

*міжнародний центр перспективних досліджень (київ)
інститут справ публічних (варшава)*

Політика України у сфері контролю над нелегальною міграцією

київ 2006

Цей документ підготовлено експертами в рамках проекту “Вдосконалення механізмів реалізації міграційної політики України. Поширення досвіду країн ЄС щодо виконання угод про реадмісію”, здійснюваного Міжнародним центром перспективних досліджень (Київ) та Інститутом справ публічних (Варшава) за підтримки Посольства Великої Британії в Україні.

Документ є результатом власного аналізу експертів МЦПД та ІСП і консультацій з представниками міністерств і відомств, парламентських комітетів, українських та іноземних неурядових організацій, незалежних експертів.

Цей документ підготувала група консультантів у складі: Віктор Чумак, Наталія Шаповалова, Пьотр Казьміркевич.

Керівник проекту Ольга Шуило.

Експерти вдячні всім організаціям, які надали підтримку під час організації обговорень і підготовки аналітичного документа: Міністерству внутрішніх справ України, Державній прикордонній службі, Державному комітету у справах національностей і міграції, Секретаріату Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин Верховної Ради України, Міністерству закордонних справ України, Державному департаменту з питань адаптації законодавства, Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжетнічних відносин, Представництвом в Україні Міжнародної організації з міграції та Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Ужгородській філії Національного інституту стратегічних досліджень, Національному інституту проблем міжнародної безпеки.

Редактор української версії: Надія Цісик

Дизайн та верстка: Остап Стасюк

Зміст

Передмова	4
Головне	5
Чому контроль над нелегальною міграцією як складник цілісної міграційної політики України є пріоритетом?	7
Що ми розуміємо під нелегальною міграцією?	7
Міграційна ситуація України	8
Україна як країна – донор нелегальних мігрантів	9
Україна як країна транзиту нелегальних мігрантів	10
Україна як країна призначення нелегальних мігрантів	12
Міграційний контроль як пріоритет співпраці України та ЄС	14
Проблеми політики України у сфері контролю над нелегальною міграцією	16
Проблеми та виклики, пов'язані зі здійсненням процедур реадмісії	16
Прийняття	16
Ідентифікація	19
Утримання	20
Вислання	22
Надання статусу біженця та додаткові форми захисту	22
Права людини	24
Причини проблем у сфері контролю над нелегальною міграцією	25
Відсутність єдиного органу влади з міграційної політики	25
Прогалини у правовій базі	26
Недостатній рівень охорони державного кордону	27
Недостатнє фінансування	29
Відсутність угод про реадмісію з країнами – постачальниками нелегальних мігрантів	29
Зміни, необхідні у сфері контролю над нелегальною міграцією	31
Інституційні зміни	32
Створення Державної міграційної служби	32
Реформування Державної прикордонної служби України	33
Перешкоди, що можуть виникнути під час впровадження інституційних змін, і способи їх подолання	34
Європейська інтеграція та розбудова інституцій	35
Законодавчі зміни	36
Рекомендації ЄС	38
Досвід Польщі	39
Державні заходи та програми	41
Програма добровільного повернення	41
Міграційна амністія	42
Візова політика	43
Інфраструктурні зміни	45
Підвищення ефективності охорони державного кордону	45
Створення центрів тимчасового перебування для іноземців та осіб без громадянства	46
Підготовка кадрів	48
Технічна допомога: Twinning і гранти Європейської Комісії	49
Створення єдиного реадмісійного простору	51
Інші реформи, пов'язані з цією реформою: реформа МВС, судова реформа	52
Рекомендації	53
Уряду України	53
Європейському Союзу	56

Передмова

Ця біла книга пропонує альтернативне незалежне бачення урядової політики з протидії нелегальній міграції в Україні. Документ є фінальним звітом проекту “Вдосконалення механізмів реалізації міграційної політики України. Поширення досвіду країн ЄС щодо виконання угод про реадмісію”, здійснюваного Міжнародним центром перспективних досліджень (Київ) та Інститутом справ публічних (Варшава) за підтримки Посольства Великої Британії в Україні.

Біла книга містить рекомендації щодо інституційної реформи, змін до законодавства, залучення технічної допомоги, пропозиції конкретних заходів і програм у сфері міграції та управління кордонами. Документ також пропонує відповіді на безпосередні виклики, пов’язані з підписанням Угоди про реадмісію з ЄС: рекомендації зі створення умов для утримання нелегальних мігрантів, забезпечення їхнього правового захисту, здійснення процедури ідентифікації та вислання. Крім того, у документі також зазначено реформи, які необхідно здійснити задля підвищення ефективності реалізації міграційної політики України: реформа Міністерства внутрішніх справ і судова реформа.

Білу книгу впорядковано з урахуванням результатів експертних обговорень під час підсумкової конференції “Застосу-

вання найкращого досвіду в питаннях реадмісії нелегальних мігрантів: розбудова національної спроможності через міжнародну співпрацю”, що відбулася 23 червня 2006 року. В обговоренні взяли участь представники зацікавлених сторін: Міністерства внутрішніх справ, Державної прикордонної служби, Державного комітету у справах національностей та міграції, Міністерства закордонних справ, Державного департаменту з питань адаптації законодавства, Комітету Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин і міжетнічних відносин, Представництв в Україні Міжнародної організації з міграції та Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Національного інституту стратегічних досліджень, Національного інституту проблем міжнародної безпеки, неурядових аналітичних і правозахисних організацій.

Електронну версію білої книги “Політика України у сфері контролю над нелегальною міграцією” і зеленої книги, яка їй передувала, та інші аналітичні звіти проекту можна знайти на інтернет-сторінці Міжнародного центру перспективних досліджень за адресою: <http://www.icps.com.ua/project.html?pid=93>. Автори висловлюють подяку всім учасникам обговорень, а також тим, хто письмово надав свої коментарі до білої та зеленої книг.

Головне

Україна та Європейський Союз домовилися про підписання Угоди про реадмісію в рамках реалізації Плану дій на 2005–2007 роки. Угода про реадмісію передбачає, що Україна та країни – члени ЄС прийматимуть назад своїх громадян, які незаконно потрапили або незаконно перебувають на території однієї зі сторін, а також незаконних мігрантів – громадян третіх країн та осіб без громадянства, які потрапили на територію однієї сторони через територію іншої сторони.

Угода за своєю суттю є зобов'язанням України ділити з ЄС відповідальність за безпеку Європейського Союзу, частиною якого Україна прагне стати, в обмін на вільний рух людей, що є довгостроковою метою України та ЄС. У короткостроковій перспективі підписання Угоди про реадмісію з ЄС – необхідна передумова спрощення візового режиму ЄС для громадян України.

Проте аналіз реалізації політики України у сфері контролю над нелегальною міграцією свідчить, що Україна не готова до виконання Угоди про реадмісію стосовно громадян третіх країн. Адже виконання положень угоди, що стосуються нелегальних мігрантів, які потрапили до ЄС з території України, означає, що Україна має взяти на себе відповідальність за їхнє прийняття, утримання, необхідне для ідентифікації, видачу проїзних документів і повернення до країни походження. Уже нині Україна, яка є однією з основних транзитних країн на шляху міграції з країн СНД і Південно-Східної Азії до Західної Європи, стикається з проблемами у протидії нелегальній міграції та виконанні процедур, необхідних для здійснення реадмісії.

Причини проблем реалізації політики у сфері контролю над нелегальною міграцією полягають у недосконалості систе-

ми управління міграцією в Україні. Відповідальність за реалізацію цієї політики розпорошено між кількома органами державної влади. Що більше, ці інституції не відповідають сучасним викликам. Державну прикордонну службу України не трансформовано у правоохоронний орган: вона досі лишається воєнізованою структурою радянського типу. Реформа, спрямована на перетворення МВС з Міністерства міліції на орган вироблення внутрішньої політики держави, зокрема у сфері управління міграційними процесами, досі не відбулася.

Без створення єдиного органу виконавчої влади, який би відповідав за вироблення та координацію міграційної політики в Україні, вирішувати інші проблеми, проблеми технічного характеру не вдасться. Саме відсутність єдиної служби є причиною того, що, незважаючи на виділені ЄС кошти, досі не створено жодного центру для тимчасового утримання нелегальних мігрантів.

Крім інституційних змін, Україна повинна також ухвалити низку змін до законодавства України для вдосконалення системи надання статусу біженця і притулку в Україні. Хиби системи притулку в Україні призводять до того, що Україна не може виконувати свої міжнародні зобов'язання і є постійним об'єктом критики правозахисних організацій. Крім того, Конституція України потребує ухвалення закону про основи міграційної політики. Саме цей законодавчий акт повинен визначити цілі та завдання цілісної міграційної політики України, один із складників якої – контроль над нелегальною міграцією. Причому ухваленню цього закону повинно передувати широке експертне і публічне обговорення, аби цей нормативний акт міг стати повноцінною стратегією політики управління міграцією в Україні.

Україна мусить також поліпшити рівень охорони державного кордону, особливо на східній і північній ділянках, де за радянських часів зовнішнього кордону не існувало. Створення інтегрованої системи захисту кордону неможливе без технічного оснащення прикордонної служби сучасними засобами спостереження, транспорту та комунікацій. Крім того, в Україні необхідно створити мережу центрів для тимчасового перебування нелегальних мігрантів, а також пунктів їх тимчасового затримання при прикордонних загонах і відділеннях міліції.

Україна має право звернутися до ЄС з проханням розділити фінансовий тягар технічного оснащення спільного з ЄС кордону, кадрової підготовки службовців, зміцнення інституційної спроможності українських служб, як це відбувалося в країнах – членах ЄС. Уряд України та ЄС повинні розглянути питання про збільшення фінансування цих завдань у рамках фонду TACIS і впровадження додаткових фінансових інстру-

ментів для підготовки України до виконання Угоди про реадмісію з ЄС. Україна та Європейський Союз повинні також об'єднати дипломатичні зусилля для створення єдиного реадмісійного простору – ланцюга двосторонніх угод між країнами призначення, транзиту та постачання нелегальних мігрантів. Передусім такі угоди необхідно підписати між Україною та Росією і Україною та Білоруссю.

Доки Україна не здійснить перелічених інституційних, законодавчих, організаційних змін, виконання Угоди про реадмісію у повному обсязі неможливе. Тому перед парафуванням Угоди, яке очікується в жовтні 2006 року, Україна та ЄС повинні домовитися, що найближчим часом документ набере чинності лише частково, стосовно власних громадян. Набрання чинності нормами Угоди стосовно громадян третіх країн та осіб без громадянства настане тоді, коли обидві сторони визнають, що Україна готова до їх виконання.

Чому контроль над нелегальною міграцією як складник цілісної міграційної політики України є пріоритетом?

Що ми розуміємо під нелегальною міграцією?

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, тимчасом як поняття “нелегальна міграція” властиве науковим дослідженням і публіцистичним текстам.

Українське законодавство не містить визначення терміна “нелегальна (незаконна) міграція” або “нелегальний (незаконний) мігрант”. Водночас суть норм міграційного законодавства України, що визначають відносини держави та іноземців і осіб без громадянства, які на незаконних підставах перебувають в Україні або перетинають її державний кордон, відповідає прийнятому в міжнародному праві та нормативних документах Європейського Союзу визначенню “нелегальної міграції”.

Щоправда, в офіційній термінології ООН замість терміна “нелегальна міграція” (illegal migration) переважно вживають термін “неврегульована міграція” (irregular migration), а замість терміна “нелегальний мігрант” (illegal migrant) – “неврегульований” (irregular migrant)

або “мігрант або іноземець без належних документів” (undocumented migrant or alien)¹. 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.

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 неврегульована 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,

¹ International Migration Law. Glossary on Migration. Publisher: International Organization for Migration, 2004. Тенденція розвитку міжнародного законодавства – обмеження вживання поняття “нелегальна міграція” для позначення випадків контрабанди людей і торгівлі людьми, тобто форм організованої злочинності.

що особа перетинає міжнародний кордон без дійсного паспорта чи проїзного документа або не відповідає адміністративним вимогам для виїзду з країни.

У документах Європейського Союзу найчастіше вживається поняття “нелегальна імміграція”. У термінології Спільної політики з нелегальної імміграції 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 або перебування після закінчення терміну дії дозволу на перебування. По-третє, законне перебування стає нелегальним, коли особа працевлаштовується або займається підприємницькою діяльністю, не дозволеною в’їзною візою².

Відповідно до Закону України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, незаконна міграція існує в разі порушення встановленого порядку перебування в Україні, “тобто проживання без документів на право проживання в Україні, або проживання за недійсними документами, недотримання встановленого порядку реєстрації або пересування і вибору місця проживання, працевлаштування, ухилення від виїзду після закінчення терміну перебування, а також за недотримання правил транзитного проїзду через територію України”.

Для потреб білої книги термін “нелегальна міграція” використано саме в розумінні законодавства України та нормативних актів ЄС.

З-поміж поширених понять “боротьба з нелегальною міграцією” (fighting or combating illegal migration), “протидія нелегальній міграції” (counteraction of illegal immigration) або “запобігання нелегальній міграції” (prevention of illegal migration) жодне не відповідає сучасній практиці оцінки міжнародної міграції. Очевидно, держава не в змозі боротися з небажаною міграцією як одним з наслідків глобалізації, так само, як неможлива та позбавлена сенсу боротьба із самим явищем глобалізації. Міграційними процесами необхідно управляти, нейтралізувати їхні негативні прояви та використовувати позитивні для зростання економічного добробуту.

За такого підходу відповіднішим терміном для опису функцій держави щодо нелегальної міграції є “контроль над нелегальною міграцією” (illegal migration control), який дає змогу зробити неврегульовану міграцію врегульованою, охопленою правовим полем і правоохоронною діяльністю. Крім того, контроль включає і запобігання нелегальній міграції – незаконному в’їзду, перебуванню та виїзду, і боротьбу з її організованими формами нелегальної міграції, такими як торгівля людьми та посередництво.

Треба зазначити, що політика у сфері контролю над нелегальною міграцією, якій присвячено цю білу книгу, є лише складником комплексної міграційної політики, що включає управління еміграційними та імміграційними процесами законного та незаконного характеру.

Міграційна ситуація в Україні

Високий рівень життя в розвинених європейських країнах і одночасне зу-

божіння більшості населення в країнах Центральної та Південно-Східної Азії

² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Common Policy on Illegal Immigration, Brussels, 15.11.2001, COM(2001) 672 final, p. 7.

зумовили міграцію багатьох людей у пошуках кращої долі. Водночас етнічні, релігійні й економічні потрясіння, що відбувалися впродовж останніх п'ятнадцяти років у країнах колишнього Радянського Союзу, підсилили хвилю міграції на Захід громадян цих країн.

Україна через своє географічне розташування стала однією з основних країн на шляху цієї міграції до країн Європейського Союзу. Зі Сходу України посилюється потік незаконних мігрантів через необлаштовані кордони з Російською Федерацією та Білоруссю, а із Заходу повертаються особи, затримані в рамках двосторонніх угод про реадмісію з Польщею, Угорщиною та Словаччиною. Водночас внаслідок складної економічної ситуації Україна сама перетворилася на одну з найбільших країн – донорів нелегальних мігрантів в ЄС. Згідно зі звітом Генерального Секретаря ООН з моніторингу світового населення, присвяченого міжнародній міграції та розвитку, **Україна посідає четверте місце за кількістю міжнародних мігрантів** (6,8 млн. міжнародних мігрантів, що становить 3,6% загальної кількості міжнародних мігрантів у світі за даними 2005 року)³.

Україна належить до країн зі змішаними потоками нелегальних мігрантів: вона є і країною виїзду, і країною приймання нелегальних мігрантів. Специфіка України полягає в тому, що з неї нелегально виїжджає за кордон і населення, яке постійно проживає на її території, і населення, яке нелегально поселилося в

Україні тимчасово для подальшого нелегального виїзду за кордон, тобто використовує Україну як транзитну територію для здійснення міграції⁴.

Україна як країна – донор нелегальних мігрантів

Україна є країною – донором робочої сили для держав Європейського Союзу. Лише незначна частина трудових мігрантів стають легальними трудовими мігрантами в країнах-реципієнтах. **Більшість з них займається незареєстрованою діяльністю, тобто є нелегальними трудовими мігрантами.** Окрема частина українських мігрантів є жертвами злочинних угруповань, що займаються торгівлею людьми, і зайнята протиправною діяльністю не з власної волі.

За інформацію дипломатичних представництв України, в Польщі на заробітках перебувають 300 тис. громадян, в Італії та Чехії – по 200 тис., у Португалії – 150 тис., Іспанії – 100 тис., Туреччині – 35 тис., у США – 20 тис. У Росії лише офіційно (на основі ліцензій Федеральної міграційної служби цієї країни) працює близько 100 тис. українських громадян, загальна ж кількість українців, які працюють у цій країні, оцінюється в 1 млн.⁵.

За даними однієї з португальських благодійних організацій, що спеціально займалася питаннями української трудової міграції, найбільше українців-мігрантів працюють нині в Росії (більш як 1 міль-

³ “Моніторинг мирового населения, посвященный международной миграции и развитию. Доклад Генерального Секретаря ООН, представленный на Тридцать девятой сессии Комиссии по народонаселению и развитию, 3-7 апреля 2006 года”, с. 6. Згідно з визначенням ООН, міжнародними мігрантами є люди, які полишають країни свого походження або проживання, щоб тимчасово чи назавжди оселитися в іншій країні.

⁴ О. Хомра. “Нелегальна міграція в Україні: ситуація, оцінки наслідків, перспективи”, <http://www.dep.kiev.ua/confer/Conference%202002/Section%2005/Khomra.pdf>, с. 1.

⁵ О. Левцун. “Зовнішня трудова міграція в Україні як демографічна проблема”, http://dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=4040.

йон), 500 тис. – в Італії, по 300 тис. – в Португалії та Німеччині, близько 200 тис. – у Великій Британії, більш як по 150 тис. – у Франції та Іспанії. Набагато менші, проте у питомому співвідношенні суттєві кількості – у Греції, Туреччині, Ізраїлі (у перших двох – взагалі переважно – сезонні заробітчани), ще менше – у країнах Північної Європи, Балтії та Близького Сходу⁶.

Трудова міграція має позитивні і негативні риси. З одного боку, трудова еміграція знімає напругу на ринку праці, сприяє збільшенню грошових переказів заробітчан. Кваліфіковані мігранти, які підтримують зв'язок з країнами свого походження, можуть сприяти передачі технологій і капіталу. Проте еміграція кваліфікованих працівників здатна серйозно підірвати перспективи розвитку країн-донорів. Відплив трудових ресурсів працездатного віку супроводжується погіршенням демографічної ситуації в країні – зменшенням загальної кількості, старінням населення, відпливом кваліфікованих працівників. Крім того, поширюються негативні соціальні явища: розлучення, соціальне сирітство⁷.

Україна як країна транзиту нелегальних мігрантів

Україна є частиною Центральноєвропейського маршруту, одного з п'яти основних маршрутів нелегальної міграції, що ведуть з усього світу до країн Європейського Союзу, визначених експертами Центру збору та обміну інформацією з перетинання кордонів і міграції ЄС (CIREFI). Його використовують громадя-

ни Далекого та Середнього Сходу, Південно-Східної Азії, СНД. **Маршрут пролягає через Російську Федерацію, Україну, Польщу, Словаччину до країн Західної Європи.** За оцінками європейських експертів, на цей момент він не найбільш загрозливий для Європи. Утім, наявність такого маршруту спричинює негативні наслідки для України.

Серед причин вибору транзитними нелегальними мігрантами шляху до Західної Європи через Україну, крім головної – відсутності повноцінної системи імміграційного контролю, – називають ще такі, як можливість використати хиби системи набуття статусу біженця в Україні, порівняно невисокі ціни на основні споживчі товари, можливість підробітку в неформальному секторі економіки. Для транзитних нелегальних іммігрантів в Україні характерний пошук не будь-якої зайнятості за винагороду, а передусім такої, яка уможливує заробітки і доходи, що не контролюються державними структурами. Якщо в країнах вселення нелегальних мігрантів основними сферами прикладання їхньої праці є будівництво, ремонт, прибирання приміщень, ресторанний і готельний бізнес, домашнє обслуговування, галузі із сезонним виробництвом (сільське господарство, індустрія туризму і розваг), то транзитний характер нелегальних мігрантів в Україні обмежує їхню зайнятість однією галуззю – торгівлею та посередницькими торговими послугами⁸.

Дані Державної прикордонної служби України за останні три роки свідчать, що **кількість незаконних мігрантів, які прямують через територію України,**

⁶ Андрій Кирчів. “Трудова міграція і національна безпека України”, <http://www.ji-magazine.lviv.ua/kordon/migration/2004/kyrchiv07-10.htm>.

⁷ Г. Ревна. “Українська трудова міграція: причини і наслідки (1991–2005 рр.)”. “Соціальними сиротами” називають дітей, позбавлених батьківського піклування при живих батьках.

⁸ О. Хомра. “Нелегальна міграція в Україні: ситуація, оцінки наслідків, перспективи”, с. 2.

збільшується. Загальна цифра затриманих підрозділами МВС і Прикордонної служби нелегальних мігрантів за 2004 рік становила 25 539 осіб, а 2005 року – 32 726 осіб. За даними Міжнародної організації з міграції, є підстави вважати, що багатьом тисячам незаконних мігрантів вдається перетнути Україну щорічно і лише 5–10% усіх незаконних мігрантів, які перетинають її територію, затримує українська влада. Найчастіше нелегальні мігранти потрапляють в Україну через кордон з Росією, а виїжджають через українсько-словацьку ділянку кордону.

Змін зазнав національний склад транзитних мігрантів. Якщо до 2003 року більшість з них становили вихідці з країн Південно-Східної Азії та Африки, то нині **переважну частину становлять громадяни країн СНД.** Передусім це громадяни Російської Федерації чеченського походження, громадяни Молдови, Грузії, Узбекистану, Азербайджану, Вірменії, які становлять 70% загальної кількості затриманих. Аналіз виявляє, що основну групу осіб, які нелегально переправляються через територію України (більш як 75%), становлять чоловіки. Частина з них має досить високий рівень матеріального забезпечення й освіти, що дає їм змогу оплатити послуги перевізників.

Другу, основну групу мігрантів становлять люди, метою яких є трудова міграція, тобто бажання переїхати в країну з високим рівнем розвитку економіки, соціального захисту в пошуках кращих умов життя. До третьої, найменшої категорії можна віднести біженців, шукачів притулку, які вимушено приймають рішення про родинну міграцію.

Незаконна міграція є різновидом транснаціональної організованої злочинності. За оцінками Міжнародної ор-

ганізації з міграції, майже половину людей, які нелегально потрапляють на територію інших країн, ввозять посередники або вони стають об'єктами торгівлі людьми⁹. До тих, хто займається незаконним ввезенням людей або торгівлею ними, належать різні суб'єкти: від тих, хто лишень надає транспортні послуги для перетину кордону, до міжнародних злочинних угруповань, що надають найрізноманітніші послуги, у тому числі підробку документів, транспортування, допомогу у перетині кордону, забезпечення житлом і роботою в країнах призначення.

За даними Міністерства внутрішніх справ України, за переправлення через кордон України із суміжними країнами за маршрутом СНД–Європа за одного нелегального мігранта організатори контрабанди “живим товаром” виплачують провідникам майже 5 тис. дол. США, а прибуток організаторів за транспортування однієї особи за маршрутом країна походження – Західна Європа становить від 10 до 15 тис. дол. США.

Механізм і тактика дій організаторів переправлення нелегальних мігрантів зазнають певних змін, однак основні прийоми незмінні. Зазвичай більшість нелегальних мігрантів стверджують факт свого перебування в Москві, куди вони потрапляють безпосередньо з країни проживання або місця первинного формування потоків нелегальної міграції. У Москві посібники з числа іноземних громадян формують групи, нелегально переправляючи їх через кордон України з Росією або Білоруссю. Для транзиту нелегальних мігрантів через пункти перетину кордону незаконні перевізники людей вдаються до таких дій: ховають мігрантів у вантажівках серед вантажу, використовують фальшиві документи, користуються добре обладнаними схо-

⁹ “Мониторинг мирового населения, посвященный международной миграции и развитию”, с. 44.

ванками та порожнинами, наявними в різних транспортних засобах і вантажних контейнерах.

Українські експерти умовно розбивають загальний потік нелегальних мігрантів на **кілька маршрутів незаконного переміщення осіб за національною належністю мігрантів:**

- **В'єтнамський:** контингент порушників складається з громадян В'єтнаму, які раніше прибули для роботи за контрактом у республіки колишнього СРСР і згодом перейшли на нелегальний статус. Тенденцією є збільшення кількості спроб незаконного перетинання державного кордону за підробленими документами – службовими паспортами громадян В'єтнаму, виготовленими в Москві.
- **Пакистансько-індійський:** контингент складається з громадян Індії та Пакистану, яким у Делі оформляють туристичні візи в Україну та Російську Федерацію з подальшим інформуванням і переміщенням груп через територію України в Європу.
- **Шріланкійсько-бангладешський:** громадян Шрі-Ланки та Бангладеш переправляють за допомогою провідників – громадян України, Польщі, Угорщини, Румунії на Захід.
- **Афганський:** контингент порушників державного кордону становлять біженці з Афганістану, яким надано притулок в Україні, Росії, країнах Середньої Азії. Комплектують, оформляють фіктивні документи та відправляють групи мігрантів їхні співвітчизники, які легально мешкають у Києві, Москві та інших містах СНД і займаються комерційною діяльністю.
- **Китайський:** цим маршрутом вербувальники (здебільшого малайзійці та в'єтнамці) переправляють громадян

Китаю, які на законних підставах прибувають до Москви за туристичними візами, нелегально через територію України до Західної Європи. За інформацією правоохоронних органів, пересування та координацію їхніх дій проводить спеціальний центр, розміщений у Празі.

- **Курдський:** з 1995 року, після початку військових дій у Курдистані, збільшилася кількість громадян Ірану, Іраку, Туреччини курдського походження, які прибувають в Україну за недійсними документами.
- **Узбецько-таджицький:** унаслідок етнічних збройних конфліктів і релігійних переслідувань відчутно збільшилася кількість громадян Узбекистану та Таджикистану, які емігрували до Росії та намагаються проникнути через територію України до країн Західної Європи.
- **Чеченський:** особливо активно від 2002 року багато громадян Російської Федерації чеченської національності намагаються проникнути у країни Східної Європи – до Польщі, Словаччини, Чехії – для отримання статусу біженця.

Україна як країна призначення нелегальних мігрантів

Україна є не лише країною транзиту, а й призначення мігрантів, що через різні причини залишаються в Україні. Вже сформувалися в'єтнамська, іранська, арабська, китайська, турецька, індійська та пакистанська діаспори. Формується діаспора вихідців з країн Африки. За офіційними даними, в Україні проживають близько 8 тис. китайців, 6–8 тис. в'єтнамців і близько 6 тис. афганців. Проте нині практично відсутні дослідження щодо реальної чисельності, соціально-економічного стану, рівня впливу

на соціально-економічну та криміногенну ситуацію діаспор основних країн походження нелегальних мігрантів.

Іноземних трудових мігрантів в Україні можна поділити на кілька груп. Легальні трудові мігранти приїжджають в Україну за контрактом, який зазвичай з ними укладають фірми країн їхнього походження. Друга група – це претенденти на низькооплачувану роботу, часто без офіційної реєстрації. Третя – це мігранти, які приїжджають до своїх земляків, які вже прижилися в Україні. Такі громади часто опікуються якимось нелегальним чи напівлегальним сектором, до якого не допускають українців.

Основний вид діяльності китайської, в'єтнамської та афганської діаспор в Україні – **роздрібна торгівля** на великих ринках Києва (“Троєщина”), Харкова (“Барабашівка”) та Одеси (“Сьомий кілометр”). Переважна більшість представ-

ників діаспор зайнята в **“тіньовому” бізнесі**. Як свідчить практика, замкнутість біженців і нелегальних мігрантів, відсутність постійного місця проживання і роботи сприяє поширенню впливу на них кримінальних авторитетів. Злочинним бізнесом діаспор є переправлення нелегальних мігрантів транзитом через Україну до країн ЄС.

Утім, деякі представники діаспор відкривають в Україні достатньо великий легальний бізнес. Таким прикладом може бути створена в'єтнамцями корпорація “Техніком” у Харкові, до складу якої входять п'ять фабрик з виготовлення продуктів харчування.

Водночас, досвід розвинених країн свідчить, що іммігранти можуть бути джерелом трудових ресурсів в умовах стрімкого скорочення кількості населення внаслідок природного зменшення та міграційного відпливу, як це відбувається в Україні.

Світові тенденції управління імміграцією

Кількість населення в Європі почала знижуватися з 1995 року, якби не було нетто-імміграції. У майбутньому десятиріччі міграція буде основним чинником уповільнення темпів скорочення населення європейських країн. Крім того, стала імміграція впродовж тривалого періоду може сповільнювати темпи старіння населення та скорочувати кількість утриманців. Загалом економічний вплив міжнародної міграції позитивний для країн, що приймають мігрантів. Хоча присутність мігрантів може здійснювати невеликий негативний вплив на заробітну плату немігрантів, воно не призводить до збільшення безробіття і зазвичай забезпечує податкові надходження для країн-реципієнтів у середньо- та довгостроковій перспективі¹⁰.

Уряд Російської Федерації, де демографічна ситуація подібна до української, визначив імміграцію як єдино можливий шлях поповнення демографічних ресурсів. Підраховано, що в разі збереження нинішніх показників народжуваності та смертності для підтримання кількості населення на теперішньому рівні у 145 млн. осіб, Росії буде необхідно, впродовж найближчих 50 років, прийняти майже 70 млн. мігрантів¹¹.

Із тих 78 країн, що хотіли знизити рівень імміграції 1996 року, 35 держав зараз заявляють, що вони зацікавлені підтримувати імміграцію на нинішньому рівні. Така зміна свідчить про краще розуміння наслідків міжнародної міграції і визнання урядами не-

¹⁰ Там само, с. 28.

¹¹ Олена Малиновська. “Основні засади міграційної політики України та майбутні сценарії розвитку” // Проблеми міграції. Том 7, число 1(19) 2002.

обхідності керувати процесами міграції, а не обмежувати їх. Тенденцією стає свідомо політика урядів розвинених країн на полегшення в'їзду кваліфікованих мігрантів, а в разі необхідності – і низькокваліфікованих на тимчасовій основі. Близько тридцяти країн світу нині мають стратегії сприяння імміграції кваліфікованих працівників. Водночас ці країни дедалі більше уваги приділяють інтеграції мігрантів, що дає змогу знижувати соціальну напругу у суспільстві¹².

В умовах конкуренції за людські ресурси відсутність цілісної імміграційної політики, яка б включала повернення власних трудових мігрантів і залучення окремих категорій іноземних мігрантів, їхню соціальну інтеграцію, інформування українського суспільства про різні аспекти явища міграції, призведе до ситуації дефіциту трудових ресурсів в Україні, що є загрозою для сталого економічного розвитку.

Необхідність контролю над нелегальною міграцією зумовлена загрозами, які вона приховує в собі. Неврегульована міграція може призвести до поширення нетипових інфекційних захворювань, зміцнення організованих кримінальних угруповань, що спеціалізуються на контрабандному перевезенні людей, корупції серед посадових осіб, створення “чорного ринку”

фальшивих документів, житла, транспорту та інших послуг. Нелегальна міграція є конфліктогенним чинником. Вона створює додаткові умови для конфліктів: між місцевим населенням і нелегальними мігрантами, нелегальними мігрантами та владою, представниками різних етнонаціональних груп мігрантів всередині та між злочинними угрупованнями¹³.

Міграційний контроль як пріоритет співпраці України та ЄС

Сферу контролю за міграцією та ефективного прикордонного менеджменту Європейська Комісія та уряд України визнали пріоритетною у відносинах України та ЄС. Динаміка розвитку відносин між Україною та ЄС у сфері полегшення людських контактів, відкриття спільного кордону для вільного руху осіб залежатиме від здатності України контролювати власні кордони і протидіяти явищам нелегальної міграції, торгівлі людьми, контрабанди, міжнародної організованої злочинності.

Обов'язкова умова спрощення візового режиму для громадян України та його скасування в майбутньому згідно з Планом дій Україна–ЄС на 2005–2007 роки – підписання Угоди про реадмісію

між Україною та ЄС. На цей момент сторони перебувають на останньому етапі переговорів, і в жовтні 2006 року передбачено парафування Угоди.

В Угоді про реадмісію сторони зобов'язуються приймати своїх громадян, а також громадян третіх країн та осіб без громадянства, які прибули на територію однієї із сторін транзитом через територію іншої, у разі, коли ці особи не відповідають вимогам в'їзду та перебування на території України чи країн – членів ЄС. Очевидно, ця Угода передусім стосуватиметься громадян України, які нелегально перебувають у країнах ЄС, а також нелегальних мігрантів – громадян третіх країн, які потрапили на територію ЄС безпосередньо з території України.

¹² “Мониторинг мирового населения, посвященный международной миграции и развитию”, с. 34.

¹³ М. Товт. “Правовий захист біженців у контексті боротьби з нелегальною міграцією (на прикладі Закарпатської області)” // Проблеми міграції. Том 6, число 2(16) 2001.

Однак перед підписанням цієї Угоди уряд має оцінити власні можливості щодо її імплементації. Аналіз ситуації у сфері управління міграцією в Україні свідчить про те, що **Україна на цей момент не готова до виконання цієї Угоди у повному обсязі**. Україна не має можливостей для прийняття, утримання та передачі реадмісованих з ЄС громадян третіх країн до країн їхнього поход-

ження. Для ефективного виконання Угоди необхідно вироблення ефективнішої державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, ніж та, що провадилася останніми роками. Необхідність реадмісії нелегальних мігрантів з ЄС має бути використана як потужний стимул для якісних змін у сфері управління міграцією, як це сталося у Польщі на початку 1990-х років.

Проблеми політики України у сфері контролю над нелегальною міграцією

У першій частині висвітлено проблеми зі здійснення необхідних процедур, пов'язаних з виконанням чинних двосторонніх угод про реадмісію між Україною та сусідніми країнами ЄС – Польщею, Словаччиною та Угорщиною. Крім того, екстраполяція проблем, що вже виникли, у сенсі Угоди про реадмісію з ЄС дає змогу проаналізувати виклики, які неодмінно стануть новими проблемами, якщо Україна не усуне причини наявних

проблем до того, як почне виконувати цю Угоду.

У другій частині висвітлено причини проблем, що виникають під час реалізації політики України у сфері контролю над нелегальною міграцією та здійснення процедур, необхідних для ефективної реадмісії. З проведеного аналізу стає очевидним, що причини проблем мають системний, комплексний характер.

Проблеми та виклики, пов'язані зі здійсненням процедур реадмісії

Прийняття

Прийняття і передача осіб на підставі чинних двосторонніх угод із західними сусідами України

На цей час прийняття нелегальних мігрантів від західних сусідів (Польща, Угорщина, Словаччина) відбувається на підставі двосторонніх угод про прийняття і передачу осіб, які незаконно перетнули спільний державний кордон. Ці угоди передбачають прийняття осіб, яких безпосередньо затримано під час перетинання кордону та стосовно яких є незаперечні докази вчинення такого правопорушення.

Встановлення доказової бази незаконного перетинання кордону виявилось головною проблемою у здійсненні процедури передачі-прийняття. Доказами зазвичай є затримання мігранта в прикордонній смузі безпосередньо після перетинання державного кордону, коли на самій лінії кордону залишаються сліди

від проходження людини або групи людей. У таких випадках спільні слідчі групи проводили спільне розслідування та на підставі його висновків здійснювали передачу осіб або в ній відмовлялися.

Такий порядок передачі зумовив багато непорозумінь між українськими прикордонниками та їхніми колегами із суміжних західних країн упродовж 2001–2003 років. Так, під час затримання груп нелегалів не в безпосередній близькості від кордону, а на достатньо великій відстані від нього і через певний проміжок часу, коли прямі докази (сліди перетинання) втрачалися внаслідок часових і кліматичних чинників, українські прикордонники відмовлялися приймати нелегалів навіть за умови, коли вони самі свідчили про те, що прибули з України. У деяких випадках сліди навмисне знищували, щоб не приймати групи нелегальних мігрантів.

Крім того, представники Державної прикордонної служби в неформальних

розмовах засвідчували, що й інша сторона намагалася фальсифікувати кількість осіб, які перетнули кордон з України. Зокрема траплялися випадки, коли до груп осіб, яких передавали з Польщі або Словаччини, включали осіб, які нелегально перетнули інші ділянки кордону (наприклад, з Білорусі й Угорщини). Такі факти не сприяли встановленню довіри по обидва боки кордону.

Після суттєвого технічного переоснащення прикордонників на східних кордонах Польщі, Угорщини та Словаччини сучасними зразками спеціальної тепловізійної відеотехніки з'явилася можливість фіксувати більшість незаконних перетинань кордонів, які українська сторона сприймає як незаперечний доказ. Крім того, спільне патрулювання, започатковане на українсько-польському кордоні, підвищило рівень взаємної довіри до дій представників прикордонних служб.

Рeadмісія осіб згідно з проектом Угоди з ЄС

В основу проекту Угоди про реадмісію осіб між Україною та ЄС лягла модульна угода про реадмісію, що містить стандартні положення. За останній рік ЄС підписав чотири угоди про реадмісію на таких умовах.

Одне з провідних завдань цієї Угоди – встановлення швидких та ефективних процедур ідентифікації і безпечного й упорядкованого повернення осіб, які не виконують вимоги в'їзду та перебування на території України чи країн – членів ЄС, а також впорядкування транзиту таких осіб у дусі співпраці. Угода про реадмісію з ЄС поширюється на громадян країн – сторін Угоди, громадян третіх країн і осіб без громадянства.

Сторони зобов'язуються приймати власних громадян на запит тієї сторони Угоди, на територію якої вони в'їхали або перебувають незаконно. Угода також

стосується громадян третіх країн та осіб без громадянства. Рeadмісія здійснюється, якщо доведено, що вони прибули на територію однієї сторони безпосередньо з території іншої сторони, де перебували на підставі чинної реєстрації або візи. Країна, до якої скеровано запит про реадмісію, зобов'язується без затримок надати необхідні документи на проїзд осіб, які будуть їй передані, або продовжити термін дії проїзного документа в разі неможливості виконання реадмісії у встановлені терміни.

На цей час **текст Угоди з Україною загально узгоджено, але лишилися чотири принципові моменти**, які визначають ключові умови прийняття-передачі осіб Україні. Щодо цих моментів Україна та ЄС мають різні позиції.

По-перше, підхід до документування осіб, яких передають, – головна принципова розбіжність між Україною та ЄС. ЄС пропонує українській стороні надавати документи нелегальним мігрантам упродовж 14 днів. Якщо Україна цього не робить, ЄС видає їм власний проїзний документ. Це передусім стосується громадян третіх країн, особи яких не встановлено. Україна наполягає на тому, аби ЄС проводив їхню ідентифікацію та видавав їм проїзні документи країни громадянства або проживання.

ЄС прагне видавати таким особам свої стандартні проїзні документи для осіб з третіх країн, що не передбачає процедури ідентифікації. Від вирішення проблеми документування особи залежатиме, який тягар ляже на Україну в разі підписання Угоди. Адже якщо ЄС встановлюватиме особу мігранта, то Україна повинна буде лише за свій кошт прийняти його та повернути до країни походження. **Якщо ж Україна буде вимушена проводити процедуру ідентифікації самостійно, є великий ризик, що нелегальні мігранти, передані з країн ЄС, будуть накопичуватися в Україні.**

По-друге, Україна та ЄС мають різні позиції щодо здійснення **процедури прискореної реадмісії**, передбаченої в Угоді. Україна наполягає на тому, що умовою для прискореної процедури реадмісії є виявлення нелегального мігранта впродовж 48 годин після незаконного перетинання кордону. ЄС пропонує впроваджувати цю процедуру, якщо мігранта було виявлено в прикордонному регіоні. Позиція ЄС невідгідна Україні, адже **існує ризик, що мігрантів свідомо масово “затримуватимуть” саме в прикордонному регіоні і передаватимуть в Україну за прискореною процедурою.**

По-третє, Україна та ЄС також не можуть узгодити **часові рамки подання заяви про реадмісію**. Зокрема Україна наполягає на тому, аби таку заяву можна було подати впродовж 18 місяців після незаконного перетинання кордонів громадянами третіх країн та осіб без громадянства та року після виявлення, що умови перебування або проживання таких осіб не відповідають чинним умовам перебування на території сторони Угоди. ЄС пропонує, аби заяву на реадмісію можна було подати впродовж року після виявлення, що умови в'їзду, перебування або проживання таких осіб не відповідають чинним вимогам сторони Угоди. Це означало б, що члени ЄС після затримання нелегальних мігрантів могли б **впродовж року передавати їх в Україну незалежно від того, як давно вони потрапили в ЄС.**

Угода регулює, що відповідь сторони, до якої направлено заяву, має надійти впродовж 30 діб після дати отримання заяви, а в разі подання заяви за прискореною процедурою – впродовж 2 діб. Якщо відповіді немає, передачу вважають узгодженою та виконують згідно з Угодою. Відмова в реадмісії має бути обґрунтована, а в разі надання згоди реадмісію виконують відповідно до Угоди.

Компетентні органи Сторін мають заздалегідь письмово узгодити дату та місце

передачі, можливості ескортування й іншу необхідну інформацію. Заохочується використання будь-яких наявних видів транспорту. Усі транспортні витрати, пов'язані з реадмісією і транзитом до кордону держави призначення, несе сторона, що подає заяву на реадмісію.

По-четверте, Україна пропонує долучити до Угоди **обов'язковий запит** про те, чи зверталася особа, яка підлягає реадмісії, зі зверненням **про отримання статусу біженця або притулку** та які з огляду на це ухвалено рішення компетентними органами країн ЄС. Таким чином, **Угода виключила б передачу осіб, які шукають притулку або перебувають у процедурі отримання статусу біженця.** Пропозицію України підтримало УВКБ ООН.

Доказова база, передбачена в Угоді, **достатньо надійно захищає сторони від помилкової реадмісії за винятком пункту**, на якому наполягає ЄС. Ідеться **про свідчення свідків**, які можуть підтвердити факт перебування в одній зі сторін і факт перетинання кордону. Враховуючи те, що більшість нелегальних мігрантів, які прямують до ЄС із країн Південно-Східної Азії, не обтяжені знанням географії та здебільшого перетинають кордони між країнами СНД (Росія–Україна, Росія–Білорусь) у закритих автомобілях і не можуть достовірно вказати маршрут їхнього пересування, можливі помилкові реадмісії осіб, які прибудуть до ЄС через інші кордони. Хоча Угода й передбачає зворотне повернення через помилкову реадмісію, воно достатньо обтяжене надмірною бюрократичною процедурою.

Для імплементації та інтерпретації Угоди створюється спільний комітет з реадмісії, що матиме такі завдання та повноваження: відповідно до положень Угоди відстежувати виконання Угоди та здійснювати регулярний обмін інформацією; готувати пропозиції щодо змін і

доповнень до угоди; вирішувати інші процедурні питання. Рішення Комітету обов'язкові для виконання сторонами. Членами Комітету стають представники України та ЄС в особі Європейської Комісії.

Практично ж виконавцями угоди є відповідні компетентні органи України та країн – членів ЄС. **Угода не передбачає інструментів технічної допомоги** на здійснення процедур, пов'язаних з реадмісією, таких як ідентифікація, утримання, добровільне повернення або примусове вислання. Угода передбачає, що всі витрати, пов'язані з цим, бере на себе та сторона, яка відповідає за їхнє виконання. Очевидно, для України цей тягар буде незрівнянно більшим.

Ідентифікація

Щороку в Україні органи МВС і Держприкордонслужби затримують до 30 тис. нелегальних мігрантів. Більшість нелегалів, які потрапляють на територію України, знищують власні документи або залишають їх переправникам, що унеможлиблює їхню моментальну ідентифікацію під час затримання. Посольства країн походження та місцеві етнічні діаспори не завжди охоче співпрацюють з правоохоронними органами в ідентифікації та поверненні на батьківщину нелегальних мігрантів. З огляду на це **ідентифікація осіб**, які перебувають в Україні нелегально, та процедура примусового вислання з країни можуть бути достатньо **тривалими в часі**.

Основу для співпраці дипломатичних установ і правоохоронних органів становлять загальноприйняті міжнародно-правові норми, що встановлюють обов'язок дипломатичних представництв захищати своїх співгромадян на території будь-якої країни, та двосторонні угоди про реадмісію, в яких прописано обов'язки дипломатичних представництв щодо проведення заходів з ідентифікації влас-

них громадян і забезпечення їх проїзним документом.

На практиці в разі відсутності двосторонніх угод про реадмісію **співпраця залежить від доброї волі дипломатичних установ. Більшість країн – головних постачальників нелегальних мігрантів** в Україну – є країнами з низьким рівнем достатку і часто високим рівнем перенаселення, тому ці країни **вітають міграцію своїх громадян до країн з вищим рівнем розвитку**. За даними ООН, 11 країн прагнуть підвищити рівень еміграції: Бангладеш, В'єтнам, Ємен, Індія, Індонезія, Йорданія, Непал, Пакистан, Таїланд, Тувалу, Туніс. На ефективність співпраці органів влади України з дипломатичними представництвами країн-постачальників впливає інституційна і фінансова неспроможність посольств певних країн встановити особу свого співгромадянина та повернути його на батьківщину.

Ці дві тенденції підтверджуються практичним досвідом: найбільш складним для органів внутрішніх справ залишається встановлення особи нелегальних мігрантів, які прибули з Афганістану, Індії, Пакистану. Тимчасом досвід співпраці органів внутрішніх справ України з дипломатичними представництвами і консульськими установами Китаю загалом позитивний. У тих регіонах України, де затримано найбільше нелегальних мігрантів з цієї країни в організованих групах, а це, зокрема, Волинська, Закарпатська, Київська, Львівська, Харківська, Хмельницька області, а також Київ, посольство КНР у найстисліші терміни проводить ідентифікацію затриманих громадян Китаю, видачу їм свідоцтв на повернення і для частини затриманих бере на себе фінансові витрати, пов'язані з висланням.

Під час встановлення особистості, документування і вислання нелегальних мігрантів із країн СНД правоохоронні

органи України не мають особливих труднощів, оскільки історично налагоджено ефективну взаємодію з компетентними органами цих країн. **Ідентифікація особи нелегальних мігрантів з-поза країн СНД**, які утримуються в центрі тимчасового тримання (до шести місяців) іноземців та осіб без громадянства “Павшине”, **досить проблематична**. Вони походять здебільшого з Афганістану, В’єтнаму, Індії, Іраку, Китаю, Ліберії, Пакистану, Палестини, Сомалі, Шрі-Ланки і намагаються мігрувати до держав Західної Європи. Їхня ідентифікація триває занадто довго, іноді більш як п’ять місяців. Якщо впродовж шести місяців їх не вдається ідентифікувати, їх відпускають, надаючи довідку. Однак невдовзі вони знову потрапляють до “Павшиного”, затримані під час спроби нелегально перейти кордон. Трапляються випадки, коли такі втікачі потрапляють до “Павшиного” до п’яти разів.

Якщо дипломатичні представництва держав походження нелегальних мігрантів не розміщені на території України, як, наприклад, у разі Шрі-Ланки або Бангладеш, **шансів ідентифікації осіб практично немає**. Крім того, дипломатичні представники багатьох країн, як, наприклад, В’єтнаму, Китаю, неохоче приїжджають до “Павшиного” для допомоги в ідентифікації та документуванні осіб.

Співпраця правоохоронних органів з діаспорами країн-постачальників часто виходить за межі встановлення осіб затриманих нелегальних мігрантів. Іноземні діаспори також надають фінансову допомогу для придбання квитків на повернення на батьківщину, теплий одяг, послуги перекладу, допомогу у заповненні анкет, юридичну допомогу.

Нааявні в Україні бази даних стосовно депортованих і осіб, яким надано право на проживання, а також іноземців, які на законних підставах в’їхали в Україну, не дають змоги встановити особу неле-

гального мігранта, який вперше потрапив в Україну. Крім перевірки через бази, визначення особи затриманих іноземців здійснюють методом інтерв’ювання, проте через брак перекладачів з певних непоширених мов виникають труднощі. **Прикордонна служба не в змозі залучити зовнішніх перекладачів, адже норми оплати їхньої праці не відповідають дійсності.** Згідно з постановою Кабінету Міністрів, що регламентує ці норми, за годину праці перекладача Державна прикордонна служба має право заплатити не більше 1,7 грн.

Утримання

Адміністративне затримання іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перетнули державний кордон України або порушили правила перебування більш як на 72 години, та утримання для здійснення примусового вислання дозволяється лише за рішенням суду. Водночас адміністративні суди, на які покладено ухвалювати ці рішення, **не готові до розгляду такої кількості справ у стислі терміни**, особливо в прикордонних районах.

Крім того, **в Україні офіційно немає центрів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства**, в яких згідно з Законом України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” мають утримуватися затримані за незаконне перебування на території України, **щодо яких ухвалено рішення про примусове вислання з території України.**

Згадка про необхідність створення таких пунктів міститься і в Державній програмі боротьби з незаконною міграцією на 2001–2004 роки, затвердженій Указом Президента України від 18 січня 2001 року (№ 22/2001). Відповідно до цього Указу, Кабінет Міністрів України розробив “Типове положення про пункт тимчасового перебування іноземців та

осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні” (затверджено Постановою № 1110 від 17 липня 2003 р.). **Однак досі жодного центру не створено, незважаючи на те, що ще рік тому Європейська Комісія виділила кошти на створення пунктів утримання, і Міжнародна організація з міграції в Україні, яка адмініструє цю програму, готова до початку будівництва.**

Причиною цього стала тривала невідомість з інституційною організацією міграційною служби в Україні та відповідно відомчою належністю таких пунктів (“перетягування канату” між МВС і Держкомнацміграції). Остаточне рішення про передачу від Держкомнацміграції до МВС майнових комплексів центрів утримання нелегальних мігрантів ухвалено 5 квітня 2006 року. 17 квітня видано наказ по МВС створити комісії, впродовж місяця здійснити реальну передачу цих об’єктів і продовжити їх реконструкцію. МВС передбачає створити чотири пункти тимчасового утримання, створення ж стаціонарних залежатиме від подальшого бюджетного фінансування.

На цей час іноземці та особи без громадянства цієї категорії утримуються в єдиному нині центрі в “Павшиному” Закарпатської області, за який відповідає Державна прикордонна служба України. Крім того, ця категорія іноземців утримується в пунктах тимчасового тримання органів охорони державного кордону та приймальниках-розподільниках МВС. Проте **Генеральна прокуратура заборонила тримати нелегальних мігрантів у приймальниках-розподільниках і приписала утримувати їх у спеціальних пунктах, яких наразі не існує. Отже, МВС практично не має можливості утримувати мігрантів.**

Місце тимчасового тримання “Павшине”, яке формально утримує Прикордонна служба, у січні 2006 року передано на баланс Управлінню МВС у Закарпатській області. Однак дотепер, упродовж п’яти років, Державна прикордонна служба, не маючи виділених бюджетом ресурсів, утримує цей пункт за рахунок благодійних внесків неурядових і міжнародних організацій. **Умови утримання у місцях тимчасового тримання не відповідають європейським та українським вимогам і стандартам.** У багатьох таких місцях велика скупченість затриманих, а соціальні гарантії не відповідають мінімальним вимогам. За відсутності бюджетних коштів уряд не в змозі гарантувати затриманим належний одяг, харчування та медичну допомогу.

І у звіті правозахисної організації Human Rights Watch, і у звіті Оцінної місії ЄС в Україні у сфері юстиції, свободи та безпеки зазначено незадовільні умови утримання нелегальних мігрантів і порушення прав людини стосовно осіб, утримуваних у “Павшиному” і подібних місцях. Зазначається, що затримані мерзнуть, не мають достатніх можливостей для дотримання особистої гігієни, недоїдають і хворіють. Великим мінусом законодавства України правозахисні організації вважають відсутність альтернатив утриманню вразливих груп, наприклад, вагітних жінок, неповнолітніх.

Що більше, у звіті Оцінної місії ЄС зазначено, що Україну не можна вважати безпечною країною для повернення мігрантів-іноземців і шукачів притулку, яким було відмовлено, доки заклади утримання та практика і процедури поводження з мігрантами не будуть доведені до належного рівня¹⁴.

¹⁴ Оцінна місія ЄС в Україні у сфері юстиції, свободи та безпеки. Підсумковий звіт, травень 2006 року, с. 29.

Певною мірою закиди правозахисних організацій відповідають дійсності. Представники Прикордонної служби зауважують, що норми харчування затверджено лише 2006 року, а норм із матеріального забезпечення та медичного обслуговування утримуваних іноземців взагалі не існує, у результаті їхнє **утримання повністю залежить від допомоги благодійних організацій**.

Українська практика затримання іноземців на термін 6 місяців для вислання виявила негативні аспекти. Через відсутність ефективних методів ідентифікації і неможливість продовження терміну тримання іноземці, особи яких не вдалося встановити, отримують довідку, яка ідентифікує їх за заявленими ними паспортними даними, і їх звільняють з місць тримання. Опинившись на свободі, іноземці прагнуть здійснити повторну спробу емігрувати до країн ЄС і потрапляють у поле зору кримінальних угруповань, які організують незаконне перетинання державного кордону. Як результат деяких іноземців китайського та індійського походження по кілька разів затримували органи прикордонної служби за спроби нелегального перетинання кордону і після закінчення терміну тримання звільняли з пункту тимчасового тримання.

Вислання

Адміністративне вислання іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів за спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, здійснюють органи охорони державного кордону, а в інших випадках – органи внутрішніх справ відповідно до низки нормативно-правових актів. Контроль за правильним і своєчасним виконанням рішення про вислання здійснює орган, який його ухвалив.

Випадки добровільного повернення осіб, що є пріоритетним методом ви-

слання, – винятки в Україні. Незважаючи на те, що МВС щорічно отримує бюджетні гроші на добровільне повернення, такі програми практично відсутні. Міжнародна організація з міграції в Україні здійснює свою програму з добровільного повернення. З початку роботи програми, від листопада 2004 року, допомогу в добровільному поверненні отримали 39 осіб, що мізерно мало в масштабах цілого потоку затримуваних нелегальних мігрантів.

Кількість нелегальних мігрантів, висланих у примусовому порядку, збільшується. Якщо у 2001–2003 роках вона становила 1 300–1 600, то 2005 року в примусовому порядку вислано понад 1 800 осіб. Примусове вислання нелегальних мігрантів здійснюють здебільшого за рахунок Державного бюджету. У 2002–2005 роках на ці заходи виділяли по 3 млн. грн. І хоча це невеликі кошти, упродовж двох років лишався невитрачений залишок, що свідчить про невисоку ефективність здійснення процедур добровільного та примусового вислання. Це своєю чергою призводить до накопичення нелегальних мігрантів в Україні. Більшість країн походження нелегальних мігрантів є бідними країнами, чий посольства не в змозі фінансово забезпечити вислання, хоча прикладів успішної співпраці МВС та іноземних дипломатичних представництв і діаспор в Україні в реалізації цієї процедури достатньо. Через відсутність в Україні пунктів тимчасового перебування іноземців не забезпечується довгострокове утримання нелегальних мігрантів, під час якого була б змога здійснити ідентифікацію та документування особи, у примусовому порядку висилають лише 10–15% цих осіб.

Надання статусу біженця та додаткові форми захисту

Надання статусу біженця

Приєднавшись у січні 2002 року до Женевської конвенції із захисту біженців,

Україна взяла на себе зобов'язання передусім щодо допуску шукачів притулку до процедури визначення статусу біженця, прийняття, розміщення й адаптації визнаних біженців.

На прикладі Закарпатської області очевидно, що **кількість осіб, які отримують статус біженця в Україні, мізерна**. Так, згідно з даними Держкомнацміграції, в Закарпатській області 2005 року жодній особі не надано статусу біженця, а кількість осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання статусу біженця, від кількості осіб, які подали заяви, дуже незначна (3,1% – 25 осіб з 797, які подали заяви).

Деякі нелегальні мігранти подають заяви на отримання статусу біженця, щоб легалізувати своє перебування в Україні. Після отримання такого статусу вони намагаються і далі законним або незаконним способом дістатися до країн Західної Європи й отримати відповідний статус у країнах ЄС. Часто це зумовлено не лише тактичними міркуваннями мігрантів використати подання заяви на статус біженця для отримання свободи з метою продовження подорожі далі на захід.

Це пов'язано з тим, що шукачі притулку не мають жодних матеріальних основ для перебування в Україні, починаючи з місця проживання, а також із низьким рівнем надання статусу біженця в Україні і відсутністю альтернативних додаткових форм захисту для осіб, які його потребують. **Практично необмежена свобода пересування робить їхні спроби виїхати з України вдалими. Через відсутність в Україні спільної з ЄС бази даних осіб, які намагалися або отримали статус біженця, мігранти можуть подавати на статус біженця в Україні та в іншій європейській країні водночас**.

У країнах ЄС, які є членами Дублінської угоди, існує спільна система баз даних

EURODAC, в якій зберігаються всі відбитки пальців осіб, які зверталися за наданням статусу біженця. Таким чином, будь-яка уповноважена особа в країнах ЄС може за 15 хвилин після отримання відбитків пальців апліканта в онлайн-овому режимі отримати всі відомості, чи зверталася ця особа з такою заявою раніше і яке було рішення в будь-якій іншій країні ЄС.

Правоохоронні органи порушують питання обмеження свободи пересування осіб, які перебувають у процедурі визначення статусу біженця, у зв'язку з існуванням випадків зловживання процедурою. Однак **рекомендації міжнародних організацій вказують на небажаність затримання як запобіжного заходу в таких випадках**, а керівні положення УВКБ ООН вказують на неприпустимість затримання шукачів притулку, окрім певних випадків. Окрім того, **процедура ухвалення рішення з надання статусу може тривати понад два роки, і затримання шукачів притулку на цей період становитиме грубе порушення міжнародного універсального і регіонального законодавства**.

З 2002 року в Україні розробляється (але ще не запроваджена в повному обсязі) міжвідомча система баз даних "Аркан". До цієї системи залучено МВС, МЗС, Держприкордонслужбу, СБУ, Держкомнацміграції. Під час запровадження цієї системи в повному обсязі ідентифікацію іноземців, яких не раз затримували або які зверталися за наданням статусу біженця, буде суттєво полегшено.

Закон України "Про біженців" містить низку положень, що УВКБ ООН розглядає як серйозні хиби. По-перше, хибною є норма про позбавлення визнаних біженців їхнього статусу без судової процедури. По-друге, у законі також бракує визначення принципу *non-refoulement* – невислання осіб, які кваліфікуються як "біженці війни" або не

можуть бути повернені через серйозний ризик катувань або нелюдських чи таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (ст. 3 Європейської Конвенції прав людини та основних свобод, ст. 3 Конвенції ООН про запобігання катуванням). Захист таких категорій осіб є абсолютною відповідальністю держави.

Окрім того, **законом передбачено занадто складну систему документування шукачів притулку, які перебувають у процедурі надання статусу біженця.** Це призводить до їхнього затримання під час обміну документів, який може тривати до місяця, упродовж якого шукач притулку практично не має документів. Загалом закон потребує перегляду, спрямованого на спрощення процедур документування шукачів притулку та надання захисту особам, які перебувають у процедурі розгляду.

Інститут додаткового захисту

Відсутність інституту додаткового захисту в Україні не дає змоги прийняти та надати захист іноземцям, які не відповідають вимогам Конвенції про біженців 1951 року, а вислання яких неможливе з різних причин, таких як неможливість ідентифікації та побоювання, що іноземці у країнах своєї громадянської належності або проживання піддаватимуть нелюдському поводженню або тортурам. Україна може надавати іноземцям та особам без громадянства лише статус біженця на основі Конвенції.

Надання статусу конвенційного біженця може бути підставою для врегулювання правового статусу для дуже обмеженого кола осіб. З поданих на отримання статусу біженця заяв лише приблизно 5% отримують позитивне рішення щодо його надання¹⁵. Водночас розвиток законодав-

ства у сфері прав людини визначає необхідність надання захисту біженцям війни, особам, які перебувають під загрозою смертної кари, тортур, стихійного лиха та ін.

Приєднавшись до певних міжнародних документів, таких як, наприклад, Конвенція ООН проти тортур 1984 року або Європейська конвенція з прав людини 1950 року, Україна взяла на себе зобов'язання не повертати особу до країни, в якій та може бути піддана тортурам, у тому числі смертній карі. Водночас **Україна не може виконувати цих міжнародних зобов'язань, адже її законодавство не передбачає механізмів з надання захисту таким особам.**

Права людини

Проти підписання угод про реадмісію виступають певні правозахисні організації. На їхню думку, такі угоди взагалі не можна укладати, оскільки тоді буде порушено права шукачів притулку. Представники німецького відділення правозахисної організації PRO ASYL, що займається проблемами втікачів, вважають, що в укладенні угоди про реадмісію з Росією взагалі немає жодного сенсу, тому що в Росії триває чеченський конфлікт, і саме чеченські втікачі – одна з найбільших груп шукачів притулку, які прямують до країн Європейського Союзу. Відправити таких втікачів додому означає порушити Женевську конвенцію ООН.

Згідно з Дублінською конвенцією 1990 року, яка є частиною законодавства ЄС, і до якої, окрім членів ЄС, приєдналася також Швейцарія, розглядати документи про надання статусу біженця повинна та країна угоди, через кордон якої людина потрапила до ЄС. На практиці це означає, що за нелегального мігранта, який прибув, наприклад, до Франції че-

¹⁵ Розрахунки експертів МЦПД, зроблені на основі статистичних даних за 2004 рік, наведених на офіційному сайті Державного комітету у справах національностей і міграції.

рез Німеччину і Польщу, відповідає Польща, і саме ця країна зобов'язана розглядати його прохання про надання політичного притулку. Існує думка, що до цієї Конвенції ЄС хотів би в майбутньому залучити й Україну, тому що тоді на основі угоди про реадмісію країнам на кордоні ЄС стане ще простіше легально висилати нелегальних мігрантів до України, мотивуючи це тим, що Україна є "безпечною третьою країною".

У своєму звіті за 2005 рік **правозахисна організація Human Rights Watch** пропо-

нує включити в угоду про реадмісію з ЄС гарантію того, що особи не будуть передаватися в Україну з порушенням їхніх базових прав людини або їхнього права шукати притулку в ЄС. Така угода повинна передбачити необхідні ресурси і часові рамки для зміни українського законодавства з міграції та притулку і модернізації умов прийняття й утримання нелегальних мігрантів. Така угода не набере чинності доти, доки Україна не виконає своїх міжнародних та європейських зобов'язань з прав людини¹⁶.

Причини проблем у сфері контролю над нелегальною міграцією

У цій частині зроблено спробу встановити причини зазначених вище проблем, що виникають під час здійснення процедур, необхідних для провадження ефективної реадмісії. Для цього проаналізовано всю систему державного управління міграцією та зовнішніми кордонами і виявлено хиби, що суттєво впливають на ефективність політики у сфері контролю над нелегальною міграцією.

Відсутність єдиного органу влади з міграційної політики

В Україні питаннями міграційного контролю займаються три самостійні відомства: Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб у складі Міністерства внутрішніх справ, Державна прикордонна служба та Державний комітет у справах національностей і міграції.

Управління законною міграцією в Україні здійснює Державний комітет у справах

національностей і міграції. Цей орган центральної виконавчої влади у співпраці з іншими органами виконавчої влади виконує функції з регулювання процесів законної міграції, а саме: розробляє політику у сфері імміграції та біженців, розглядає справи про надання статусу біженців, шукачів притулку, забезпечує перебування таких осіб у пунктах тимчасового розміщення біженців, підтримує добровільне повернення таких осіб до країн їхнього проживання, а також розробляє програми інтеграції і реінтеграції біженців в українське суспільство.

Крім того, співпраця Держкомнацміграції з Міністерством праці і соціальної політики, Міністерством внутрішніх справ, Міністерством охорони здоров'я, Міністерством закордонних справ і Державною прикордонною службою дає змогу вирішувати питання, пов'язані з проблемами біженців і легальних іммігрантів.

У сфері протидії незаконній міграції координаційна роль належить Міністер-

¹⁶ Human Rights Watch, Vol. 17, No.8 (D).

ству внутрішніх справ України в тісній взаємодії з Державною прикордонною службою України, а також зі Службою безпеки України. Державна прикордонна служба – автономний орган, який у результаті реформи 2003 року почав перетворення з прикордонних військ на правоохоронну службу.

Питання координації міграційної політики не раз передавали з одного органу до іншого. Державний комітет у справах національностей і міграції за п'ятнадцять років витримав сім ліквідацій і реорганізацій, але й дотепер не створено єдиного органу, який би відповідав за реалізацію міграційної політики. **Основна причина – протидія ухваленню принципового рішення про створення єдиної міграційної служби відповідними високопосадовцями, які прагнуть зберегти свої керівні посади у центральних органах виконавчої влади.**

Відсутність єдиної міграційної служби не дає змоги виконувати основні завдання контролю над міграцією, такі як скоординований контроль за в'їздом, перебуванням і виїздом іноземців, міжвідомчий обмін інформацією про осіб, яким видано візи на в'їзд в Україну, які перетнули кордон та яким заборонено в'їзд в Україну.

Не сприяє ефективності міграційного контролю розмежування між Держприкордонслужбою України та МВС України відповідальності за вислання за межі держави нелегальних мігрантів, які незаконно потрапили в державу (компетенція Держприкордонслужби), і тих, які законно потрапили в державу, але після закінчення встановленого терміну перебування ухилилися від виїзду та перейшли на нелегальне становище (компетенція МВС).

Перегляд інституційного устрою органів, які займаються міграцією та притулком, визнано найнагальнішим завданням і передумовою вирішення багатьох технічніших питань і в звіті Оцінної місії ЄС.

Прогалини у правовій базі

Україна має достатню розвинену та водночас розгалужену правову базу для міграційної політики. Її становлять закони України “Про імміграцію” (2001), “Про біженців” (2001), “Про громадянство України” (2001), “Про правовий статус іноземців” (1994 рік, остання редакція 2005 року) і ратифікація Конвенції “Про статус біженців” 1951 року та Протоколу 1967 року (2002), Закон “Про Державну прикордонну службу України” (2003) та “Про внесення змін в деякі законодавчі акти у зв'язку з прийняттям Закону “Про державну прикордонну службу України” (2003), які набрали чинності з 1 серпня 2003 року. Механізмами реалізації цих законів стали численні постанови уряду, що регулювали окремі питання.

З одного боку, Україна має ліберальне міграційне законодавство, зокрема закони “Про біженців”, “Про громадянство України”. Ліберальними є норми, що встановлюють відповідальність за незаконну спробу перетину державного кордону та незаконне перебування в Україні. На відміну від сусідньої Польщі за ці правопорушення іноземці несуть адміністративну відповідальність на однакових засадах з громадянами України і не розглядаються як кримінальні злочинці, що відповідно позначається на нормах поводження з ними та їхнього утримання. Міжнародна організація з міграції оцінила українське законодавство як одне з найрозвиненіших на теренах СНД¹⁷.

¹⁷ Регулирование миграции в странах СНГ: законотворчество и трансграничное сотрудничество // Открытый форум МОМ, 2002, спецвыпуск № 3, с. 1.

З іншого боку, закони “Про біженців” і “Про правовий статус іноземців” містять серйозні хиби, які не дають змоги виконувати міжнародно-правові зобов’язання України або зумовлюють неефективність роботи системи міграційного контролю. Ці хиби вже докладно висвітлено в другому розділі цього документа (див. с. 22–24, “Надання статусу біженця та додаткові форми захисту”).

Крім того, в Україні досі немає нормативного документа, який би закладав основи міграційної політики України, визначав її цілі і завдання, механізми й інструменти реалізації, основи для фінансового забезпечення. Хоча згідно з пунктом 10 статті 92 Конституції України засади регулювання демографічних і міграційних процесів визначаються тільки законами України. Упродовж десятиріччя незалежності міграційна політика йшла за подіями, реагувала на них, а не була результатом детального вивчення ситуації та пошуків оптимальних методів досягнення цілей¹⁸.

Україна не виробила Концепції своєї міграційної політики, яка могла б бути комплексним механізмом вирішення міграційних проблем. Внаслідок відсутності консенсусу в розумінні суті міграційної політики не вдалося також спроба впровадити концептуальну частину до Державної міграційної програми, яка розроблялася з 1998 року: у процесі узгодження цю частину повністю вихолощено і сам документ навіть у дуже скороченому вигляді досі не ухвалено.

У Верховній Раді перебувало два законопроекти про загальні засади міграційної політики України. Перший було подано урядом під реєстраційним № 4227, дру-

гий – народними депутатами України І.Гайдошем і М. Шульгою (реєстраційний № 4227-1).

У результаті розгляду в першому читанні обох законопроектів за основу вирішили прийняти проект народних депутатів, який було направлено на доопрацювання у Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин. Головні висновки, які можна зробити з цього законопроекту: документ неадекватний тим важливим завданням, які на нього покладаються. Більша частина його положень зводиться до суто декларативних гасел, а практична реалізація такого закону була б неможлива¹⁹.

Недостатній рівень охорони державного кордону

Аналіз статистичних даних МВС і Держприкордонслужби щодо територіальних затримань груп нелегальних мігрантів свідчить, що більшість з них затримують всередині країни або на західних кордонах під час спроб нелегально перетнути кордон України з країнами ЄС. Водночас, за даними МВС і Державної прикордонної служби, більшість нелегалів потрапляють в Україну через кордон з Росією та Білоруссю, що дає підстави припустити недостатню ефективність охорони державного кордону на його північній і східній ділянках.

Кордони України з Росією та Білоруссю були внутрішніми кордонами СРСР, які по суті розмежовували адміністративні регіони, тому інфраструктура на них була мінімальною. Проникність цих кордонів

¹⁸ О. Малиновська. “Основні засади міграційної політики України та майбутні сценарії розвитку” // Міграція і ринки праці Польщі і України, Варшава, 2003 рік, с. 83.

¹⁹ Лабораторія законодавчих ініціатив. “Чи потрібен Україні спеціалізований орган у галузі міграції?”, 13 січня 2005 року, <http://migration.org.ua/index.php?module=pages&act=page&pid=93>.

становить серйозну перешкоду для спроможності України боротися з транскордонною злочинністю та нелегальною міграцією.

Один з основних каналів переправлення нелегальних мігрантів до країн – членів Європейського Союзу – легальний в'їзд до Росії та нелегальний транзит їх через Україну. За даними Державної прикордонної служби, переправлення незаконних мігрантів через кордон найактивніше здійснюється на таких ділянках державного кордону: **в Україні** – на російсько-українській – 15%, на білорусько-українській – 1%, на молдовсько-українській – 1%, **з України** – на українсько-словацькій – 67%, на українсько-польській та українсько-угорській – 16%.

Недостатньо щільною є охорона кордону (кількість підрозділів на ділянку кордону), що становить у середньому один підрозділ на 30–35 км кордону, що не відповідає європейським стандартам (один підрозділ на 20 км). До цього додається **низьке забезпечення прикордонників сучасною технікою** контролю за незаконним переміщенням через кордон. В умовах відсутності інженерних споруд прикордонників необхідно забезпечити новітніми зразками тепловізійної, радіолокаційної та іншої техніки, яка здійснює контроль за переміщенням осіб і транспортних засобів.

Крім того, прикордонні райони є депресивними з погляду розвитку економіки, в них досить великий рівень безробіття. Тому чимало місцевих жителів, не маючи можливостей знайти постійну роботу, потрапляють під вплив злочинних угруповань і стають співучасниками злочинів як провідники нелегальних мігрантів. Існує необхідність розробити законодавчі механізми залучення та ефективного заохочення жителів прикордонних районів до співпраці з правоохоронними органами у протидії нелегальній міграції.

У звіті Оцінної місії ЄС наведено низку проблем, пов'язаних з недостатнім рівнем інфраструктури й обладнання на кордонах України. Зокрема системи відеоспостереження, які використовуються для моніторингу сектору прикордонної перевірки, встановлено на більш як десяти пунктах перетину кордону (ППК). Прилади для зчитування документів встановлено в будках, але велику частку паспортів не зчитують зазвичай через те, що білоруські паспорти і російські внутрішні паспорти (дійсні тільки на території країн СНД) не передбачають машинного зчитування, а також зчитувальні прилади не можуть належним чином зчитувати машинозчитувані паспорти деяких країн, наприклад, балтійських держав.

Автоматична система перевірки номерів автомобілів застосовується тільки на десяти ППК. Їх встановлення заплановано і на інших ППК, але залежить від наявності фінансування.

Хоча кількість наявних баз даних досить велика, нині не існує зв'язку між різними базами даних усіх правоохоронних відомств. Не існує інтерактивного зв'язку між ППК і Міністерством закордонних справ чи дипломатичними представництвами і консульськими установами, які видають візи, та єдиного національного візового реєстру.

Якщо у відповідних підрозділів (дипломатичних представництв і консульських установ, ППК) виникає потреба в додатковій інформації та інформації, пов'язаній з візами, то запит спочатку пересилають до вищої інстанції, потім до найвищого підрозділу відомства, а після цього до відповідних органів. Навіть центральні підрозділи відповідних органів не обладнано інтерактивним зв'язком. Не існує бази даних, якою б одночасно могли скористатися всі відповідні органи, тому один орган не може з'ясувати підстави, на яких інший

орган приймав рішення, без затримки у часі.

Недостатнє фінансування

Примусове вислання нелегальних мігрантів здійснюється не в повному обсязі через недостатнє фінансування відповідної діяльності з державного бюджету. На своєчасне вислання нелегальних мігрантів впливає і те, що дотепер не розроблено дійового механізму залучення для цього коштів передусім держав – членів Європейського Союзу, до яких прямують нелегальні мігранти, а також міжнародних організацій, що діють у сфері регулювання міграційних процесів.

В умовах бюджетного недофінансування охорони кордону інструменти технічної допомоги в рамках програми TACIS практично себе вичерпали. Тому необхідно ініціювати та розробити нові інструменти залучення технічної допомоги ЄС для охорони державного кордону та впровадження нових програм на-

вчання типу Twinning, що стає одним із пріоритетних завдань уряду.

Бюджетне фінансування Державної прикордонної служби на 2006 рік передбачено на рівні 924 млн. грн., що становить 60% загальної потреби в умовах зростання вимог до надійності охорони державного кордону. Міжнародна технічна допомога щороку в рамках програм TACIS, ПРООН, Зменшення загрози (США), МОМ не перевищує разом 5 млн. дол. США. Для порівняння, на розвиток східного кордону Польщі, крім суто польського бюджету, ЄС за останні п'ять років вклав до 60 млн. євро. Більшість цих коштів спрямовано на розвиток інфраструктури кордону та технічне переоснащення прикордонних підрозділів.

Бюджетне фінансування утримання та вислання нелегальних мігрантів в Україні здійснюється за залишковим принципом, що не дає змоги забезпечити в повному обсязі необхідні заходи з ефективної протидії нелегальній міграції.

Таблиця 1. Проекти, фінансовані Європейською Комісією. Розподіл бюджету для України (у млн. євро)

Сфера	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Разом
Управління кордонами	2,7	11,5	14,0	3,0	8,1	16,6	55,8
Притулок і міграція	0,2	–	2,5	5,4	0,5	–	8,6
Торгівля людьми	–	–	1,9	–	–	–	1,9
Програма боротьби з торгівлею наркотиками	–	2,2	2,5	1,5	–	–	6,2
Разом	2,9	13,7	20,9	9,9	8,6	16,6	72,5

Відсутність угод про реадмісію з країнами – постачальниками нелегальних мігрантів

Не врегульовано питання повернення нелегальних мігрантів не безпосередньо до держав їхнього походження, а до суміжних держав, з яких вони зазвичай

незаконно проникають на територію України, передусім Російської Федерації та Республіки Білорусь. Це зумовлено відсутністю міжнародних договорів про реадмісію:

- між Україною та державами, через які здійснюється транзит нелегальних мігрантів, – Російською Федерацією і Республікою Білорусь, що не

дає змоги в найстисліші терміни і з мінімальними затратами повернути нелегальних мігрантів до цих держав;

- **між Україною та державами походження нелегальних мігрантів**, зокрема Бангладеш, В'єтнамом, Індією, Китаєм, Пакистаном, внаслідок чого не розроблено механізм взаємодії правоохоронних органів України з посольствами цих держав з питань встанов-

лення особи нелегальних мігрантів з цих держав, вишукування коштів на їх повернення та ін.

Україна підписала і надала чинності 12 угодам про реадмісію: з Болгарією, Грузією, Латвією, Литвою, Молдовою, Польщею, Словаччиною, Туреччиною, Туркменистаном, Угорщиною, Узбекистаном і Швейцарією. Централізована статистика щодо застосування цих угод не ведеться.

Зміни, необхідні у сфері контролю над нелегальною міграцією

Оптимізація політики у сфері контролю над нелегальною міграцією повинна відбуватися в контексті вироблення цілісної міграційної політики держави.

Як видно з попереднього розділу, загальна стратегія управління міграцією в Україні нині відсутня.

Державна міграційна політика повинна формуватися як комплекс заходів законодавчого, інституційного й організаційного характеру для забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, сталого демографічного та соціально-економічного розвитку країни, зміцнення національної безпеки, інтеграції в загальноєвропейську міграційну політику, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод і законних інтересів мігрантів, здійснення міграційного контролю, спрямованого на запобігання і подолання негативних наслідків міграції та водночас недопущення порушення цих прав, свобод і законних інтересів мігрантів і громадян України.

Державна політика у сфері міграції повинна будуватися на таких принципах:

- забезпечення державної безпеки та національних інтересів, а також загальнодержавних підходів у проведенні міграційної політики;
- захист прав, свобод і законних інтересів громадян України, іноземців і осіб без громадянства, недопустимість створення для них безпідставних пільг чи переваг, які б ставили їх у привілейоване становище порівняно з громадянами України;

- недопущення будь-яких проявів дискримінації та ксенофобії, забезпечення умов для реалізації мігрантами своїх прав, свобод і законних інтересів, а також виконання обов'язків, передбачених законодавством;
- забезпечення кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, свободи пересування, вибору місця проживання, права вільно залишати територію України, за винятком обмежень, встановлених законодавством;
- запобігання масовим стихійним і нерегульованим процесам міграції населення і всередині країни, і за її межі через створення спеціальних державних соціально-економічних і національно-культурних програм, які базуються на науковому прогнозі міграційного потенціалу, напрямків міграційних потоків з урахуванням наявної та передбачуваної соціально-економічної та суспільно-політичної ситуації;
- протидія незаконній міграції, незаконному працевлаштуванню мігрантів і торгівлі людьми;
- взаємодія та координація діяльності органів виконавчої влади і громадських організацій у сфері міграції на державному та міжнародному рівнях;
- рівноправна співпраця України з державами-партнерами з питань міграції за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права.

Інституційні зміни

Для поліпшення державного контролю над міграцією необхідно:

- визначити єдиний державний орган, який би відповідав за вироблення та реалізацію міграційної політики України;
- розділити функції вироблення етнонаціональної політики, політики репатріації та міграції між різними урядовими структурами;
- законодавчо віднести вироблення та реалізацію міграційної політики до внутрішніх справ держави, за реалізацію яких відповідає Міністерство внутрішніх справ;
- професіоналізувати Державну прикордонну службу та наділити її поліцейськими функціями.

Створення Державної міграційної служби

За прикладом більшості європейських країн запропоновано створити міграційну службу у складі **Міністерства внутрішніх справ**. Міграційна служба здійснюватиме такі завдання:

- розгляд питань щодо громадянства України;
- прийняття заяв і проведення процедур стосовно іноземців та осіб без громадянства для отримання статусу біженця в Україні;
- розташування та утримання осіб, які перебувають у процедурі отримання статусу біженця;
- розшук і вислання осіб, які перебувають на території країни нелегально або втратили право на законне перебування;

- утримання, фільтрація та ідентифікація осіб, затриманих за незаконний в'їзд або перебування на території України.

Службу буде сформовано за рахунок фахівців Управління у справах міграції та біженців Державного комітету у справах національностей і міграції (який ліквідується, а завдання щодо співпраці з національними меншинами та українською діаспорою за кордоном передаються до Міністерства культури) та Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України (функції реєстрації та паспортизації населення передаються Міністерству юстиції) і вона складатиметься з підрозділів з питань громадянства, біженців і поліції у справах іноземців.

Ця зміна дасть змогу уникнути дублювання функцій між різними органами державної влади. Увесь фокус контролю над міграцією зосередиться в єдиному органі, що відповідає за внутрішні справи в Україні, – МВС.

Це призведе до перерозподілу завдань і відповідальності за реалізацію ефективної міграційної політики між самостійними функціональними підрозділами міграційної та прикордонної служб. Вироблення цілісної державної політики одним органом поряд з розподілом сфер відповідальності буде покладено на апарат міністерства як орган політики, а не керівництва функціональними підрозділами.

Крім того, підпорядкування нового органу міністру внутрішніх справ дасть змогу зберегти інфраструктуру, матеріальну базу та кадровий потенціал двох попередніх структур. Однак необхідно, щоб такі інституційні зміни відбулися лише після реформування самого МВС.

Нова структура повинна зберегти за собою нинішні функції Департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб стосовно громадян України (реєстрація населення, видача паспортів) і, таким чином, вона буде не імміграційним, а лише міграційним органом, який також займатиметься питаннями поїздок та еміграції власних громадян.

Створення єдиної міграційної служби в рамках МВС менш затратне, ніж створення окремого державного органу у справах міграції, абсолютно нового або на основі чинного Держкомнаміграції, що дасть змогу уникнути великих фінансових витрат зайвого дублювання функцій з правоохоронними органами²⁰.

Створити єдину державну службу, яка б займалася легальною міграцією, питаннями притулку, облаштуванням шукачів притулку та легальних мігрантів, поверненням, загальною координацією боротьби з нелегальною імміграцією, дослідженнями й аналізом і загалом несла б відповідальність за програми соціальної інтеграції, а також міжнародне співробітництво у цій сфері, **рекомендували автори першого проміжного звіту Оцінної місії ЄС**.

У рекомендаціях ЄС зазначено, що нова державна структура з питань міграції та притулку повинна мати центральний орган для вироблення політики, але практичне управління і вирішення справ по-

винно відбуватися на рівні місцевих управлінь. Центральне управління повинно забезпечувати координацію практичних заходів, навчальні програми для співробітників, підтримку управління на місцевому рівні та ін.

Реформування Державної прикордонної служби України

Необхідно **прискорити процес реформування ДПСУ в правоохоронний орган** для виконання вимог сучасної системи управління кордонами, яка не мала б військових характеристик і спиралася б на стандарти та найкращий досвід країн ЄС. Реформування повинно здійснюватися в руслі переходу від системи захисту до ефективної системи управління кордонами, що посилить правоохоронні функції цієї служби.

Необхідно створити сучасну інтегровану систему охорони державного кордону через створення єдиних підрозділів на кордоні, які б відповідали і за охорону “зеленої” ділянки кордону, і за переміщення осіб, товарів і вантажів. Саме на ці підрозділи покладатимуть відповідальність за оперативну технічну та фізичну охорону державного кордону.

Удосконалення охорони “зеленого” кордону повинно відбуватися через впровадження збирання, добування та реалізацію випереджувальної інформації про ситуацію на державному кордоні,

²⁰ Як це пропонувалося проектом закону “Про державну міграційну службу в Україні” народних депутатів О. Бандурки, В.Мойсика та С. Гавриша (реєстр. № 2446) 2002 року. Законопроектом передбачалося створення нової системи спеціально уповноважених органів виконавчої влади, метою діяльності яких має бути забезпечення реалізації державної політики в галузі міграції. Новоствореній міграційній службі передавалася частина повноважень вже діючих структур: передусім органів внутрішніх справ, Державної прикордонної служби, Держкомнаміграції, Міністерства праці та соціальної політики, консульських установ, що підпорядковуються Міністерству закордонних справ. Крім того, пропонувалося наділити органи міграційної служби повноваженнями щодо примусових дій разом з можливістю видачі і застосування ними зброї та спеціальних засобів. Див. Лабораторія законодавчих ініціатив. “Чи потрібен Україні спеціалізований орган у галузі міграції?”.

розгортання новітніх систем спостереження та зв'язку, прикордонний контроль із застосуванням систем біометричного та спільного контролю з відповідними органами суміжних держав.

Особливо важливе розширення повноважень оперативно-розшукових органів Державної прикордонної служби на всю територію України через надання їм прав і повноважень підрозділів у боротьбі з організованою злочинністю та підвищення ефективності діяльності підрозділів для подолання корупції в самій прикордонній службі. Державній прикордонній службі потрібно підпорядкувати транспортну міліцію з покладенням відповідальності за охорону правопорядку в аеропортах і на залізницях як каналах міжнародних сполучень і надати права на проведення досудового слідства.

Крім заходів, пов'язаних з розширенням правоохоронного складника діяльності Держприкордонслужби, необхідно **здійснити її професіоналізацію через перехід на комплектування особовим складом на контрактній основі**, забезпечення іншої системи підготовки кадрів, заснованої на первинному здобутті професійних навиків для молодшого складу у спеціальних навчальних центрах і підготовки фахівців середнього класу з осіб, які мають вищу спеціальну споріднену освіту (в основному юридичну), з додатковим поглибленим вивченням дисциплін з професійної діяльності у спеціальному навчальному закладі.

У більшості країн Європи питання щодо правоохоронної діяльності прикордонних служб вирішено завдяки входженню цих служб до складу Міністерства внутрішніх справ і поширенню щодо їхнього персоналу прав і повноважень національної поліції в повному або обмеженому обсязі. В Україні вже розглядається рішення про входження Державної прикордонної служби до складу Міністерства внутрішніх справ, але ця

інституційна зміна повинна супроводжуватися реформуванням самого Міністерства внутрішніх справ.

До початку розробки проекту реформування органів влади, що відповідають за реалізацію міграційної політики, необхідно завершити створення єдиної для всіх органів бази даних стосовно іноземців, які:

- отримали право на в'їзд на територію країни;
- отримали право на працевлаштування в Україні;
- перебувають у процедурі надання статусу біженця та яким у такому статусі відмовлено;
- порушували правила перебування на території України;
- незаконно в'їхали на територію України та вислані у встановленому законодавством порядку;
- отримали тимчасовий притулок на території України.

Така база даних дасть змогу скоординувати роботу відомств у протидії нелегальній міграції.

Перешкоди, що можуть виникнути під час впровадження інституційних змін, і способи їх подолання

Звичайно, запропоновані інституційні зміни не можуть бути прийняті без застережень державних інституцій, що ліквідуються або втрачають самостійність. Аргументом Держкомнаціміграції може бути те, що поєднання в одному органі правоохоронних і гуманітарних функцій може призвести до конфлікту інтересів всере-

дині такого органу між його функціональними підрозділами.

Однак досвід країн Європи засвідчує, що запобіжником виникнення конфлікту інтересів є точне виконання законів посадовими і службовими особами державних органів. У разі виникнення конфліктних ситуацій їх вирішують у рамках чинного законодавства в судовому порядку. І рішення судів остаточне для виконання.

Інша засторога, яку можуть висловити представники Держприкордонслужби, стосується недоцільності підпорядкування їй управління цією структурою Міністерством внутрішніх справ. На думку представників Прикордонної служби, демілітаризація структури може призвести до погіршення ситуації з погляду управління службою, збільшення на неї корупційного тиску. Можлива також втрата кадрового професійного потенціалу.

Головним протидіючим чинником цих реформ може бути не бачення свого місця та ролі в оновлених органах їхніх теперішніх керівників у зв'язку з пониженням їхнього реального статусу державного службовця та втратою впливу на діяльність цих органів.

Таких ризиків можна уникнути, якщо провести ці зміни в рамках реформи органів виконавчої влади та впровадження Закону "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади". У законі необхідно передбачити можливість діяльності функціональних державних департаментів у складі міністерств як самостійних управлінських одиниць, що реалізують свою діяльність на професійній основі, мають самостійні бюджети та реалізують власну кадрову

політику, незалежну від політичних уподобань міністра.

Першим етапом реалізації таких реформ повинно бути внесення змін до законодавчих актів, які регулюють і предмет міграції та процедури її реалізації, і предмет діяльності органів, що опікуються цими проблемами. Інституційні реформи можна провести впродовж шести місяців з моменту внесення змін до законодавства.

Європейська інтеграція та розбудова інституцій

Процес європейської інтеграції – потужний стимул для інституційних перетворень у сфері міграційної політики. Для країн-кандидатів це одна з вимог ЄС на шляху до членства²¹. У рамках реалізації Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС, зокрема у сфері юстиції та внутрішніх справ, Україна зобов'язалася створити міграційну службу, в якій було б зосереджено основні питання міграційної політики. Виконання цієї вимоги потрібно і для вступу України до НАТО (у Цільовому плані Україна–НАТО на 2006 рік Україна зобов'язалася ухвалити закон про створення єдиної міграційної служби).

Вимога ЄС до країн-кандидатів здійснити інституційні перетворення полягає в тому, що Євросоюз закликає країн-кандидатів забезпечити ухвалення не тільки тексту, а й змісту *acquis*: налагодження робочої співпраці між адміністраціями країн-членів у сфері юстиції та внутрішніх справ. Визнаючи, що координація між урядовими інституціями вкрай важлива для виконання зобов'язань у сфері управління міграцією в рамках

²¹ Наприклад, у Польщі єдиний координаційний урядовий орган, який відповідає за заходи у сфері міграції та проживання іноземців, було створено тільки тоді, коли тривав процес приєднання до ЄС. Вимогу щодо створення Бюро з питань репатріації та іноземців (www.uric.gov.pl) було закладено у переговорній позиції ЄС.

вступу, ЄС упродовж процесу відстежує досягнення у створенні єдиного органу, ставлячи це питання в ранг пріоритетних у своїх оцінних доповідях.

У країнах-кандидатах процес вступу до ЄС також призвів до чіткого розподілу обов'язків між різними міністерствами та службами. Визнано, що для досягнення загальних цілей ефективного управління кордоном увесь процес потрібно поділити на етапи, які своєю чергою необхідно розбити на завдання для окремих підрозділів та установ.

Для посилення інституційної спроможності у сфері контролю над нелегальною міграцією в рамках переговорного процесу країни-кандидати мали здійснити роботу з координації охорони державного кордону. Уряди країн-кандидатів повинні були розробити стратегії інтегрованого управління кордоном. У Польщі уряд створив Міжвідомчу групу з розвитку державного кордону, яка розробила й ухвалила низку документів стратегічного характеру у сфері охорони державного кордону. Польська "Стратегія інтегрованого управління кордоном", видана 1998 року й оновлена 2000 року, містила комплексну картину необхідних завдань, які

національний уряд має здійснити до закінчення переговорів, аби східний кордон Польщі міг стати зовнішнім кордоном ЄС²².

За три роки до запланованої дати вступу до ЄС до документа було додано докладний опис відповідальності та завдань конкретних підрозділів щодо управління кордоном, співпраці з іншими сусідніми країнами, а також політики та принципів планування і розподілу фінансових ресурсів, призначених для розвитку прикордонної інфраструктури. Ця стратегія, підготовлена на вимогу ЄС, послугувала корисним інструментом координації, що мобілізує власні ресурси та допомагає визначити місця браку коштів, де потрібне зовнішнє фінансування.

Хоча Україна поки що не має перспективи членства, мета впровадження безвізового режиму з країнами ЄС потребуватиме від українського уряду зустрічних зусиль у сфері контролю над міграцією та управління кордонами. Досвід Польщі показує, що така інтеграція починається з підписання угоди про реадмісію, що породжує виклики, відповіді на які можуть дати тільки внутрішні перетворення.

Законодавчі зміни

Законодавчі зміни передбачають:

- розроблення та ухвалення Верховною Радою України Закону "Про основи міграційної політики України";
- ухвалення нової редакції Закону "Про правовий статус іноземців", до якого буде інкорпоровано норми закону про біженців і додано норми про додатковий захист.

Зберігається потреба розробки та впровадження **Закону "Про основні засади державної міграційної політики України"**, в якому треба викласти та розтлумачити основну термінологію, що застосовується в провадженні державної міграційної політики, визначити принципи формулювання політики, способи досягнення, стандарти із забезпечення прав людини й інші основні напрями діяльності держави з реалізації держав-

²² Poland. The Strategy of Integrated Border Management. Ministry of Interior and Administration, Warsaw, June 2000.

ної міграційної політики. Необхідна умова ухвалення такого закону – широке обговорення на стадії проекту всіма зацікавленими сторонами: законодавцем, державними установами, що реалізують міграційну політику, міжнародними організаціями, неурядовими та правозахисними установами в Україні, експертами.

Необхідність такого закону зумовлена Конституцією України та невтішним станом справ у міграційній політиці, особливо в регулюванні законної міграції, залученні трудової міграції, повернення української трудової міграції з-закордону.

Невідкладні кроки змін законодавства – **ухвалення нової редакції Закону “Про правовий статус іноземців”**. Європейська практика застосування законів такого типу передбачає необхідність долучення до нього норм, які регулюють усі аспекти правового статусу іноземців усіх категорій, які перебувають на території держави. На нашу думку, в новій редакції повинно бути передбачено:

- правила в’їзду іноземців на територію України та виїзду з території України;
- правила перебування на території України;
- відповідальність за порушення правил в’їзду та перебування і процедура притягнення до неї;
- процедура оскарження притягнення до відповідальності;
- процедури примусового та добровільного вислання та їх оскарження у судовому порядку;
- норми, що регулюють порядок затримання й утримання іноземців, які пору-

шили законодавство про правовий статус іноземців;

- норми, що регулюють статус і процедури надання та позбавлення статусу біженця в Україні;
- норми, що регулюють надання додаткового захисту та притулку;
- норми, що регулюють права та повноваження посадових і службових осіб, відповідальних за реалізацію цього закону.

Така побудова закону дасть змогу в одному законодавчому акті закріпити всі норми, що регулюють один спільний предмет правовідносин між державою та окремою категорією осіб – іноземців.

До розділу, що стосується захисту біженців, треба визначити принцип *non-refoulement* (невислання), який би уможливив запобігання висланню, адміністративному висланню чи екстрадиції осіб, якщо їхнє життя або свобода опинилися під загрозою, згідно з Женевською конвенцією або нормами Європейської хартії з прав людини. Необхідно також спростити процедури документування шукачів притулку та надання захисту особам, які перебувають у процедурі розгляду, забезпечити судові гарантії розгляду відмови надання статусу біженця. Варто врахувати також інші зауваження до Закону “Про біженців”, подані УВКБ ООН.

На нашу думку, для попередження зловживання правом на набуття статусу біженця у законі треба було б передбачити певні обмеження свободи пересування цих осіб до ухвалення рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їм статусу біженця. Наприклад, не залишати межі адміністративно-територіальної одиниці, на

території якої вони подали заяву про надання статусу біженця²³.

Рекомендації ЄС

Згідно з рекомендаціями ЄС, висловленими у звіті Оцінної місії, **у системі притулку необхідно забезпечити дотримання основних міжнародних принципів і впровадження ключових елементів найкращого досвіду ЄС**. Сюди входять:

- 1) право на притулок;
- 2) дотримання принципу відмови від примусової репатріації;
- 3) можливість скористатися незалежною правовою допомогою;
- 4) належні умови проживання під час виконання процедур притулку;
- 5) спрощення процедури оформлення всім шукачам посвідчень, дійсних на час тривання процедури;
- 6) прозорість розгляду справ, включаючи обґрунтованість рішень, у тому числі якщо заяву відхилено як неприйнятну або безпідставну під час прискореної процедури;
- 7) прозорість також включає право заявника ознайомитися зі своєю справою (крім засекречених документів);
- 8) належне функціонування процедури подання апеляцій;
- 9) спрощені, уніфіковані та прозорі процедури повернення шукачів притулку, яким у ньому відмовлено, і нелегальних мігрантів.

ЄС рекомендує провести реформування процесу ухвалення рішень під час

виконання процедур притулку. У майбутньому рішення повинно прийматися безпосередньо в місцевих підрозділах міграційної служби і спиратися на проєкт рішення, підготовленого співробітником, який проводив співбесіду. Центральне управління повинно забезпечувати практичну координацію, навчальні програми для персоналу, надавати підтримку місцевому керівництву та ін.

Крім того, варто вивчити доцільність збільшення терміну перебування нелегальних мігрантів у місцях тимчасового тримання для депортаційного арешту до 12 місяців задля підвищення ефективності ідентифікації та гарантованого вислання мігрантів у передбаченому законом порядку. Однак треба зазначити, що такий арешт, відповідно до Конституції України та Європейської конвенції захисту прав людини та основних свобод, повинен бути санкціонований рішенням суду.

Дотепер спроби запровадити інститут додаткового захисту (притулку) в Україні не увінчалися успіхом. Проєкти законів “Про гуманітарний захист” і “Про політичний притулок в Україні” Верховна Рада відхилила. Нині новий проєкт Закону “Про біженців та осіб, що потребують додаткового і тимчасового захисту” перебуває на розгляді Міністерства юстиції України. Цей проєкт планує системно підійти до перегляду чинного Закону “Про біженців” і об’єднати єдиною процедурою визначення статусу біженця і додаткових форм захисту відповідно до спільних рекомендацій міжнародних організацій.

Доцільно надати в рамках додаткових форм захисту певного тимчасового статусу особам, які не можуть бути повернені до країн свого походження з прак-

²³ Я. Тищенко. Питання свободи пересування в Законі України “Про біженців” // Проблеми міграції, том 7, число 3 (21), 2002 рік.

тичних міркувань, оскільки нині в разі неможливості депортації особи їй не надається жодного статусу, незважаючи на зобов'язання звільнення з місць утримання після закінчення максимального шестимісячного терміну затримання.

Впровадження в Україні інституту додаткового захисту – одна з рекомендацій доповіді Інституту Людвіга Больцмана (Ludwig Boltzmann Institut), про який згадується у звіті Оцінної місії ЄС. У рекомендаціях самого звіту ЄС пропонує додати до Закону “Про біженців” нові положення про субсидіарний, гуманітарний і тимчасовий захист, а до Закону “Про імміграцію” або до Закону

“Про біженців” – положення про правовий статус шукачів притулку, яким було відмовлено і які з об’єктивних, загальних причин не можуть повернутися до країни походження або на попереднє місце проживання. Українські органи влади повинні розглянути можливість запровадження єдиної процедури, яка б уніфікувала процедуру визначення статусу біженця, і додаткових форм процедури захисту.

Досвід Польщі

Польща має кількарічний досвід впровадження додаткових форм захисту іноземців – толерантного статусу.

Толерантний статус іноземців у Польщі як інструмент додаткового захисту

У Польщі толерантний статус надається на підставі Закону про надання захисту іноземцям на території Республіки Польща у разі, якщо термін утримання іноземця більший, ніж рік, і якщо вислання:

- 1) здійснюється до країни, де право іноземця на життя, свободу й особисту безпеку може бути під загрозою і де він буде підданий тортурам, або негуманному чи принизливому ставленню, або покаранню, або буде позбавлений права на справедливий судовий процес, або буде покараний без правових підстав, як це записано у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод;
- 2) неможливо здійснити через причини, що не залежать від організації, яка ухвалює рішення про вислання, або від самого іноземця;
- 3) можна здійснити тільки до країни, до якої вислання іноземця неприпустиме на підставі судового вироку чи рішення міністра юстиції щодо відмови передачі іноземця до цієї країни;
- 4) якщо вислання мало бути здійснено з інших причин, ніж загроза для державної безпеки й оборони чи громадської безпеки і порядку, а іноземець одружений з громадянином Польщі чи з іноземцем, який має дозвіл на постійне проживання.

Толерантний статус надається на рік з правом відновлення. Запровадження цього статусу стало важливим поліпшенням і для Держави Польща, що може регулювати статус осіб, яким не можна ані надати статусу біженця, ані повернути їх до країни походження без загрози переслідування, і для самих іноземців, які в іншому разі залишилися б без адекватного статусу. Нині більшість випадків отримання толерантного статусу відповідають умові 1) – громадяни Російської Федерації чеченського етнічного походження – або умові 2) – мігранти без документів, чю ідентичність неможливо підтвердити.

Однак приймаючи таку форму додаткового захисту в Україні, варто одразу запобігти тим проблемам, які існують у Польщі. Особи з таким статусом мають отримати можливість інтеграції в суспільство: мінімальну матеріальну підтримку, доступ до освіти та медичних послуг, мовних і фахових курсів, тобто те саме, що мають мати визнані біженці. Хоча відомо, що це зумовить додаткові бюджетні витрати, однак без цієї підтримки ці особи приречені на зuboжіння, не маючи можливості ані інтегруватися у суспільство, ані законно виїхати з країни, і тоді проблема, яку був покликаний вирішити спеціальний статус для іноземців, залишатиметься невирішеною. Надаючи такий статус, уряд має бути готовим до матеріального тягаря додаткового захисту цієї категорії іноземців.

Ухвалення змін до законодавчих актів зумовить вироблення урядових рішень з їх реалізації. Урядовим кроком може стати Державна програма інтегрованого управління кордонами та міграцією в Україні. Адаптуючи українське законодавство у сфері міграції до норм ЄС, уряд повинен зафіксувати цілі та пріоритети у цій сфері, закріпивши їх у планах-графіках Плану дій Україна-ЄС у сфері безпеки та правосуддя. Зробити це необхідно вже під час підготовки розширеного плану співпраці, починаючи з 2007 року.

Вносячи зміни до законодавства, Україна вже на цьому етапі повинна врахувати вимогу адаптації до права Європейських Спільнот. Впровадження *acquis communautaire* у сфері міграційної політики в країнах-кандидатах, зокрема Польщі, уніфікувало загальні принципи та правила поведження з іноземцями національного законодавства згідно з європейськими зразками, але водночас лишило більше місця для маневру національним законодавчим актам під час визначення процедур поведження та встановлення інших національних особ-

ливостей, виходячи з розуміння національного права. Так, наприклад, маючи єдині правові підстави для затримання іноземців, національний законодавець може встановлювати різні терміни й умови утримання в різних типах закладів.

Досвід країн Центральної Європи Україна може використати лише обмеженим чином, адже Європейська Комісія винесла низку урочків з тривалого процесу переговорів у сфері юстиції та внутрішніх справ з вісьма країнами Центральної Європи, а пізніше – з Болгарією та Румунією. Тому можна очікувати, що ЄС передусім збирається набагато зрозуміліше визначити вимоги щодо міграції та прикордонного контролю.

Під час розмов з польськими й угорськими урядовцями, які брали участь у переговорах про вступ до ЄС, ми дізналися, що країни-кандидати недооцінили і тривалість переговорів, і масштаби зобов'язань, пов'язаних з процесом вступу. Урядовці очікували, що переговори за цим розділом будуть порівняно швидким і технічним завданням, яке передбачатиме перехід на *acquis*, стаття за статтею. Проте сподівання на швидке завершення гармонізації національного законодавства з *acquis* виявилися нереалістичними. Перші зміни до скромних, початкових правових рамок ЄС, запроваджені на самому початку переговорів, невдовзі було доповнено подальшими вимогами.

На відміну від випадків центральноєвропейських країн, які могли собі дозволити поступово поліпшувати власні спроможності до контролю над кордонами та мігрантами, від України вимагатимуть досягнення цих технічних спроможностей як передумову для отримання поступок від ЄС. Небажання ЄС після 2004 року дивитися крізь пальці на будь-які ознаки неготовності кандидатів означає, що Єврокомісія навряд чи розділить процес розбудови технічних спроможностей, залиша-

ючи завершення певних завдань на потім (як це було погоджено 2002 року з центральноевропейськими кандидатами, які мали продемонструвати власну спроможність щодо приєднання до Шенгена лише через чотири роки після вступу).

Становище України ще складніше через той факт, що країни-кандидати отримали набагато більші суми грошей і під час переговорів про вступ, і після 2002 року (особливо у формі Шенгенського фінансового інструменту обсягом 280 млн. євро). Хоча переговори щодо вступу кан-

дидатів першої хвилі характеризувалися сильною прив'язкою до умов і контролем (через періодичні оцінні звіти), вимоги ЄС було підкріплено щедрою фінансовою допомогою.

Переговорну позицію України також послаблює той факт, що доки вона не стане країною-кандидатом, її зусилля з посилення безпеки кордонів і боротьби з нелегальною міграцією не будуть заохочувати, підтверджувати та підтримувати в рамках цієї перевіреної і обкатаної системи.

Державні заходи та програми

Основні напрями діяльності:

- Запровадити програму добровільного повернення для осіб, які незаконно перебувають на території України, не застосовувати щодо них штрафних санкцій у разі участі в програмі.
- Проаналізувати можливість застосування міграційної амністії для іноземців, які перебувають в країні нелегально та пов'язують свою подальшу долю з перебуванням на території України.
- Випрацювати ліберальну візову політику із запровадженням жорстких правил в'їзду в країну та додаткової перевірки громадян країн походження нелегальних мігрантів під час видачі віз.

Програма добровільного повернення

В Україні зараз існує програма добровільного повернення, яку адмініструє представництво Міжнародної організації з міграції в Україні. У програмі можуть взяти участь ті, хто попросив про статус біженця в Україні, але отримав відмову або хоче припинити процедуру і повернутися додому, та ті, хто не має підстав лишатися в Україні.

МОМ допомагає в оформленні документів для повернення й організовує та сплачує кошти подорожі. Приблизні кошти повернення для однієї особи становлять близько 700 дол. США, що включає вартість оформлення документів, медичного огляду, квитків і невеликого реінтеграційного фонду. Програма працює з листопада 2004 року. На 22 травня 2006 року завдяки програмі добровільного повернення МОМ з 57 заявників повернулося 43 особи. Основна причина, чому мігранти вирішують повернутися, – це комбінація двох чинників: їхнього становища в Україні, де вони не мають легального статусу й можливостей інтеграції у суспільство, та зміна або поліпшення обставин у країні походження.

Відомо, що МВС України має бюджетні кошти на добровільне повернення, але вже другий рік поспіль кошти залишаються невикористаними. Тому **доцільно створити урядову програму добровільного повернення, яку б адмініструвала інша служба, ніж та, яка займається проведенням процедури набуття статусу біженця, але має безпосередній контакт із шукачами притулку в Україні** (наприклад, під час їх прийняття або утримання в центрах тимчасового перебування). Після відповідних інституційних змін це може робити підрозділ

міграційної служби, створеної в рамках МВС.

Міграційна амністія

За умови існування ліберальної візової політики впровадження міграційної амністії має ґрунтуватися на глибокому аналізі, оцінці її наслідків. **Має бути збережена послідовність державної політики, аби мігранти відчували обов'язання і відповідальність, які накладає на них легалізація.** Амністія не має стати стимулом для нової хвилі міграції.

В Україні є досвід міграційної амністії. Під час ухвалення Закону “Про іммігра-

цію” 2001 року амністовано громадян Грузії абхазького походження та В'єтнаму, які прибули ще за часів СРСР. Нині МВС України не відомі інші великі групи іноземців, які підлягали б амністуванню, тому це питання потребує глибокого аналізу.

Міграційна амністія може слугувати засобом легалізації іноземців, які тривалий час перебувають у країні і були досить успішними в інтеграції в суспільство. Її застосовують у багатьох країнах світу. Так, міграційні амністії в Іспанії та Португалії дали змогу легалізувати близько 400 тис. осіб, з яких більш як 200 тис. наших співвітчизників.

Польський досвід міграційної амністії

Досвід Польщі з амністування нелегальних мігрантів обмежений лише врегулюванням проживання тих, хто перебільшив терміни перебування. Ця програма не була результатом довготривалих міркувань. Її включено до останніх змін до закону про іноземців напередодні вступу Польщі до ЄС як реакція на потребу визначення статусу осіб, які в'їхали до країни легально, але не виїхали своєчасно та могли довести здатність пройти звичайну процедуру нормалізації свого перебування.

Кандидати мали відповідати кільком критеріям: тривалості перебування, стабільності фінансового положення та наявності житла. Врегулювання статусу було доступно тим, хто міг довести своє перебування в Польщі принаймні 1997 року (дата перших змін до закону про іноземців, пов'язаних зі вступом до ЄС) і підтвердити достатність фінансових ресурсів для отримання річного дозволу на проживання. Ці обмеження відповідали тому обережному підходу, який обрала польська влада, аби не захочувати імміграцію.

Проте лише з 508 мігрантів використали цю можливість для легалізації свого перебування. Серед них двома великими групами були вірменці (46%) та в'єтнамці (38%). Програму було знову запроваджено на період до 30 грудня 2004 року, коли дозволи отримали ще 2 413 мігрантів. Знов-таки, вірменці та в'єтнамці становили 44% і 41% загальної кількості відповідно.

Хоча програма вирішила проблему нелегальних мігрантів цих етнічних груп, вона не вирішила проблему зростання кількості нелегальних транзитних мігрантів або тих, хто недавно перебільшив терміни перебування. Транзитні мігранти походженням з віддалених країн (особливо тих, які мають усталені діаспори у Західній Європі, такі як афганці та пакистанці) не припинили спроб міграції далі на захід, адже програма врегулювання статусу не супроводжувалася активними державними кроками з інтеграції – відповідальність за забезпечення житлом і джерелом доходів залишили за самими мігрантами.

Неспроможність програми врегулювання статусу обмежити нелегальну міграцію зумовлена обмеженням польської державної політики до відстеження в'їзду іноземців і порівняно ліберальною візовою політикою для жителів сусідніх країн СНД. Тимчасом як політика сприяння громадянам сусідніх країн, що мають культурні й історичні зв'язки з Польщею, успішна з погляду зовнішньої політики, вона допомогла замаскувати дедалі більшу проблему іноземців, які після приїзду за короткостроковими візами поселяються

та працевлаштовуються в країні. Польський досвід човникової міграції із сусідніх країн свідчить, що люди, які в'їжджають до країни, підтримують ритм човникової міграції або залишаються у тривалому нелегальному статусі. Лише лічені з них намагаються набути правового статусу. Це відбувається незважаючи на той факт, що їхній нелегальний статус позбавляє їх формального доступу до соціальних служб, хоча вони й мають доступ до невідкладної медичної допомоги. Їхні діти також можуть відвідувати державні школи, адже польська Конституція гарантує право на початкову освіту всім, хто проживає на території країни, а школи перевіряють статус проживання вкрай зрідка.

Візова політика

Візова політика повинна бути ліберальною, але супроводжуватися жорсткими заходами з протидії нелегальному в'їзду або в'їзду зі свідомо неправдивою метою на територію України. Для громадян країн – постачальників нелегальних мігрантів необхідно запровадити **інститут грошової застави** для в'їзду в Україну на навчання або працевлаштування. Для всіх категорій громадян повинно бути запроваджено правило про обов'язкову наявність мінімуму грошових коштів, передбачених на один день перебування в Україні.

Для оформлення в'їзних віз варто **залучити до українських посольств** у країнах міграційного ризику **фахівців Державної прикордонної служби та МВС** для оцінки аплікантів як потенційних нелегальних мігрантів та осіб, які становлять загрозу національним інтересам України. Українські авіакомпанії можуть на договірних засадах залучати представників Прикордонної служби для перевірки та проведення співбесід з авіапасажирами в аеропортах відльоту.

Така практика існує в багатьох європейських країнах і довела свою ефективність. Законом “Про іноземців” (1997) Польща встановила жорсткіші умови в'їзду іноземців до країни за приватними подорожами та як туристів **без запровадження візового режиму завдяки вимозі обов'язкової реєстрації всіх запрошень і всіх документів, що**

підтверджують наявність транспорту та місця проживання. Запроваджено вимогу щодо наявності в іноземців обов'язкової суми грошей, яка має покривати витрати на подорожі, перебування та виїзд²⁴. Прикордонна служба була уповноважена контролювати, чи реєструють воеводства наявність у іноземців коштів і запрошень. Почала також працювати група інспекторів, завдання якої – визначити нелегально працевлаштованих осіб на ринках і місцях роботи.

Необхідно запровадити інтерактивний зв'язок між консульськими установами, що дають візи, та пунктами прикордонного пропуску й створити національний візовий реєстр. Необхідно знайти фінансування для розширення пілотного проєкту оформлення віз із використанням біометричних даних (відбитки пальців і знімки), що зараз здійснюється у консульських установах у В'єтнамі, Індії та Китаї.

Візова політика і європейська інтеграція

Польський досвід інтеграції з ЄС засвідчує, що візова політика є тією сферою, де Україна матиме більше простору для маневру у відносинах з ЄС. По-перше, країні не треба буде спрямовувати свою національну політику на перелік країн, чії громадяни мають отримувати візи для в'їзду до ЄС аж до моменту потенційного вступу. Це підтверджено тим фактом, що кілька країн-кандидатів спромоглися відстрочити запровадження віз для деяких своїх сусідів аж до лічених

²⁴ Постанова Міністерства внутрішніх справ, чинна з 1 січня 2000 року.

місяців перед приєднанням до ЄС (Угорщина та Польща для України 2003 року та Болгарія для Македонії 2006 року).

Проте, як свідчить практика під час хвиль розширення ЄС 2004 та 2007 років, ЄС налаштований вимагати, аби будь-які міжнародні договори, несумісні з переліком тих країн, чії громадяни потребують візи, було скасовано. Уряди країн-кандидатів попросили надати графік скасування угод про безвізові режими зі своїми сусідами і щоб цей процес щорічно відстежувався у звітах Єврокомісії про досягнення.

По-друге, питання збереження безвізового режиму з двома близькими сусідами – Білоруссю та Російською Федерацією – не має бути таким проблематичним, як візовий режим між Польщею та Україною від 2003 року та після приєднання Польщі до Шенгена. Укладення ЄС угод про реадмісію з Україною та Росією відкриває довгострокові перспективи усунення східних сусідів ЄС з візового “чорного списку”.

Це має дуже велике значення з огляду на дві причини. З одного боку, перспектива лібералізації візового режиму між ЄС і Росією (і, непрямо, Білоруссю) означає, що ініціативи України щодо інтеграції не передбачатимуть втрат у транскордонних контактах між людьми з її північними та східними сусідами.

З іншого боку, вилучення України зі списку країн, чії громадяни повинні отримувати візи, буде не тільки реальною демонстрацією довіри ЄС, а й також відзначить долучення України до системи співпраці з управління міграцією. Про це може свідчити досвід Польщі, адже запровадження безвізового режиму між центральноєвропейськими країнами та ЄС на початку 1990-х років було першим кроком у зміні сприйняття цих країн від зовнішніх держав і джерел нелегальної міграції до важливих “внут-

рішніх” ланок пан’європейської системи боротьби з нелегальною міграцією з третіх країн.

Технічні питання візової політики однак будуть обов’язковими для України. Спільна візова політика ЄС включає не тільки спільний перелік країн, чії громадяни зобов’язані мати візу під час в’їзду на територію ЄС (так званий чорний список) і спільний перелік країн, чії громадяни не підлягають цій вимозі, а й також систему обміну інформацією про небажаних осіб (Шенгенська інформаційна система) та спільний візовий штамп і формат (незабаром до цього буде додано біометричні дані). У рамках приготувань до вступу від польського законодавства очікували увідповіднення до *acquis* ЄС щодо загального формату віз і до Спільної консульської інструкції, що визначає уніфіковану формальну процедуру адміністрування віз шенгенського формату.

Були також потрібні законодавчі зміни щодо затвердження елементів працездатної системи надання притулку через запровадження Дублінської конвенції 1990 року. Вона визначає прискорену процедуру розгляду явно необґрунтованих заяв, укладення угод про реадмісію з основними країнами походження, а також заходи стосовно тих, хто не спромігся подати заяви у певний термін.

Упродовж процесу переговорів про вступ і після 2004 року дієвість польських консульських служб у контролі над імміграцією з третіх країн ретельно відстежували, а консули мають забезпечити відповідність до Спільної консульської інструкції на момент повноцінного приєднання Польщі до Шенгенської системи 2007 року. Аби забезпечити сталу роботу консульств, було призначено Координаційну групу з підготовки польського зовнішньополітичного відомства, чийм завданням стала коорди-

нація заходів у штаб-квартирі та на місцях²⁵.

Хоча Україна навряд чи буде спроможною розбудувати свою консульську мережу таким же чином, як Польща (яка мала впоратися зі зростанням кількості заяв на візи від громадян Білорусі, Росії та України), деякі оцінки вартості модернізації консульської інфраструктури можуть бу-

ти релевантними для неї. Інвестиції Міністерства закордонних справ Польщі до 2003 року оцінено на рівні близько 30 млн. польських злотих (близько 8 млн. євро). На комп'ютерне обладнання та системи зв'язку було витрачено 6,5 млн. злотих, ще 15 млн. злотих – на набір і перепідготовку додаткового персоналу (у наступні роки важливою статтею витрат була оплата праці цього штату)²⁶.

Інфраструктурні зміни

Підвищення ефективності охорони державного кордону

У цій сфері потрібно зробити таке:

- прискорити процес демаркації державного кордону з Росією та Білоруссю;
- створити сучасну інтегровану систему охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній морській економічній зоні через переоснащення підрозділів з охорони державного кордону сучасними технічними засобами;
- активізувати залучення коштів Європейського Союзу для технічного переоснащення державного кордону;
- сприяти розвитку українських підприємств – виробників сучасного обладнання для охорони державного кордону через забезпечення державного замовлення на таке обладнання;
- створити єдину базу даних щодо іноземців, які: отримали право на в'їзд на територію країни, право на працевлаштування в Україні, перебувають у процедурі надання статусу біженця та яким у такому статусі відмовлено, по-

рушували правила перебування на території України, незаконно в'їхали на територію України, та вислані у встановленому законодавством порядку, отримали тимчасовий притулок на території України;

- запровадити інтерактивний зв'язок між пунктами прикордонного контролю та установами, що видають візи.

Без позначеного на місцевості державного кордону неможливо притягати порушників до адміністративної відповідальності за незаконне перетинання кордону, адже майже неможливо встановити склад злочину. Таким чином, дуже важко запобігати нелегальній міграції та контрабанді на спільній з Росією та Білоруссю ділянці державного кордону.

Створення інтегрованої системи охорони державного кордону неможливе без **оснащення прикордонників сучасними засобами спостереження**, яке дає змогу контролювати кордон, незважаючи на погодні умови, час доби та географічну специфіку. Найважливіші позиції в переліку обладнання для закупівель – **транспортні засоби, що забезпечують мобільність прикордонних патрулів, і прилади для виявлення**

²⁵ Рішення міністра закордонних справ № 21 від 21 грудня 2001 року, журнал права Міністерства закордонних справ, 2002 рік, № 1, розділ 16.

²⁶ Z. Lentowicz, "Polskie wrota Unii" [Польські ворота до Союзу], *op. cit.*

осіб, які нелегально перетинають кордон²⁷. Серед таких приладів – тепловізійні та прилади нічного бачення, широко використовувани прикордонними службами країн ЄС.

Це обладнання необхідно долучати до інтегрованих систем спостереження, включаючи РЛ системи, системи контролю доступу на основі сейсмічних і радіолокаційних датчиків. Побудова таких систем неможлива без наявності сучасних систем зв'язку та передачі даних, інтегрування в них усіх наявних баз даних, у тому числі заснованих на біометричних показниках людини, і створення локальної мережі спостереження та контролю за всім периметром українського кордону.

У Польщі лише у 1999–2002 роках на розвиток інфраструктури та технічного обладнання Прикордонної служби для нагляду за майбутнім зовнішнім кордоном ЄС витрачено близько 30 млн. євро. Технічна модернізація включала також зв'язок, спеціальне технічне обладнання (сканери паспортів, окуляри нічного бачення, уніформи, що дають змогу нести службу за складних погодних умов), зброю, комп'ютерне обладнання, радіосистеми малого радіусу, резервні системи енергозабезпечення, транспортні засоби для перевезення затриманих осіб.

Розвиток інфраструктури на українському кордоні повинен рухатися в напрямі відповідності до стандартів ЄС. Згідно з ними середня відстань між вартовими вежами повинна дорівнювати 20–22 км; довжина кордону, яку захищає один прикордонний патруль, у середньому повинна дорівнювати не більш як 25 км.

Створення центрів тимчасового перебування для іноземців та осіб без громадянства

Необхідно здійснити такі заходи:

- провести аналіз параметрів створення центрів тимчасового перебування іноземців та осіб для громадянства (географічне розташування, кількість осіб в одному центрі);
- збудувати та облаштувати центри до моменту набрання чинності Угоди про реадмісію з ЄС;
- створювати відкриті центри для перебування для прохачів притулку та біженців;
- поліпшити соціальні гарантії затриманих, які утримуються в місцях короткострокового затримання (до 10 діб) при прикордонних заставах і відділках міліції.

Обов'язкова передумова підписання угоди про реадмісію з ЄС – створення в Україні центрів тимчасового перебування іноземців. На цей час Україна абсолютно не готова до утримання прийнятих іноземців. Прикордонна служба України може розмістити 800 осіб, причому тримати їх до десяти діб. МВС взагалі не має права тримати іноземців у приймальниках-розподільниках.

Правові підстави для створення центрів тимчасового перебування містяться в Законі “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” і в Державній

²⁷ Про масштаби таких інвестицій у Польщі під час її підготовки до вступу до ЄС свідчить факт, що тільки 2002 року польська прикордонна служба придбала 6 систем нагляду за небом (у тому числі нічного бачення) та 6 літаків, обладнаних приладами нічного бачення, 6 легких кораблів, 106 автомашин, 13 автобусів, 15 фургонів, 13 снігоходів, 6 машин для транспортування затриманих, 114 мотоциклів, 30 вантажівок, спеціальне обладнання та 110 радіостанцій для системи зв'язку на ультракоротких хвилях (www.sg.gov.pl).

програмі боротьби з незаконною міграцією на 2001–2004 роки, затвердженій Указом Президента України. Проте через неузгодженість інституційних перетворень до квітня 2006 року відбувалося перекладання відповідальності за керівництво такими центрами між МВС і Держкомнацміграції і їх будівництво не розпочалося, незважаючи на наявність грошових коштів. Тепер, коли МВС відповідатиме за створення та експлуатація цих центрів, адміністративних перешкод для їх будівництва не повинно виникати.

Нині вирішено збудувати й облаштувати два центри на 500 осіб кожний у Волинській і Чернігівській областях за кошти, надані Європейською Комісією в розмірі 3,6 млн. євро, які адмініструє Міжнародна організація з міграції в Україні. Проте питання доцільності географічного розташування цих центрів і кількості осіб, які вони можуть вмістити, потребує глибшого аналізу. Хоча зараз МВС, до відомства якого передано об'єкти для перебудови на центри тримання, вже не може змінити місця їх розташування. Першу чергу чернігівського центру на п'ятдесят осіб планується здати в експлуатацію до кінця 2006 року.

Досвід Польщі переконує, що **такі центри вигідно розміщувати в прикордонних областях**. У перспективі зі збільшенням прикордонного контролю за державним кордоном України на сході і півночі варто розміщувати такі центри в областях, через які нелегальні мігранти потрапляють в Україну, аби скорочувати час і витрати на перевезення іноземців і загальні витрати на вислання. Крім того, саме це є вимогою ЄС, який, погоджуючись на прозорі кордони всередині ЄС, вимагає зміцнення зовнішніх кордонів. Варто також враховувати можливості транспортної інфраструктури (наявність міжнародного аеропорту) та розташування консульських служб, доцільно створити один з центрів поблизу Києва та Київської області.

Очевидно також, що всього **двох центрів із загальною місткістю 1 000 осіб недостатньо в умовах виконання Україною угоди з ЄС про реадмісію осіб**. Можна передбачити навіть за наявного обсягу нелегальної міграції до 20 000 осіб щорічно, що процедурі довгострокового утримання будуть піддані близько 30% таких іноземців щорічно.

Крім того, викликом є утримання і нагляд за 500 особами водночас у центрах відкритого типу (тобто з необмеженою свободою пересування в межах території центру). А саме такого типу центри є сенс створювати в Україні. Український досвід тримання іноземців у МТТ “Павшине” та польський досвід переконують, що **лише утримання в центрах відкритого типу може гарантувати виконання прав затриманих мігрантів, які не є кримінальними злочинцями**. Важливим є відносна свобода іноземців під час їхнього перебування в центрі, можливість перебувати на свіжому повітрі, те, чого бракує іноземцям у Польщі навіть у центрі відкритого типу в “Лешноволі”, а особливо в місцях депортаційного арешту, які є за своєю суттю в'язницями. Відносна свобода перебування дає змогу уникнути передусім психічних труднощів, пов'язаних з довгостроковим перебуванням іноземців у центрах.

Польща, в якій більшість центрів закритого типу (практично з тюремним режимом), не раз наражалася на критику правозахисних організацій у зв'язку з утриманням мігрантів. Зокрема в доповіді для польського уряду, підготовленій Комітетом із запобігання тортурам 2004 року, зазначено, що затримані не можуть бути зачинені в камерах упродовж 23 годин на добу, з годинною прогулянкою на свіжому повітрі, без достатньої соціальної програми.

У доповіді зазначалося, що затриманим у місцях депортаційних арештів у Польщі бракує цілеспрямованих занять, а також

медичної опіки і психологічної підтримки, що відповідають умовам довготривалого утримання. У результаті польському уряду рекомендовано створити “місця утримання, спеціально пристосовані для розміщення громадян інших країн, яких затримано згідно із законодавством про іноземців”. Однак **центри відкритого типу для численних осіб потребують підвищених заходів безпеки та дисципліни, тому питання створення центрів на 500 осіб потребує окремого вивчення.**

Україна також може розраховувати на фінансування цієї діяльності ЄС, який

Підготовка кадрів

Загалом підготовка кадрів для підрозділів прикордонних служб і міграційних підрозділів МВС зі спеціалізації роботи з іноземцями спеціально не провадиться. Абсолютно відсутня спеціалізована підготовка кадрів для Державного комітету у справах національностей і міграції. Підготовку наявних кадрів необхідно зосередити **в рамках програм Twinning з відповідними працівниками міграційних служб країн ЄС.** Надалі в навчальних закладах МВС і Держприкордонслужби необхідно запроваджувати спеціальні навчальні програми та готувати фахівців з питань міграційної політики.

Ще одна необхідність – **широке залучення фахівців зі знанням східних мов до служби в органах міграційного контролю.** Міністерство закордонних справ вирішило цю проблему через укладення угод з вищими навчальними закладами, які готують таких спеціалістів. Таким чином, сплачуючи за навчання, МЗС отримує кваліфікованих фахівців, які працюють на дипломатичній службі на постійній основі.

Професіоналізацію прикордонної служби потрібно визнати ключовою переду-

зацікавлений у перекладенні тягара боротьби з нелегальною міграцією на країни – сусіди ЄС в обмін на полегшення візового режиму з країнами Шенгенської зони. Польща, яка утримує зовнішній кордон ЄС, у рамках Шенгенського плану дій отримала 8 млн. євро на будівництво нових центрів для мігрантів і модернізацію вже наявних.

Прикордонна служба та МВС має **розбудувати центри для адміністративного утримання осіб (до 10 діб).** При Прикордонній службі такі пункти повинні бути в кожному з 25 прикордонних загонів. Зараз їх відкрито 11.

мовою для правильного управління кордоном, хоча, як переконує досвід сусідніх країн, це складне завдання. Прикордонна служба повинна отримати поліцейські повноваження: обшукувати машини, призначати штрафи, ініціювати судове переслідування та боротися з нелегальним працевлаштуванням, використовувати методи поліції під час відстеження нелегальних мігрантів.

Відсутність поліцейських прав, брак робочого досвіду і плінність кадрів через короткий строк служби обмежують можливість дієво контролювати кордон. Поштовхом до змін у кадровій політиці знов-таки може слугувати Європейський Союз, що потребує від країн-кандидатів професіоналізації персоналу прикордонної служби.

Водночас необхідно **створити ефективну систему протидії корупції та хабарництва** в органах внутрішніх справ і прикордонної служби **через посилення соціального захисту працівників і службовців у поєднанні з жорсткими правовими санкціями щодо порушників законодавства.**

Технічна допомога: Twinning і гранти Європейської Комісії

Погані новини для України полягають у тому, що **досвід Польщі під час її підготовки до вступу свідчить: основну частину тягаря несе країна, яка намагається наблизитися до стандартів**. Витрати були великими: наприклад, тільки 2003 року у державному бюджеті було виділено 72 млн. польських злотих (близько 18 млн. євро) на підготовку, набір та оснащення нових працівників Прикордонної служби, більшість яких мала охороняти зовнішній кордон ЄС²⁸.

Бюджетні проблеми зробили процес розбудови сучасної прикордонної служби складним. На той час, коли Польща завершила переговори за розділом з юстиції та внутрішніх справ 2002 року, було очевидно, що впродовж наступних кількох років залишилося зробити ще багато, аби захист кордону відповідав стандартам ЄС. Щоб завершити переговори, Польщі довелося зобов'язатися інвестувати більше коштів у прикордонний контроль, збільшити чисельність своєї прикордонної служби на 3 200 осіб до 2006 року, найняти 5 300 професійних прикордонників і ще 1 000 державних службовців, а також поступово вивести з 100 призовників, розміщених на кордоні на той час. Загалом чисельність нового штату було прогнозовано на рівні 18 000 професійних працівників²⁹.

Що більше, згідно з оцінками Міністерства внутрішніх справ, у 2004–2006 роках

Польща має витратити близько 257 млн. євро на прикордонний контроль, аби пристосуватися до вимог ЄС, тимчасом як допомога ЄС у цій сфері мала становити 94 млн. євро³⁰. Враховуючи цю різницю та проблеми польського бюджету, країни – члени ЄС вирішили на засіданні Європейської Ради в Копенгагені надати додаткові 108 млн. євро для контролю східного кордону Польщі³¹.

На розбудову інституцій Польща отримувала 30% щорічних коштів програми PHARE. Розбудова інституцій включала консультації, експертизи та тренінги і реалізовувалася в рамках інструменту Twinning. Він передбачав щоденну співпрацю інституцій ЄС з аналогічними інституціями країн-кандидатів і мав на меті наближення публічної адміністрації цих країн до стандартів ЄС.

У рамках проектів Twinning, які тривають мінімум 12 місяців, країна – член ЄС направляє до країни-кандидата Передасійного радника (після вступу: Твінінговий радник), відповідального за реалізацію проекту. Упродовж 1998–2004 років Міністерство внутрішніх справ Польщі реалізувало 14 проектів із середньою вартістю 1,7 млн. євро кожний, присвячених управлінню кордонами, міграційній політиці, політиці в наданні притулку, боротьбі з організованою злочинністю.

²⁸ Z. Lentowicz, "Polskie wrota Unii" [Польські ворота до Союзу], Rzeczpospolita, 24 лютого 2003 року.

²⁹ S. Castle, "Poland bows to EU and creates new 'iron curtain'" [Польща вітає ЄС і створює нову "залізну завісу"], 21 липня 2002 року, <http://www.independent.co.uk/story.jsp?story=319994>.

³⁰ Strategy of Integrated Border Management in 2003–2005, Ministry of Interior and Administration 2002.

³¹ J. Pawlicki, R. Soltyk, "Unia nasza" [Наш Союз], Gazeta Wyborcza, 14–15 грудня 2003 року.

Розбудова спроможності польських служб у сфері міграційної політики стала метою кількох програм з Twinning. До тренінгів у рамках проекту “Посилення інституцій внутрішніх справ та управління кордонами”, проведеного 2001 року спільно з Великою Британією (загальною вартістю 1,5 млн. євро), було залучено посадовців Служби з питань репатріації та іноземців і Консульського департаменту Міністерства закордонних справ. Основними напрямками роботи стали ідентифікація фальшивих документів, правові та технічні аспекти шенгенської інформаційної системи, візові процедури та поліпшення процесу збирання й обробки даних про іноземців.

Плани тренінгів, проведених для цих двох установ 2002 року в рамках Twinning з Німеччиною та Нідерландами (загальні витрати 1,5 млн. євро), охоплювали міграційну політику, реакцію на непередбачувані ситуації, збирання й обробку даних, шенгенську інформаційну систему й управління трудовими ресурсами. Міграційна та візова політики були предметом співпраці і з Австрією 2003 року – в рамках Twinning із залученням поліції загальною вартістю 1 млн. євро. Міграційні та консульські установи брали участь у найбільшій програмі Twinning, координованій німецькими колегами (загальною вартістю 3 млн. євро) та спрямованій на розбудову спроможності захисту зовнішніх кордонів ЄС.

У рамках Twinning проведено низку тренінгів, цільовою аудиторією яких стали працівники прикордонної служби. У рамках програм PHARE, виконаних упродовж 2000–2002 років, європейські партнери сконцентрувалися на спроможності прикордонників захищати майбутні кордони ЄС. Теми включали технічну допомогу в захисті кордонів, а також системи централізованого управління захисними заходами. Варто зауважити, що перша програма Twinning, проведена в 1999–2000 роках, була сфо-

кусована на перегляді правил ЄС з організації підрозділів охорони кордонів, внутрішнього контролю прикордонних структур, контролю якості послуг і процедур виявлення фальшивих документів.

Працівники консульських установ Польщі пройшли спеціальну підготовку перед впровадженням віз, сумісних із шенгенським форматом. Додаткові тренінги провели дипломати країн – членів ЄС з питань візових систем в ЄС. З 1998 року польські консули мали численні зустрічі з європейськими колегами у третій країнах, на яких здійснювався обмін інформацією щодо візової статистики та прогнозів загроз міграційного тиску.

Треба зазначити, що на відміну від прикордонників, які мали власні школи професійної підготовки у Польщі, персонал міграційної служби (Служба з питань репатріації та іноземців), порівняно нової інституції, проходив підготовку в інших структурах Міністерства внутрішніх справ. Працівники Офісу також брали участь у спеціалізованих тренінгах, організованих неурядовими організаціями, що охоплювали численні аспекти роботи з цільовими групами.

Україна повинна порушити перед ЄС питання про збільшення фінансування програм технічного оснащення спільного з ЄС кордону, кадрової підготовки службовців, зміцнення інституційної спроможності українських служб. Основним інструментом вирішення останніх двох питань мають стати **два спеціалізовані інструменти технічної допомоги Twinning та TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Unit)**, віднедавна доступні для України.

Очевидно, враховуючи статус України як сусіда і партнера ЄС та зростання зобов'язань країни перед ЄС щодо поліпшення рівня управління кордонами, **Україні необхідно порушити питання сут-**

тевого зростання і розширення джерел фінансування відповідних програм допомоги.

На цей момент практично єдиним джерелом фінансування, яке може використовувати Україна в рамках Європейської політики сусідства, є програма TACIS. Зокрема в рамках бюджету TACIS з 2006 року в Україні впроваджуються проекти Twinning.

Нині Державна прикордонна служба вже висловила бажання опрацювати

можливість реалізації проекту у сфері управління кордоном, однак обмеженість коштів програми TACIS і висока зацікавленість Європейської Комісії в проектах в інших галузях співпраці з Україною (наприклад, енергетиці, транспорту, фінансів та ін.), найближчими роками не дасть змоги забезпечити фінансування достатньої кількості проектів міграційних і прикордонних служб. **Український уряд повинен звернутися до ЄС з проханням впровадити додаткові фінансові інструменти, окрім TACIS.**

Створення єдиного реадмісійного простору

В цій сфері потрібно здійснити такі заходи:

- разом з підписанням угоди про реадмісію з ЄС прискорити підписання аналогічних угод з Росією та Білоруссю;
- активізувати дипломатичні зусилля щодо укладення угод про реадмісію з країнами – постачальниками нелегальних мігрантів.

З початком переговорів про реадмісію з ЄС Україна надала пропозиції щодо початку переговорів про укладення угод про реадмісію Росії та Білорусі. 2002 року Росія відмовилася провадити такі переговори, аргументуючи свою позицію незавершеністю облаштування 7 000 км державного кордону з країнами Середньої Азії (Казахстан, Узбекистан). Після наполегливих пропозицій України щодо необхідності укладення таких угод 2003 року переговори з Російською Федерацією та Білоруссю все ж таки розпочалися.

На цих переговорах ці країни мають консолідовану позицію щодо вилучення з предмета переговорів та угоди положення про реадмісію громадян третіх країн. Аргумент той самий: РФ не в змозі поки що забезпечити надійність охорони се-

редньоазійських кордонів. Без закріплення в цих угодах можливості повернення до Росії громадян третіх країн вони не полегшують міграційний тиск на Україну, але в разі підписання їх навіть у зменшеному обсязі дають змогу Україні продовжувати переговорний процес щодо розширення предмета угоди і на громадян третіх країн.

Під час проведення чергового раунду переговорів 2005 року російська сторона висловила згоду на можливість включення до порядку переговорів цього питання. У кінцевому підсумку після проведення останнього раунду переговорів у лютому 2006 року сторони парафували текст угоди, до якої долучено і положення про реадмісію громадян третіх країн, але ці положення набирають чинності через три роки після її підписання.

З одного боку, це можна вважати успіхом української дипломатії. З іншого – якщо угоди з Росією та ЄС будуть підписані водночас упродовж трьох років, Україна буде позбавлена можливості передавати в Росію всіх нелегалів, які транзитом через Росію та Україну прямують до ЄС.

Білорусь зайняла очікувальну позицію в цьому питанні та не веде переговорів до підписання відповідної угоди з РФ. Мож-

на сподіватися, що після підписання угоди з РФ переговори та підписання угоди з Білоруссю можуть відбутися досить швидко. Білорусь не буде зацікавлена в підвищенні міграційного тиску на українську ділянку білоруського кордону.

Підписання багатосторонньої угоди про реадмісію в рамках СНД невігідно Ук-

раїні і по суті є кроком назад у переговорах з Росією та тими країнами СНД, з якими Україна має відповідні двосторонні угоди (з Грузією, Молдовою, Узбекистаном і Туркменістаном). Єдиний шлях до створення реадмісійного простору – підписання двосторонніх угод за ланцюгом пересування нелегальних мігрантів.

Інші реформи, пов'язані з цією реформою: реформа МВС, судова реформа

Реформа Міністерства внутрішніх справ України

Реформа Міністерства внутрішніх справ України в контексті реформи центральних органів виконавчої влади як частина адміністративної реформи в Україні, реформи правоохоронних органів.

До створення єдиної міграційної служби в рамках МВС необхідно реформувати апарат МВС в орган вироблення політики щодо виконання функцій держави у внутрішній політиці, поклавши на нього всі завдання з міграційного регулювання, в тому числі і захист та охорону державного кордону.

Міністерства внутрішніх справ у розвинених країнах відповідають за набагато ширше коло питань, ніж захист правопорядку. В Україні необхідно створити саме таке міністерство, яке відповідало б за державну політику у сферах:

- захисту правопорядку;
- національних і релігійних відносин;
- міграції та притулку;
- розвитку регіонів;
- діяльності об'єднань громадян;

- прикордонної охорони;
- ліквідації надзвичайних ситуацій.

Поза сумнівом, створення такої системи Міністерства внутрішніх справ – справа не одного року, а питання інституційної реформи в Україні, яка може тривати до п'яти-десяти років за належного фінансування.

Судова реформа

У рамках проведення судової реформи необхідно **запровадити спеціалізацію суддів адміністративних судів з розгляду справ, пов'язаних із застосуванням міграційного законодавства.**

З 2006 року набрав чинності Кодекс про адміністративне судочинство, яким покладається завдання приймати рішення про затримання іноземних осіб та осіб без громадянства та про їхнє вислання на адміністративні суди. Водночас практика засвідчує, що на сьогодні система адміністративних судів не готова до такої роботи, особливо в прикордонних районах. Це стосується прийняття рішень щодо примусового вислання, а рішення щодо адміністративного затримання взагалі не приймаються, бо це нова для суддів процедура, яка ніяк не прописана в законодавстві.

Рекомендації

Уряду України

1. Щодо підписання Угоди про реадмісію між Україною та ЄС

У зв'язку з неготовністю України до виконання Угоди про реадмісію між Україною та ЄС під час переговорів наполягати на **розведенні у часі набрання чинності норм Угоди щодо реадмісії громадян України, громадян третіх країн та осіб без громадянства.**

- 1) Норми Угоди про реадмісію, що стосуються громадян України, можуть набрати чинності водночас з набранням чинності Угоди про спрощення візового режиму для громадян України.
- 2) Норми Угоди про реадмісію, що стосуються третіх осіб та осіб без громадянства, можуть набрати чинності лише після того, як Україна здійснить законодавчі, інституційні й інфраструктурні зміни, що уможливають виконання цієї частини Угоди.

2. На законодавчому рівні

- 1) Розробити й ухвалити нову редакцію Закону України "Про правовий захист іноземців" як єдиного законодавчого акту, що регулює один предмет правовідносин між державою та всіма категоріями іноземців, у тому числі біженцями та особами, які потребують додаткового захисту.

У новій редакції Закону повинні бути зафіксовані такі норми:

- правила в'їзду іноземців на територію України та виїзду з території України;

- правила перебування на території України;
 - відповідальність за порушення правил в'їзду та перебування і процедура притягнення до неї;
 - процедура оскарження притягнення до відповідальності;
 - процедури примусового та добровільного вислання та їх оскарження у судовому порядку;
 - норми, що регулюють порядок затримання й утримання іноземців, які порушили законодавство про правовий статус іноземців;
 - норми, що регулюють статус і процедури надання та позбавлення статусу біженця в Україні;
 - норми, що регулюють надання додаткового захисту та притулку;
 - норми, що регулюють права та повноваження посадових і службових осіб, відповідальних за реалізацію цього закону.
- 2) Ініціювати експертні обговорення за участі всіх зацікавлених сторін (законодавця, виконавчих органів влади, що реалізують міграційну політику, міжнародних організацій, неурядових і правозахисних організацій, незалежних експертів) Концепції державної міграційної політики, що включатиме і контроль за нелегальною міграцією та захист біженців і шукачів притулку, а також імміграційну політику.

3) За результатами обговорень **розробити та представити Верховній Раді Закон України “Про основи міграційної політики України”**, в якому треба викласти та розтлумачити основну термінологію, що застосовується в проведенні державної міграційної політики, визначити принципи формулювання політики, її цілі та завдання, способи досягнення, стандарти із забезпечення прав людини й інші основні напрями діяльності держави з реалізації державної міграційної політики. Ухвалення такого закону є вимогою Конституції України.

3. На інституційному рівні

1) Здійснити **реформу Міністерства внутрішніх справ України**, спрямовану на перетворення Міністерства в орган вироблення державної політики у сфері внутрішніх справ держави, у тому числі з управління міграцією та державними кордонами України.

2) Лише після реформування МВС створити **Міграційну службу України у складі МВС** на основі Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України й Управління у справах міграції та біженців Державного комітету у справах національностей і міграції України із залученням фахівців відповідних підрозділів інших міністерств і відомств, що займаються питаннями міграції.

Міграційна служба виконуватиме такі завдання:

- розгляд питань щодо громадянства України;
- прийняття заяв і проведення процедур стосовно іноземців та осіб без громадянства з надання статусу біженця в Україні та додаткового захисту;

- розташування та утримання осіб, які перебувають у процедурі отримання статусу біженця;

- розшук і вислання осіб, які перебувають на території країни нелегально або втратили право на законне перебування;

- утримання, фільтрація та ідентифікація осіб, затриманих за незаконний в'їзд або перебування на території України;

- координація програм соціальної інтеграції визнаних біженців і прохачів притулку.

3) Лише після реформування МВС включити **Державну прикордонну службу України в структуру органів Міністерства внутрішніх справ** і прискорити реформування ДПСУ в правоохоронний орган, що займається управлінням державними кордонами. Розширити правоохоронні функції ДПСУ: надати повноваження проводити оперативно-розшукову діяльність і досудове слідство з протидії нелегальній міграції на всій території України, професіоналізувати її кадровий склад через зміну системи підготовки кадрів у напрямі підсилення правоохоронних функцій ДПСУ.

4. Інфраструктура й обладнання

1) Прискорити демаркацію державного кордону з Росією та Білоруссю та розвиток інфраструктури на цій ділянці кордону.

2) Створити сучасну інтегровану систему охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній морській економічній зоні через оснащення підрозділів з охорони дер-

жавного кордону сучасними технічними засобами.

- 3) Провести аналіз параметрів створення (географічне розташування, кількість осіб в одному центрі) та збудувати й облаштувати мережу центрів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства з метою вислання до набрання чинності норм Угоди про реадмісію з ЄС стосовно третіх осіб та осіб без громадянства.
- 4) Збудувати й облаштувати мережу центрів для здійснення адміністративного затримання (до 10 діб) при прикордонних загонах і відділеннях міліції.
- 5) Збудувати відкриті центри для перебування прохачів притулку та біженців.
- 6) Поліпшити соціальні гарантії та забезпечити дотримання прав людини затриманих осіб, які утримуються в місцях короткострокового затримання (до 10 діб) та тимчасового тримання (6 місяців).
- 7) Створити єдину базу даних для всіх органів, що займаються питаннями міграції осіб, стосовно іноземців, які: отримали право на в'їзд на територію країни; отримали право на працевлаштування в Україні; перебувають у процедурі надання статусу біженця та яким у такому статусі відмовлено; порушували правила перебування на території України; незаконно в'їхали на територію України та вислані у встановленому законодавством порядку; отримали тимчасовий притулок на території України.

5. *Процедури, політики та програми*

- 1) У системі надання статусу біженця та додаткового захисту необхідно забезпечити дотримання основних міжна-

родних принципів і впровадження ключових елементів найкращого досвіду ЄС.

Серед них: право на притулок, дотримання принципу відмови від примусового вислання, можливість скористатися незалежною правовою допомогою, належні умови проживання під час виконання процедур притулку, спрощення процедури оформлення всім шукачам посвідчень, дійсних на час тривання процедури, прозорість розгляду справ, включаючи обґрунтованість рішень, в тому числі якщо заяву відхилено як неприйнятну або безпідставну під час прискореної процедури. Прозорість також включає право заявника ознайомитися зі своєю справою (за винятком засекречених документів), належне функціонування процедури подачі апеляцій, спрощені, уніфіковані та прозорі процедури повернення шукачів притулку, яким відмовлено, та нелегальних мігрантів.

- 2) Згідно із засадою пріоритетності добровільного повернення перед примусовим висланням запровадити програми добровільного повернення для осіб, які незаконно перебувають в Україні, без застосування до них штрафних санкцій.
- 3) Проаналізувати можливість застосування міграційної амністії для іноземців, які тривалий час нелегально перебувають в Україні та пов'язують з нею своє майбутнє.
- 4) Разом з МВС України, МЗС України та іншими зацікавленими сторонами запровадити таку візову політику щодо країн походження нелегальних мігрантів, яка б передбачала встановлення жорстких правил в'їзду в Україну та додаткової перевірки під час видачі віз для громадян з цих країн (обов'язкова реєстрація запрошень та

інших супровідних документів, інститут грошової застави).

6. У міжнародній співпраці

- 1) Порушити перед ЄС питання про збільшення фінансування програм технічного оснащення спільного з ЄС кордону, кадрової підготовки службовців, зміцнення інституційної спроможності українських служб; впровадження додаткових фінансових інструментів, окрім TACIS, на фінансування проектів з Twinning та TAPEX.
- 2) Проводити дипломатичну роботу з ЄС щодо створення єдиного реадмісійного простору на осі ЄС–країни транзиту–країни постачання.
- 3) Активізувати зусилля щодо підписання угод про реадмісію з Російською Федерацією та Білоруссю, а також іншими країнами постачання нелегальних мігрантів.
- 4) Завершити процес демаркації кордону з Російською Федерацією та Білоруссю і надалі розширювати транскордонну співпрацю з іншими країнами. Під час виконання чинних і укладання нових

угод про транскордонну співпрацю та реадмісію розглядати питання обсягу і способів обміну інформацією. На центральному рівні Державної прикордонної служби взаємодіяти з колегами із сусідніх країн для модернізації пунктів прикордонного контролю і відповідної інфраструктури.

7. Проводити постійну інформаційну кампанію...

...для підвищення рівня обізнаності громадян про міграційну політику уряду, міграційну та демографічну ситуацію в Україні та уникнення поширення в українському суспільстві таких негативних явищ, як ксенофобія, релігійна чи етнічна нетерпимість.

8. Ініціювати дослідження...

...для вивчення міграційної ситуації в Україні та визначення цілей її міграційної політики. Серед них дослідження щодо реальної чисельності, соціально-економічного стану, рівня впливу на соціально-економічну та криміногенну ситуацію діаспор основних країн походження нелегальних мігрантів.

Європейському Союзу

1. Не наполягати...

...на набранні чинності норм Угоди про реадмісію з Україною стосовно громадян третіх країн та осіб без громадянства до того, як Україна буде готова до виконання Угоди або до набрання чинності норм Угоди про реадмісію між Україною та Російською Федерацією стосовно третіх осіб та осіб без громадянства.

2. Збільшити фінансування...

...програм технічного оснащення спільного кордону України та ЄС, кадрової підготовки службовців, зміцнення інсти-

туційної спроможності українських служб; впровадження додаткових фінансових інструментів, окрім TACIS, для підготовки України до виконання Угоди про реадмісію з ЄС.

3. Спрямувати дипломатичні зусилля...

...на підписання договорів про реадмісію з країнами – постачальниками нелегальних мігрантів і сприяти дипломатичним зусиллям України у підписанні Угод про реадмісію з Російською Федерацією та Білоруссю.