

УДК 351.86

М. В. Сіцінська,  
 д. держ. упр., професор кафедри філософії та політології,  
 Національний університет Державної податкової служби України  
 О. М. Відлер,  
 аспірант, Академія муніципального управління

## НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ РОЗРОБКИ ПРОЕКТУ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

M. Sitsinska,  
 Doctor of Public Administration, Professor of Department of philosophy  
 and political science of the National University of State Tax Service of Ukraine  
 O. Wydler,  
 PhD student of Academy of Municipal Management

### SCIENTIFIC-THEORETICAL AND LEGAL BASES FOR THE DEVELOPMENT OF DRAFT NATIONAL STRATEGY OF COUNTERACTION OF ILLEGAL MIGRATION

**У статті проведено аналіз характерних тенденцій розвитку міжнародної міграції та зростання масштабів нелегальної міграції. Розкрито основний зміст проекту Національної стратегії протидії нелегальній міграції. Встановлено напрями реалізації в Україні Національної стратегії. Зазначено, що прийняття проекту Національної стратегії та її подальша реалізація як комплексу базових положень державної міграційної політики з протидії нелегальній міграції в Україні дасть змогу визначити структурну схему цілей та заходів, спрямованих на подолання кризової ситуації у сфері протидії нелегальній міграції.**

**In the article the analysis of characteristic tendencies of development of international migration and the growth of illegal migration. Solved main content of the draft National strategy of counteraction of illegal migration. Set direction of implementation of the National strategy. Indicated that the adoption of the draft National strategy and its further implementation as a complex of basic provisions of state migration policy on combating illegal migration in Ukraine will give the opportunity to define the structural scheme of objectives and actions aimed at overcoming a crisis situation in the sphere of combating illegal migration.**

*Ключеві слова: державна міграційна політика, Національна стратегія, протидія нелегальній міграції, державне управління, міграція.*

*Key words: the state migration policy, national strategy, efforts to combat illegal migration, public administration, migration.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сьогодні однією з характерних тенденцій розвитку міжнародної міграції є неухильне зростання масштабів нелегальної міграції, її поширення пояснюється різними факторами економічного та суспільно-політичного характеру. Посилення імміграційного контролю в розвинутих країнах, до яких спрямовано основні імміграційні потоки, торкнулось практично всіх категорій мігрантів, обмежило можливості легального в'їзду і стало причиною активнішого використання нелегальних каналів. За оцінками ООН, щорічно від 2,5 до 4 млн осіб перетинають міждержавні кордони нелегально, крім цього, ряди нелегальних мігрантів поповнюють особи, які в'їхали в країну на законних підставах, але потім залишилися в ній, порушивши умови перебування. За різними даними, чисельність нелегальних іммігрантів у світі складає від 10 до 15% від чисельності "класичних" міжнародних мігрантів [1].

За даними Державної прикордонної служби України у 2014 році кількість громадян пострадянського простору, зат-

риманих за незаконний перетин кордону, становило 65% від загальної кількості незаконних мігрантів. У трійці країн-лідерів: 217 осіб із Молдови, 111 — із Грузії, 56 — із російської Чеченської Республіки, зазначають експерти відомства.

Отже, необхідність розв'язання проблем у сфері протидії нелегальній міграції зумовлена зростанням протиправного явища до транснаціональних масштабів, появою нових тенденцій, а також невтішною статистикою світових організацій щодо кількості нелегальних іммігрантів.

#### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є розгляд науково-теоретичних та правових основ розробки проекту Національної стратегії протидії нелегальній міграції.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Правовим механізмом реалізації завдань щодо протидії нелегальній міграції має стати проект Національної стратегії

протидії нелегальній міграції. Наявність Національної стратегії дасть змогу подолати низку негативних чинників у сфері протидії нелегальній міграції, насамперед: ризик потрапляння у ситуацію, пов'язану з нелегальною міграцією; небезпека нелегальної трудової міграції; необізнаності громадян щодо злочинів у сфері нелегальної міграції; неможливості отримання допомоги від суб'єктів, які вживають заходи у сфері протидії нелегальній міграції тощо. Отже, метою Національної стратегії є підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання та протидії нелегальній міграції в Україні; посилення відповідальності за нелегальну міграцію; зменшення кількості нелегальних мігрантів, скоєні ними правопорушень; створення Національного центру протидії нелегальній міграції; сприяння добровільному поверненню нелегальних мігрантів до держав їх походження у співробітництві з міжнародними та громадськими організаціями, що працюють у сфері міграції.

Головною метою проекту Національної стратегії є формування сприятливих умов для вжиття своєчасних заходів щодо реалізації основних напрямів державної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції та координації діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в межах своїх повноважень у сфері міграції, для запобігання і нейтралізації існуючих та потенційних ризиків і загроз інтересам громадян, суспільства і держави пов'язаних з нелегальною міграцією, а також гарантувати підвищення ефективності прикордонного та внутрішнього міграційного контролю задля зменшення кількості нелегальних мігрантів та жертв торгівлі людьми, збереження життя і здоров'я людини і громадянина та подальше зміцнення міжнародних позицій та авторитету Української держави у сферах нелегальної міграції, трудової міграції тощо.

Тому для подолання низки негативних чинників у сфері протидії нелегальній міграції, пропонуємо основні напрями реалізації Національної стратегії та заходи з підвищення рівня національної безпеки щодо запобігання та протидії нелегальній міграції. Основними напрямами реалізації в Україні Національної стратегії є:

1. Формування системи міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції та її законодавчого забезпечення в контексті національних інтересів.
2. Створення в Україні Національного центру протидії нелегальній міграції (далі — Національний центр), визначення його повноважень, підпорядкування та важелів впливу.
3. Підвищення ефективності заходів у сфері управління міграцією щодо забезпечення державою гуманної та належної політики повернення.
4. Посилення державного контролю за дотриманням міграційного законодавства в Україні.
5. Забезпечення міжнародної співпраці та співпраці з міжнародними та громадськими організаціями з питань протидії нелегальній міграції шляхом приєднання України до міжнародних угод, що регулюють проблеми зовнішньої та внутрішньої міграції.

Розкриємо зміст запропонованих нами напрямів.

Перший напрям необхідно спрямувати на формування сучасної системи міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції та вдосконалення системи нормативно-правового регулювання у цій сфері та адаптації національного законодавства до міграційного законодавства Європейського Союзу, зокрема:

- розробка формалізованого механізму, який забезпечуватиме систематичний аналіз міграційного законодавства Європейського Союзу у сфері протидії нелегальній міграції;
- формулювання в нормативно-правових актах України чітких завдань компетентним органам державної влади за стандартами європейської системи забезпечення міграційної безпеки з протидії нелегальній міграції;

- запровадження в практику протидії нелегальній міграції в Україні європейської інтегрованої системи аналізу ризиків та загроз;

- створення реєстру злочинів у сфері нелегальної міграції з метою аналізування та управлінського реагування; коригування, удосконалення вимог, стандартів, програм;

- створення Державної системи інтегрованого управління протидії нелегальній міграції;

- удосконалення механізму координації та взаємодії діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, спрямованих на реалізацію завдань у сфері протидії нелегальній міграції;

- створення ефективного механізму протидії нелегальній міграції, здатного урегульовувати міграційні процеси з урахуванням зміни суспільно-політичної, економічної та воєнної ситуації;

- впровадження науково-технічних досліджень у сфері управління міграційними процесами щодо протидії нелегальній міграції тощо.

Другим напрямом реалізації Національної стратегії є необхідність створення в Україні Національного центру протидії нелегальній міграції, визначення його повноважень, підпорядкування та важелів впливу. Головним завданням Національного центру має стати:

- ідентифікація ризиків та загроз у сфері управління міграцією з протидії нелегальній міграції;

- моніторинг суспільно-політичної та міграційної ситуації, що пов'язана з протидією нелегальній міграції та внесення пропозицій щодо її корегування;

- організація якісного візового режиму який є одним із заходів контролю, націлений на сприяння законній міграції та протидії нелегальній міграції, забезпечення державної безпеки та громадського порядку;

- синхронізація діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади України, що мають компетенцію у сфері управління міграцією з протидії нелегальній міграції;

- стратегічне планування заходів інтегрованого управління кордонами для попередження і протидії нелегальній міграції;

- імплементація міжнародних проектів і програм у сфері управління міграцією з протидії нелегальній міграції;

- співпраця з міжнародними та громадськими організаціями у сфері протидії нелегальній міграції тощо.

Третій напрям передбачає комплексні заходи у сфері управління міграцією щодо забезпечення державою гуманної та належної політики повернення. Для заохочення гуманного та добровільного повернення мігрантів з нерегульованим статусом повинні бути переглянуті юридичні, фінансові та процедурні аспекти процесу добровільного повернення, а саме:

- виділення бюджетних коштів для допомоги в добровільному поверненні (отримання державної допомоги в добровільному поверненні для деяких категорій мігрантів, як неповнолітні, інваліди, літні люди, вагітні жінки, особи, які зазнали будь-яких форм насильства і т.д.);

- визначення ефективних оперативних заходів для забезпечення стимулів і прерогативи добровільного повернення над примусовим поверненням для максимально можливої кількості мігрантів;

- розширена співпраця в галузі допомоги в добровільному поверненні з міжнародними та громадськими організаціями.

Для посилення потенціалу відповідальних органів державного управління у забезпеченні примусового повернення мігрантів з території України потрібно:

- забезпечити надання в достатньому обсязі послуг щодо матеріально-побутового забезпечення, медичної допомоги, психологічної допомоги, ефективного доступу до правової допомоги, послуг перекладу особам, які утриму-

ються в пунктах тимчасового перебування та місцях тимчасового утримання;

- переглянути порядок міжвідомчого співробітництва та координації між установами, відповідальними за контроль виконання процедури повернення;

- легалізувати тимчасове перебування мігрантів, звільнених з пунктів тимчасового перебування через неможливість їх видворення протягом певного терміну;

- законодавчо встановити заходи, альтернативні утриманню іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового розміщення, та правові умови для їх застосування, а також передбачити обов'язковий періодичний судовий перегляд доцільності утримання з відповідними гарантіями правового захисту;

- встановити більш конкретні критерії для прийняття управлінських рішень про заборону щодо подальшого в'їзду в Україну при примусовому поверненні та примусовому видворенні;

- вивчити можливості підтримки реінтеграції в країнах походження громадян третіх країн, що підлягають реадмісії з України, включаючи залучення європейських фондів;

- проводити постійну роботу щодо переговорного процесу і укладення угод про реадмісію з важливими країнами походження та транзиту мігрантів з нерегульованим статусом в Україні [2].

Наступним напрямом є посилення державного контролю за дотриманням міграційного законодавства в Україні. З огляду на зазначене необхідно:

- створити підсистему з питань нелегальної міграції, як частину Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами, для обробки даних щодо процедур, які застосовуються до мігрантів з нерегульованим статусом;

- удосконалити методологію виявлення нелегальної міграції всередині країни, аналіз ризиків та загроз (звітування відповідних державних органів та аналіз на регіональному і центральному рівні);

- запровадити чіткий механізм взаємодії, координації та співпраці між відповідними установами щодо контролю за дотриманням міграційного законодавства;

- забезпечити функціонування фінансового механізму на рівні держави для потреб системи державного управління міграційними процесами з виявлення нелегальних мігрантів всередині країни тощо.

Наголошуємо, що усі заходи імміграційного державного контролю повинні бути розроблені таким чином, щоб вони відповідали стандартам фундаментальних прав, а їх інтенсивність і види втручання мають бути пропорційними ризикам нелегальної міграції та можливим загрозами від виникаючих порушень.

Останнім напрямом передбачається забезпечення міжнародної співпраці та співпраці з міжнародними та громадськими організаціями з питань протидії нелегальній міграції шляхом приєднання України до міжнародних угод, що регулюють проблеми зовнішньої та внутрішньої міграції, а саме:

- практичного використання політичних рішень, міжурядових механізмів, розроблених Міжнародною конференцією з питань боротьби з неконтрольованою нелегальною міграцією та спрямованих на стримування напливу іммігрантів до Східної та Центральної Європи;

- реалізації спеціальних "Програм сприяння добровільному поверненню", що здійснюються Міжнародною організацією з міграції;

- використання набутих Будапештської групи, особливо щодо міжнародної криміналізації незаконного переправлення людей, виконання угод стосовно зворотного допуску, проблеми міжнародного обміну інформацією у сфері нелегальної міграції та незаконного переправлення людей, розробки проектів, спрямованих на сприяння країнам Цен-

тральної та Східної Європи, міжнародної співпраці стосовно повернення нелегальних мігрантів на Батьківщину;

- Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми за такими напрямками: формування складу Групи експертів із заходів щодо протидії торгівлі людьми, яка є основним інструментом моніторингу за виконанням сторонами положень Конвенції Ради Європи; проведення оціночної процедури (моніторингу) щодо виконання учасниками Конвенції її положень;

- міжнародних договорів Ради Європи у сфері протидії торгівлі людьми, зокрема у галузі боротьби з сексуальною експлуатацією і торгівлею неповнолітніми;

- міжнародної співпраці щодо протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми з Координатором проектів ОБСЄ в Україні та Представництвом Міжнародної організації з міграції в Україні;

- реалізації проектів громадських організацій в рамках адвокаційної ініціативи Всеукраїнської Коаліції громадських організацій з протидії торгівлі людьми;

- участі представників Міністерства внутрішніх справ України, Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України у засіданнях робочих підгруп ГУАМ з боротьби з торгівлею людьми та нелегальною міграцією з метою аналізів результатів протидії торгівлі людьми та нелегальній міграції в державах-членах ГУАМ;

- співпраці з європейськими безпековими агенціями, "Європол", "Євроюст", "Фронтекс", "Євродак", які наділені країнами ЄС повноваженнями з протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми;

- співпраці з Міжнародним жіночим правозахисним центром "Ла Страда — Україна".

## ВИСНОВОК

Підсумовуючи вищенаведене зазначимо, що прийняття проекту Національної стратегії та її подальша реалізація як комплексу базових положень державної міграційної політики з протидії нелегальній міграції в Україні дасть змогу визначити структурну схему цілей та заходів, спрямованих на подолання кризової ситуації у сфері протидії нелегальній міграції. Це дасть можливість забезпечити системний підхід у розробленні та реалізації окремих практичних заходів і комплексних цільових програм у сфері управління міграцією та протидії нелегальній міграції, а також гарантувати їх економічність, результативність та необхідний рівень державного контролю.

Оскільки жодна Національна стратегія не може гарантувати абсолютну безпеку, то очевидно, що потрібно намагатися досягти такого рівня ризику та загроз в міграційній сфері, який можна розглядати як прийнятний.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики є, на наш погляд, дослідження, що спрямовані на реалізацію основних напрямів державної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції.

## Література:

1. Нелегальна міграція: Реалії ЄС у галузі трудових відносин [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://rozum.info/publ/6-1-0-89>

2. Проект Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/images/files/nakazy/Strategia.pdf>

## References:

1. Illegal migration: the Realities of the EU in the field of labor relations, available at: <http://rozum.info/publ/6-1-0-89> (Accessed 4 February 2016).

2. The Draft Strategy of Ukraine's migration policy for the period 2025, available at: <http://dmsu.gov.ua/images/files/nakazy/Strategia.pdf> (Accessed 5 February 2016).

*Стаття надійшла до редакції 11.02.2016 р.*