

Враховуючи викладене можна стверджувати, що адміністративне видворення іноземців і осіб без громадянства за межі України не можна назвати адміністративним стягненням, оскільки мова йде про припинення протиправної поведінки, через що адміністративне видворення не може бути чимось іншим, крім заходу адміністративного припинення.

Список літератури: 1. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 груд. 1966 р. // Права людини : зб. док. / [укл. В. С. Семенов, О. Н. Ярмиш та ін.]. – Х., 1997. – 202 с. 2. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / [за заг. ред. О. М. Бандурки] / Комзюк А. Т. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с. 3. Адміністративно-правове регулювання видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. І. Палько. – Х., 2005. – 20 с. 4. Кушніренко О. Г. Права і свободи людини та громадянина : навч. посіб. / О. Г. Кушніренко, Т. М. Слінько. – Х. : Факт, 2001. – 440 с. 5. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. для вищ. навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с. 6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : закон України від 4 лют. 1994 р. № 3929-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994 р. – № 23. – Ст. 161. 7. Про затвердження Інструкції про визначення порядку дій посадових осіб Державної прикордонної служби України під час видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону в Україну : наказ Адміністрації Держкордонслужби від 4 листоп. 2004 р. № 798 // Офіційний вісник України. – 2004 р. – № 48. – С. 65 – Ст. 3167.

Надійшла до редколегії 04.04.2009

УДК 342.951:314.74(477)

С. Г. Волкова

ПРОТИДІЯ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЇЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Дана стаття присвячена питанням впровадження міжнародного досвіду протидії нелегальній міграції в українське законодавство.

Данная статья посвящена вопросам внедрения международного опыта противодействия нелегальной миграции в украинское законодательство.

Given article is a devoted pressing question of introduction of the international experience on counteraction of illegal migration in the Ukrainian legislation.

Нелегальна міграція – явище глобального масштабу, що є актуальним і для нашої країни. Становлення демократії на теренах колишнього СРСР сприяло спрощенню процедури переміщення населення через кордони. З одного боку, це мало позитивний характер, що виражається у закріпленні соціальних і культурних зв'язків між різними групами, верствами населення, націями. З іншого боку, даний процес обумовив ряд негативних явищ, одним з яких є нелегальна міграція. Проблема сучасної нелегальної міг-

рації розглядалась в роботах як вітчизняних, так і зарубіжних авторів: М. Вейнера, І. Девіда, Я. Кондратьєва, О. Малиновської, В. Олефіра, О. Піскуна, Ю. Римаренка, С. Спенсера, А. Шлоенгардта та ін. Разом з тим, в адміністративному праві та кримінології недостатньо досліджено передовий досвід міжнародного законодавства у сфері протидії нелегальній міграції з позиції його застосування в нормативно-правових актах України і ратифікації міжнародного законодавства в цій сфері.

Актуальність теми статті обумовлена тим, що питання міжнародного співробітництва у сфері протидії нелегальній міграції вимагає його детального вивчення на рівні суспільних процесів, які відбуваються в країні та пов'язані з цим явищем. Також вона обумовлена недостатністю розгляду міжнародних нормативних актів через призму цього явища в нашій державі та переймання передового досвіду українським законодавством.

Метою статті є аналіз міжнародних нормативно-правових актів у сфері регулювання міжнародних відносин та розроблення напрямків його впровадження до законодавства України.

Міжнародна міграція – явище багатостороннє, що потребує вивчення у всіх своїх проявах, зокрема негативних, одним з яких і є нелегальна міграція.

Міграційні процеси в нашій державі породжуються, перш за все, економічними факторами. В інших державах це явище пов'язане з несприятливими процесами, що відбуваються в суспільстві, – політичними, релігійними, військовими конфліктами, демографічними кризами. Ці різновиди соціальних процесів викликають проблеми, пов'язані з неконтрольованим переміщенням населення. Тому в кожній країні проводиться комплекс заходів протидії тим специфічним явищам, що викликають незадоволення різноманітних верств населення своїм соціальним становищем та іншими чинниками, що призводять до нелегальної міграції. Багаторічний досвід зарубіжних країн слід переймати для усунення саме причин і умов, що спричиняють нелегальну міграцію. Власне явище нелегальної міграції також потребує контролю з боку держави і переведення його з нелегального в контрольоване законом русло.

Переходячи до аналізу міграційних процесів, що відбуваються в Україні, розглянемо основні групи чинників, які сприяють незаконному пересуванню нелегальних мігрантів у державі.

До першої групи чинників відносять:

- нестабільність соціально-політичних ситуацій в деяких країнах світу;
- війни та збройні конфлікти, що притаманні країнам Азії, Африки, Близького Сходу.

Друга група факторів характеризується:

- особливістю географічного положення України, наявністю кордонів з країнами, що межують з країнами Західної Європи;
- політикою інтегрування країн колишнього соціалістичного табору, що створила на території країни велику колонію іноземців, які не бажають повертатись на батьківщину;
- недосконалістю українського законодавства, що регулює питання міграції [1].

Вищевказані чинники в своєму причинно-наслідковому зв'язку призводять до також соціально-негативних наслідків:

- накопичення в Україні нелегальних мігрантів, які переміщують разом із собою предмети, заборонені у вільному обігу (наркотики, зброю), небезпечні хвороби;
- загострення політичної, економічної, соціальної, криміногенної ситуації в країні;
- намагання кримінальних структур втягнути в злочинну діяльність працівників митних та прикордонних служб – сприяння нелегальній міграції [1].

Через це Україні потрібно усвідомити необхідність співпраці з міжнародним співтовариством для створення нормативно-правової бази і запровадження відповідних програм в Україні. З огляду на важливість вирішення цієї проблеми слід звернути увагу на трудову міграцію як головний чинник нелегальної міграції та можливість застосування цього потенціалу для ефективного економічного використання в нашій країні.

За основу необхідно взяти такі принципи співробітництва:

- координація дій з формування єдиного інформаційного простору у сфері трудової міграції та створення єдиного інформаційного банку даних;
- формування сфери послуг для трудових мігрантів на території України шляхом створення спеціальних служб із працевлаштування іноземців і банку даних про вакансії робочих місць для іноземців;
- вжиття заходів із соціального і медичного страхування та пенсійного забезпечення трудових мігрантів;
- внесення відповідних змін у національне законодавство.

Загальні положення ратифікації принципів міграційної політики України і країн Ради Європи визначені як найважливіші завдання інтеграційної взаємодії в пріоритетних напрямках розвитку вітчизняного законодавства із законодавством країн Ради Європи щодо забезпечення вільного переміщення громадян на основі простих і зрозумілих заходів контролю за міграцією населення. На основі впровадження законодавства передбачається можливість надання громадянам гарантій в соціально-трудова сфері, включаючи гарантії у сфері зайнятості, забезпечення умов,

охорони й оплати праці, соціального забезпечення та соціального страхування.

Міграційна політика в державах світу регулюється національними законодавчими й іншими нормативно-правовими актами, характерною ознакою яких є зниження рівня правових гарантій, тенденцією до більшої гнучкості в правовому регулюванні соціальних правовідносин. Деякі держави ратифікували міжнародну Конвенцію ООН про захист прав усіх мігрантів і членів їхніх родин. Разом з тим законодавчо неурегульованими в деяких державах світу залишаються відносини щодо забезпечення прав мігрантів і членів їх родин, що спричиняє зловживання в цій сфері.

Найважливішими міжнародними актами у сфері регулювання міграційної політики є наступні:

- Загальна декларація прав людини від 1948 р.;
- Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 1966 р.;
- Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 1966 р.;
- Міжнародна конвенція ООН про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їхніх родин від 1990 р.;
- Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 1965 р.;
- Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації стосовно жінок від 1979 р.;
- Конвенція про права дитини від 1989 р.;
- Конвенція ООН про статус біженців 1951 року.

У сфері захисту прав людини основним документом визнана прийнята в 1948 р. ООН Загальна декларація прав людини [2], у статтях 13, 14, 15 якої, зокрема, передбачено, що кожна людина має право вільно пересуватися і вибирати собі місце проживання в межах кожної держави. Кожна людина має право залишити будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися у свою країну. Кожна людина має право шукати притулок від переслідування в інших країнах і користуватися цим притулком. Це право не може бути використане у випадку переслідування, при здійсненні неполітичного злочину чи діяння, що суперечить цілям і принципам ООН. Кожна людина має право на громадянство. Ніхто не може бути довільно позбавлений свого громадянства чи права змінити своє громадянство [2].

Серед документів, присвячених трудовій міграції, основною вважається Конвенція ООН про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їх родин. Згідно із Конвенцією держави-учасники зобов'язуються відповідно до міжнародних документів з прав людини поважати і забезпечувати права всіх трудящих-мігрантів і членів їх родин, що знаходяться на їх території чи під

їх юрисдикцією, передбачені в дійсній Конвенції, без будь-якого розходження по відношенню статі, раси, кольору шкіри, мови чи релігійних переконань, політичних чи інших поглядів, національного, етнічного чи соціального походження, громадянства, віку, економічного, майнового, сімейного і станового положення чи за будь-якою іншою ознакою [3].

Зацікавлені держави – учасники Конвенції – у відповідних випадках консультуються і співпрацюють одна з одною з метою сприяння створенню нормальних, справедливих і гуманних умов щодо міжнародної міграції трудящих і членів їх родин. У зв'язку з цим належна увага приділяється не тільки трудовим потребам і ресурсам, але і соціальним, економічним, культурним та іншим потребам трудящих-мігрантів і членів їх родин, а також наслідкам такої міграції для суспільства.

Іншим важливим міжнародним документом у сфері міграції є Конвенція ООН з питань освіти, науки і культури про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти № 429 від 1960 р. [4].

Особливу увагу правовим питанням міграції приділяє Міжнародна організація праці (далі – МОП). Філадельфійська декларація МОП основними визначає (з огляду на те, що трудова міграція є ефективним засобом боротьби з бідністю) такі принципи організації її діяльності:

- праця не є товаром;
- бідність у будь-якому місці є загрозою для загального добробуту;
- сприяння повній зайнятості шляхом пересування працівників, включаючи міграцію з метою влаштування на роботу.

Вироблені МОП принципи і стандарти виконують основне завдання, пов'язане із захистом інтересів трудящих, що працюють в інших країнах.

Основна ідея Конвенції МОП № 97 про трудящих-мігрантів – визнання державами, що ратифікують даний документ, рівності стосовно мігрантів незалежно від їх національності, расової приналежності, релігії, статі. Відповідно до цієї Конвенції захист прав мігрантів забезпечується за допомогою організації безкоштовних служб для допомоги мігрантам і забезпечення їх необхідною інформацією, вжиття заходів проти недостовірної інформації і пропаганди стосовно питань, які стосуються імміграції й еміграції громадян, вжиття заходів, що забезпечують усі стадії міграції (від'їзд, переміщення і прийом мігрантів), організації відповідних медичних служб.

Конвенція передбачає необхідність державного регулювання і створення умов не менш сприятливих, ніж ті, якими користуються його власні громадяни, стосовно таких питань, як:

- заробітна плата, включаючи сімейну допомогу у тих випадках, коли ця допомога становить частину заробітної плати; робо-

чий час; понаднормові роботи; оплачувані відпустки; обмеження надомної праці; вік прийняття на роботу; учнівство і професійне навчання; жіноча праця і праця підлітків;

– приналежність до професійних спілок і користування перевагами, наданими колективними договорами;

– житлове питання;

– відповідне соціальне забезпечення.

Конвенція МОП № 143 від 1978 р. спрямована на усунення зловживань у сфері міграції та забезпечення трудящим-мігрантам рівності можливостей і звернення. Відповідно до цієї Конвенції держави повинні виявляти на своїй території нелегальну міграцію і вживати необхідних заходів з її скорочення. Так, ст. 6 Конвенції передбачає визначення в рамках національного законодавства адміністративної, цивільно-правової, кримінальної відповідальності щодо незаконного використання праці трудящих-мігрантів, організації міграції трудящих з метою одержання роботи, обумовленої як пов'язаної зі зловживаннями.

У Конвенції МОП № 157 1982 р. викладена міжнародна система збереження прав мігрантів у галузі соціального забезпечення.

Питання регламентації набору, ознайомлення з роботою і розміщення трудящих-мігрантів регулюються Конвенцією МОП від 1949 р. про платні бюро по найму, Конвенцією і Рекомендацією МОП від 1948 р. про організацію служб зайнятості, Конвенцією і Рекомендацією МОП від 1964 р. про політику в галузі зайнятості.

Правове регулювання міграційної політики на міжнародному рівні здійснюється також відповідно до положень Женевської конвенції ООН про статус біженців від 1951 р. і Заключного акта Гельсінських угод про свободу переміщень людей.

Важливим документом у сфері регулювання міграційної політики є Дублінська конвенція від 1990 р. про право притулку і поводження з біженцями. Ця міжнародна угода гарантує біженцю, що його заява буде розглянута владою тієї держави, куди він її направляє.

Ефективним і універсальним методом регулювання міграційного потоку є введення уніфікованих в'їзних документів для всіх держав регіону. Так, протоколи Шенгенської угоди передбачають ряд заходів, що координують дії держав, включаючи такі:

– обмін інформацією про становище в країнах – джерелах мігрантів;

– співробітництво посольств держав – членів Шенгенської угоди в країнах, де особливо поширені еміграційні тенденції;

– взаємний обмін статистичними даними, зокрема про великі групи біженців;

– постійний обмін зведеннями щодо осіб, які вже просили притулку в одній із країн Шенгенської групи;

- попередні консультації у випадку майбутньої зміни національного законодавства з питань надання притулку;
- поділ фінансових витрат при депортації.

Міжнародне право у сфері міграційної політики сьогодні покликано виконувати такі завдання:

- проведення узгодженої політики з упорядкування в'їзду в країну;
- обмеження припливу низькокваліфікованої робочої сили;
- посилення контролю і недопущення нелегальної імміграції;
- проведення політики рееміграції.

У процесі гармонізації законодавств держав, які стали на деморатичний шлях розвитку, рекомендується звернути увагу на необхідність додаткової ревізії національних законодавчих та інших нормативно-правових актів з позиції імплементації найважливіших положень загальновизнаних міжнародних документів у сфері міграції.

Таким чином, проблема незаконної міграції залишається актуальною як для України, так і для ряду інших країн світу. Соціальні правовідносини стосовно мігрантів визначаються і повинні визначатись у майбутньому з точки зору гуманізму, рівного соціального, економічного та культурного розвитку, а також відносинами в цій сфері із зарубіжними країнами.

Такі правовідносини мають здійснюватись як у нашій країні, так і на рівні координації такої співпраці у міжнародних відносинах.

Уніфікація національного законодавства у сфері безвізових поїздок і спрощеного порядку набуття громадянства здійснюється на основі відповідних угод між державами.

Подальшу гармонізацію національного законодавства у сфері міграційної політики рекомендується здійснювати шляхом імплементації в національні закони та інші нормативно-правові акти розглянутих вище загальновизнаних міжнародних стандартів, а також ратифікації вже підписаних Україною міжнародних угод.

На підставі викладеного можна виділити такі основні напрямки законодавчого впровадження вдосконаленої міграційної політики України:

- гарантоване визнання для громадян нашої держави на територіях зарубіжних країн дипломів, свідоцтв про освіту, відповідних документів про присвоєння звання, розряду, кваліфікації й інших, необхідних для працевлаштування, документів, отриманих у державі в'їзду, а також трудового стажу, включаючи стаж на пільгових умовах і за фахом;
- проведення зарубіжними країнами погодженої з Україною міграційної політики з урахуванням національних інтересів й існуючих потреб у робочій силі;

– один із першочергових заходів захисту прав громадян інших держав – проведення консультацій і переговорів з державами, до яких можливий найбільший потік мігрантів із сусідніх з Україною держав (насамперед західноєвропейських країн, країн Східної та Центральної Європи, країн традиційної міграції – США, Канади, Ізраїлю);

– легалізація трудящих-мігрантів, що перебувають і працюють тривалий час в Україні, шляхом упорядкування їхнього правового статусу, прийняття програм амністії нелегальних мігрантів;

– сприяння у працевлаштуванні біженців і вимушених переселенців шляхом створення і збереження робочих місць, підтримки ініціативної самоорганізації, а також їх інтеграції в соціальне середовище;

– попередження і запобігання потокам вимушеної міграції, зокрема незаконної, і викликаним нею негативним наслідкам;

– створення умов для добровільного повернення вимушених мігрантів (біженців і осіб, що шукають притулок) до місць їх постійного проживання;

– створення і розвиток системи імміграційного контролю на території України;

– вдосконалення нормативної правової бази з питань залучення і використання іноземної робочої сили; встановлення порядку в'їзду, виїзду і перебування іноземних громадян з урахуванням мети в'їзду і термінів перебування в Україні, а також створення єдиної правової бази функціонуючого ринку праці шляхом прийняття уніфікованого закону про зайнятість, законодавства про працю, про соціальне страхування, пенсійне забезпечення, міграцію, охорону здоров'я, освіту [5];

– розроблення і реалізація спільних програм, спрямованих на вирішення міграційних проблем, що повинні містити правові, організаційні й економічні механізми (включаючи диференційований підхід до вирішення проблем різних категорій мігрантів).

Список літератури: 1. Нелегальні міграція та торгівля жінками у міжнародно-правовому контексті : у 2 кн.. Кн. 1 / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 1012 с. – Ч. 1. – 2001. – 512 с. 2. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс] // Рубрика: закони. – 2009. – (ООН; Декларація, міжнар. док-в від 10.12.1948). – Документ 995-015. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015. 3. Конвенція ООН про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їхніх родин від 1990 р. : зб. міжнар.-прав. док. – М. : МОМ, 1994. 4. Конвенція ООН з питань освіти, науки і культури про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти № 429 від 1960 р. : зб. міжнар.-прав. док. – М. : МОМ, 1994. 5. Чехович С. Б Міграційне право України : підручник / Чехович С. Б. – К. : Школа, 2003. – 368 с. – (Юридична освіта).

Надійшла до редколегії 15.03.2009