

характер і не дозволяють контролювати фактичний рівень доступності державних електронних послуг у разі їх фіксації лише на папері.

Для того, щоб ці принципи могли бути практично застосовані, слід виділити конкретні напрями діяльності та показники, на підставі яких можна робити висновки стосовно виконання чи невиконання принципів доступності послуг електронного уряду. Показниками доступності послуг електронного уряду мають бути досяжні цільові орієнтири при забезпеченні доступності послуг електронного уряду.

Література.

1. Офіційний сайт видання високих технологій Cnews. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.cnews.ru/news/line/index.shtml?2011/12/20/469569>
2. Кондратьев Александр. Правительство придумало как увлечь россиян электронными услугами. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.marker.ru/news/510278>.
3. Портал електронних послуг Естонії. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.eesti.ee/rus>.
4. Офіційний сайт Національного центру електронного урядування України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nc.gov.ua/menu/publications/doc/elektronn_urad/2011_11_22_Concept.doc.
5. Дмитрий Воронков. Информация к применению. Офіційний сайт Російської бізнес-газети. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rg.ru/2011/12/20/pravitelstvo.html>.
6. Логвінов В.Г. Організаційно-технологічні компоненти надання державних послуг в електронній формі // Матеріали підсумкової науково-практичної конференції за міжнародною участю «Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика», 2011 р., м. Одеса, ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. – С.208–209.
7. Мазуркевич М.В. Надання державних послуг з використанням сучасних ІКТ. // Матеріали підсумкової науково-практичної конференції за міжнародною участю «Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика» – Одеса, ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2011. – С.209–211.
8. Мониторинг качества и доступности государственных услуг-М.: ГУ ВШЭ – 2010 – 96 с.
9. Дубов Д.В. Основы электронного урядування. // Навчальний посібник. / Дубов Д.В., Дубова С.В. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 176 с.
10. Сороко В.М. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству: / В.М. Сороко, А.В. Вишневіський, О.Г. Рогожин // за ред. к.філос.н. Ю.О. Привалова. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 180 с.
11. Логвінов В.Г. Створення адміністративних регламентів надання послуг на основі формалізації управлінських процесів // Збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ при Президентіві України «Актуальні проблеми державного управління» випуск 2(46). – Одеса, 2011. – С. 99–103.

УДК 323.213:325

Світлана Макосій

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті розглянуто основні тенденції розвитку міграційних та демографічних процесів в Україні. Проаналізовано стан нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність органів влади в міграційній сфері. Розглянуті основні етапи розвитку Державної міграційної служби України.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, демографія.

✎ В умовах високої нелегальної міграції, відсутності механізмів належного захисту біженців, відтоку за кордон кваліфікованих кадрів Україна, будучи країною, що претендує на повноцінне місце у європейській спільноті, зобов'язана визначити основні принципи державної міграційної політики, врегулювати сферу міграції. Необхідність забезпечення системи регулювання міграційних процесів викликана потребами підвищення ефективності протидії явищам, що становлять загрозу національній безпеці України – загостренню демографічної кризи, відпливу за кордон найбільш кваліфікованої частини трудових ресурсів та інтелектуального потенціалу.

✎ Українські вчені зробили значні кроки у дослідженні різних аспектів міграцій, особливу цінність для дослідження проблеми мають праці науковців, присвячені теорії та практиці державного управління в Україні, його механізмам, розробці соціальної політики, серед них роботи В. Бакуменка, П. Надолішного, В. Князева, В. Лугового, Н. Ніжник, Я. Радиша, В. Ребкала, В. Скуратівського та інших. Дослідженням міграційних процесів, вивченням досвіду регулювання міграційних процесів світових суспільств займалися і займаються відомі науковці: О.Власюк, Е.Лібанова, Т. Драгунова, І. Гнибіденко, О. Малиновська, О. Піскун, С. Пирожков, О. Позняк, І. Прибиткова, М. Романюк, О. Хомра. У галузі методології та методів вивчення міграцій та управління ними, сутнісних характеристик міграційних процесів значні здобутки належать російським науковцям, серед них: Т. Заславській, Л. Рибаківський, Т. Заславський, М.Вайнер.

✎ Проаналізувати сучасний стан міграційної політики України в контексті демографічного розвитку.

✎ Право на свободу пересування отримало міжнародне визначення з прийняттям 1948 року Всезагальної декларації прав людини. З того часу міжнародна міграція набрала величезних обертів, а кінець ХХ і початок ХХІ століть, на думку багатьох дослідників, можна назвати «епохою міграції». Нині міжнародна міграція стала глобальним процесом і, охопивши практично всі континенти й країни, а також усі соціальні верстви, перетворилася на суттєвий економічний, соціальний і гуманітарний чинники розвитку. Збільшення масштабів міграції зумовлені нерівномірним розвитком країн, демографічними чинниками, глобалізацією економіки, військовими конфліктами.

Визначеність міграційної політики для будь-якої країни сьогодні є настільки важливою, що без неї неможливо представити ефективний розвиток країни. Це

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Випадок основного матеріалу

особливо стосується України, яка є одним з найбільших донорів, реципієнтів і транзитерів міграційних потоків на сучасному світі.

Міграційна політика – це комплекс заходів, які належать до сфери державного управління і включають процес прийняття рішень, врегульований правовими нормами, контрольований представницькою владою і спрямований на впорядкування міграційних процесів [11], з метою захисту національних інтересів, безпеки та територіальної цілісності, забезпечення належного соціально-економічного, демографічного, науково-освітнього розвитку держави.

В останні декілька десятирок міграційна політика в Україні практично була відсутня. Питаннями легального і нелегального переміщення громадян України і іноземців відали багато державних служб, міністерства і відомства. Зокрема, Міністерство внутрішніх справ координує протидію нелегальній міграції, веде паспортний облік, Міністерство закордонних справ здійснює візову діяльність, Міністерство соціальної політики задіяне у визначенні квот на трудову імміграцію іноземців. Міністерство юстиції через Рагси відстежує показники популярності як первинні дані для подальшого аналізу міграції населення. Державна прикордонна служба фіксує в'їзд-виїзд іноземців і громадян України, Служба безпеки України контролює діяльність і переміщення іноземців в межах своєї компетенції, Державний Комітет Статистики України проводить періодичні переписи населення і так далі.

На сьогодні Україна є країною походження, транзиту і призначення для міжнародних потоків. У кількісному вираженні велика частина цих потоків здійснюється у формі регіональних міграційних потоків, що пов'язують Україну з сусідніми країнами СНД на сході і з новими державами-членами ЄС на заході.

Україна займає 5-те місце у світі серед країн з найбільшою кількістю емігрантів. Про це повідомив Світовий Банк у своїй останній доповіді «Міграція і грошові перекази». За даними на 2010 рік, за кордоном знаходиться 6,6 млн українців, що поїхали в різні роки (це майже 15% від загальної кількості нинішнього населення країни). По кількості емігрантів ми поступаємося тільки Мексиці (11,9 млн), Індії (11,4 млн), Росії і Китаю (11,1 і 8,3 млн відповідно). Україна займає 11-те місце і по імміграції. За даними Світового Банку за 2010 рік, в Україні зареєструвалося 5,3 млн іноземців [17].

Міграційна політика має велике значення щодо рішення проблем демографії в Україні, поповнення чисельності населення. На динаміку чисельності населення міграція впливає як безпосередньо, так і опосередковано: міграційні процеси, з одного боку, змінюють чисельність людності в регіонах виходу і вселення, а з другого боку, зумовлюють трансформації статево-вікової структури населення регіонів, яка визначає величини загальних коефіцієнтів демографічних процесів і, відповідно, динаміку чисельності населення. Демографічний стан є визначальним для забезпечення стабільного та безпечного розвитку країни.

Проблеми демографії і якості життя населення України потребують постійної уваги з боку держави та контролю щодо виконання чинних норм соціального законодавства. Сучасна демографічна ситуація характеризується збереженням тенденцій скорочення чисельності населення України. За даними Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, у 2026 р. населення країни скоротиться до 36 млн осіб, тобто становитиме на 10 млн менше, ніж сьогодні [15].

При цьому це зменшення є постійним, починаючи з 1994 року.

Падіння рівня народжуваності, який на сьогодні майже на 40% нижче зареєстрованого на початку 90-х років. У 2010 році він склав 10,8 осіб на 1000 жителів України. Згідно із соціологічними даними, майже 70% молоді відмовляються народжувати дітей: 35% – через невпевненість у завтрашньому дні, 32% – через відсутність нормальної зарплатні [12, с. 373].

Загально відомо, що для збереження існуючої чисельності населення будь-якої країни необхідно, щоб в середньому на кожну жінку доводилося не менше 2,1 народження, а для розширеного відтворення – не менше 2,5. Таких показників в даний час не має ні в одній розвиненій країні світу [13, с. 42].

В Україні у 2010 році було відмічено в середньому 1,4 народження на одну жінку, а мінімальне значення коефіцієнта народжуваності було зафіксовано у 2001 році – менше 1,1 [14].

Заслуговує на увагу проблема високого рівня смертності молоді, особливо висока смертність чоловіків у працездатному віці, яка перевищує смертність жінок на 10-12 років. Відбувається зростання смертності населення від інфекційних та паразитарних хвороб, що є неприпустимим явищем для цивілізованої країни. Варто зауважити, що в найближчому майбутньому збереженню високих показників смертності в Україну сприятимуть виходу на пенсію все більшого числа людей. Старіння населення призводить до простого зв'язку – чим більше літніх людей, тим вище смертність. На сьогодні частка осіб похилого віку складає по Україні близько 30%.

Процес старіння населення України також загрожує життєздатності національної пенсійної системи. За даними на 2008 рік на 15,2 мільйона платників внесків на пенсійне страхування доводилося 13,8 мільйонів пенсіонерів. Таким чином, сьогодні на 10 працюючих українців доводиться 9 пенсіонерів. Очікується, що вже до 2015 року кількість пенсіонерів порівняється за чисельністю з кількістю працюючого населення країни.

Депопуляція внаслідок перевищення кількості померлих над кількістю народжених (на 01.01.2008 р. населення України складало близько 46,2 млн осіб), на 01.01.2011 р. вже 45,6 млн осіб [14]. За цим показником наша країна перебуває на п'ятому місці в Європі після Німеччини, Великої Британії, Італії та Франції.

Перші кроки держави на шляху врегулювання міграційних процесів проявилися у 1993 році. Так, 26.04.1993 року Указом Президента України було створено Міністерство України у справах національностей та міграції, на яке було покладено функції розроблення й забезпечення реалізації державної політики у сфері національних відносин та міграції. Одне з основних завдань створеного Міністерства була підготовка спільно з іншими органами державної виконавчої влади пропозицій щодо формування державної політики у сфері національних відносин та міграції населення і організація роботи щодо її реалізації [1]. В тому ж 1993 році був прийнятий Закон «Про біженців», який став першим з пакету суто міграційних нормативних актів, де повноваження Міністерства були конкретизовані та дещо розширені.

Наступним кроком було прийняття Кабінетом Міністрів України 22 червня 1994 року Постанови «Про створення органів міграційної служби в Україні» [2].

Проведені в 1994–1997 роки неодноразові реорганізації Міністерства України у справах національностей та міграції призвели до погіршення його діяльності. Поширення управлінських функцій Міністерства на сферу

релігії та церкви у 1994 році змінило пріоритети його діяльності, значно послабило можливості розвитку міграційної служби.

В подальшому відбулася наступна реорганізація Міністерства, тому 20 березня 1996 року Указом Президента України було затверджено Положення про Міністерство України у справах національностей та міграції, а 26 липня 1996 року Міністерство ліквідовано і утворено Державний комітет України у справах національностей та міграції. Утворення названого Державного комітету ще більше обмежило можливості впливу державних органів на регулювання міграційних процесів. Замість планованого, за первинною концепцією, розвитку Департаменту міграції в єдину державну міграційну службу відбулася його ліквідація і розпилення функцій управління міграційними процесами.

4 серпня 2000 року постановою Кабінету Міністрів України № 1236 було затверджене Положення про Державний департамент у справах національностей і міграції. Як зазначено у його ст. 1, Державний департамент був урядовим органом державного управління, який діяв та підпорядковувався Міністерству юстиції [3].

13 вересня 2001 року на підставі Указу Президента України знову було створено Державний комітет у справах національностей та міграції, а на його виконання Кабінет Міністрів України своєю Постановою від 27 грудня 2001 року ліквідував Державний департамент у справах національностей та міграції.

Позитивним зрушення відбулося 10.01.2002 року, коли Україна приєдналася до Конвенції про статус біженців 1951 р. та Протоколу до неї 1967 р. на основі Закону України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців».

Наступним правовим документом, відповідно до якого протягом 2004–2009 років діяла міграційна структура є Постанова КМ України № 700 від 27.05.2004 року. Відповідно до неї були утворенні органи міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі.

Подальше, черговим кроком створення міграційної служби стала постанова уряду № 558 від 18.06.2008 року, відповідно до якої було зобов'язано: «Покласти на МВС виконання функцій спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції... до законодавчого визначення протягом одного року питання, пов'язаного зі створенням відповідного центрального органу виконавчої влади» [4].

Цією ж постановою у відання МВС передавалися пункти тимчасового розміщення біженців. З зазначеною постановою не погодився президент В. Ющенко, призупинивши її своїм указом від 21.07.2008 року. Глава держави вважав, що створення такої структури при МВС може порушити штатну чисельність міністерства, визначену відповідним Законом України «Про міліцію». Звинувативши уряд у неконституційності постанови, президент звернувся за роз'ясненням до Конституційного суду.

30.07.2008 року, через катаклізми, що відбувалися у вищих ешелонах влади, урядом було ухвалено чергову Постанову № 692, в якій підкреслювалося, що створення міграційної служби відбуватиметься в рамках штатної чисельності МВС [5].

Проте і цю постанову, Указом экс-президента України від 14.08.2008 року було призупинено. Виникла прогнозована пауза в очікуванні вердикту Конституційного суду.

Далі В. Ющенко розглянув та погодив рішення Ради національної безпеки та оборони про необхідність

створення окремого центрального органу виконавчої влади у сфері міграції, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом міністрів України через міністра внутрішніх справ України. Результатом став Указ №1163/2008 від 15.12.2008 року, яким В. Ющенко наказав втілити в життя рішення РНБОУ[6].

Реагуючи на указ Президента про створення міграційної служби як центрального органу виконавчої влади, 19.02.2009 року, уряд скасував свою попередню Постанову № 692 від 30 липня 2008 року. І Конституційний суд, що розглядав це питання 26 лютого, припинив «Конституційне провадження... на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний суд України» – непідвідомчість Конституційному суду України питань, порушених у конституційному поданні президента.

Наступним кроком уряду було прийняття Постанови № 643 від 24.06.2009 року про створення центрального органу виконавчої влади – Державної міграційної служби України. Але й цю Постанову було відхилено. На цей раз, рішення Президента було обґрунтовано порушенням Закону («Про міліцію») та Конституції. У Конституційний суд пішло чергове подання.

17.07.2009 року уряд ухвалив Постанову № 750, відповідно до якої Державна міграційна служба була визнана спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. Також було прийнято: Державна міграційна служба є правонаступником Міністерства внутрішніх справ і Державного комітету у справах національностей та релігій у частині наданих їм повноважень у сфері міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб (крім протидії нелегальній міграції та контролю за додержанням громадянами і службовими особами встановлених законодавством правил паспортної системи) [7].

Постановою КМ України № 559 від 07.07.2010 року «Деякі питання державного управління у сфері міграції», було прийнято рішення про ліквідування Державної міграційної служби України і зупинити ліквідацію Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.

Одним з заключних положень було створення ДМС України, відповідно до Указу Президента України № 1085/2010 року від 09.12.2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», відповідно до якого, в тому ж числі, було прийнято рішення про покладання на ДМС України функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців[8].

Головою ліквідаційної комісії В. Вороніним 15.12.2010 року, був підписаний наказ № 118 відповідно до якого було ліквідовано Державний комітет України у справах національностей та релігій.

Зазначеним В. Вороніним 31.01.2011 був підписаний наказ № 4, відповідно до якого були ліквідовані територіальні органи Держкомнацрелігій України.

Указом Президента України № 405/2011 від 06.04.2011 «Питання Державної міграційної служби України» було затверджено положення про Державну міграційну службу України [9].

Кабінетом Міністрів України 15.06.2011 року прийнято Постанову № 658 «Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби»[10, 8].

☞ За останні роки на розгляді парламенту було кілька законопроектів, що визначали засади міграційної політики та створення єдиного органу управління у сфері міграції.

Через Україну проходять дедалі більші міграційні потоки в Європу. І цей процес має перебувати під пильним контролем держави. В Україні осідає багато незаконних мігрантів, що є великою проблемою. Дуже важливим є аналіз внутрішньоміграційних процесів. Відсутність стратегічного бачення наслідків міграційних процесів приводить до серйозної демографічної та соціальної нестабільності в українському суспільстві.

Міграційна політика України має здійснюватися згідно з європейськими та міжнародними стандартами у цій сфері і повинна узгоджуватися з ними шляхом внесення змін до існуючої законодавчої бази і прийняття нових законів.

Література.

1. Указ Президента України від 26.04.1993 № 145/93 «Про Міністерство України у справах національностей та міграції» // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.1994 № 428 «Про створення органів міграційної служби в Україні» // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.08.2000 № 1236 Положення про Державний департамент у справах національностей та міграції // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України № 558 «Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики» від 18.06.2008 року // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.07.2008 № 692
- Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] : <http://www.rada.gov.ua>.
6. Указ Президента України № 1163/2008 від 15.12.2008 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 7 листопада 2008 року «Про виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності» // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] : <http://www.rada.gov.ua>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України № 750 від 17.07.2009.
- Питання Державної міграційної служби України // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] : <http://www.rada.gov.ua>.
8. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085/2010 р.
9. Указ Президента України «Питання Державної міграційної служби України» від 06.04.2011р. №405/2011.
10. Постанова КМ « Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби» від 15.06.2011 р. № 658/2011.
11. Денисюк С.Ф. Напрями розвитку міграційної політики в Україні. Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>.
12. Єсінова, Н. І. Демографічний розвиток населення України / Н. І. Єсінова, Т. В. Безугла // Економічна стратегія і перспективи розвитку сфери торгівлі та послуг : зб. наук. праць / ХДУХТ.— Харків, 2008. — Вип. 1(7). — С. 368–375.

13. Кулешова Н.С. Демографические процессы в современной России/Н.С. Кулешова // Вестник МГУ. Сер.12. Политические науки. – 2010. – №3. – С. 40–47.

14. Чисельність населення. Статистична інформація [Електронний ресурс] / Державний комітет статистики України. Офіційний сайт. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

15. Режим доступу: <http://www.idss.org.ua>.

16. Режим доступу: <http://sites.google.com/site/pravdaamigration>.

17. Режим доступу: <http://emigrant.name/novosti-immigracii/problemy-immigracii-v-ukraine.html>.

УДК 351.746.1(477)

Олександр Мельников, Сергій Морозов

РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Аналізуються можливості використання механізмів міжнародного співробітництва Державної прикордонної служби України у реалізації державного управління у сфері інтегрованого управління кордонами.

Ключові слова: безпека, прикордонна безпека, система, прикордонна політика, співробітництво.

✦ На сучасному етапі державотворення в нашій країні й у світі відбулися значні військово-політичні й соціально-економічні зміни, які істотно вплинули на стан національної безпеки України й вимагають розробки та реалізації принципово нових механізмів державного управління щодо її забезпечення [1, с. 13].

Відтак виникає потреба в глибоких дослідженнях та формуванні єдиних підходів державної політики у сфері прикордонної безпеки. Деякі аспекти вже знайшли відображення в законодавчих актах для запровадження в практику діяльності суб'єктів системи забезпечення національної безпеки України, що в межах компетенції реалізують прикордонну політику, забезпечуючи захист суверенітету держави, її територіальної цілісності і недоторканності кордонів, протидію зовнішнім і внутрішнім загрозам тощо [2, с. 159].

✦ Сучасні українські дослідники: М. Литвин, А. Махнюк, О. Ананьїн присвятили багато праць дослідженню проблем прикордонної безпеки в контексті національної безпеки України. Питання актуальності розвитку міжнародного співробітництва як елементу державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами глибоко розкрито у працях: М. Литвина та Ю. Петрової. Роботи зарубіжних дослідників І. Лайтенена, У. Буркхольдера є фундаментом наукової думки щодо побудови сучасної прикордонної архітектури Європейського союзу.

Проте, на думку авторів, питання забезпечення прикордонної безпеки на рівні впровадження європейських підходів щодо потреб поглиблення взаємодії правоохоронних органів України та інших країн й досі залишається актуальним і потребує подальшого наукового аналізу.

© Мельников О.Г., Морозов С.О., 2011.