

**Проект для обговорення**

**ЗЕЛЕНА КНИГА**

**Міграційна політика України  
у сфері контролю над нелегальною міграцією**

Проект “Вдосконалення механізмів реалізації міграційної політики  
України. Поширення досвіду країн ЄС щодо виконання  
угод про реадмісію”

**Квітень 2006 року**

**МІЖНАРОДНИЙ ЦЕНТР ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

вул. Пимоненка, 13а, Київ, Україна, 04050

Контактна особа: Ольга Шумило

Тел.: (044) 484-4400

Факс: (044) 484-4402

E-mail: [oshumylo@icps.kiev.ua](mailto:oshumylo@icps.kiev.ua)

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП: УГОДА ПРО РЕАДМІСІЮ З ЄС: БЛАГО ЧИ ЗАГРОЗА ДЛЯ УКРАЇНИ? .....</b>	<b>4</b>
<b>1. ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ НАД НЕЛЕГАЛЬНОЮ МІГРАЦІЄЮ .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1. Проблеми та виклики, пов'язані з підписанням Угоди про реадмісію з ЄС .....</b>	<b>5</b>
1.1.1. Прийняття .....	5
1.1.2. Ідентифікація .....	7
1.1.3. Утримання .....	8
1.1.4. Вислання .....	11
1.1.5. Надання статусу біженця та гуманітарного захисту .....	11
1.1.6. Права людини .....	13
<b>1.2. Причини проблем .....</b>	<b>13</b>
1.2.1. Відсутність єдиного координаційного органу виконавчої влади, який реалізовував би міграційну політику .....	13
1.2.2. Прогалини у правовій базі .....	14
1.2.3. Недостатній рівень охорони державного кордону .....	15
1.2.4. Недостатнє фінансування або його неефективне використання .....	16
1.2.5. Відсутність угод про реадмісію з країнами – постачальниками нелегальних мігрантів .....	17
<b>2. ЯКІ ДІЇ ПОТРІБНО ЗРОБИТИ ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КОНТРОЛЮ НАД НЕЛЕГАЛЬНОЮ МІГРАЦІЄЮ? .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1. Які кроки інституційної організації органів влади необхідно здійснити для підвищення ефективності міграційної політики? .....</b>	<b>18</b>
<b>2.2. Які законодавчі механізми не задіяно для підвищення ефективності міграційної політики України? .....</b>	<b>19</b>
2.2.1. Чи досі нагальним лишається законодавче врегулювання концептуальних основ міграційної політики? Що мав би визначати Закон України про основи державної міграційної політики? .....	19
2.2.2. Чи можлива в Україні міграційна амністія? Які наслідки такого кроку? ...	20
2.2.3. Чи можливе запровадження в Україні програм зворотної міграції? .....	20
2.2.4. Чи доцільне запровадження інституту гуманітарного захисту або притулку? .....	22
<b>2.3. Які механізми необхідно задіяти для підвищення ефективності охорони державного кордону для протидії нелегальній міграції? .....</b>	<b>23</b>

<b>2.4. Як залучити міжнародні кошти для фінансування виконання Україною зобов'язань у рамках Угоди про реадмісію?.....</b>	<b>24</b>
2.4.1. Міжнародна технічна допомога .....	24
2.4.2. Твінінг та інші можливості, що можуть бути надані в рамках інтеграції України до ЄС .....	25
<b>2.5. Як активізувати дипломатичні зусилля з підписання Угоди про реадмісію з Росією та Білоруссю?.....</b>	<b>25</b>

## **Вступ: Угода про реадмісію з ЄС: благо чи загроза для України?**

Поява спільного кордону між Україною та ЄС поряд з поступовою демократизацією суспільного життя перетворює Україну на одну з найпривабливіших країн для здійснення транзитної нелегальної міграції до країн ЄС громадянами країн СНД і Південно-Східної Азії. Україна витримує навантаження і на східних, і на західних кордонах. Зі сходу посилюється потік незаконних мігрантів через неповністю облаштовані кордони з Російською Федерацією та Білоруссю, а із Заходу повертаються особи, затримані в рамках двосторонніх угод про реадмісію з Польщею, Угорщиною та Словаччиною. З виконанням угоди з ЄС про реадмісію осіб за відсутності таких угод з країнами постачання та транзиту нелегальних мігрантів, особливо з Росією та Білоруссю, міграційне навантаження на Україну стрімко зростатиме.

На цей момент текст Угоди про реадмісію осіб погоджено сторонами і готується до підписання разом із пакетом документів про спрощення візового режиму. Ця угода може посилити позиції України в питаннях протидії нелегальній міграції. Практика її неухильного застосування може змусити кримінальні угруповання, що займаються переправленням нелегальних мігрантів, змінити основні маршрути руху повз Україну. Що більше, наслідки виконання угоди можуть стати стимулом для України в реформуванні сфери управління міграцією і мати позитивний довгостроковий ефект для міграційної політики України. Водночас на початку застосування угоди накопичення нелегалів усередині країни може стрімко зрости.

Ця Зелена книга має на меті розпочати дискусію із зацікавленими сторонами з формулювання міграційної політики України у сфері контролю над нелегальною міграцією. Учасникам семінару пропонується обговорити проблеми, що існують у міграційній політиці України, та їхні причини і виробити спільні погляди на розвиток міграційної політики, щоб запропонувати їх до розгляду уряду, Верховній Раді України та відповідальним інституціям Європейської Комісії.

# **1. Проблеми та виклики державного контролю над нелегальною міграцією**

## **1.1. Проблеми та виклики, пов'язані з підписанням Угоди про реадмісію з ЄС**

### **1.1.1. Прийняття**

Досі прийняття нелегальних мігрантів від західних сусідів (Польща, Угорщина, Словаччина) відбувається на підставі двосторонніх угод про прийняття і передачу осіб, які незаконно перетнули спільний державний кордон. Ці угоди передбачають прийняття осіб, яких безпосередньо затримано під час перетинання кордону та стосовно яких є беззаперечні докази вчинення такого правопорушення.

Такими доказами зазвичай є затримання мігранта в прикордонній смузі безпосередньо після перетинання державного кордону, коли на самій лінії кордону залишаються сліди від проходження людини або групи людей. У таких випадках спільні слідчі групи проводили спільне розслідування та на підставі його висновків здійснювали передачу осіб або в ній відмовляли.

Такий порядок передачі зумовив багато непорозумінь між українськими прикордонниками та їхніми колегами із суміжних західних країн упродовж 2001–2003 років. Так, під час затримання груп нелегалів не в безпосередній близькості від кордону, а на достатньо великій відстані від нього і через певний проміжок часу, коли прямі докази (сліди перетину) втрачалися внаслідок часових і кліматичних чинників, українські прикордонники відмовлялися приймати нелегалів навіть за умови, коли вони самі свідчили про те, що прибули з України. У деяких випадках сліди навмисне знищували, щоб не приймати групи нелегальних мігрантів.

Крім того, задля об'єктивності, і інша сторона намагалася фальсифікувати кількість осіб, які перетнули кордон, з України. Зокрема траплялися випадки, коли до груп осіб, яких передавали з Польщі або Словаччини, включали осіб, які нелегально перетнули інші ділянки кордону (наприклад, з Білорусі та Угорщини). Такі факти не сприяли встановленню довіри по обидва боки кордону.

Після суттєвого технічного переоснащення прикордонників на східних кордонах Польщі, Угорщини та Словаччини сучасними зразками спеціальної тепловізійної відеотехніки в них з'явилася можливість фіксувати більшість незаконних перетинань кордонів, які українська сторона сприймає як незаперечний доказ. Крім того, спільне патрулювання, започатковане на українсько-польському кордоні, підвищило рівень взаємної довіри до дій представників прикордонних служб.

За виконання Угоди про реадмісію з ЄС, крім зазначених умов передачі осіб, виникають інші умови прийому–передавання. Одне з провідних завдань Угоди з ЄС – становлення процедури швидкої та ефективної ідентифікації і безпечного й упорядкованого повернення осіб, які не відповідають вимогам в'їзду та перебування на території України чи країн – членів ЄС, а також впорядкування транзиту таких осіб у дусі співпраці.

Угода про реадмісію з ЄС поширюється на громадян країн – сторін Угоди, громадян третіх країн і осіб без громадянства. Сторони зобов'язалися приймати власних громадян на запит тієї сторони Угоди, на територію якої вони в'їхали або перебувають незаконно. Сторона, до якої скеровано запит про реадмісію, зобов'язується без затримок надати необхідні документи на проїзд осіб, стосовно яких погоджено реадмісію, або продовжити термін дії проїзного документа у випадку неможливості виконання реадмісії у встановлені строки.

Ці зобов'язання поширюються на громадян третіх країн та осіб без громадянства, якщо доведено, що вони прибули на територію однієї сторони безпосередньо з території іншої сторони, або мали діючу реєстрацію на території іншої сторони, або мали діючу візу іншої сторони та прибули на територію однієї сторони з території іншої.

Якщо жодного юридичного документа, що підтверджує згоду запитуваної держави на перебування іноземця на власній території, немає, то встановлюється зовсім інша доказова база для підтвердження нелегального перебування іноземця на територіях сторін. Наприклад, доказом того, що іноземець прибув з території запитуваної сторони, можуть бути:

- Офіційна заява, зроблена, зокрема, співробітниками прикордонного органу та свідками, які можуть засвідчити факт перетинання особою кордону.
- Документи, свідоцтва та різного роду рахунки (наприклад, рахунки за проживання в готелі, відвідування та послуги доктора/стоматолога, картки для входу в громадські/приватні організації, договори про оренду автомобіля, квитанції кредитної картки та ін.), які чітко вказують на факт перебування зазначеної особи на території країни, до якої здійснюється запит.
- Пасажирські квитки прямування авіа-, залізничним, авто- або морським транспортом з фіксованим прізвиськом, які показують факт присутності та маршрут зазначеної особи з території країни, до якої здійснюється запит на територію країни, яка здійснює запит.
- Інформація, яка вказує, що зазначена особа використала послуги кур'єрської або туристичної агенції.
- Офіційна заява зазначеної особи в судових та адміністративних справах.

Угода встановлює порядок процедури реадмісії, зокрема подання заяви на реадмісію: будь-яке переміщення особи має здійснюватися на основі подання заяви про реадмісію до компетентних органів сторони Угоди, окрім випадків наявності в особи діючих документів на проїзд, і візи чи реєстрації іншої сторони в осіб без громадянства та громадян третіх країн. Якщо нелегального мігранта виявлено впродовж 48 годин після незаконного перетину кордону, застосовується прискорена процедура реадмісії, визначена Угодою.

Угода встановлює часові обмеження на подання заяви про реадмісію, зокрема 18 місяців після незаконного перетину кордонів громадянами третіх країн та осіб без громадянства, та року після виявлення, що умови перебування таких осіб не

відповідають чинним умовам перебування на території сторони Угоди. Причому відповідь сторони, до якої направлено заяву, має надійти впродовж 30 діб після дати отримання заяви, а в разі подання заяви за прискореною процедурою – упродовж 2 діб. Якщо відповіді немає, передача вважається погодженою та виконується згідно з Угодою. Відмова в реадмісії має бути обґрунтована, а в разі надання згоди реадмісія виконується відповідно до Угоди.

Компетентні органи Сторін мають заздалегідь письмово узгодити дату та місце передачі, можливості ескортування та іншу необхідну інформацію. Заохочується використання будь-яких наявних видів транспорту. Усі транспортні витрати, пов'язані з реадмісією і транзитом до кордону держави призначення, несе сторона, що подає заяву на реадмісію.

Сторони зобов'язуються надавати взаємну допомогу з імплементації та інтерпретації цієї Угоди. Для цього створюється спільний комітет з реадмісії, що матиме такі завдання та повноваження: відповідно до положень угоди здійснювати моніторинг імплементації Угоди та здійснювати регулярний обмін інформацією; готувати пропозиції щодо змін і доповнень до угоди; вирішувати інші процедурні питання. Рішення Комітету обов'язкові для виконання сторонами. Членами Комітету стають представники України та ЄС в особі Європейської Комісії за підтримки експертів ЄС.

Доказова база, що передбачається в Угоді, достатньо надійно захищає сторони від помилкової реадмісії за винятком пункту, що передбачає свідчення свідків, які можуть підтвердити факт перебування в одній зі сторін і факт перетинання кордону. Враховуючи те, що більшість нелегальних мігрантів, які прямують до ЄС із країн Південно-Східної Азії, не обтяжені знанням географії та здебільшого перетинають кордони між країнами СНД (Росія–Україна, Росія–Білорусь) у закритих автомобілях і не можуть достовірно вказати маршрут їхнього пересування, можливі помилкові реадмісії осіб, які прибудуть до ЄС через інші кордони. Хоча Угода й передбачає зворотне повернення через помилкову реадмісію, сама процедура такого повернення достатньо обтяжена надмірною бюрократичною процедурою. Крім того, зважаючи на численні пропозиції правозахисних організацій, можливо, необхідно додати у запит на реадмісію графу, яка б визначала, чи зверталася особа, яка підлягає реадмісії, зі зверненням щодо отримання статусу біженця або за притулком та які з огляду на це прийнято рішення компетентними органами країн ЄС.

Чи забезпечує доказова база, передбачена в Угоді, об'єктивний порядок здійснення реадмісії?

Чи передбачено в тексті угоди механізми захисту біженців і шукачів притулку?

### **1.1.2. Ідентифікація**

Щороку в Україні органи МВС і Держприкордонслужби затримують до 30 тисяч нелегальних мігрантів. Більшість нелегалів, які потрапляють на територію України, знищують власні документи або залишають їх переправникам, що унеможлиблює їхню моментальну ідентифікацію під час затримання. Посольства країн

походження та місцеві етнічні діаспори не завжди зацікавлені в їхній ідентифікації та поверненні на батьківщину. У зв'язку з цим ідентифікація осіб, які перебувають в Україні нелегально, та процедура примусового вислання з країни може бути досить тривалою у часі.

Нааявні в Україні бази даних осіб, висланих з території України за вчинення злочинів та адміністративні правопорушення, та осіб, яким надано право на проживання, а також іноземців, які на законних підставах в'їхали в Україну, не дають змоги встановити особу нелегального мігранта, який вперше потрапив в Україну.

Особливим викликом є проведення ефективних інтерв'ю для визначення особи затриманих іноземців. Через брак перекладачів з певних непоширених мов існують проблеми з невідкладною ідентифікацією іноземців. Проблемою лишається підготовка фахівців – перекладачів для міграційної служби.

Під час встановлення особистості, документування і вислання нелегальних мігрантів із країн – учасниць СНД правоохоронні органи України не мають особливих труднощів, оскільки історично налагоджено ефективну взаємодію з компетентними органами цих країн. Ідентифікація особи нелегальних мігрантів з-поза країн СНД, які власне утримуються в ММТ “Павшине”, досить проблематична. Вони походять здебільшого з Індії, В'єтнаму, Китаю, Пакистану, Палестини, Шрі-Ланки, Ліберії, Сомалі, Афганістану, Іраку і намагаються мігрувати у держави Західної Європи. Їхня ідентифікація триває занадто довго, іноді більше п'яти місяців. Якщо впродовж шести місяців їх не вдається ідентифікувати, їх відпускають, надаючи їм довідку. Однак невдовзі вони знову потрапляють до Павшиного, затримані під час спроби нелегально перейти кордон. Трапляються випадки, коли такі втікачі потрапляють до Павшиного до п'яти разів.

Для ідентифікації та документування затриманих територіальними органами та підрозділами служби громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України звертаються до іноземних дипломатичних представництв і земляцтв. Однак якщо дипломатичні представництва держав походження нелегальних мігрантів не розміщені на території України, як, наприклад, у разі Шрі-Ланки або Бангладеш, шансів ідентифікації осіб практично немає. Крім того, дипломатичні представники багатьох країн, як, наприклад, В'єтнаму, Китаю, неохоче приїжджають до Павшиного для допомоги в ідентифікації та документуванні осіб.

Які є причини низької результативності процедури ідентифікації?

### **1.1.3. Утримання**

Згідно із Законом України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, іноземці та особи без громадянства, затримані за незаконне перебування на території України, щодо яких прийнято рішення про примусове вислання з території України, розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, з регламентованим внутрішнім розпорядком на період, необхідний для підготовки їх вислання за межі України у примусовому порядку, але не більш як шість місяців.



Проте дотепер в Україні офіційно немає центрів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства. Згадка про необхідність створення таких пунктів міститься і в Державній програмі боротьби з незаконною міграцією на 2001–2004 роки, затвердженій Указом Президента України від 18 січня 2001 року (№ 22/2001). Відповідно до цього Указу, Кабінет Міністрів України розробив “Типове положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні” (затверджено Постановою від 17 липня 2003 р. № 1110). Проте через невирішеність питання зосередження основного комплексу міграційних питань в одному органі виконавчої влади та неузгодженість позицій МВС і Державного комітету у справах національностей і міграції щодо відомчої належності таких пунктів їхнє створення досі відкладається.

Що більше, у нормативних актах існують курйозні колізії з цього приводу. Так, Постанова уряду “Про затвердження “Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні” передбачає, що *пункт перебування утворюється, реорганізується та ліквідується за рішенням МВС, погодженим з Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міською державною адміністрацією, якщо будівлі і споруди пункту не належать до сфери управління МВС (п. 2 зі змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ № 6(6-2004-п) від 14.01.2004)*. Пізнішою Постановою уряду “Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету для створення і утримання пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, і інформаційної системи обліку та аналізу міграційних потоків” (від 24.09.2005 № 947) *кошти на створення та функціонування таких пунктів передбачається виділити іншому органу виконавчої влади, а саме Держкомнацміграції*. Водночас Закон України “Про Державний бюджет України на 2006 рік” закладає кошти на створення та функціонування пунктів утримання іноземців *в бюджет МВС*. Таким чином, незважаючи на те, що створення центрів утримання іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України, передбачено національним законодавством України, через зазначені правові неузгодженості центрів утримання іноземців, що функціонують на легітимних підставах, в Україні нині немає.

На практиці іноземці та особи без громадянства цієї категорії утримуються в єдиному нині центрі в Павшиному Закарпатської області, за який відповідає Державна прикордонна служба України. Крім того, ця категорія іноземців утримується в пунктах тимчасового тримання органів охорони державного кордону та приймальниках-розподільниках МВС.

Місце тимчасового тримання Павшине виникло на місці військового містечка 2001 року, коли на території Закарпатської області був найбільший приплив затриманих нелегальних мігрантів і адміністрації прикордонної служби у Закарпатті не вистачало приміщень для більш-менш гідного утримання затриманих. Рішенням Закарпатської обласної ради територія військового містечка була передана Мукачівському прикордонному загону на правах оперативного управління “для облаштування на його базі пункту тимчасового утримання іноземців, які незаконно перебувають на території області”. Балансоутримувачем цього майна залишилася

Мукачівська райдержадміністрація, яка і повинна була створити необхідні умови для утримання іноземців і сплачувати всі розрахунки за енергопостачання та комунальні послуги (п. 2, Розпорядження голови Закарпатської ОДА від 05.07.2002 № 290).

Після появи указів Президента та Кабінету Міністрів України щодо надання координаційної ролі у протидії незаконній міграції Міністерству внутрішніх справ України та створення пунктів тимчасового перебування іноземців на базі МВС у січні 2006 року цей майновий комплекс передано в оперативне управління з правами балансоутримувача управлінню МВС у Закарпатській області. Жодних кроків МВС для прийому цього пункту не зроблено. Тому дотепер Павшине утримується прикордонниками. Не маючи практично жодних запланованих бюджетом матеріально-фінансових ресурсів на Павшине, упродовж п'яти років Державна прикордонна служба утримує цей пункт за рахунок благодійних внесків неурядових і міжнародних організацій.

Умови утримання у місцях тимчасового тримання не відповідають європейським та українським вимогам і стандартам. У багатьох таких місцях велика скупченість затриманих, а соціальні гарантії не відповідають мінімальним вимогам. За відсутності механізмів бюджетного фінансування держава не в змозі гарантувати затриманим належний одяг, харчування та медичну допомогу.

В українські плани з розбудови центрів тимчасового тримання іноземців входить побудова й облаштування двох центрів на 500 осіб кожний, у Волинській і Чернігівській областях, за кошти, надані Європейською Комісією. Якщо вибір на користь розміщення у Чернігівській області можна розумно пояснити (Сумська та Чернігівська області найбільш небезпечні з погляду потрапляння незаконних мігрантів в Україну через ділянку українсько-російського кордону), то розміщення другого пункту у Волинській області не піддається розумному обґрунтуванню. Основний рух нелегальних мігрантів спрямований у Закарпаття та Прикарпаття (Закарпатська та Львівська області), де найбільш складна гірська ділянка кордону з ЄС і де їх найбільше затримують. Логічно було б створювати такі центри саме в цих областях або найбільш наближених до них (наприклад, у Тернопільській), що скоротило б час і витрати на їх транспортування.

Українська практика застосування затримання іноземців для вислання на термін 6 місяців виявила негативні сторони. Через відсутність ефективних методів ідентифікації і неможливість продовження терміну тримання іноземці, особи яких не вдалося встановити, отримують довідку, яка ідентифікує їх за заявленими ними паспортними даними, і їх звільняють з місць тримання. Опинившись на свободі, іноземці прагнуть здійснити повторну спробу емігрувати до країн ЄС і потрапляють в поле зору кримінальних угруповань, які організують незаконне перетинання державного кордону. Як результат деяких іноземців китайського та індійського походження по кілька разів затримували органи прикордонної служби за спроби нелегального перетину кордону і після закінчення терміну тримання звільняли з пункту тимчасового тримання.

Які є основні проблеми утримання нелегальних мігрантів в Україні? У чому причини цих проблем?

Де існують передумови для створення пунктів тимчасового перебування? На яку кількість осіб вони мають бути розраховані?

Чи варто збільшити терміни тримання іноземців у місцях тримання до року, що збільшить вірогідність встановлення особи іноземця та його вислання за умовами, передбаченими в Законі?

#### **1.1.4. Вислання**

Адміністративне вислання іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів за спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, здійснюють органи охорони державного кордону, а в інших випадках – органи внутрішніх справ відповідно до низки нормативно-правових актів. Контроль за правильним і своєчасним виконанням рішення про вислання здійснює орган, який його прийняв.

Кількість нелегальних мігрантів, висланих у примусовому порядку, збільшується. Якщо у 2001–2003 роках їхня кількість становила від 1300 до 1600, то 2005 року в примусовому порядку вислано понад 1800 осіб. Примусове вислання нелегальних мігрантів здійснюється здебільшого за рахунок державного бюджету. У 2002–2005 роках на зазначені заходи виділялося по 3 млн. гривень, що не відповідає мінімальним потребам в умовах зростання кількості примусово висланих. Це своєю чергою призводить до накопичення нелегальних мігрантів в Україні.

Через тривалий період створення пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, не забезпечується утримання нелегальних мігрантів, що негативно впливає на можливість здійснення правоохоронними органами заходів, пов'язаних з примусовим висланням нелегальних мігрантів, у зв'язку з чим у примусовому порядку висилають лише 10–15 відсотків цих осіб.

Чи забезпечує процедура вислання дотримання необхідних стандартів забезпечення прав людини?

Які механізми залучення додаткових коштів необхідно задіяти для забезпечення стабільного фінансування процедури вислання?

#### **1.1.5. Надання статусу біженця та гуманітарного захисту**

##### **1.1.5.1. Надання статусу біженця**

Приєднавшись у січні 2002 року до Женевської конвенції із захисту біженців, Україна взяла на себе зобов'язання передусім щодо допуску шукачів притулку до процедури визначення статусу біженця, прийняття, розміщенню й адаптації визнаних біженців.

На прикладі Закарпатської області очевидно, що кількість осіб, які отримують статус біженця в Україні, мізерна. Так, згідно з даними Держкомнацміграції, в Закарпатській області 2005 року жодній особі не надано статусу біженця, а кількість осіб, щодо яких прийнято рішення про оформлення документів для

вирішення питання про надання статусу біженця, від кількості осіб, які подали заяви, дуже незначною (3,1% – 25 осіб з 797, які подали заяву).

Більшість нелегальних мігрантів подають заяви на отримання статусу біженця, щоб легалізувати своє перебування в Україні, а після отримання такого статусу намагаються і далі законним або незаконним способом дістатися до країн Західної Європи, після чого позбутися українських документів, що надають статус біженця, й отримати відповідний статус у країнах ЄС.

Через відсутність в Україні спільної з ЄС бази даних осіб, які намагалися або отримали статус біженця, ці спроби можна реалізувати. У країнах ЄС, які є членами Дублінської угоди, існує спільна система баз даних EURODAC, в якій зберігаються всі відбитки пальців осіб, які зверталися за наданням статусу біженця. Таким чином, будь-яка уповноважена особа в країнах ЄС може за 15 хвилин після отримання відбитків пальців апліканта в онлайн-режимі отримати всі відомості, чи зверталася ця особа з такою заявою раніше і яке було рішення в будь-якій іншій країні ЄС.

З 2002 року в Україні розробляється (але ще не запроваджена в повному обсязі) міжвідомча система баз даних “Аркан”. До цієї системи, щодо баз даних іноземців, включені МВС, МЗС, Держприкордонслужба, СБУ, Держкомнацміграції. Під час запровадження цієї системи в повному обсязі ідентифікація іноземців, яких не раз затримували або які зверталися за наданням статусу біженця, буде суттєво полегшена.

Закон України “Про біженців” містить положення про позбавлення визнаних біженців їхнього статусу без судової процедури (стаття 15), що розглядається УВКБ ООН як серйозна хиба.

Чи ефективною є процедура надання статусу біженця в Україні? Які є вади у процедурі надання статусу біженця в Україні?

### **1.1.5.2. Гуманітарний захист і притулок**

Відсутність інституту гуманітарного захисту втікачів або притулку в Україні, які можна порівняти з толерантним статусом Польщі, не дає змоги легалізувати в Україні більшість іноземців, вислання яких неможливе з різних причин, таких як неможливість ідентифікації та побоювання, що іноземців у країнах своєї громадянської належності або проживання піддаватимуть нелюдському поводженню або тортурам. Україна може надавати іноземцям та особам без громадянства лише статус біженця на основі Конвенції про біженців 1951 року.

Водночас надання статусу конвенційного біженця може бути підставою для врегулювання правового статусу для дуже обмеженого кола осіб. З тих людей, які складають заяви, лише 4% отримує статус біженця. У результаті немає можливості легалізувати мігрантів і шукачів притулку, які потрапляють в Україну, що робить їх непідконтрольними державі та сприяє зростанню криміногенності у цій сфері.

Чи є необхідність запровадження інституту гуманітарного захисту та політичного притулку в Україні? Які можливі наслідки запровадження такого інституту?

### **1.1.6. Права людини**

Проти підписання угод про реадмісію виступають певні правозахисні організації. На їхню думку, такі угоди взагалі не можна укласти, оскільки тоді буде порушено права шукачів притулку. Представники німецького відділення правозахисної організації PRO ASYL, що займається проблемами втікачів, вважають, що в укладенні угоди про реадмісію з Росією взагалі немає жодного сенсу, тому що у Росії триває чеченський конфлікт, і саме чеченські втікачі є однією з найбільших груп шукачів притулку, що прямують до країн Європейського Союзу. Відправити таких втікачів додому означає порушити Женевську конвенцію ООН.

Згідно з Дублінською конвенцією 1990 року, до якої приступили усі члени ЄС, крім Данії, Норвегії та Ісландії, розглядати документи про надання статусу біженця має та країна угоди, через кордон якої людина потрапила до ЄС. На практиці це означає, що за нелегального мігранта, який прибув, наприклад, до Франції через Німеччину і Польщу, несе відповідальність Польща, і саме ця країна зобов'язана розглядати його прохання про надання політичного притулку. Існує думка, що до цієї Конвенції ЄС хотів би в майбутньому залучити й Україну, тому що тоді на основі цієї угоди про реадмісію країнам на кордоні ЄС стане ще простіше легально висилати нелегальних мігрантів до України, мотивуючи це тим, що Україна є "безпечною третьою країною".

У своєму звіті за 2005 рік правозахисна організація Human Rights Watch пропонує включити в угоду про реадмісію з ЄС гарантію того, що особи не будуть передаватися в Україну з порушенням їхнім базових прав людини або їхнього права шукати притулку в ЄС. Така угода має передбачити необхідні ресурси і часові рамки для зміни українського законодавства з міграції та притулку і модернізації умов прийняття та утримання нелегальних мігрантів. Така угода не має набрати чинності доти, доки Україна не виконає своїх міжнародних та європейських зобов'язань з прав людини<sup>1</sup>.

Які є основні проблеми з дотриманням прав людини нелегальним мігрантів та пошукачів притулку? Які є причини цих проблем?

## **1.2. Причини проблем**

### **1.2.1. Відсутність єдиного координаційного органу виконавчої влади, який реалізовував би міграційну політику**

В Україні питаннями міграційного контролю займаються три самостійних відомства: Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб у складі Міністерства внутрішніх справ, Державна прикордонна служба та Державний комітет у справах національностей і міграції.

Управління законною міграцією в Україні здійснює Державний комітет у справах національностей і міграції. Цей орган центральної виконавчої влади у тісному контакті з іншими органами виконавчої влади виконує функції щодо регулювання

---

<sup>1</sup> Human Rights Watch Vol. 17 No.8 (D).

процесів законної міграції, а саме: розробляє політику у сфері імміграції та біженців, розглядає справи щодо надання статусу біженців, шукачів притулку, забезпечує перебування таких осіб у пунктах тимчасового розміщення біженців, підтримує добровільне повернення таких осіб до країн їхнього проживання, а також розробляє програми інтеграції і реінтеграції біженців в українське суспільство.

Крім того, співпраця Держкомнацміграції з Міністерством праці і соціальної політики, Міністерством внутрішніх справ, Міністерством охорони здоров'я, Міністерством закордонних справ і Державною прикордонною службою дає змогу вирішувати питання, пов'язані з проблемами біженців і легальних іммігрантів. У сфері протидії незаконній міграції координаційна роль належить Міністерству внутрішніх справ України в тісній взаємодії з Державною прикордонною службою України.

Питання координації міграційної політики не раз передавали з одного органу до іншого. Державний комітет у справах національностей і міграції за п'ятнадцять років витримав сім ліквідацій і реорганізацій, але й дотепер не створено єдиного органу, який би відповідав за реалізацію міграційної політики. Основною причиною є протидія прийняттю принципового рішення про створення єдиної міграційної служби відповідними високопосадовцями, які прагнуть зберегти власні посади у різних центральних органах виконавчої влади.

Відсутність єдиної міграційної служби не дає змоги вирішити такі проблеми контролю над нелегальною міграцією, як скоординований міжвідомчий контроль за в'їздом, перебуванням іноземців та осіб без громадянства в Україні та їх своєчасним виїздом за межі території держави, налагодження належного механізму обміну інформацією між МЗС, МВС та Адміністрацією Держприкордонслужби про осіб, яким видано візи на в'їзд в Україну, які в установленому порядку прибули і зареєструвалися в пунктах пропуску через державний кордон України, а також про осіб, яким заборонено в'їзд в Україну. Не сприяє ефективності міграційного контролю розмежування між Держприкордонслужбою України та МВС України відповідальності за вислання за межі держави нелегальних мігрантів, які незаконно потрапили в державу (компетенція Держприкордонслужби) і тих, які законно потрапили в державу, але після закінчення встановленого терміну перебування ухилилися від виїзду та перейшли на нелегальне становище (компетенція МВС).

### **1.2.2. Прогалини у правовій базі**

Правову базу для міграційної політики України становлять: Закон України “Про імміграцію” (2001), Закон України “Про біженців” (2001), Закон України “Про громадянство України” (2001) та Закон України “Про правовий статус іноземців” і ратифікація Конвенції “Про статус біженців” 1951 року та Протоколу 1967 року (2002), Закон України “Про Державну прикордонну службу України”(2003) та “Про внесення змін в деякі законодавчі акти в зв'язку з прийняттям Закону “Про державну прикордонну службу України” (2003), які набрали чинності з 1 серпня

2003 року. Механізмами реалізації цих законів стали численні постанови уряду, що регулювали окремі питання.

Україна має ліберальне міграційне законодавство, зокрема закони “Про біженців”, “Про громадянство України”. Ліберальними є норми, що встановлюють відповідальність за незаконну спробу перетину державного кордону та незаконне перебування в Україні. На відміну від сусідньої Польщі за ці правопорушення іноземці несуть адміністративну відповідальність на однакових засадах з громадянами України і не розглядаються як кримінальні злочинці, що відповідно позначається на нормах поводження з ними та їхнього утримання. Міжнародна організація з міграції оцінила українське законодавство як одне з найрозвиненіших на теренах СНД<sup>2</sup>.

Водночас в Україні досі немає нормативного документа, який би закладав основи міграційної політики України, визначав її цілі і завдання, механізми та інструменти реалізації, основи для фінансового забезпечення. Упродовж десятиліття незалежності міграційна політика йшла за подіями, реагувала на них, а не була результатом детального вивчення ситуації та пошуків оптимальних методів досягнення цілей<sup>3</sup>. Україна не виробила Концепції своєї міграційної політики, яка могла б бути комплексним механізмом вирішення міграційних проблем. Внаслідок відсутності консенсусу у розумінні суті міграційної політики не вдалося також спроба впровадити концептуальну частину до Державної міграційної програми, яка розроблялася з 1998 року: у процесі узгодження ця частина була повністю вихолощена і сам документ навіть у дуже скороченому вигляді досі не прийнято.

### 1.2.3. Недостатній рівень охорони державного кордону

Аналіз статистичних даних МВС і Держприкордонслужби територіальних затримань груп нелегальних мігрантів свідчить, що більшість їх затримують всередині країни або на західних кордонах під час спроб нелегально перетнути кордон України з країнами ЄС. Водночас, за даними МВС та Державної прикордонної служби, більшість нелегалів потрапляють в Україну через кордон з Росією та Білоруссю, що дає підстави припустити недостатню ефективність охорони державного кордону на його північній і східній ділянці.

Один з основних каналів переправлення нелегальних мігрантів до країн – членів Європейського Союзу – легальний в'їзд до Росії та нелегальний транзит їх через Україну. Переправлення незаконних мігрантів через кордон найактивніше здійснюється:

в Україну:	– на російсько-українському	– 15%
	– на білорусько-українському	– 1%
	– на молдовсько-українському	– 1%

<sup>2</sup> Регулирование миграции в странах СНГ: законотворчество и трансграничное сотрудничество // Открытый форум МОМ, 2002, спецвып. № 3, с. 1.

<sup>3</sup> О. Малиновська. Основні засади міграційної політики України та майбутні сценарії розвитку/ Міграція і ринки праці Польщі і України, Warsaw 2003, с. 83.

з України: – на українсько-словацькому – 67%  
– на українсько-польському та на українсько-угорському – 16%

ділянках державного кордону.

Для зниження міграційного тиску на західні кордони України і відповідно східні кордони ЄС необхідно забезпечити ефективний і надійний захист східного кордону України з Росією та Білоруссю. Наразі щільність охорони кордону (кількість підрозділів на ділянку кордону) становить у середньому 1 підрозділ на 30–35 км кордону, що не відповідає європейським стандартам (1 підрозділ на 20 км). До цього додається низьке забезпечення прикордонників сучасною технікою контролю за незаконним переміщенням через кордон. В умовах відсутності інженерних споруд прикордонників необхідно забезпечити новітніми зразками тепловізійної, радіолокаційної та іншої техніки, яка здійснює контроль за переміщенням осіб і транспортних засобів.

Крім того, прикордонні райони є депресивними з погляду розвитку економіки, в яких досить великий відсоток безробіття. Тому чимало місцевих жителів, не маючи можливостей знайти постійну роботу, потрапляють під вплив злочинних угруповань і стають співучасниками злочинів як провідники нелегальних мігрантів. Існує необхідність розробити законодавчі механізми залучення та ефективного заохочення жителів прикордонних районів до співпраці з правоохоронними органами у протидії нелегальній міграції.

#### **1.2.4. Недостатнє фінансування або його неефективне використання**

Примусове вислання нелегальних мігрантів здійснюється не в повному обсязі через недостатнє фінансування відповідної діяльності з державного бюджету. На своєчасне вислання нелегальних мігрантів впливає і те, що дотепер не розроблено дійового механізму залучення для цього коштів передусім держав – членів Європейського Союзу, до яких прямують нелегальні мігранти, а також міжнародних організацій, що діють у сфері регулювання міграційних процесів.

В умовах бюджетного недофінансування охорони кордону інструменти технічної допомоги в рамках програми TACIS практично себе вичерпали. Тому необхідно ініціювати та розробити нові інструменти залучення технічної допомоги ЄС для охорони державного кордону та впровадження нових програм навчання типу Twinning, що стає одним із пріоритетних завдань уряду.

Бюджетне фінансування Державної прикордонної служби на 2006 рік передбачено на рівні 924 млн. грн., що становить 60% загальної потреби в умовах зростання вимог до надійності охорони державного кордону. Міжнародна технічна допомога щороку в рамках програм TACIS, ПРООН, Зменшення загрози (США), МОМ не перевищує разом 5 млн. дол. США. На розвиток східного кордону Польщі, крім винятково польського бюджету, ЄС за останні п'ять років вклав до 60 млрд. євро. Більшість з цих коштів спрямовано на розвиток інфраструктури кордону та технічне переоснащення прикордонних підрозділів.



Бюджетне фінансування утримання та вислання нелегалів в Україні здійснюється за залишковим принципом, що не дає змоги забезпечити в повному обсязі необхідні заходи з ефективної протидії нелегальній міграції.

### **Проекти, що фінансуються Європейською Комісією**

#### **Розподіл бюджету для України (у млн. євро)**

Сфера	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Всього
Управління кордонами	2,7	11,5	14	3	8,04	16,6	55,84
Притулок і міграція	0,18		2,5	5,4	0,5		8,58
Торгівля людьми			1,9				1,9
Програма боротьби з торгівлею наркотиками		2,2	2,5	1,5			6,2
Разом							72,52

#### **1.2.5. Відсутність угод про реадмісію з країнами – постачальниками нелегальних мігрантів**

Не врегульовано питання повернення нелегальних мігрантів не безпосередньо до держав їхнього походження, а до суміжних держав, з яких вони зазвичай незаконно проникають на територію України, передусім Російської Федерації та Республіки Білорусь. Це зумовлено відсутністю міжнародних договорів про реадмісію:

між Україною та державами, через які здійснюється транзит нелегальних мігрантів, – Російською Федерацією і Республікою Білорусь, що не дає змоги в найкоротші терміни і з мінімальними затратами повернути нелегальних мігрантів до цих держав;

між Україною та державами походження нелегальних мігрантів, зокрема Китаєм, Індією, В'єтнамом, Бангладеш, Пакистаном, внаслідок чого не розроблено механізм взаємодії правоохоронних органів України з посольствами цих держав з питань встановлення особи нелегальних мігрантів з цих держав, вишукування коштів на їх повернення та ін.

Які є головні проблеми та виклики міграційної політики України у сфері протидії нелегальній міграції, пов'язані з підписанням Угоди про реадмісію? Які є причини цих проблем?

## 2. Які дії потрібно зробити для підвищення ефективності контролю над нелегальною міграцією?

### 2.1. Які кроки інституційної організації органів влади необхідно здійснити для підвищення ефективності міграційної політики?

Про необхідність створення міграційною служби, в якій були б зосереджені основні питання міграційної політики, йдеться від початку переговорного процесу між Україною та ЄС у рамках Угоди про Партнерство і Співробітництво у розділі “Юстиція та внутрішні справи”. У Цільовому плані Україна–НАТО на 2006 рік Україна зобов’язалася прийняти закон про створення єдиної міграційної служби.

Міжнародний досвід вказує на можливість поліваріантних рішень у створенні такої служби. Так, наприклад, у США Міграційна служба у складі Міністерства внутрішньої безпеки дає право та контролює в’їзд і виїзд іноземних громадян з території Сполучених Штатів, виконання ними правил перебування та працевлаштування на території країни, є правоохоронним органом з правами арешту та депортації іноземців, проведення оперативно-розшукових заходів і досудового слідства. Виконуючи правоохоронну функцію, Міграційна служба має право також розглядати питання громадянства та приймати рішення щодо надання статусу біженця та притулку на території США, тобто здійснювати гуманітарний захист іноземців.

У більшості країн Європи міграційні служби хоча і входять організаційно до складу МВС, однак не наділені правоохоронними функціями. В їхньому віданні залишаються повноваження щодо надання права на притулок та отримання громадянства, а також реалізація програм підтримки інтеграції іноземців у суспільстві.

Держкомнацміграції України за обсягом своїх повноважень не може реалізувати міграційну політику країни на рівні необхідного мінімуму. До його компетентності належить тільки робота з національними меншинами, яка була актуальна на початку 1990-х років, під час репатріації кримських татар і ухвалення рішення та забезпечення процедури надання статусу біженця в Україні, за відсутності інших інститутів гуманітарного захисту.

Існувало кілька пропозицій щодо створення такої служби та її місця в системі органів влади в Україні. Пропонувалося весь міграційний правоохоронний блок, а саме питання протидії нелегальній міграції на кордонах і всередині країни (компетенція МВС) *передати у відання Прикордонної служби, створивши Службу міграційного контролю та прикордонної охорони*, а питання вирішення справ про надання статусу біженця та роботи з національними меншинами залишити у віданні Держкомнацміграції (проект закону народного депутата Ю.Кармазіна, 1998 рік).

Інший проект закону, підготовлений Держкомнацміграції, навпаки, передбачав створення *Міграційної служби на базі Держкомнацміграції* через відділення від

прикордонників контролю за переміщенням осіб і транспортних засобів у пунктах пропуску через кордон, від МВС – контролю за правилами перебування іноземців на території країни, від МЗС – повноваження на ухвалення рішення щодо надання права іноземцям на в'їзд на територію країни, від Міністерства праці – контролю за в'їздом для працевлаштування. Окрім цього, проект передбачав надання права на здійснення правоохоронних функцій Міграційній службі, залишаючи весь гуманітарний блок щодо надання статусу біженця (проект закону “Про державну Міграційну службу України”, 2003 рік).

Можливе вирішення питання єдиного координаційного органу через створення *Міграційної служби у складі МВС*. Функціонально служба виконує такі завдання: розгляд питань щодо громадянства України; прийняття заяв і проведення процедур стосовно іноземців та осіб без громадянства для отримання статусу біженця в Україні; розташування й утримання осіб, які перебувають у процедурі отримання статусу біженця; розшук і вислання осіб, які перебувають на території країни нелегально або втратили право на законне перебування; утримання, фільтрація та ідентифікація осіб, затриманих за незаконний в'їзд або перебування на території України. Служба формується за рахунок фахівців Держкомнацміграції (який ліквідується, а завдання щодо співпраці з національними меншинами та корінними народами передаються до Мінкультури) та Державного департаменту паспортної, імміграційної та реєстраційної роботи МВС (функції реєстрації та паспортизації населення передаються Міністерству юстиції) та складається з підрозділів з питань громадянства, біженців і поліції у справах іноземців.

## **2.2. Які законодавчі механізми не задіяно для підвищення ефективності міграційної політики України?**

### **2.2.1. Чи досі нагальним лишається законодавче врегулювання концептуальних основ міграційної політики? Що мав би визначати Закон України про основи державної міграційної політики?**

Основи державної політики в будь-якій сфері в Україні визначаються Верховною Радою у спеціальних законах, які передбачають основні напрями діяльності держави в тій чи іншій політиці. У сфері управління міграцією зберігається нагальна потреба розробити та впровадити спеціальний закон “Про основи засади державної міграційної політики України”, в якому треба визначити принципи формулювання політики, способи досягнення, стандарти із забезпечення прав людини та інші основні напрями діяльності держави з реалізації державної міграційної політики.

Необхідна умова ухвалення такого закону – широке обговорення на стадії проекту всіма зацікавленими сторонами, тобто: законодавцем, державними установами, що реалізують міграційну політику, міжнародними організаціями, неурядовими та правозахисними установами в Україні.

### 2.2.2. Чи можлива в Україні міграційна амністія? Які наслідки такого кроку?

Невизначений статус осіб, які тривалий час перебувають на території України, не дає їм можливостей інтегруватися в українське суспільство, дістати можливість працювати та отримувати кошти на власне утримання. Водночас така невизначеність збільшує можливість зростання організованих злочинних угруповань у складі іноземних діаспор. Міграційну амністію як засіб легалізації іноземців на власній території застосовано в багатьох країнах світу. Так, міграційні амністії в Іспанії та Португалії дали змогу легалізувати близько 400 тисяч осіб, з яких більш як 200 тисяч наших співвітчизників.

У Польщі міграційну амністію (аболіцію) запроваджено 2003 року. Вона дала змогу легалізувати іноземців, які безперервно проживали у Польщі впродовж 6 років і мали доступ до житла й кошти на утримання й лікування або потенційну роботу. У такий спосіб передусім вдалося легалізувати вже інтегрованих у польське суспільство іноземців та обмежити тіньову економіку й встановити контроль над міграційними потоками на території держави.

Чи можливо в такий спосіб інтегрувати нелегалів у продуктивні механізми в Україні та визначити групи, до яких можна застосувати програми добровільного повернення в країні власного походження або перебування без застосування штрафних санкцій?

### 2.2.3. Чи можливе запровадження в Україні програм зворотної міграції?

#### **Програма добровільного повернення Міжнародної організації з міграції (REAB) у Бельгії**

Програма проводиться з 1984 року. Має дві основи: 1) свобода вибору; 2) поінформоване рішення про повернення. Цією програмою вже скористалося 30 000 мігрантів. 2004 року – 3 175 осіб.

#### Потенційні бенефіціари цієї програми:

- шукачі притулку, які подали заяву про набуття статусу біженця, але забрали її ще до того, як отримали відповідь;
- шукачі притулку, які подали заяву, але отримали відмову в усіх інстанціях;
- мігранти, які залежать від допомоги держави, але не подавали заяви про набуття статусу біженця (напр., жертви торгівлі людьми).

Відповідно до умов програми, з першого дня перебування в Бельгії особа може звернутися до цієї програми (просити про її застосування).

#### Програма передбачає:

- допомогу в придбанні проїзних документів;

- допомогу в придбанні дійсних документів, що видаються владою країни, до якої вони повертаються;
- надання допомоги на момент прибуття людей на батьківщину.

У попередні роки завдання прийняття біженців у Бельгії було покладено на місцеві муніципальні соціальні служби. Проте з року в рік кількість шукачів притулку постійно зростала, створюючи кризи в системі надання притулку. 2000 рік був відзначений величезним зростанням кількості клопотань про надання статусу біженця, коли надійшло більш як 42 тисячі звернень (Косівська криза). У січні 2001 року Федеральний уряд ухвалив рішення про припинення надання фінансової допомоги біженцям від Громадських центрів соціальної підтримки, обмежившись лише матеріальною підтримкою приймальних структур, що розширило можливості матеріального забезпечення прийняття. Для кращої організації прийняття біженців у лютому 2001 року Федеральний уряд створив спеціалізоване агенство Fedasil, яке почало свою роботу у травні 2002 року. На той час створювалися також нові приймальні центри.

Цим змінам передувала ситуація, за якої перед системою притулку в Бельгії постала серйозна проблема великих термінів перебування шукачів притулку у приймальних центрах з одночасною відсутністю чіткого бачення способів її вирішення.

Постановою Державної Ради було ухвалено рішення про забезпечення шукачам притулку права на прийняття без гарантування права на проживання в Бельгії, що викликало надію у владних структур (з прагматичних міркувань) на появу позитивних процесів у вирішенні цього питання.

Реально ситуація була такою, що 45% із 16 тисяч наявних місць посідали люди, які підлягали висланню за межі держави. Водночас досвід роботи з біженцями довів, що форсована репатріація також не завжди приносить бажані результати.

Такий стан речей спричинив нагальну необхідність вирішити **питання добровільного повернення шукачів притулку**, які подали заяви про набуття статусу біженця, до країн походження або в треті країни.

З огляду на такі процеси було вирішено створити систему нового типу, що передбачала від'єднання програми повернення (REAB) від юридичної процедури набуття статусу біженця та спрямування її на особу (раніше добровільне вислання було наслідком невдачі конкретної особи в процедурі; людям, які проводили процедуру, водночас доводилося казати шукачам притулку про можливість скористатися притулком і про повернення як найкраще вирішення їхніх проблем). Тобто раніше людина не розглядалася як індивід з певними соціальними навичками та знаннями, а тільки як представник конкретної країни.

Результатом застосування цього підходу для вирішення проблеми прийняття біженців стало створення програми **plus REAB**, що передбачає відокремлення функції прийняття (утримання) шукачів притулку і проведення процедури набуття статусу біженця.

Під час співбесід із шукачами притулку в приймальних центрах акцентувалося на ставленні конкретної особи до своєї долі. Для цього треба було краще знати людей, з якими доводилося працювати, та застосовувати диференційований підхід до них.

Серед запитань почали переважати такі:

- Які ваші подальші плани? Що ви збираєтеся робити?
- Яка ситуація на вашій батьківщині?
- Якими ви бачите свої перспективи в Бельгії?
- Чи не краще вам повернутися додому?

Такий підхід працівників Федерального агентства з приймання біженців (Fedasil) у роботі з шукачами притулку дав змогу зменшити кількість людей, які намагалися будь-якою ціною залишитися в країні, забезпечивши свободу вибору та прийняття мігрантами поінформованого рішення про своє повернення ще до того, як вони мали отримати відповідь про можливість отримання притулку.

На цей час з клопотаннями про набуття статусу біженця в Бельгії щомісяця звертається близько 1 000 осіб, система надання притулку налічує 16 тисяч місць у різних частинах країни.

Під час презентації діяльності Fedasil зазначалося, що проблеми в системі притулку створюються також урядовими програмами регуляризації або імміграційної амністії, які викликають ілюзію вирішення цих питань.

#### **2.2.4. Чи доцільне запровадження інституту гуманітарного захисту або притулку?**

Спроби запровадити такі інститути в Україні не увінчалися успіхом. Проекти законів “Про гуманітарний захист” і “Про політичний притулок в Україні” Верховна Рада відхилила. Водночас проблема залишається відкритою. Багато іноземців залишаються в Україні у зв’язку з неможливістю їхньої ідентифікацією та вислання у країну постійного перебування після закінчення термінів утримання (6 місяців). Відсутність офіційно визнаного статусу в країні не дає змоги здобути роботу, отримувати соціальну допомогу та ін.

##### **Толерантний статус у Польщі як інструмент гуманітарного захисту**

У Польщі толерантний статус надається на підставі Закону про надання захисту іноземцям на території Республіки Польща у разі, якщо термін утримання іноземця більший ніж рік і якщо вислання:

1) здійснюється до країни, де право іноземця на життя, свободу й особисту безпеку може бути під загрозою і де він буде підданий тортурам, або негуманному чи принизливому ставленню, або покаранню, або буде позбавлений права на справедливий судовий процес, або буде покараний без правових підстав, як це записано у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод;

2) неможливо здійснити через причини, що не залежать від організації, яка ухвалює рішення про вислання, або від самого іноземця;

3) можна здійснити тільки до країни, до якої вислання іноземця неприпустиме на підставі судового вироку чи рішення міністра юстиції щодо відмови передачі іноземця до цієї країни;

4) якщо вислання мало бути здійснено з інших причин, ніж загроза для державної безпеки і оборони чи громадської безпеки і порядку, а іноземець одружений з громадянином Польщі чи з іноземцем, який має дозвіл на постійне проживання.

Толерантний статус надається на рік з правом відновлення. Запровадження цього статусу стало важливим поліпшенням і для держави Польща, що може регулювати статус осіб, яким не можна ані надати статусу біженця, ані повернути до їх до країни походження без загрози переслідування, і для самих іноземців, які в іншому разі залишилися б без адекватного статусу. Нині більшість випадків отримання толерантного статусу відповідають умові 1) – громадяни Російської Федерації чеченського етнічного походження – або умові 2) – мігранти без документів, чю ідентичність неможливо підтвердити.

### **2.3. Які механізми необхідно задіяти для підвищення ефективності охорони державного кордону для протидії нелегальній міграції?**

Зростання масштабів незаконної міграції прямо пов'язано із загрозою національній безпеці держави. Діяльність міжнародних злочинних угруповань, які організують і контролюють потоки нелегальної міграції, приносить їм великі прибутки. Залежно від регіону плата за переправлення однієї особи з країни виходу до країни призначення сягає 30 тис. дол. США, а за проїзд територією України – 3–5 тис. дол. США. І надалі, вже за межами України, система пересування нелегальних мігрантів до Західної Європи діє налагоджено, і ціни на послуги залишаються порівняно стабільними. Організатори каналів нелегальної транснаціональної міграції до високорозвинених країн уже досягли такого рівня (світові прибутки від контрабанди людьми оцінюють від 5–7 до 10–15 млрд. дол. США на рік), коли можуть дозволити собі переправляти нелегалів у кредит.

Ефективність протидії цьому явищу, а також наркотрафіку, проявам терористичної діяльності, контрабанді, іншим злочинним проявам на кордоні може лежати в площині збільшення обсягу правоохоронних повноважень Державної прикордонної служби. Є необхідність створення сучасної інтегрованої системи охорони державного кордону через створення єдиних підрозділів на кордоні, які б відповідали і за охорону “зеленої” ділянки кордону, і за переміщення осіб, товарів і вантажів. Саме на ці підрозділи покладатимуть відповідальність за оперативну технічну та фізичну охорону державного кордону.

Удосконалення охорони “зеленого” кордону повинно відбуватися через впровадження збирання, добування та реалізацію випереджувальної інформації про ситуацію на державному кордоні, розгортання новітніх систем спостереження та

зв'язку, прикордонний контроль із застосуванням систем біометричного контролю та спільного контролю з відповідними органами суміжних держав.

Особливо важливим є розширення повноважень оперативно-розшукових органів Державної прикордонної служби, через надання їм прав і повноважень підрозділів у боротьбі з організованою злочинністю, та підвищення ефективності діяльності підрозділів для подолання корупції в самій прикордонній службі.

У більшості країн Європи питання щодо правоохоронної діяльності прикордонних служб вирішено завдяки входження цих служб до складу Міністерства внутрішніх справ і поширення щодо їхнього персоналу прав і повноважень національної поліції в повному або в обмеженому обсязі.

Крім заходів, пов'язаних з розширенням правоохоронного складника діяльності Держприкордонслужби, необхідно здійснити заходи щодо зміцнення її кадрового потенціалу через перехід на комплектування особовим складом на контрактній основі, забезпечення іншої системи підготовки кадрів, заснованої на первинному здобутті професійних навиків для молодшого складу у спеціальних навчальних центрах і підготовки фахівців середнього кряду з осіб, які мають вищу спеціальну споріднену освіту (в основному юридичну), з додатковим поглибленим вивченням дисциплін з професійної діяльності у спеціальному навчальному закладі. Необхідною умовою також видається повне забезпечення соціальних гарантій і підвищення соціальних стандартів для персоналу Прикордонної служби.

## ***2.4. Як залучити міжнародні кошти для фінансування виконання Україною зобов'язань у рамках Угоди про реадмісію?***

### **2.4.1. Міжнародна технічна допомога**

Для будівництва й облаштування двох центрів на 500 осіб кожний у Волинській і Чернігівській областях Європейська Комісія надала кошти в розмірі 3,6 млн. євро, які має адмініструвати Міжнародна організація з міграції в Україні. Однак, як було зазначено вище, через непорозуміння між МВС і Держкомнацміграцією щодо їх відомчої належності роботи ще не розпочалися.

Наявність усього двох центрів із загальною кількістю 1 000 осіб вочевидь може бути недостатньо в умовах підписання та виконання Україною угоди з ЄС про реадмісію осіб. Можна передбачити навіть за наявного обсягу нелегальної міграції до 20 000 осіб щорічно, що процедурі довгострокового утримання будуть піддані близько 30% таких іноземців щорічно. Українська сторона може і має право наполягати на солідарному розподілі ризиків і витрат на протидію незаконній міграції і повинна ставити питання щодо створення та функціонування таких центрів за фінансової та технічної підтримки ЄС.



#### **2.4.2. Твінінг та інші можливості, що можуть бути надані в рамках інтеграції України до ЄС**

Починаючи з 1997 року Польща отримувала 30% щорічних коштів програми PHARE на розбудову інституцій, тобто консультації, експертизи та тренінги. Розбудова інституцій реалізовувалися в рамках інструменту Twinning, що передбачав щоденну співпрацю інституцій ЄС з аналогічними інституціями країн-кандидатів і мав на меті наближення публічної адміністрації цих країн до стандартів ЄС.

У рамках проектів Twinning, які тривають мінімум 12 місяців, країна – член ЄС направляє до країни-кандидата Передаксесійного радника (після вступу: Твінінговий радник), відповідального за реалізацію проекту. Упродовж 1998–2004 років Міністерство внутрішніх справ Польщі реалізувало 14 проектів, із середньою вартістю у 1,7 млн. євро кожний, присвячених управлінню кордонами, міграційній політиці, політиці у наданні притулку, боротьбі з організованою злочинністю.

2006 року Twinning починає діяти в Україні, і вже є пропозиція проекту з Державною прикордонною службою у сфері управління кордоном. Доцільно розглянути можливість розширення цього інструменту на сферу міграційної політики та залучити до нього МВС і Держкомнаціміграції.

#### **2.5. Як активізувати дипломатичні зусилля з підписання Угоди про реадмісію з Росією та Білоруссю?**

Пропозиції щодо початку переговорів про укладення угод про реадмісію надані Україною Росії та Білорусі водночас з початком аналогічних переговорів з ЄС. 2002 року Росія відмовилася провадити такі переговори, аргументуючи свою позицію незавершеністю облаштування 7 000 км державного кордону з країнами Середньої Азії (Казахстан, Узбекистан). Після наполегливих пропозицій України щодо необхідності укладання таких угод 2003 року переговори з Російською Федерацією та Білоруссю все ж таки розпочалися. На цих переговорах ці країни мають консолідовану позицію щодо вилучення з предмета переговорів та угоди реадмісію громадян третіх країн. Аргумент той самий: РФ не в змозі поки що забезпечити надійність охорони середньоазійських кордонів. Без закріплення в цих угодах можливості повернення до Росії громадян третіх країн, вони по суті не мають сенсу для України, але в разі появи таких угод навіть у трохи зменшеному обсязі дають змогу Україні продовжувати переговорний процес щодо розширення предмета угоди і на громадян третіх країн. Під час проведення чергового раунду переговорів 2005 року російська сторона висловила згоду на можливість включення до порядку переговорів цього питання. У кінцевому підсумку після проведення останнього раунду переговорів в лютому 2006 року сторони парафували текст угоди, до якої включено і положення про реадмісію громадян третіх країн, але ці положення набирають чинності через три роки після її підписання.

З одного боку, це можна вважати успіхом української дипломатії, з іншого, якщо угоди з Росією та ЄС будуть підписані водночас упродовж трьох років, Україна

буде позбавлена можливості передавати в Росію всіх нелегалів, які транзитом через Росію та Україну прямують до ЄС.

Білорусь зайняла очікувальну позицію в цьому питанні та не проводить переговорів до підписання відповідної угоди з РФ. Можна сподіватися, що після підписання угоди з РФ переговори та підписання угоди з Білоруссю можуть пройти досить швидко. Білорусь не буде зацікавлена в підвищенні міграційного тиску на українську ділянку білоруського кордону.