

Нелегальна міграція: проблеми протидії та правового регулювання

Ірина Кресіна,

доктор політичних наук,
завідуюча відділом правових проблем політології
Інституту держави і права ім. В. Корецького
НАН України

Олена Стойко,

кандидат політичних наук,
молодший науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В. Корецького
НАН України

У статті визначаються позитивні та негативні сторони такого багатогранного сучасного явища, як міграція населення. Особлива увага звертається на проблему нелегальної міграції. Називаються загрози, які можуть виникати з її збільшенням. Пропонуються засоби протидії цьому виду міграції.

У Доповіді глобальної комісії з міжнародної міграції за 2005 рік стверджується, що міграція завжди була властива людській історії, але за останні десятиліття її масштаби значно зросли. За останні 25 років кількість мігрантів подвоїлася, сягнувши майже 200 мільйонів осіб, а це 3 відсотки населення світу. Основною мотивацією мігрантів є пошук роботи [1].

На думку Генерального секретаря ООН, світ вступив у другий етап процесу глобалізації – етап мобільності. Якщо на першому етапі спостерігалася лібералізація потоків капіталів, товарів і послуг, з якої користалися розвинені країни, то „сьогодні, коли ми вступаємо в нову епоху, епоху мобільності, дедалі більше людей перетинатимуть кордони. У пошуках можливостей і кращого життя вони можуть поступово позбуватися пут вражаючої нерівності та прискорювати прогрес у всіх країнах, що розвиваються” [2]. Якщо світовій спільноті вдасться впоратися з позитивними і негативними наслідками міграційних процесів, то це прискорить, на думку очільника ООН, прихід третього етапу глобалізації, коли багато людей вперше отримають доступ до світових багатств.

Міграція — явище багатогранне. Воно має як позитивні, так і негативні

аспекти та прояви. На загал міграція має два важливі позитивні наслідки: 1) приплив висококваліфікованих спеціалістів, що полегшує навантаження на освітню систему та знижує затрати на їх підготовку; 2) приплив низькокваліфікованої та малооплачуваної робочої сили, що забезпечує заповнення робочих місць, непривабливих для місцевих жителів, і дає змогу знизити виробничі затрати та ціни, особливо у будівництві, сільському господарстві і сфері послуг. Побічним негативним результатом такого виду міграції є уповільнення зростання оплати праці у цих галузях.

Незважаючи на позитивні економічні наслідки від прибуття до країни іноземної робочої сили, небезпеку становить довгострокова й тривала імміграція, особливо якщо іммігранти дотримуються етнічних, культурних, релігійних поглядів і традицій, що істотно відрізняються від поглядів більшості населення. Масовий приплив мігрантів становить загрозу етнічній, релігійній і мовній структурі суспільства, його єдності. Без продуманої системи заходів щодо інтеграції міграція лише загострює конфлікт цінностей, боротьбу за ресурси між мігрантами і корінним населенням країни.

Найбільше проблем і найбільший конфліктогенний потенціал спричиняє нелегальна імміграція, що особливо актуально для України, яка виступає в двох ролях: 1) кінцевого пункту призначення для іммігрантів переважно з країн СНД; 2) транзитної території на шляху до країн Європейського Союзу, переважно для іммігрантів з країн Азії та Африки.

Уявлення про масштаби нелегальної міграції дає статистика. Починаючи з 2003 року, збільшується кількість затриманих нелегалів на ділянці українсько-словацького кордону. Якщо 2003 року там було затримано 947 осіб, через рік – 2174, то 2005 року – 17,9 тисячі, 2007 – 31,7 тисячі, а за 10 місяців 2008 року – 26 тисяч осіб. На нелегалів припадає лєвова частка у вилученні в порушників кордону 667 одиниць зброї, 16684 одиниці набоїв та 718 кілограмів наркотичних речовин протягом 2007 року. За найскромнішими підрахунками Служби безпеки України, через територію України проходить щороку близько 50 тисяч нелегалів.

За даними МВС України, 2007 року 733 тисячі іноземців перебували в Україні без законних підстав, з них притягнуто до відповідальності 52,3 тисячі осіб, депортовано з України 2008 осіб. За даними Адміністрації Державної прикордонної служби України, протягом 2002 – 2006 років не виїхало з України більше 123 тисяч іноземців з країн-постачальників нелегальних мігрантів, що створює реальну загрозу національній безпеці України, оскільки ніхто не знає, де зараз ці люди і що вони роблять.

Аналітики СБУ називають шість постійних міжнародних каналів незаконного переправлення нелегалів, які функціонують вже не перший рік.

1. Індо-пакистанський. Проходить за маршрутом: Індія (Пакистан) – Іран – Закавказький регіон – Росія – Україна – Західна Європа. Або через середньоазійські республіки колишнього СРСР і далі за цим же

напрямок.

2. Шрі-ланкійсько-бангладеський. Маршрути: Шрі-Ланка – Об'єднані Арабські Емірати – Болгарія – Росія – Україна – Західна Європа; Шрі-Ланка – Казахстан (Узбекистан) – Росія – Україна – Західна Європа; Шрі-Ланка – Індія – Україна – Західна Європа.

3. Афганський. Маршрути: Афганістан – Пакистан – Іран – Азербайджан – Росія – Україна – Західна Європа; Афганістан – середньоазійські республіки колишнього СРСР – Росія – Україна – Західна Європа.

4. Китайський. Переміщення громадян Китаю здійснюється переважно за маршрутом: Пекін - Москва - Київ - Львів - Пшемисль - Краків - країни Західної Європи.

5. В'єтнамський. Громадяни В'єтнаму, які раніше працювали на території СРСР за контрактами, а тепер не бажають повертатися на батьківщину, а також ті, що прибувають до країн СНД туристичними каналами, використовують підроблені закордонні службові паспорти, виготовлені, як правило, у Москві.

6. Арабсько-курдський. Громадяни Ірану, Іраку, Сирії, Йорданії, Єгипту, Лівану, Палестини прибувають до України, як правило, за дійсними національними паспортами повітряним і морським шляхом з метою подальшої нелегальної міграції на Захід.

Основними країнами – постачальниками незаконних мігрантів залишаються Китай, Бангладеш, Індія, Пакистан, В'єтнам, Шрі-Ланка, громадяни яких рятуються від безробіття або збройних конфліктів (Ірак, Афганістан, Сомалі тощо). Нелегали проникають на нашу територію через східний кордон — з Росії, Білорусі, через Одеський порт. Тому насамперед слід зміцнювати не західний кордон, на який чомусь держава й робить основний акцент, а східний.

Крім того, якщо п'ять років тому Україна була транзитною країною переважно для громадян Китаю, В'єтнаму, Бангладеш, Індії, то нині більшість порушників кордону прибуває з Молдови, Грузії, Чечні, Азербайджану, Вірменії. Це зумовлено, насамперед, можливістю безвізового в'їзду на територію України громадянам з цих регіонів.

Як наслідок, в Україні виникають потенційні загрози, пов'язані з нелегальними мігрантами. Це, зокрема, зростання тіньового сектора економіки та корупційна ерозія державних інститутів. Нелегальний характер імміграції загострює проблеми, пов'язані з використанням іноземної робочої сили. Нелегальні іммігранти зайняті, як правило, у тіньовому секторі економіки, який не приносить державі податкових надходжень, а сприяє розквіту корупції в державних органах, покликаних регулювати ситуацію у цій сфері.

Водночас нелегальна міграція є досить рентабельним бізнесом. За підрахунками Служби безпеки України, через територію України проходить не менше 50 тисяч нелегалів за рік. За кожен людину, яку переправляють через кордони, організатори трафіку беруть від 7 до

15 тисяч доларів – залежно від пунктів відправлення та призначення. Якщо оперувати даними СБУ і зробити прості підрахунки, то отримаємо 400 — 500 мільйонів доларів на рік. І це лише прибутки від трафіку через українську територію. Правоохоронці європейських країн переконані, що сукупний прибуток злочинного світу від переправлення мігрантів до ЄС сягає кількох мільярдів доларів на рік.

Протягом останніх п'яти років спостерігається збільшення кількості затримань громадян України – жителів прикордонних населених пунктів, які співпрацювали з нелегальними мігрантами як пособники. Для значної частини населення, зокрема на угорській ділянці кордону, пособництво порушникам кордону стало для багатьох жителів цих регіонів постійним, а то й основним засобом існування. Зростає і кількість прикордонних бізнесменів. До того ж, наявність тінювих коштів породжує потенційні корупційні ризики. Доки в Україні пропонуватимуть послуги перевізники нелегалів та окремі прикордонники, правоохоронці, доти цей бізнес існуватиме. Залежно від товару, організатора та гарантій, кожен нелегал сплачує від 2 до 5 тисяч доларів лише за прохід по Україні. Китайці ж платять за доставку на Захід близько 30 тисяч доларів.

Неконтрольована міграція може спричиняти й зростання міжетнічної напруженості в суспільстві. На прикладі Франції, де постійно виникають „чорні бунти”, бачимо, до чого може призвести нагромадження в країні вихідців з азійсько-африканських регіонів. Більше того, трудові, соціальні права нелегальних іммігрантів не забезпечені, члени їх сімей не мають гарантій отримання освіти і медичної допомоги. В результаті для захисту своїх інтересів вони змушені вдаватися до етнічної солідарності й радикальних дій. Це, у свою чергу, провокує формування злочинних угруповань за національною ознакою, сприяє зростанню ксенофобії в суспільстві. Застосування проти нелегальних мігрантів винятково силових методів призводить лише до подальшого загострення проблеми.

Може виникати й епідеміологічна загроза. Нелегали прибувають з критичних регіонів, де панує антисанітарія. Саме звідти заносяться такі специфічні хвороби, як, наприклад, африканська лихоманка Ебола, про яку наші лікарі знають тільки з книжок, від якої у нас фактично немає ефективного захисту.

Отже для України актуальною є проблема врегулювання міграції. У зв'язку з цим виникає потреба прийняття Україною важливих міжнародних документів стосовно захисту прав трудящих-мігрантів. Ратифікацію Конвенції ООН про захист прав трудящих-мігрантів та членів їх сімей 1990 року можна вважати для України передчасною, зважаючи на низку факторів. По-перше, це незацікавленість у ратифікації цієї Конвенції з боку країн ЄС, куди спрямовуються основні потоки трудових мігрантів з території України. По-друге, участь України у Конвенції викличе певні труднощі із забезпеченням прав трудящих-мігрантів (головним чином з країн, що розвиваються) в Україні, пов'язані з

**Нелегальна міграція:
проблеми протидії та правового регулювання**

Грина Кресіна, Олена Стойко

фінансовими витратами на систему їх соціального захисту. Однак Україні доцільно приєднатися до Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 року – документа більш прийняттого для нашої держави в сучасних умовах. Це приєднання дасть можливість суттєво посилити рівень захисту прав громадян України, працевлаштованих за кордоном, передусім у країнах-членах Конвенції, таких, як Франція, Італія, Португалія, Нідерланди, Іспанія, Туреччина (ці країни найбільш популярні серед нелегальних трудящих-мігрантів). Завданням цієї Європейської конвенції є врегулювання правового статусу трудящих-мігрантів з метою забезпечити їм в усіх аспектах життя і праці режим не менш сприятливий, ніж режим, що надається працівникам-громадянам. До того ж, Європейська конвенція застосовуватиметься лише до трудящих-мігрантів тих країн-членів Ради Європи, які є сторонами цієї Конвенції. У зв'язку з цим приєднання України до даної Європейської конвенції не зумовить зобов'язань стосовно мігрантів, що прибули в Україну з країн, які не входять до Ради Європи, зокрема зі Сходу.

Розширенню можливостей захисту прав та інтересів українських трудящих-мігрантів за кордоном сприятиме приєднання України до конвенцій Міжнародної організації праці № 97 „Про трудящих-мігрантів” 1949 року та № 143 „Про зловживання у сфері міграції та забезпечення трудящим-мігрантам рівних можливостей” 1975 року. У цих конвенціях передбачено основні норми щодо умов праці, розміру заробітної платні, побутового та житлового забезпечення, транспортування і соціального страхування працівників.

У грудні 2000 року на 51-й сесії Генеральної Асамблеї ООН було прийнято Конвенцію проти транснаціональної організованої злочинності та два додаткові протоколи до неї. Цим документом додатково підтверджено, що нелегальна міграція безпосередньо пов'язана з транснаціональною організованою злочинністю, причому такі її форми, як наркобізнес, торгівля людьми тощо невіддільні від організації нелегальних міграцій. Таким чином, вперше було прийнято документ, у якому запропоновані універсальні засади координації зусиль міжнародної спільноти щодо боротьби з незаконними міграціями.

Україна приєдналася до Конвенції та має враховувати закладені в ній норми як при підписанні міждержавних угод з цього питання, так і при внесенні змін до внутрішнього законодавства. Однак в Україні виникає низка важливих проблем на цьому шляху.

По-перше, це прогалини у кримінальному законодавстві. Хоча стаття 332 КК України й передбачає відповідальність за незаконне переправлення осіб через кордон, втім Україна ще не здійснила таких законодавчих заходів, які дали б можливість визнати в якості тих, що кримінально переслідуються, усю сукупність умисних дій, спрямованих на організацію незаконних міграцій. По-друге, проблемою є визначення законодавчих заходів щодо використання транспортних засобів (у тому числі й

приватних) для перевезення незаконних мігрантів і брак законодавчого забезпечення протидії незаконному ввезенню мігрантів по морю.

По-третє, законодавство України не врегульовує питання про депортацію незаконних мігрантів. Статтею 18 Протоколу проти незаконного ввезення мігрантів передбачено, що однією з умов ефективної боротьби з незаконною міграцією є згода кожної країни сприяти поверненню та приймати без необґрунтованих затримок осіб, що стали об'єктами дій, пов'язаних із незаконною міграцією. Більшість нелегалів, які потрапляють на територію України, знищують свої документи або залишають їх переправникам, що унеможлиблює їх ідентифікацію під час затримання. Посольства країн походження не завжди охоче співпрацюють з правоохоронними органами в ідентифікації та поверненні на батьківщину нелегальних мігрантів.

Україна і Європейський Союз підписали Угоду про реадмісію, яка є, по суті, зобов'язанням України поділяти з ЄС відповідальність за безпеку Євросоюзу, членом якого Україна прагне стати, в обмін на вільний рух людей, що є довгостроковою метою України і ЄС. Україна також підписала і ратифікувала 12 угод про реадмісію (з Болгарією, Грузією, Латвією, Литвою, Молдовою, Польщею, Словаччиною, Туреччиною, Туркменістаном, Угорщиною, Узбекистаном і Швейцарією). Однак за умови, коли Україна, підписавши відповідні угоди зі своїми західними сусідами), не має аналогічних домовленостей з Росією, то вона неминуче перетворюється на „відстійник” незаконних мігрантів: затримані в Польщі чи Словаччині, вони передаються Україні, однак відправити їх до Росії, навіть у випадках, коли доведено, що ці особи прибули до України саме з цієї країни, неможливо. Існує нагальна потреба ратифікації підписаної двосторонньої угоди саме з Російською Федерацією, оскільки Угода про співпрацю держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у боротьбі з незаконною міграцією (підписана 6 березня 1998 року і ратифікована Верховною Радою України 17 березня 1999 року) не передбачає жодних механізмів для врегулювання цієї проблеми.

Загалом, на сьогодні в Україні домінуючою є тенденція боротьби з нелегальною міграцією силовими методами, виходячи з міркувань національної безпеки та вимог західних держав. Однак цей підхід має поступитися місцем більш зваженому та економічно обґрунтованому підходу, що базується на точних оцінках економічної потреби в мігрантах і створенні адекватних каналів для легалізації як тимчасових, так і постійних мігрантів, переході до протидії нелегальній міграції. Захист людських прав мігрантів також має знайти адекватні інституційні форми, які б реально забезпечували для них правовий простір, обмежуючу корупцію і свавілля властей і працедавців.

Можна визначити два основні напрями протидії нелегальній міграції.

Перший — формування законодавчих механізмів протидії експлуатації мігрантів (розширення легітимного поля трудової міграції;

**Нелегальна міграція:
проблеми протидії та правового регулювання**

Ірина Кресіна, Олена Стойко

розробка програми поетапної легалізації незаконних мігрантів, присутніх на території України; запровадження спеціальних норм кримінального і адміністративного права проти організаторів нелегальної міграції і їх посібників; розробка і запровадження методик із застосування нових статей Кримінального Кодексу про торгівлю людьми та використання рабської праці; розробка програм захисту жертв і свідків для ефективнішого залучення тих, хто постраждав від незаконних дій властей та працевлаштованих).

Другий напрям — формування інституційних механізмів протидії експлуатації мігрантів (забезпечення адекватної статистики і обліку міграції, виконання наукових досліджень; введення спеціальних функцій з протидії трудовій експлуатації мігрантів у повноваження компетентних органів, навчання їх кадрів, тренінги; розробка та інституціоналізація політики інтеграції мігрантів — створення спеціального підрозділу, в компетенцію якого входили б ці питання; кооперація між відомствами, що здійснюють трудову і міграційну політику, для визначення економічної потреби в мігрантах і найбільш ефективних шляхів забезпечення їх зайнятості, протидії тіншовій зайнятості мігрантів; боротьба з корупцією — розвиток офіційної інфраструктури міграції і служб, які забезпечують безпечну та інформовану міграцію; інформаційні, консультаційні, правові, посередницькі послуги; допомога в працевлаштуванні; доступ до медицини, ринку житла тощо).

Література:

1. Migration in an interconnected world: New directions for action. – Global Commission on International Migration, 2005 // <http://www.gcim.org/en/finalreport.html>

2. **Пан Ги Мун.** Мир вступил в эпоху мобильности. – Независимая газета. – 2007. – 11 июля.