



НЕЛЕГАЛЬНА МІГРАЦІЯ В КОНТЕКСТІ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПІДХОДИ ДО ВИРІШЕННЯ

*А.В. Платонов,
Національний інститут проблем
міжнародної безпеки*

Сучасні масштаби міжнародної міграції такі, що жодна, навіть найрозвинутіша, країна у світі, не в змозі самостійно вирішити проблеми, викликані міграційними процесами. Як показує практика, у більшості країн, що зазнають міграційного тиску, темпи міграції випереджають можливості держав по регулюванню міграційних процесів та реагуванню на їхні наслідки. Водночас міжнародна координація та співробітництво у міграційній сфері здатні сприяти більш ефективному керуванню міждержавними пересуваннями населення, мінімізувати небезпеку їх негативних проявів.

Проблеми міграції в Україні з моменту їх появи почали вивчати українські вчені: соціологи, демографи та політологи. Серед них: С.І.Пирожков, О.У. Хомра, В.І. Банних, О.Г. Бабенко, О.А. Малиновська, А.С.Довгерт, В.І. Євінтов, В.О. Новік, В.І. Олефір, О.М. Овсяк, О.І. Піскун, Н.В. Плахотнюк, І.М. Прибиткова, Ю.І. Римаренко, М.О. Шульга, С.Б. Чехович та ін. Однак проблема нелегальної міграції досі залишається не вирішеною та актуальною. Остаточо не визначено механізми ефективного подолання та усунення небезпеки її негативних проявів. Виходячи з цього, дане дослідження має на меті виділення та проведення аналізу сучасних проблем міграції в контексті міжрегіонального співробітництва.

Відображенням значних змін на пострадянському просторі стало формування нових кордонів як розмежувальних ліній і атрибутів державності, а також зміна їхніх функцій відповідно до процесів глобалізації. Паралельно з цим було закладено основи прикордонного й міжрегіонального співробітництва. [1] Але безпека кордонів сьогодні не означає їх повну закритість. Кордони одночасно мають забезпечувати одержання країною своїх певних переваг від міжнародного співробітництва та стійкий розвиток прикордонних регіонів. Поки ж кордони істотно ускладнюють легальні економічні й соціальні зв'язки. У той же час вони цілком проникні для криміналу. Слід визнати, що в Україні (як і в інших країнах СНД) відсутні необхідні фінансові ресурси для створення надійного прикриття своїх рубежів.

Важливим фактором розвитку регіонів стає створення преференційних механізмів регіонального співробітництва в рамках інтеграційних процесів в Європі. [2] За таких умов розвитку кордони із захисних рубежів перетворюються на лінії широкої міжнародної взаємодії, а прикордонні райони дедалі більше виступають як мости співробітництва. Яскравим прикладом цьому є трансформація міждержавних кордонів між країнами ЄС. У зв'язку з поглибленням європейської інтеграції вони поступово перетворилися в адміністративні.

Уже сьогодні прикордонні райони України й сусідніх з нею країн виступають важливим чинником процесів регіонального співробітництва на пострадянському просторі, а рівень прикордонного співробітництва визначається характером використовуваних у рамках регіонального співробітництва преференцій. Але на відміну від Європи ці процеси перебувають на початковому етапі розвитку.

За період незалежності України на її західному кордоні виник ряд євро регіонів, створення яких дало потужний імпульс розвитку різних форм взаємодії: від торгово-економічних до гуманітарних. Головними учасниками транскордонного співробітництва були й залишаються державні, місцеві й регіональні органи влади, державні й приватні підприємства, вищі навчальні заклади й т.п. Україна виступає за всебічне транскордонне співробітництво на двох- і багатосторонній основі [3].

Перед Україною стоїть важливе завдання щодо формування національної політики стосовно своїх кордонів. Така політика має включати три взаємозалежних компоненти: забезпечення прикордонної безпеки, стимулювання трансграничного співробітництва й розвиток прикордонних територій[4].

Ситуацію ускладнює наявність загроз національній безпеці, значна частина яких пов'язана із транзитним положенням України [5]. Нелегальні транскордонні потоки: нелегальна міграція, наркотрафік та інша контрабанда із Центральної Азії використовуються як аргумент на користь жорсткості прикордонного режиму [6]. З іншого боку, як проблема безпеки в прикордонній зоні може розглядатися також латентний потенціал українсько-російського кордону.

Нині міграційна політика України все частіше набуває характеру превентивних дій, що виходять із накопиченого досвіду, знання суті міграційних процесів та їх впливу на життя суспільства. Постійно ростуть значимість міграційного законодавства й кількість інститутів, залучених у міграційну політику, а також професійний рівень їх співробітників.

По суті, міграція, залежно від конкретних обставин, може бути як позитивним імпульсом для розвитку економічного та науково-технічного потенціалу країн, так і чинити негативний, дестабілізуючий вплив на соціуми. Вирішення проблеми міграції вимагає від законодавців та урядів європейських держав рішучості та високої юридичної грамотності.

Розширення ЄС на схід супроводжується запровадженням візового режиму нових країн-членів, зміцненням прикордонного контролю та посиленням боротьби з нелегальною міграцією. Особлива роль у забезпеченні нерозповсюдження нелегальної міграції на території інших європейських держав належить Україні, яка знаходиться на перехрестях масових та змішаних міграційних потоків. При цьому Україна (як і Росія) при розв'язанні цієї складної і масштабної задачі спирається тільки на власні ресурси.

Соціально-економічна та демографічна політика

Поряд з цим набуває актуальності проблема регулювання трудової міграції та забезпечення соціального захисту іноземців. Адже запровадження в нових країнах-членах ЄС європейського порядку регулювання цієї сфери може також призвести до обмеження можливостей працевлаштування іноземних громадян. В той же час значну частку потоку трудових ресурсів України на Захід становить нелегальна трудова міграція, що створює особливу проблемність у стосунках України з країнами ЄС [7].

Проте лише заборонні заходи з боку країн ЄС не розв'яжуть проблеми викорінення нелегального працевлаштування на їхніх територіях. Зрозуміло, що в близькому майбутньому Україна не зможе самостійно кардинально скоротити безробіття і значно підвищити життєвий рівень населення. Тому пропозиція нелегальної робочої сили з України існуватиме і стимулюватиме попит на неї з боку "тіньового" сектору економіки країн ЄС.

Очевидно й те, що для подолання нелегальної міграції недостатньо зусиль самої лише України. Потрібно спільно з ЄС комплексно розв'язувати цю проблему: від допомоги у створенні робочих місць в Україні – до легалізації трудових міграційних потоків шляхом збільшення відповідних квот [8]. У середньостроковій перспективі необхідне укладення угод України з ЄС щодо трудової міграції і соціального захисту українських працівників за кордоном.

Реалізація цих заходів надасть змогу із залученням фінансової, технічної та технологічної допомоги Міжнародної організації по міграції (МОМ) та Євросоюзу посилити охорону державного кордону, вдосконалювати управління міграційними процесами в Україні. Сьогодні представництва МОМ працюють в 12 країнах СНД.

Посилення боротьби з нелегальною міграцією в розширеному складі ЄС, встановлення на його кордонах антиміграційних бар'єрів у вигляді жорсткого прикордонного і візового режимів (у разі відсутності спільних зусиль та збільшення допомоги Україні) може перетворити Україну на державу-накопичувач нелегалів, що дестабілізуватиме її внутрішню ситуацію. Цей факт призведе до виникнення зони нестабільності безпосередньо на кордонах Європейського Союзу. В цьому аспекті дуже корисним є досвід наших західних сусідів – Польщі та Угорщини.

Разом з цим Україна зацікавлена в отриманні правової допомоги з боку ЄС, зокрема в експертній оцінці проектів законодавчих актів з прикордонних питань з метою їх адаптації до законодавства Європейського Союзу, а також заінтересована в конструктивній співпраці з ЄС у сфері міжрегіонального співробітництва національних прикордонних відомств шляхом обміну практичним досвідом, тренувань персоналу, адаптації техніки та вдосконалення оснащення. У цьому контексті для України було б корисним проведення підготовки та навчання представників національного прикордонного відомства у відповідних навчальних закладах країн-членів ЄС, а також взаємний обмін персоналом [9].

Найбільш ефективного, системного та конструктивного співробітництва зі структурою Європейського Союзу у сфері протидії незаконній міграції можливо досягти у разі розробки та прийняття Європейським Союзом спільної політики стосовно громадян третіх країн, спрямованої на запобігання незаконній міграції.

Водночас сьогодні стратегія боротьби з нелегальною міграцією з боку ЄС потребує, на наш погляд, суттєвих змін. Замість встановлення бар'єрів на західному кордоні України доцільно було б сприяти їй у впорядкуванні своїх передусім східних та північних кордонів, через які прямує в Україну основний транзитний потік нелегальних мігрантів.

Понад дві третини незаконних мігрантів прибувають в Україну з території РФ й Білорусі. Щоб протидіяти цьому небажаному потоку іноземних громадян, на українсько-російському й українсько-білоруському державному кордоні вживаються додаткові заходи, які проводяться за рахунок внутрішніх резервів та мають послідовний характер [10].

Візовий режим перетинання кордонів, процедури прикордонного контролю, заходи з усунення нелегальної міграції – звичайна міжнародна практика. Але в даній ситуації для України впровадження віз країнами ЄС збігається з проблемами внутрішнього характеру. Тому необхідна передумова мінімізації негативного впливу цих заходів ЄС на українських громадян – у першу чергу приведення у відповідність до стандартів Євросоюзу внутрішньої соціально-економічної ситуації в Україні.

Водночас посилення візового законодавства в країнах-учасниках Шенгенської угоди не досягли своїх основних цілей – створено лише додаткові бар'єри та перешкоди для законслухняних громадян та не зупинено діяльність з нелегального вивезення людей до країн Європи.

Безпосередньо сам Євросоюз не здійснює ефективних заходів по боротьбі з цими видами злочинів на своїй території, що породжує сприятливу ситуацію для цієї незаконної діяльності. У рішеннях останніх самітів ЄС достатньо чітко відображаються зобов'язання щодо боротьби з нелегальною міграцією, які повинні взяти на себе Україна або Росія. Але водночас з боку Євросоюзу не визначаються конкретні дії в напрямі забезпечення ефективності цієї боротьби. Для того, щоб перспектива безвізового режиму колись наповнилася реальним змістом, необхідна проміжна угода з чітким розподілом обов'язків сторін, які однаково зацікавлені в ефективній боротьбі з нелегальною міграцією.

Розширення Шенгенської зони за рахунок нових членів Європейського Союзу, жорсткість режиму уздовж його зовнішніх кордонів об'єктивно вже зараз створює додаткові бар'єри для вільного пересування та спілкування людей на континенті. А це питання не стільки бізнесу або туризму, скільки поваги до прав людини.

В умовах сучасної глобалізації світу вирішувати проблему боротьби з незаконною міграцією, торгівлею людьми і контрабандою наркотиків тільки шляхом жорсткості візових процедур явно недостатньо [11]. З цією метою необхідна координація зусиль всіх країн учасників процесу.

На сьогодні незаконна міграція як вид організованої транснаціональної злочинності набула в Україні розмірів явища, котре реально загрожує її національній безпеці, економічним та політичним інтересам, стимулює відтік коштів у “тіньовий” сектор, викликає напруженість у відносинах із суміжними країнами. Для вирішення даної проблеми необхідно створити наукову основу, яка допоможе юридично правильно та грамотно врегулювати процедуру міграції, та систему заходів, які б запобігали порушенню чинного законодавства [12].

Прибуттю, безконтрольному проживанню, пересуванню і збільшенню кількості нелегальних мігрантів в Україні сприяє ряд чинників:

- недостатній контроль з боку державних органів за діяльністю юридичних і фізичних осіб, які запрошують і приймають в Україні іноземців;
- недосконалість чинного законодавства щодо притягнення до відповідальності організаторів нелегальних переправлень та їхніх помічників, які спрямовують потенційних нелегальних мігрантів в Україну;

Соціально-економічна та демографічна політика

- нормативні документи щодо порядку оформлення запрошення іноземців в Україну в службових справах досі не уточнені (будь-який іноземець має право заснувати підприємство і запрошувати в Україну своїх співвітчизників);
- недосконалість порядку притягнення до відповідальності іноземців, які порушують чинне законодавство про правовий статус іноземців в Україні;
- пом'якшення порівняно з країнами ЄС візової політики України (що надає можливість іноземцям вільно в'їжджати в Україну на законних підставах та мігрувати в країни Західної Європи) [13].

Одна з причин складності боротьби з нелегальною міграцією є слабка правова й інституціональна база, нерозвиненість міжвідомчої кооперації щодо керування міграційними процесами. Однак головною причиною поширення незаконної міграції в Україні є внутрішня соціально-економічна ситуація, криза в економіці, безробіття, що змушують населення переміщатися в пошуках заробітків і стимулюють розвиток нелегальної зайнятості.

У 1990-і рр. було прийнято значну кількість постанов, указів та інших нормативних актів, що регламентують становище іноземних громадян в Україні. Однак у цілому законодавчу базу боротьби з незаконною міграцією не можна визнати адекватною сучасній ситуації.

Серед багатьох проблем боротьби з нелегальною міграцією необхідно відзначити три, можливо, головні проблеми, загальні для всіх сусідніх країн: ідентифікація особистості нелегальних мігрантів; утримання нелегальних мігрантів; а також значні витрати, пов'язані із затриманням та проведенням необхідної роботи з нелегальними мігрантами [14].

У результаті численних операцій, спрямованих на протидію нелегальній міграції та організованій злочинності на державному кордоні, у тому числі у взаємодії з правоохоронними органами РФ та Білорусі, удалося скоротити навалу іммігрантів з країн Південно-Східної Азії, припиняючи їх спроби проникнення в Україну безпосередньо на в'їзді. Сьогодні загальна кількість затриманих зменшилася вдвічі і майже половина з них затримана на північно-східному напрямку. У свою чергу, це дало змогу використовувати бюджетні кошти не на утримання і депортацію нелегальних мігрантів, а на посилення щільності охорони кордону і, відповідно, в цілому підвищило ефективність прикордонної служби [15].

Отже, необхідно організувати міжрегіональне співробітництво у таких напрямках, як: ідентифікація особистості нелегальних мігрантів; створення загальної бази даних про нелегальних мігрантів, затриманих на кордоні, з дактилоскопічними й іншими даними; фінансування утримання нелегальних мігрантів, створення пунктів їхнього утримання; розробка й реалізація спільних превентивних заходів протидії нелегальній міграції, контрабанді людей; здійснення спільного прикордонного контролю, обмін інформацією, підвищення кваліфікації співробітників прикордонних і міграційних органів з метою забезпечення прав осіб, які шукають притулок [9].

Поряд з цим є гостра необхідність у створенні сприятливих умов для реалізації двосторонніх і багатосторонніх угод з комплексного врегулювання проблем біженців і міграції.

В Україні правовий захист біженців і мігрантів гарантується рядом відповідних законів. На даний час вживаються заходи щодо поліпшення правових актів. Також значна увага приділяється боротьбі з нелегальною міграцією.

Водночас необхідно розрізняти нелегальних мігрантів і біженців (хоча між ними є зв'язок, тому що біженці використовують такі ж самі налагоджені канали). Важливо виявляти із загальної маси саме біженців, і в цьому значну роль відіграє УВКБ ООН. У цьому контексті розглядається можливість створення загального координаційного центру між прикордонниками різних країн. Проте вирішення цих питань також потребує додаткової фінансової підтримки.

Важливим напрямом організаційного удосконалювання діяльності в сфері регулювання міграції є розробка і реалізація щорічних регіональних планів щодо посилення контролю (за участю громадських формувань) за в'їздом і перебуванням на території України іноземців і осіб без громадянства з країн – постачальників незаконних мігрантів, а також проведення профілактичних заходів серед населення, насамперед у прикордонних районах.

Звісно, що збільшення незаконної міграції прямо пов'язано з національною безпекою держави. Одним із самих серйозних факторів можливого збільшення потоку вимушених мігрантів є потенційні етносоціальні та політичні конфлікти в Центральноазійському регіоні. Найнебезпечнішою тенденцією є поширення релігійного екстремізму, тероризму і наркотрафіка, у першу чергу, з Афганістану, економіка якого тримається на виробництві наркотичних речовин [16].

Виходячи з викладеного, стає очевидним, що більшість видів незаконних міграцій існують через недосконалість законодавства, що потребує правового регулювання.

Особлива роль у протидії незаконній міграції належить прикордонній службі. Відкриття нових прикордонних пунктів на кордоні з РФ, посилення прикордонного контролю за громадянами з країн азіатського регіону має зіграти свою позитивну роль у припиненні незаконної міграції.

Отже, необхідний також розвиток двостороннього та багатостороннього співробітництва України, насамперед з суміжними країнами. Співробітництво з міжнародними організаціями значно сприяє вирішенню деяких проблем, пов'язаних з незаконною міграцією: зміцненню потенціалу місцевих організацій, розвитку консультативної допомоги при розробці законодавства і т.д. Без сумніву, міжнародні організації мають значний потенціал для налагодження дієвого та конструктивного співробітництва між країнами Центральної Азії, СНД та ЄС в боротьбі з незаконною міграцією.

Крім того, напружена ситуація з нелегальною міграцією постійно вимагає підвищення рівня управління процесами міграції, зниження негативного впливу некерованої міграції на соціально-економічну ситуацію в Україні й сусідніх державах, розширення регіонального й міжнародного співробітництва з попередження, мінімізації й припинення нелегальної міграції.

Джерела

1. *Міграції в постсоветском пространстве: политическая стабильность и международное сотрудничество* / Под ред. Д.Р. Азраэла, В. Мукомеля и Э.Паина. – М.: Комплекс-Прогресс, 1996. – 231с.

Соціально-економічна та демографічна політика

2. *Безопасность* и международное сотрудничество в поясе новых границ России / Под ред. Л.Б.Вардомского и С.В.Голунова. – М. – Волгоград: НОФМО, 2002. – 572с.
3. *Ткач Д.И.* Трансграничное сотрудничество: украинское измерение / *Діалог цивілізацій: нові принципи організації світу: Матер. Всесвіт. конф. Київ, 24 трав. 2002р. – К.: МАУП, 2002. – С.175 – 179.*
4. *Бодрук О.С.* Системи національної та міжнародної безпеки в умовах формування світового порядку: 1991–2001рр., Автореф. дис. д-ра політ. наук: 21.01.01. – К., 2003. – 24 с.
5. *Хомра О.У.* Нелегальна транзитна міграція як загроза національній безпеці України // *Стратегічна панорама. – 2003. – № 1. – С.107–117.*
6. *Платонов А.В.* Чинники впливу на міграційну складову національної безпеки України // *Стратегічна панорама. – 2004. – № 4. – С. 127–132.*
7. *Пирожков С., Малиновская Е., Хомра А.* Внешние трудовые миграции в Украине: социально-экономический аспект: Монография. – К.: НИПМБ, 2003. – 134с.
8. *Платонов А.В.* Досвід міграційної політики країн ЄС в протидії нелегальній міграції // *Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск № 26. – К.: Ін-т держави і права ім. Корещького НАН України. – 2004. – С. 658 – 662.*
9. www.crcfpu.org.ua
10. *Миграция* и пограничный режим: Беларусь, Молдова, Россия и Украина: сб. науч. трудов / Под общ. ред. С.И. Пирожкова. – К.: НИПМБ, 2002. – 176с.
11. *Голобуцкий А.П., Шевчук О.Б.* Судный век: Информатизация, глобализация, терроризм и ближайшее будущее человечества. – К.: Видавничий дім “КМ Академія”, 2004. – 94с.
12. *Баклан І.В., Платонов А.В.* Використання математичних моделей у сфері протидії нелегальній міграції: Монографія. – К.: Вид-во Європ. Ун-ту, 2005. – 79с.
13. *Платонов А.В.* Поліпшення системи запрошення іноземних громадян з метою запобігання нелегальній міграції // *Фахова підготовка іноземних громадян в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: Зб. матеріалів II Міжнарод. наук.-практ. конф. – К.: вид-во Європ. Ун-ту, 2004. – С. 101 – 107.*
14. www.uceps.org
15. www.pvu.gov.ua
16. *Антипенко В.Ф.* Сучасний тероризм: стан і шляхи його запобігання в Україні: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.08 / НАН України. – К., 1999. – 20с.