. Галуцько В. М. Видворення нелегальних мігрантів за межі України як засіб протидії нелегальній міграції. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. 2015. Вип. 4(2). С. 73–75. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_4\(2\)__20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_4(2)__20). (дата звернення: 08.10.2020 р.).
12. Джужа О. М. Кримінологія. Спеціальний курс лекцій зі схемами (Загальна та особлива частини) : навч. посіб. / за ред. Джужа О. М., Моїсєєв Є. М., Василевич В. В. К. : Атіка, 2001. С. 39–40.
13. Євдокимов В. В., Шиманська К. В. Стан та нормативно-правове регулювання міграції біженців та шукачів притулку у ЄС як інституційний базис управління міжнародними міграціями. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу*. 2017.

- Вип. 3. С. 55–60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ptmbo_2017_3_10. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
14. Измерение миграции: международная практика и рекомендации для РФ / М. Денисенко. МГУ им. Ломоносова. URL: www.siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/Denisenko-MSU.ppt. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
 15. Казьмеркевич П. Інституційне забезпечення міграційної політики: місцезнаходження міграційних служб у Європейських урядових структурах. *Сайт Українсько-Європейського дорадчого центру з питань законодавства*. URL: http://ueplac.kiev.ua/downloads/2007-06-05/institutional%20solutions_ua.pps. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
 16. Казьміркевич П., Львова О., Чумак В. Координація міграційної політики України: уроки Польщі. К. : МЦПД, 2014. 55 с.
 17. Коваленко В. В., Кривенко В. І., Азаров М. Я. Стан міграції в Україні та вплив на неї організованих злочинних угруповань. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2003. № 4. С. 56–63.
 18. Коданьоне К. Опыт иммиграционной политики Италии и некоторые уроки для России. *Русский архипелаг*. URL: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/wold/kodanione-politic/>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
 19. Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. : Документ ООН : A/RES/55/25 (2000 р.).
 20. Конституція України. Верховна Рада України : Закон України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
 21. Конференція міністрів з питань запобігання нелегальній міграції. *Проблеми міграції*. 1998. № 1 (4). С. 35–48.

22. Кузьменко О. В. Суб'єкти незаконної міграції. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. Київ: Вид-во НАДУ. 1999. № 3. С. 306–312.
23. Лавер О. Сучасні демографічні проблеми України: біженці, внутрішньо переміщені особи та нелегальна міграція. *Геополітика України: історія і сучасність*. 2018. Вип. 1. С. 87–105. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gpuis_2018_1_8. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
24. Левітан А. Л. Державне регулювання міграційним процесом і протидія незаконній міграції в Україні. *Економіка та держава*. 2011. № 9. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/9_2011/41.pdf. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
25. Леончикас Т., Жибас К. Анализ процессов законной и незаконной миграции в 10 странах–участницах Седеркопингского Процесса : отчет за 2006–2008 гг. К. : Представительство Седеркопингского Процесса в Украине, 2009. 111 с.
26. Малиновська О.А. Мігранти, міграція та Українська держава : аналіз управління зовнішніми міграціями. К. : Вид-во НАДУ, 2004. 235 с.
27. Марков І. Міграція та етнічність: деякі аспекти конструювання горизонтального простору співбуття. *Народознавчі зошити*. 2015. № 6. С. 1339–1345. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NaZo_2015_6_10. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
28. Методика оцінки ризиків у сферах міграції та інших пов'язаних сферах. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/migprocess/metodyka_ocinky_ryzykiv_2015.pdf. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
29. Миколайчук М.М. Ключові напрями формування стійкого збалансованого розвитку регіону. *Державне будівництво*. 2008. № 1.
30. Міграційний профіль України 2010-2014. Державна міграційна служба України. К., 2015 78 с.
31. Міграційний профіль України за 2017 рік. Державна міграційна служба України. К., 2018 88 с.

32. Міжнародно–правові проблеми протидії нелегальній міграції та торгівлі жінками / відп. ред. Ю. Римаренко, Ю. Шемшученко, Я. Кондратьєв. К. : Ін–т державі і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 306 с.
33. МОМ. Справочник по терминологии в области миграции. М. : МОМ, 2011. (International Organization for Migration. Reference book on terminology of migration. Moscow: International Organization for Migration, 2011). URL: <https://www.socionauki.ru/journal/articles/249002/>
34. Моніторинг міграційної ситуації та змін у сфері управління міграцією та кордонами. Звіт з міграційних процесів. Вересень 2019 р. ДМС України. URL:https://dmsu.gov.ua/assets/files/migprocess/zvit_vypusk_30.pdf. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
35. МОТ. Конвенция МОТ № 143 1975 г. «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства, возможности и обращения». Женева : МОТ, 1975. (Convention of the International Labour Organization No. 143 1975 On Abusive Conditions concerning Migration and Promotion of Equality, Opportunity and Treatment to Migrant Workers'. Geneva: ILO, 1975). URL: <https://www.socionauki.ru/journal/articles/249002/>
36. Нивен П.Р. Сбалансированная система показателей для государственных и неприбыльных организаций. Днепропетровск : Баланс Бизнес Букс, 2005. 336 с.
37. Олефір В. І. Нелегальна міграція в Україні: шляхи протидії та подолання. *Актуальні проблеми політики*. 2005. № 23. С. 131.
38. Офіційний сайт Ірландської національної служби з питань натуралізації та міграції. URL: <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/WP07000075>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
39. Офіційний сайт міграційної служби Норвегії. URL: <http://www.udi.no/Norwegian-Directorate-of-Immigration/About-UDI/>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).

40. Офіційний сайт міграційної служби Норвегії. URL: <http://www.udi.no/Norwegian-Directorate-of-Immigration/About-UDI/>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
41. Офіційний сайт представництва Седеркопінгського Процесу в Україні. URL: <http://soderkoping.org.ua/page3596.html>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
42. Офіційний сайт Шведської міграційної служби. URL: http://www.migrationsverket.se/info/208_en.html. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
43. Павленко С. О. Тактика виявлення та документування оперативними підрозділами нелегальної міграції як однієї зі сфер діяльності організованої злочинності. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 147. С. 210–228. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2019_147_21. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
44. Питання Державної міграційної служби України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 405/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
45. Політика України у сфері контролю над нелегальною міграцією. Київ : Міжнародний центр перспективних досліджень Варшава : Інститут справ публічних, 2006. 56 с.
46. Приходченко Л.Л. Організаційний механізм державного управління: складові ефективності. Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсумк. наук.-практ. конференції (31 жовтня 2008 р.). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. С. 129–131.
47. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671–VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).

48. Про затвердження Інструкції про порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : наказ Міністерства закордонних справ України від 26.07. 2011 року № 196. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0983-11>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
49. Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства: наказ МВС України, Адміністрації Держкордонслужби, Служби безпеки України від 23.04.2012 р. №353/271/150. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0806-12>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
50. Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції : Спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Служби зовнішньої розвідки, Служби безпеки України від 29.04.2015 р. № 494/132/467/497/141/281. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0587-15>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
51. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України : Постанова Кабінет Міністрів України від 16.10.2014 р. № 533. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
52. Про затвердження Порядку провадження за заявами іноземців та осіб без громадянства про добровільне повернення : Постанова Кабінет Міністрів України від 07.03.2012 р. № 179. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/179-2012-%D0%BF>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
53. Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України: Постанова Кабінет Міністрів України від 15.02.2012 р. № 150. URL:

<http://zakon5.rada.gov.ua/>

[laws/show/150-2012-%D0%BF](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/150-2012-%D0%BF). (дата звернення: 08.10.2020 р.).

54. Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1110. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1110-2003-%EF>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
55. Про імміграцію : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2491-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 41. Ст. 197.
56. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
57. Про прийняття Статуту Міжнародної організації з міграції та Змін до Статуту : Закон України від 11 липня 2002 р. *Відомості Верховної Ради України*. –2002. № 41. Ст. 301.
58. Про прикордонний контроль : Закон України від 05.11.2009 р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 93. Ст. 22.
59. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#n10>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
60. Програма адаптації для мигрантів в Норвегії. Сайт «ИНТРО Описание норвежского общества для взрослых мигрантов». URL: <http://introrussisk.cappelendam.no/c37334/artikkel/vis.html?tid=37902>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
61. Проект Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. URL: <http://dmsu.gov.ua/images/files/nakazy/Strategia.pdf>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
62. Проекті Концепції проекту Міграційного кодексу України. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/konsultacij-z-gromadskistyuu/gromadske-obgovoren>

- nya/proekt-konczepczij-proektu-migraczijnogo-kodeksu-ukrajni.html.
(дата звернення: 08.10.2020 р.).
63. Радванская Н. В., Фомина О. В. Особенности нелегальной миграции в условиях глобализации. *Економічні інновації*. 2015. Вип. 60(2). С. 121–126. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecinn_2015_60\(2\)__17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecinn_2015_60(2)__17). (дата звернення: 08.10.2020 р.).
 64. Рішення Microsoft Federal Agency Balanced Scorecard Solution: візуалізація стратегій, співпраця та контроль за діяльністю. URL: www.microsoft.com/Ukraine/Government/Newsletters/IT/Part2/Solutions/Default.msp. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
 65. Серова І. Теоретико–концептуальні проблеми міжнародно–правового визначення нелегальної міграції та механізмів протидії даному явищу. *Юридичний журнал*. № 3. 2006. С. 22–28.
 66. Софінська І. Д. Громадянство та міграція: цивілізаційні, конституційні та глобалізаційні виклики сьогодення. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 40–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkur_2017_3_10. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
 67. Спроби мігрантів незаконно перетнути кордон значно зменшилися за останні роки. <https://tyzhden.ua/News/212398>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
 68. Статистика з основної діяльності. Державна міграційна служба України. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/statistichni-dani/statistika-z-osnovnoj-diyalnosti.html>(дата звернення: 10.03.2019 р.). (дата звернення: 08.10.2020 р.).
 69. Сушко О. Нелегальна міграція та контрабанда як виклики безпеки кордонів у контексті відносин Україна–ЄС. *Український монітор*. 2013. № 3.
 70. Тарчук К., К. В. де Венден. Главная проблема дискриминация, а не ислам. *Независимая газета*. 2005. 28 ноября.
 71. Хомра О.У. Нелегальна транзитна міграція як загроза національної безпеки

- України. *Стратегічна панорама*. 2013. № 1.
72. Хомра О.У. Нелегальна міграція в Україні: ситуація, оцінки наслідків, перспективи. Розвиток демократії та демократична освіта в Україні : матеріали II міжнародної наук. конференції (24–26 травня, 2012 р.). Одеса, 2012.
 73. Цапенко И. Развитие страны : интеграционная политика в отношении иммигрантов. *Мировая экономика и международные отношения*. 2008. № 3. С. 59–69.
 74. Шевченко О.М. Система збалансованих показників (BSC) як механізм впровадження стратегії державного управління міграційними процесами : матеріали міжнар. наук.-практ. конференції «Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст», (Дніпропетровськ, 15–16 травня 2009 р.). НАДУ при Президентові України ; ДРІДУ. Дніпропетровськ, 2009. С. 221–224.
 75. Dear J. Implementing the Balanced Scorecard in State Government: Work in Progress URL: www.hks.harvard.edu/visions/performance_management/salmon%201999.pdf. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
 76. Delaunay, D. and Tapinos, G. (1998), "La mesure de la migration clandestine en Europe." Volume 1: rapport de synthese, Eurostat Working Papers, Series "Population et conditions sociales", 3/1998/E/No7, Luxemburg: Eurostat.
 77. Fasani, F., Dustmann, C. and Speciale, B. (2008), Remittance behaviour of undocumented migrants. 2nd International Conference on Migration and Development. World Bank –10–11 September 2009 –Washington.
 78. Globalization, Migration and Development. Paris : OECD, 2000. P. 33.
 79. González Enriquez, C. (2008), Spanish Country Report for CLANDESTINO, final version, September 2008.
 80. Heckathorn, D. (1997), Respondent–Driven Sampling: A New Approach to the Study of Hidden Populations, in: *Social Research*, vol. 44, No.2, May 1997, pp. 174–199.

81. Hess S. (2006). The Demand for Seasonal Farm Labor from Central– and Eastern European Countries in the German Agriculture. *Agricultural Engineering International: The CIGR Ejournal*. Manuscript MES 05 003 VIII: 1–10.
82. Immigration and the Spanish Economy. 1996–2006 Analytical Report. URL: <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/88165A8C–E40D–4D7E–9468–FB0C45516947/81221/ImmigrationandSpanishEconomy.pdf>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
83. Immigration and the Spanish Economy. 1996–2006 Analytical Report. URL: <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/88165A8C–E40D–4D7E–9468–FB0C45516947/81221/ImmigrationandSpanishEconomy.pdf>. (дата звернення: 08.10.2020 р.).
84. Jandl, M. (2004), "The Estimation of Illegal Migration in Europe." *Studi Emigrazione/ Migration Studies* 41(153): 141–155.
85. Jandl, M., Hollomey Ch., Stepien A., (2007), *Migration and Irregular Work in Austria. Results of a Delphi–Study*. International Migration Papers 90. ILO,ICMPD.
86. Jandl, M., Vogel, D. and Iglicka, K. (2008), *Report on methodological issues for CLANDESTINO*, edited by Albert Kraler and Dita Vogel, November 2008.
87. Kaplan R.S. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System / R.S. Kaplan, D.P. Norton // *Harvard Business Review*. 1996. January–February P. 76.
88. Larson, E. 2007. "Estimating Irregular Migration in a Survey: The Two Card Follow–up Method." Sixth Coordination Meeting on International Migration. New York, NY: Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations. UN/POP/MIG–6CM/2007/01.
89. Lensvelt–Mulders, G. J. L. M., & Boeije, H. R. (2007). Evaluating compliance with a computer assisted randomized response technique: A

qualitative study into the origins of lying and cheating. *Computers in Human Behavior*, 23, 591–608.

90. Massey D. (1987), *The Ethnosurvey in Theory and Practice*. *International Migration Review*, Vol. 21, No. 4, Special Issue: *Measuring International Migration: Theory and Practice* (Winter, 1987), pp. 1498–1522.

Виконав: студент магістратури
за спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
заочної форми навчання

_____ І.П. Марчук

Науковий керівник:
професор кафедри публічного
управління та адміністрування,
д.е.н., професор

_____ В.І. Пила

Робота допущена до захисту:
завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування,
д.держ.упр., доцент

_____ Е.В. Щепанський