

умови й оплата праці працівників Служби безпеки України визначаються Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 30) [2]. Нагадаємо, що: по-перше, Служба безпеки України підпорядкована Президенту України (ч. 2 ст. 1); по-друге, організаційна структура Служби безпеки України визначається Президентом України (ч. 2 ст. 9); по-третє, Голова Служби безпеки України призначається на посаду й звільняється з посади Президентом України (ч. 2 ст. 13); по-четверте, заступники Голови Служби безпеки України призначаються на посади й звільняються з посад Президентом України за поданням Голови Служби безпеки України (ч. 3 ст. 13); по-п'яте, положення про колегію Служби безпеки України затверджується Президентом України (ч. 4 ст. 14) та ін. [2].

Нагляд за виконанням органами ФСБ законів РФ здійснює Генеральний прокурор РФ та уповноважені ним прокурори. Однак відомості про осіб, які сприяли або сприяють органам ФСБ на конфіденційній основі, а також про організацію, тактику, методи й засоби здійснення діяльності органів ФСБ до предмету прокурорського нагляду не входять (!) [1].

Повноваження Директора ФСБ також значно ширше, ніж у Голови Служби безпеки України, - він має право визначати основні завдання й функції підрозділів ФСБ і затверджувати положення про них; затверджувати структуру ФСБ, штати структурних підрозділів і органів безпеки. Крім цього, Директор ФСБ не тільки несе відповідальність за виконання завдань, що стоять перед органами безпеки, а й організовує роботу ФСБ, установлює повноваження посадових осіб органів безпеки щодо розв'язання ними оперативно-службових, організаційно-штатних, кадрових, фінансових, виробничо-господарських та інших питань, приймає рішення з питань, віднесених до його компетенції, представляє ФСБ у відносинах з іншими органами державної влади, громадянами й організаціями, підписує від імені ФСБ договори, угоди та інші документи цивільно-правового характеру тощо [10].

Отже, ФСБ посідає чільне місце в системі центральних органів виконавчої влади РФ, що передусім зумовлено специфікою та значущістю виконуваних її працівниками й структурними підрозділами завдань у сфері запобігання й реагування на реальні та потенційні загрози національним інтересам у сферах державної безпеки, безпеки державного кордону, зовнішньополітичній, внутрішньополітичній, інформаційній сферах тощо. Подальше вдосконалення організаційно-правових і тактичних засад діяльності Служби безпеки України визначається насамперед нагальною потребою підвищення ефективності виконання нею завдань у разі ускладнення

оперативної обстановки або під час ліквідації (мінімізації) наслідків надзвичайних ситуацій певної генези, зокрема недопущення порушень або відновлення порушених прав і свобод людини, законних інтересів суспільства й держави.

#### Література

1. О Федеральной службе безопасности: Федеральный закон Российской Федерации от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 15. - Ст. 1269.
2. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 27. - Ст. 382.
3. О безопасности: Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Российская газета. - 2010. - № 5374.
4. Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации и ее структуры: Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 33. - Ст. 3254.
5. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Офіційний вісн. України. - 2010. - № 72/1 (спец. вип.). - Ст. 2598.
6. О мерах противодействия терроризму: Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116. - [Электронный ресурс]: <http://www.fsb.ru/fsb/npd/more.html?id%3D10342802%40fsbNpa.html>.
7. Про Антитерористичний центр: Указ Президента України від 11 груд. 1998 р. № 1343/98 // Офіційний вісн. України. - 2010. - № 7. - Ст. 300.
8. О внешней разведке: Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 3. - Ст. 143.
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісн. України. - 2010. - № 94. - Ст. 3334.
10. Об утверждении Регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации: Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 18 сентября 2008 г. № 464. - М.: ФСБ РФ, 2008 - 34 с.

**Чобіток Б.П.**

*здобувач кафедри тактико-спеціальної та вогневої підготовки факультету підготовки фахівців для підрозділів транспортної міліції*

*ОДУВС*

*Надійшла до редакції: 26.05.2013*

*УДК 341.215.43:341.2179061.1ЄС)*

## МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ЗАСІБ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

*Ярмакі В. Х.*

Набуття незалежності молодою українською державою, розбудова правової держави, розвиток ринкових відносин, демократизація суспільних відносин зумовили необхідність вирішення проблем регулювання міграційних процесів, оскільки Україна активно залучається до світових міграційних процесів. Для вирішення проблем, що постають перед нашою державою, є доцільним узагальнення міжнародного досвіду регулювання міграційних процесів, а саме країн-  
© В.Х. Ярмакі, 2013

учасниць Європейського Союзу.

Міграційно-правова політика ЄС знаходить своє відображення, насамперед, у законодавчому закріпленні певних правил і вимог стосовно міграції. Необхідно відзначити, що законодавча реакція Європейського співтовариства на існуючі міграційні відносини являє собою поступальний хід накопичення правових актів, що регулюють ці відносини [1, 119-120].

Виступаючи частиною національного законодавства

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

країн-учасниць, правові норми, що були розроблені на регіональному рівні, являють собою засоби для регулювання міграційних процесів, що відбуваються в рамках ЄС, засоби правової констатації прав мігрантів, підгрунтя різного роду регулювання міграції на рівні національних держав. Зокрема, Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. і протоколи до неї закріпили свободу пересування та підстави обмеження цього права, а прийнята в рамках Ради Європи Європейська соціальна хартія 1951 р. визначила зміст національних законодавств стосовно соціально-економічного регулювання міграційних процесів [2, 64-65].

Необхідно відзначити, що ряд норм, закріплених у правових актах регіонального рівня, покладають на держави-учасниці певні зобов'язання, що носять вибіркового характер (допускається вибір у такій якості лише деяких із них), але які все ж забезпечують (на рівні правового закріплення) найоптимальніші шляхи вирішення як локальних міграційних проблем кожної держави зокрема, так і загальних, що торкаються інтересів кількох держав. Названі правові акти виступають найбільш значимими елементами міграційного законодавства ЄС, але не єдиними в його структурі.

Відповідні норми містяться й в Установчому Договорі Європейського Економічного Співтовариства 1957 р. [3, 553-699]. До інших правових актів, що регулюють міграційні відносини, можна віднести й правові акти вторинного права - регламенти та директиви ЄС: Регламент від 15.10.1968 р. № 1612/68/ЄЕС про свободу пересування працівників у межах Співтовариства [4], Директива від 25.02.1964 р. № 64/221/ЄЕС про координацію спеціальних засобів стосовно пересування та проживання іноземних громадян, Директива від 15.10.1968 р. № 68/360/ЄЕС про відміну обмежень на пересування та проживання в межах Співдружності працівників країн-учасниць та членів їх сімей.

Розглядаючи проблеми міграції в Західній Європі, ми виходимо з того, що країни ЄС значно переважають загальносвітові показники щодо чисельності легальних і нелегальних мігрантів. Європейські країни також значно перевищують загальносвітові показники щодо відсотку трудящих-мігрантів у загальному складі мігрантського населення та їх питомої ваги в сукупній робочій силі.

Інтенсивний потік мігрантів останніми роками особливо відчутний саме на Європейському континенті: після 1923 р. щорічно сюди прибувають від 1 до 2 млн. іноземців, що дуже турбує представників офіційної влади багатьох європейських країн і значно загострює соціально-політичну ситуацію в країнах ЄС, особливо в країнах Південної Європи [5].

Для країн Західної Європи, як і для інших регіонів світу, феномен міграції створює додаткові навантаження не лише на інфраструктуру країн, а й зумовлює для відповідних державних органів і структур країн-імпортерів мігрантів цілий комплекс складних, багатопланових проблем, пов'язаних з урегулюванням в'їзних міграційних потоків, починаючи зі встановлення квот на в'їзд, розробкою та коригуванням процедур розгляду й видачі в'їзних віз та завершуючи комплексом заходів, спрямованих на боротьбу з дискримінацією мігрантів у галузі умов праці й життя, встановлення чітких правил для їх адаптації до життя на новому місці та для натуралізації мігрантів і процедур депортації

мігрантів з країн тимчасового проживання [6].

Значний вплив на міграційні процеси в Європі справили геополітичні зміни останнього десятиліття, насамперед лібералізація порядку пересування людей у країнах Центральної та Східної Європи, що значно розширило можливості територіальних переміщень. Свій внесок зробили також воєнні конфлікти, зокрема події в колишній Югославії, що стала джерелом найбільших контингентів біженців у Європі після закінчення Другої світової війни. Внаслідок цього поряд з традиційними виникли нові міграційні зв'язки між країнами, які меншою мірою залежать від мовної чи культурної спорідненості, спільного історичного минулого. Як приклад такого потоку, можна навести численну трудову міграцію східноєвропейців, українців, молдаван, білорусів, росіян до країн Південної Європи.

Разом з тим необхідно пам'ятати, що від своєчасного розв'язання багатьох існуючих сьогодні міграційних проблем багато в чому залежить майбутнє Західної Європи. Насамперед, йдеться про такі актуальні проблеми: законодавче врегулювання міграційних потоків, які з епізодичного явища перетворилися на постійний фактор; розробку й здійснення заходів щодо адаптації мігрантів до нових умов праці, побуту та культури в країнах їх нового перебування; пошуку довгострокових рішень щодо послаблення тиску демографічного фактора на економічний розвиток приймаючих країн за допомогою створення системи міжнародних заходів у галузі інвестицій, торгівлі, співробітництва при безумовному дотриманні прав людини.

Значний вплив на регулювання західноєвропейськими міграційними процесами мало прийняття в 1990 р. Шенгенської угоди [7], якою було ініційовано запровадження цілого пакету заходів щодо посилення прикордонного контролю на території Європейського Союзу. Цією ж угодою країни-учасниці закликали уніфікувати правила й процедури щодо регулювання імміграційними потоками.

Міграційний досвід Західної Європи стосується й проблем нелегалів, які розв'язуються за допомогою двох типів заходів. Перша група - це заходи щодо надання нелегалам статусу легальних іммігрантів з урахуванням таких умов: наявність певного періоду очікування в'їзної візи; задовільний стан здоров'я та наявність громадянського паспорта. Друга група - це заходи щодо покарання підприємців, які використовують працю нелегалів, і примусове їх вислання з країни [8].

На жаль, такі заходи малоефективні порівняно з попередніми та й рідко використовуються в практичній діяльності. Адже підприємці й окремі державні структури надзвичайно зацікавлені в наявності в державі нелегалів і відмовників. Гонитва за отриманням прибутків таким шляхом стримується лише побоюванням не довести до посилення соціально-політичної напруженості в країні. Тому досить часто спостерігається невідповідність між декларованими принципами щодо обмеження напливу іммігрантів і практикою масового залучення їх до сфери виробництва. Адже мігранти виконують, як правило, важку, низькооплачувану роботу при надзвичайно поганих умовах праці. Аналітичні й статистичні дані з року в рік підтверджують той факт, що більшість нелегалів працює в тіньовій економіці [9, 53-80].

Значні зміни в західноєвропейській міграційній політиці відбулися протягом останнього десятиліття

XX ст. Саме в цей час фахівці з європейського права стверджували, що об'єднаній Європі вкрай необхідна скоординована міграційна політика. Тому більшість аналітиків схилилися до запровадження жорсткішого міграційного законодавства, зазначаючи разом з тим, що варто поділяти людей на тих, хто має право отримати статус біженця згідно з Конвенцією про статус біженців і осіб, які подали клопотання про надання їм політичного притулку [10].

Розкриваючи європейський досвід правового регулювання міграційними процесами, насамперед слід мати на увазі, що для Старого Світу міграційні процеси - явище не нове. Західна Європа значною мірою є продуктом багатоміліардної міграції. У 50-ті та 60-ті роки XX ст. піднялися нові хвилі міграції, настав період активного вербування некваліфікованих робітників-мігрантів з Південної Європи та Північної Африки у зв'язку з гострою потребою в робочій силі. Зростаючому напливу мігрантів сприяв також процес деколонізації в неєвропейських країнах і прибуття біженців зі Східної Європи. Два основних потоки робочої сили - мігранти постколоніального періоду й так звані "гастролюючі" робітники, - майже припинилися в першій половині 70-х років XX ст. У 70-х-80-х роках потреба в іноземній робочій силі відчутно зменшилась, а різного роду напруження між корінним населенням та іммігрантськими общинами значно зросло. Більшість іноземних робітників замість повернення на етнічну батьківщину, до чого їх всіляко заохочували, будь-що намагалися залишитися в нових для себе країнах [11, 449-455].

Західноєвропейські держави, як правило, не вважають себе країнами імміграції, хоча практично майже всі вони де-факто втягнуті в безперервний процес імміграції. До початку 80-х років XX ст. чергова хвиля імміграції знову спала й західноєвропейські держави почали виробляти та запроваджувати політику інтеграції стосовно другого покоління мігрантів, справедливо вважаючи, що широкомасштабна хвиля нової міграції вже закінчилась. Водночас, у 80-х роках XX ст., значно посилюється процес возз'єднання сімей, одруження мігрантів у країнах перебування, як правило, з представницями місцевого населення, різко збільшилося число шукачів політичного притулку, які в такий спосіб намагалися обійти доволі жорсткий міграційний контроль. У 80-х роках суттєво зросла міграція в країни Південної Європи, які в минулі роки були класичним прикладом країн еміграції. Тепер вони опинилися в "перших рядах" європейських країн, які приймають мігрантів з країн третього світу. Згодом, унаслідок різних політичних та економічних причин значно збільшився потік мігрантів з колишніх комуністичних країн Центральної й Східної Європи, наприклад, етнічних німців до Австрії.

У 90-ті роки XX ст. у цілому світі посилюється расизм і ксенофобія; виникають або посилюються напружені стосунки в багатьох суспільствах через певні складності та багатоманітності сучасних імміграційних потоків, нерівномірний демографічний розвиток, істотні відмінності в багатьох розвинутих державах щодо забезпечення основоположних прав людини. Парадокс полягає в тому, що хоча в більшості держав Західної Європи вважають, що в них нема потреби в робочій силі, значна частина іммігрантів продовжує до цього часу більш-менш успішно знаходити там роботу.

Нинішня ситуація характеризується тим, що західноєвропейські держави всіма доступними

адміністративно-правовими засобами, переважно законними, намагаються й надалі здійснювати обмежувальну імміграційну політику, хоча людська винахідливість, особливо, якщо йдеться про сите й безпечно життя не тільки для себе, а й для всієї, як правило, численної родини, сприятиме виникненню все нових і нових нелегальних потоків іммігрантів [12, 61-64].

На сьогодні існує ряд чинників, що найсуттєвіше впливають на кількісні, якісні й напрямкові показники міжнародної імміграції до країн ЄС: по-перше, різниця в рівні заробітної плати між країнами-джерелами міграції та країнами ЄС, різниця в рівнях безробіття та соціальної допомоги; по-друге, відстань між країнами й вартість подорожі; по-третє, мовні, релігійні, культурні фактори, а також наявність родичів чи земляків у країні, до якої прагнуть переселитися потенційні мігранти; по-четверте, (не)бажання окремих країн приймати мігрантів, специфіка імміграційного законодавства й правил надання притулку. І хоча Маастрихтська угода передбачає проведення спільної міграційної політики країнами-учасницями ЄС, на практиці ставлення окремих західноєвропейських країн до проблем міжнародної імміграції не можна назвати однозначно лояльним [13, 119-128].

В останні роки в країнах ЄС і деяких інших лунає все більше голосів за те, щоб проводити імміграційну політику дещо по-новому. Поряд з існуючими єдиними правилами всередині ЄС щодо мігрантів взагалі та біженців, зокрема, пропонується, щоб кожна країна, що входить до Європейського Союзу, самостійно визначала свої квоти щодо іммігрантів, біженців, шукачів притулку та інших категорій мігрантів, виходячи виключно з власних внутрішніх економічних, політичних і соціальних умов і потреб [14, 88-97].

У березні 1995 р. сім країн ЄС - учасниць Шенгенської угоди (Німеччина, Франція, Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Іспанія та Португалія) відмінили контроль за пересуванням населення між своїми країнами. Але заклик до "Європи без кордонів" викликав несподіваний протест уряду консерваторів Великобританії через страх, що відміна кордонів усередині ЄС може спричинити різке зростання кількості як легальних, так і нелегальних іммігрантів. Тим часом не Велика Британія, а Німеччина, найбагатша з країн ЄС, насправді приваблює іммігрантів. Великобританія ж на сьогодні має найвищий рівень еміграції серед усіх країн Європейського Союзу.

На тлі глобалізації всіх суспільних процесів немає жодних причин вважати, що глобальна міграційна криза зникне в близькому майбутньому, оскільки всі чинники, що сприяють міжнародній міграції, не тільки залишаться, а й розвиватимуться. Вивчення впливу економічного співробітництва, розвитку торгівлі, надання іноземної допомоги під програми розвитку, участь у врегулюванні конфліктів - здатні скоротити наплив іммігрантів до країн Західної Європи. Однак різниця в темпах економічного й демографічного зростання між постіндустріальними та слабозрозвиненими країнами дедалі збільшуватиметься. Розвиток міжнародних інформаційних потоків зробить цю різницю ще очевиднішою й штовхатиме мільйони людей на пошуки нових економічних можливостей і політичних свобод. Чисельні постколоніальні суспільства й надалі будуть охоплені міжетнічними та міжконфесійними конфліктами, що виштовхуватимуть за межі цих країн десятки й сотні тисяч біженців. Тисячі туристичних

агентств зроблять пересування планетою швидким і відносно недорогим. Ті ж, хто бажає переселитися до Західної Європи, але не має на те законних підстав, зможуть скористатися послугами міжнародної мережі контрабандистів "живим товаром".

Аналіз міграційного досвіду країн Європейського Союзу дозволяє стверджувати про: а) історичну невідворотність процесів міжнародної міграції; б) необхідність державних і громадських зусиль щодо інтеграції мігрантів до європейської спільноти на засадах рівноправності; в) необхідність регулювання міжнародної міграції. І лише тоді можлива ефективна протидія такому ганебному й вкрай небезпечному та багатоаспектному явищу, як нелегальна міграція.

#### Література

1. Collinson S. Europe and International Migration Pinter Publishers / S. Collinson. - London, 1993. - P. 119-120.
2. Цуркан Т.Ю. Миграционно-правовая политика Европейского Союза / Т.Ю. Цуркан // Митна справа. - 2007. - № 1 (49). - С. 64-65.
3. Договор, учреждающий Европейское сообщество // Европейское право: учебник / отв. ред. Л.М. Энтин. - М, 2000. - С. 553-699.
4. Цей та інші правові акти ЄС взяті - Інтернет-сторінка Офіційного Журналу Європейського Співтовариства. - Режим доступу: [<http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/oj>].
5. Asylum and Migration Policies in the European Union / Research Inst. Of German Soc. For Foreign Affairs, Berlin; Ed. By Angenendt S. - Bonn: Europa Union Verl., 1999. - 345 p.
6. Trends on International Migration. Continuous Reporting System on Migration. Annual Report 2000 Edition / OECD. - Paris, 2001. - 369 p.
7. Договор между Королевством Нидерландов, Королевством Бельгии, Федеративной Республикой Германия, Французской Республикой и Великим

Герцогством Люксембург о поэтапной отмене контроля на общих границах (Шенгенское соглашение) от 14.06.1985 г. [Электронный ресурс]: CD-версия "Инфодиск", 2008. - № 12. - декаб.

8. Див.: Дмитриев А.В. Мигранты и работодатели: взаимодействие в конфликтогенном пространстве / А.В. Дмитриев, Г.А. Пядухов // Социологические исследования. - М., 2005. - № 5; Бьюкенен П.Дж. Смерть Запада: чем вымирание населения и усиление иммиграции угрожают нашей стране и цивилизации / Патрик Дж. Бьюкенен. - М.: Изд-во АСТ, 2003. - 260 с.

9. Кондратьева Т.С. Глобальные вызовы и Европа / Т.С. Кондратьева, И.С. Новоженова. - М., 2003. - С. 53-80. Стратегії імміграції // Влада і політика. - 2000. - 15-21 лют. - № 3.

10. Тиндик Н.П. Исламський фактор у сучасному європейському імміграційному процесі / Н.П. Тиндик // Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету управління та права. - Хмельницький: ХУУП, 2008. - Вип. 1. - С. 449-455.

11. Медицький І.Б. Міграція і урбанізація в сучасному суспільстві та їх вплив на динаміку злочинності / І.Б. Медицький // Наше право. - 2003. - № 2. - С. 61-64.

12. Малиновська О.А. Регулювання проблеми біженців у країнах Західної Європи / О.А. Малиновська // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. - 2003. - № 1. - С. 119-128.

13. Тиндик Н.П. Система квот - вагомий чинник регулювання сучасним імміграційним процесом / Н.П. Тиндик // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Зб. наук. праць. - Львів, 2007. - Вип. 1. - С. 88-97. - (Серія юридична).

*Ярмакі В.Х.*

*завідувач кафедри конституційного та міжнародного права*

*ОДУВС*

*Надійшла до редакції: 26.05.2013*