

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ НА ПЕРІОД ДО 2025 РОКУ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

БОРТНИК Надія Петрівна - завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка», доктор юридичних наук, професор

РАДЕЙКО Роман Ігорович - доцент кафедри адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка», кандидат юридичних наук
УДК 342.7:314.746:477

DOI 10.32782/LAW.UA.2020.3.11

В статье рассматриваются проблемы государственного управления в сфере миграции на современном этапе в контексте интеграции Украины в Европейский Союз. Проанализировано состояние с выдворением нарушителей миграционного законодательства. Рассмотрены проблемы правового регулирования в сфере нелегальной миграции, связанные с недостаточной эффективностью деятельности специализированных органов. Показано, что определение тенденций в сфере миграции невозможно без статистики в сфере, которая исследуется. Указано на целесообразность перехода статистики на показатели Евростата. Рассмотрены проблемные вопросы проведения дактилоскопии иностранцев и лиц без гражданства, и выдачи сертификатов на знание украинского языка, истории и законодательства Украины для иностранцев и лиц без гражданства. Охарактеризовано образовательную миграцию в контексте повышения академической мобильности.

Ключевые слова: миграция, стратегия, незаконная миграция, иностранцы, статистика, дактилоскопия, образовательная миграция.

Постановка проблеми

Негативні тенденції в становленні людського потенціалу та ресурсів держави, які проявляються в скороченні чисельності працездатного населення, диференціації рівня життя і економічного розвитку між країнами, окремими регіонами всередині країни, нерівні можливості в забезпеченні ефективної зайнятості, визначили проведення заходів, спрямованих на реформування міграційної

сфери. У сфері державного управління міграційними процесами сьогодні існують проблеми, що перешкоджають досягненню встановлених завдань і цілей Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року.

Аналіз останніх публікацій. Проблеми державного управління у сфері міграції висвітлено у працях: О. Бандурки, Ю. Бузницького, І. Бузько, В. Близнюк, М. Бублій, І. Грабинського, Ю. Гаврушко, В. Євтуха, В. Коваленко, В. Мойсеєнко, О. Малиновської, В. Ортинського, Л. Рибаківського, А. Шевцова та інших вчених. У наукових доробках дослідники вивчають особливості міграційних процесів, які реалізуються в сучасних умовах, оцінюють міграційні тенденції та аналізують ситуацію, що відбувається в міграційній сфері. Але активізація інтеграційних процесів, на тлі наявності складної соціально-економічної ситуації в державі зумовлюють необхідність досліджень проблем, що виникають у сфері міграційної політики.

Метою статті є дослідження проблем державного управління у сфері міграції на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу

Питання безпеки держави регулюються в декількох аспектах. Одним з важливих аспектів є регулювання міграційних процесів, які є основою та запорукою національної безпеки будь-якої держави. Багато дослідників вважають динамічні міграційні процеси в світі

одним з чинників, який є загрозою безпеці, а саме: наявність нелегальної міграції; використання мігрантами території країни прибуття, як транзитної; посилення протистояння між різними соціальними групами населення; диспропорції у пропозиціях і вакансіях на ринку праці; соціальна напруга населення [1, с. 297].

У зазначеному контексті доцільно визначити основні проблеми, які виникають у міграційній сфері з погляду на План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, та Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року [2; 3].

Однією з таких проблем є недостатня ефективність функціонування застосовуваного державою механізму фінансування видворення незаконних мігрантів, що вимагає значних фінансових коштів, яких відповідні органи державної влади повною мірою не мають. Це є причиною пошуку інших шляхів боротьби з незаконною міграцією.

На думку Н. Орловської, Україна є і донором, і реципієнтом та транзитером для нелегальних мігрантів. Відповідно, на території України також є приклади трудової експлуатації нелегальних мігрантів. Нелегальна трудова міграція є негативним явищем, організація якого здійснюється переважно злочинними угрупованнями під прикриттям легальних суб'єктів господарювання, що спеціально створюються або використовуються для полегшення вчинення правопорушень та уникнення контролю правоохоронних органів [3, с. 74].

Важливо зауважити, що до помітного зростання кількості біженців на території України привели криза в Сирії і в ряді інших держав. Зазначені обставини внесли істотні корективи в динаміку досліджуваних показників міграції населення. Настільки інтенсивні міграційні процеси призвели до переповненості спеціальних установ для осіб, які підлягають адміністративному видворенню або депортації. Це сталося внаслідок відсутності нормативно закріплених граничних строків тримання.

Залишається невирішеною проблема недостатнього виділення бюджетних коштів на оплату витрат з адміністративного видво-

рення за межі України іноземних громадян та осіб без громадянства. Необхідно зауважити, що на недосконалість чинного фінансування звернули увагу в Верховній Раді України, підкресливши важливість достатнього бюджетного фінансування спеціальних установ для мігрантів. На нашу думку, хоча б один відсоток коштів, які надходять до місцевих бюджетів з адміністративних послуг, наданих іноземцям та особам без громадянства від кожної області, міг би істотно знизити навантаження на Державну міграційну службу України.

Актуальна сьогодні проблема реалізації такого важливого напрямку політики держави, як обов'язкове проходження іноземними громадянами та особами без громадянства дактилоскопічної реєстрації.

Державна дактилоскопічна реєстрація – це діяльність, що здійснюється державними органами та установами з одержання, обліку, зберігання, використання, передачі та знищення взірців дактилоскопічної інформації.

Нині дактилоскопічна реєстрація зазначених осіб, які проживають або тимчасово перебувають на території України, проводиться на підставі Порядку фіксації біометричних даних іноземців та осіб без громадянства під час прикордонного контролю в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон та у контрольних пунктах в'їзду-виїзду, а також здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення введеного у дію 24 квітня 2019 року [5].

У відповідній пояснювальній записці було зазначено, що розробка нормативно-правового акта обумовлена необхідністю встановлення правових основ превентивного отримання, зберігання і використання для ідентифікації особи людини (дактилоскопічної інформації) іноземних громадян і осіб без громадянства з метою підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, в тому числі з тероризмом, встановлення за непізнаними трупами особистості людини, розшуку зниклих безвісти громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства та передбачена Положенням про національну систему біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства [6].

Згідно з цим нормативно-правовим актом кожен іноземний громадянин, що приїжджає

в Україну для працевлаштування, повинен буде обов'язково пройти дактилоскопічну реєстрацію. Водночас виникає питання захисту персональних даних, на що звернула увагу Уповноважений з прав людини Верховної Ради України у листі до МВС України [7].

На думку О. І. Шапоренко, механізм державного регулювання зовнішньої міграції населення об'єднує органи державної влади всіх рівнів, що реалізують політику у сфері зовнішньої трудової міграції, а також державні інструменти регулювання процесів експорту та імпорту робочої сили законодавчого, економічного й організаційного характеру [8, с. 255].

При дослідженні актуальних проблем державного управління в сфері міграції не можна обійти увагою проблему видачі іноземним громадянам фіктивних сертифікатів про знання української мови, історії та основ законодавства України, без яких дозвіл на тимчасове перебування, вид на проживання, громадянам іноземних держав отримати неможливо.

Незаконна діяльність організацій з видачі мігрантам недійсних документів сприяє неправомірному отриманню посвідки на проживання, що може спричинити відповідні санкції. Зауважимо, що видавати сертифікати за підсумками комплексного іспиту іноземним громадянам мають право лише освітні установи, включені до затвердженого переліку, а для його проведення створюється спеціальна комісія при одному з уповноважених на те ЗВО.

Варто зауважити, що міграційне законодавство постійно вдосконалюється. Причому не тільки для осіб іноземних держав, але й для юридичних і посадових осіб, які сприяють легалізації та працевлаштуванню мігрантів. Такі заходи необхідні не тільки для захисту інтересів держави, а й самих іноземців.

Проблемою, на розв'язання якої спрямована правоохоронна функція держави, слід визнати незаконну міграцію, яка загрожує національній безпеці держави, її інтересам та інтересам громадян. Рішення проблеми вимагає не тільки каральних дій щодо правопорушників, а й комплексу заходів щодо запобігання та боротьби з незаконною міграцією. Тому заходи юридичної відповідальності переважно спрямовані проти осіб, які не дотримуються правил перебування і в'їзду в Україну, транзитного проїзду через її територію.

Учасниками таких відносин є не тільки іноземні громадяни, а й посадові особи організацій, які беруть зазначених осіб на роботу. Їх участь в розширенні нелегальної міграції підлягає відповідній юридичній кваліфікації.

Незаконна міграція негативно впливає на соціальну обстановку, є сприятливим середовищем для активізації діяльності організованих злочинних угруповань, міжнародних терористичних організацій, для корупції, розпалювання міжнаціональних конфліктів, наркотизації суспільства, пріоритетну роль у протидії якій грають засоби адміністративно-правового та кримінально-правового характеру.

Аналогічної думки дотримується О. Сидорчук, зазначаючи, що взаємозв'язок міграційних процесів та рівня соціальної і економічної безпеки в цьому контексті є прямим і очевидним, адже саме ті загрози і виклики, які панують у суспільстві і не дають змоги населенню мати належний рівень добробуту, спонукають його мігрувати та шукати кращого життя на інших територіях, незаконна та неконтрольована міграція сприяють посиленню політичного та релігійного екстремізму, створюють необхідні умови для виникнення розбіжностей [9, с. 10].

Наявність значної кількості мігрантів з не врегульованим правовим статусом створює умови для розширення незаконної трудової діяльності, формування «тіньового» сектора економіки, збільшення обсягів неконтрольованого вивозу капіталу за кордон, що ускладнює керованість міграційними процесами.

Про факт незаконної міграції слід говорити при порушенні однієї з трьох умов, що стосується: незаконного (без відповідних документів) в'їзду, подальшого перебування в країні, працевлаштування на її території.

Як зазначає А. Фітісова, досліджуючи роль міграційної статистики для реалізації Стратегії державної міграційної політики України (переваги гармонізації зі статистикою Євростату, неточність в кількості незаконних мігрантів можна пояснити різними підходами в їх визначенні. Автор наводить декілька прикладів, яких даних бракує для реалізації цілей Стратегії у сфері імміграції, і які могли б стати доступними завдяки імплементації стандартів Євростату у сфері статистики міжнародної міграції.

1. Модернізація отримання дозволу на імміграцію на основі законного та безперервного проживання в Україні протягом певного періоду часу.

2. Показники переходів між групами могли б свідчити про іноземних студентів, які залишаються в Україні після навчання.

3. Здійснення оцінок узгодженості імміграційного законодавства з економічною та демографічною політикою держави.

4. Забезпечення успішної інтеграції іноземців.

5. Забезпечення ефективної та справедливої процедури розгляду заяв щодо надання міжнародного захисту потребує оцінки поточного стану та моніторингу ситуації. В Україні невідомо, скільки рішень, прийнятих ДМС, переглядається потім у судових інстанціях, і скільки з них переглядається на користь шукача захисту. Цей показник є одним із показників, що рекомендує збирати ООН для оцінки процедури надання захисту. Ці дані дозволяють оцінювати, наскільки ефективною та справедливою є процедура надання захисту, але вони не збираються в Україні [10, с. 60-61].

Заслуговує на увагу позиція вчених, які вважають, що під незаконною міграцією населення розуміють пересування осіб з порушенням встановлених міграційно-правових режимів і процедур; незаконним мігрантом визнається особа, яка навмисно або з необережності порушила встановлені в державі міграційні правила. Суб'єктами незаконної міграції є іноземні громадяни та особи без громадянства: які порушили правила в'їзду в Україну та правила перебування на території України.

В. Пивоваров і К. Петраш вказують на серйозність проблеми незаконної міграції, яка, пов'язана, по-перше, зі складністю визначення кількісних параметрів явища; по-друге, з неоднозначністю та різними спричиненими наслідками; по-третє, недостатнім дослідженням проблеми нелегальної міграції в умовах реструктуризації світової економіки. Нелегальна міграція тісно пов'язана з різноманітними видами корпоративної транскордонної злочинності, зокрема з контрабандою зброї, наркотиків, торгівлею людьми, поширенням тероризму. Масштаби тінювих надприбутків лише від організації нелегальних міграційних

потоків сягають мільярдів доларів США на рік. Роль України в цих негативних процесах є досить помітною – як традиційної для останніх десятиліть країни-транзитера та умовного «відстійника» для проблемних мігрантів [11, с. 198-199].

Протидія незаконній міграції стає важливим напрямом державного управління в сфері міграції: здійснюється взаємодія з іншими органами державної влади; проводяться спільні оперативно-розшукові та профілактичні заходи, цільові операції; ведеться активна робота з виявлення в міграційному середовищі осіб, причетних до екстремістської та терористичної діяльності, припинення фіктивної реєстрації іноземних громадян; посилюється охорона Державного кордону України, зокрема, облаштування та зміцнення ділянок з недостатньо розвиненою інфраструктурою. На думку А. Моти, використання найбільш доцільних і правомірних заходів запобіжного впливу пов'язано з визначенням науково обґрунтованої системи форм профілактики правопорушень, розгорнута структурна характеристика яких у діяльності Держприкордонслужби України з протидії нелегальній міграції охоплюються двома основними блоками: процесуальним та оперативно-службовим. Їх вирізняє спеціальна профілактична спрямованість попередження негативних міграційних проявів відповідно до особливостей охорони державного кордону [12, с. 28].

Серед проблем державного управління в цій сфері слід виокремити освітню (навчальну) міграцію – міграцію з метою отримання або продовження освіти. Важливо підкреслити, що нині в країні недостатньо використовується міграційний потенціал системи освіти. Для цього необхідно досягнення таких конкретних результатів: створення умов для успішної наукової діяльності та підвищення престижу вчених, забезпечення справедливої оцінки наукових досягнень, реальне збільшення розміру заробітної плати, залучення в науку молодого покоління.

Щодо сприяння освітній міграції в Україні та підтримки академічної мобільності позначимо такі основні напрями міграційної політики, що містяться в Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: підвищення доступності освітніх послуг

для іноземних громадян, включаючи спрощення адміністративних процедур, вдосконалення правил в'їзду в Україну та перебування на її території іноземних громадян, з метою навчання у закладах освіти; забезпечення відкритості України для учнів, наукових і педагогічних працівників, створення для них комфортного режиму в'їзду в Україну, здійснення професійної діяльності й інше.

На думку І. Хомишин, освітня міграція та спрощення процедури отримання посвідки на проживання та громадянства України зазначеними особами – випускниками вузів могли б сприяти притоку кваліфікованих іноземних громадян з-за кордону. Україна повинна стати конкурентною на ринку освітніх послуг, тоді сформується системний рух інтелекту, капіталів, інформації у двох взаємно симетричних напрямках, що призведе до нового позитивного бачення освітньої міграції [13, с. 113].

Звернемо увагу, що освітня міграція – це джерело кваліфікованих і інтегрованих в країні іноземних громадян, а законодавчі обмеження та прогалини під час навчання та після завершення знижують привабливість отримання освіти в Україні для іноземних студентів.

У зв'язку з цим зазначимо іншу проблему – аспірантура, яка існує як особливий державний інститут підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів, віднесена до третього рівня вищої освіти. Підготовка кадрів вищої кваліфікації підтверджується захистом дисертації на здобуття ступеня доктора філософії після закінчення аспірантури [14].

З погляду на досвід окремих країн Європейського Союзу доцільно розглянути можливість видання диплому після закінчення аспірантури. Щодо захисту в установленому законодавством України порядку науково-кваліфікаційну роботу (дисертацію) на здобуття наукового ступеня доктора філософії, то іноземець може пройти курс навчання в аспірантурі, яка для них є платною, але не отримати ступінь. Для вдосконалення аспірантури потрібно внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових документів.

Висновки

Аналіз чинного законодавства України, що регулює адміністративно-правові відноси-

ни в сфері міграції, практика його застосування органами державної влади, дослідження спеціальної наукової літератури дозволили виявити актуальні та проблемні питання, що обумовлює складний характер адміністративно-правового регулювання. Адміністративні правовідносини у сфері міграції складаються в процесі здійснення державного управління міграційними процесами та врегульовані нормами адміністративного права. Специфікою їх суб'єктного складу є включення в число учасників спеціальних організацій, що здійснюють діяльність в сфері міграції, осіб, що володіють спеціальним адміністративно-правовим статусом у сфері міграції. В умовах сьогодення реалізація державного управління у сфері міграції пов'язана з низкою проблем: протидія незаконній міграції з метою забезпечення національної безпеки України; неефективність функціонування застосовуваного державою механізму фінансування адміністративного видворення іноземців і осіб без громадянства, недостатнє виділення бюджетних коштів на реалізацію зазначених процедур; відсутність імперативного характеру обов'язкового проходження іноземними громадянами дактилоскопічної реєстрації; незаконна діяльність з видачі фіктивних сертифікатів про знання української мови, історії та основ законодавства; недостатнє використання міграційного потенціалу системи освіти, які потребують невідкладного вирішення, в тому числі за допомогою доповнень і змін до чинного законодавства.

Література

1. Муц Л.Ф. Формування та реалізація державної міграційної політики: теорія, методологія, практика: дис. ... д-ра наук з державного управління: спец. 25.00.02. Запоріжжя, 2019. 475 с.
2. Про внесення змін до плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 р. № 1005. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1005-2019-%D0%BF#n8>
3. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів

АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються проблеми державного управління у сфері міграції на сучасному етапі у контексті інтеграції України до Європейського Союзу. Проаналізовано стан із видворенням порушників міграційного законодавства. Розглянуто проблеми правового регулювання у сфері нелегальної міграції, пов'язані з недостатньою ефективністю діяльності спеціалізованих органів. Показано, що визначення тенденцій у сфері міграції неможливо без статистики щодо сфери, яка досліджується. Вказано на доцільність переходу статистики на показники Євростату. Розглянуто проблемні питання проведення дактилоскопії іноземців та осіб без громадянства, та видачі сертифікатів зі знання української мови, історії та законодавства України для іноземців та осіб без громадянства. Охарактеризовано освітню міграцію у контексті підвищення академічної мобільності.

Ключові слова: міграція, стратегія, незаконна міграція, іноземці, статистика, дактилоскопія, освітня міграція.

SUMMARY

The article considers the problems of public administration in the field of migration at the present stage in the context of Ukraine's integration into the European Union. The situation with the expulsion of violators of migration legislation is analyzed. The problems of legal regulation in the field of illegal migration related to the inefficiency of specialized bodies are considered. It is shown that it is impossible to determine trends in the field of migration without statistics on the field under study. The expediency of the transition of statistics to Eurostat indicators is indicated. The problematic issues of conducting fingerprinting of foreigners and stateless persons, and issuing certificates of knowledge of the Ukrainian language, history and legislation of Ukraine for foreigners and stateless persons are considered. Educational migration in the context of increasing academic mobility is characterized.

Key words: migration, strategy, illegal migration, foreigners, statistics, fingerprinting, educational migration.

України від 12.07.2017 р. № 482-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-p>

4. Орловська Н. А. Актуальні питання запобігання нелегальній трудовій міграції у контексті Стратегії державної міграційної політики України. Проблеми реалізації Стратегії державної міграційної політики України : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 груд. 2019 р.). Київ : НІСД, 2019. С.73-77.

5. Про затвердження Порядку фіксації біометричних даних іноземців та осіб без громадянства під час прикордонного контролю в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон та у контрольних пунктах в'їзду-виїзду, а також здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення : Наказ МВС України від 24.04.2019 р. № 310. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0496-19#Text>

6. Про затвердження Положення про національну систему біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1073. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1073-2017-%D0%BF#n12>

7. Про порушення законодавства у сфері захисту персональних даних : Лист Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 18.06.2020 р. Вх. № 37956 від 25.06.2020 р. МВС України.

8. Шапоренко О. І. Державна міграційна політика: шляхи регулювання та принципи. Право та державне управління. 2019. № 2 (35). Том 2. С. 252-257.

9. Сидорчук О. Г. Міграційні тенденції в Україні: безпековий аспект. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2019. Вип. 1 (21). С. 1-12.

10. Фітисова А. В. Роль міграційної статистики для реалізації стратегії державної міграційної політики України (переваги гармонізації зі статистикою Євростату). Проблеми реалізації Стратегії державної міграційної політики України : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 груд. 2019 р.). Київ : НІСД, 2019. С.57-62.

11. Вивоваров В. В., Петраш К. В. Кримінологічний аналіз світової нелегальної міграції: український аспект. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2019. № 1. С. 195-199.

12. Мота А. Ф. Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.07. Львів, 2019. 41 с.

13. Хомишин І. Причини та наслідки освітніх міграцій. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». 2018. № 905. С. 109-116.

14. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII / Віжності Верховної Ради України. 2014. № 37-38. Ст. 2004.