

АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ВИВЧЕННЯ ПРОБЛЕМ ЗЛОЧИННОСТІ
ІНСТИТУТ ПРИКЛАДНИХ ГУМАНІТАРНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Соціальні та правові проблеми попередження злочинів у сфері міграції

За редакцією Сердюка О. В.

**Харків
Яшма
2004**

Соціальні та правові проблеми попередження злочинів у сфері міграції / За редакцією Сердюка О. В. — Харків: Яшма, 2004. — ?? с.

ISBN

Рекомендовано Вченою Радою Інституту вивчення проблем злочинності Академії Правових наук України (Протокол № 3 від 08.02.2004).

Рецензенти:

Колісник В. П., д.ю.н., доцент (Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого)

Кальман О. Г., д.ю.н., завідуючий відділом загальної теорії кримінології та кримінологічних досліджень Інституту вивчення проблем злочинності Академії правових наук України

Колектив авторів:

Сердюк О. В. (доц., к. філос. н.) – відповідальний редактор, зав. лабораторії соціології та порівняльного правознавства Інституту вивчення проблем злочинності Академії правових наук України

Буроменський М. В. (проф., д.ю.н, член-кор. АПрН України) – головний науковий співробітник

Стешенко В. М. (доц., к.ю.н.) – старший науковий співробітник

Хорольський Р. Б. (доц., к.ю.н.) – старший науковий співробітник

© О. В. Сердюк
М. В. Буроменський та ін.

ЗМІСТ

Вступ

Розділ 1. Взаємозв'язок міграційної політики та попередження злочинності: теоретичні проблеми.

Розділ 2. Міграція та суспільна безпека: порівняльний аналіз ситуації в Україні та країнах Європейського Союзу.

Розділ 3. Соціальні та правові проблеми попередження окремих видів злочинів в сфері міграційних процесів.

3.1. нелегальна міграція;

3.2. торгівля людьми;

3.3. корупція в державних органах, що виконують регуляторні функції в сфері міграції;

3.4. віктимність мігрантів з України;

3.5. попередження криміналізації біженців та шукачів притулку.

Розділ 4. Проблеми адаптації міграційного законодавства України до стандартів Європейського Союзу.

Висновки та пропозиції

Література

ВСТУП

Актуальність дослідження. Суспільні перетворення в Україні та її включення в світові інтеграційні процеси викликає підвищення міграційної активності її населення, а також посилення ролі України як «транзитної» країни для мігрантів з різних регіонів світу. Цей процес супроводжується різким посиленням злочинних проявів у сфері міграції, які носять транснаціональний характер і тісно пов'язані з іншими видами злочинності.

Враховуючи складний суспільний характер міграційних процесів, дослідження їх зв'язку зі злочинністю потребує комплексних соціально-правових досліджень, які можуть стати теоретичним підґрунтям для розробки концепції та організаційно-правових заходів національної програми боротьби зі злочинністю, пов'язаною з міграційними процесами. Підвищення ефективності наукового забезпечення правоохоронної діяльності в сучасних умовах вимагає досліджень міждисциплінарного характеру, які мають забезпечити більш адекватне уявлення про злочинність. Потреба в таких дослідженнях, що будуть доповнювати та підсилювати традиційні підходи доктринального та кримінологічного аналізу, особливо відчувається стосовно нових різновидів злочинності, які мають складну суспільну обумовленість і неоднозначно сприймаються суспільством.

Лабораторією соціологічних та порівняльно-правових досліджень проблем злочинності проведено планове наукове дослідження за темою: «Правове регулювання міграційних процесів як засіб попередження злочинності: соціологічний та порівняльно-правовий аналіз». Планово-нормативним обґрунтуванням цього дослідження є перелік завдань, поставлених Комплексною програмою профілактики злочинності на 2001-2005 роки, затвердженою Указом Президента України від 25 грудня 2000 р. № 1376/2000, які включено до плану досліджень Академії правових наук України і Науково-дослідного інституту вивчення причин злочинності.

Проведене дослідження є першою у вітчизняній науці спробою комплексного соціально-правового вивчення проблеми впливу міграційної політики на попередження злочинності з урахуванням європейських політико-правових стандартів.

Дослідження проблем імплементації європейських політико-правових стандартів належить до пріоритетних напрямків правових досліджень в Україні. Свобода пересування в установчих договорах Європейського Союзу віднесена до його базових принципів, утворюючи один із засадних правових стандартів¹.

Геополітичне розташування України, її транзитний статус обумовлюють практичний інтерес до проблем правового регулювання міграційних процесів в контексті європейських прагнень України. За останні роки в Україні кількість публікацій з цих питань суттєво зросла. Однак досить часто проблематика таких досліджень обмежується суто технічними проблемами гармонізації та уніфікації національного та європейського законодавства в цій сфері. Такий підхід не завжди враховує зв'язок міграційних процесів з комплексними соціальними та політичними проблемами, що мають бути вирішені для забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу з перспективою набуття статусу повноправного членства, яка визначається як «головний зовнішньополітичний пріоритет країни у середньотерміновому вимірі».²

¹ Європейський Союз: консолідовані договори. – К., 1998. – С. 18-19.

² Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 // Офіційний вісник. – 1998. – № 9.

Це стосується, зокрема, проблеми попередження злочинності. Здатність не лише забезпечити протидію злочинності, але й нейтралізувати суспільні передумови, що її породжують, розглядається як один з критеріїв при оцінці можливості набуття членства країни в Європейському Союзі.³

У цьому контексті наявність послідовної та реалістичної політики в питаннях регулювання міграційних процесів виявляється важливим чинником попередження злочинності.

Вже з початку 90-х років ХХ ст. вплив міграційних процесів на динаміку злочинності починає привертати увагу вітчизняних дослідників. У кримінологічних дослідженнях увага звертається не лише на внутрішню міграцію, що є традиційним предметом кримінологічних та соціально-правових досліджень, але й на принципово нові для України процеси інтенсивних міждержавних переміщень населення. Оскільки ці процеси викликають якісні та кількісні зміни в структурі злочинності, їх регулювання стає засобом впливу на злочинність.⁴

Разом з тим в роботах вітчизняних дослідників звернення до досвіду Європейського Союзу в цій сфері носить фрагментарний або ілюстративний характер; практично не досліджуються загальнотеоретичні проблеми використання правових засобів впливу на міграційні процеси в контексті попередження злочинності. Це в значній мірі створює ілюзію можливості автоматичного запозичення тих чи інших правових інструментів, що не відповідає реальній складності проблеми імплементації стандартів Європейського Союзу в міграційній сфері. Очевидно, для подолання таких спрощених підходів необхідні спеціальні методологічні дослідження.

Метою такого аналізу є визначення загальних принципів та механізмів використання правових регуляторів міграційної активності населення в якості засобів попередження злочинності. Специфіка дослідження полягає в тому, що проблема аналізується в площині визначення відповідності українського законодавства та правозастосовчої практики європейським політико-правовим стандартам.

Практична значимість результатів дослідження. Найбільш перспективним застосування отриманих наукових результатів буде в таких випадках:

по-перше, при експертизі проектів нормативних актів. Методики такої експертизи, що використовуються в Україні, мають досить загальний характер і не враховують особливостей сфери правового регулювання. На основі отриманих наукових результатів можуть бути визначені певні критерії, за якими можна оцінювати доцільність введення тих чи інших нормативних приписів щодо регулювання міграційних процесів (наприклад, виходячи з таких критеріїв, можна оцінювати як порушення міжнародно-правових зобов'язань України положення п. 4 Указу Президента від 21 березня 2003 р. «Про рішення Ради національної безпеки та оборони від 18.03.03 «Про забезпечення національної безпеки України» № 250/2003, в частині введення таких організаційних та правових заходів, що унеможливають в'їзд біженців до України);

по-друге, при підготовці проектів нормативних актів, що мають бути прийняті з метою приведення національного законодавства у відповідність до європейських політико-правових стандартів;

по-третє, при підготовці та проведенні заходів з попередження злочинності серед мігрантів, що здійснюються правоохоронними органами.

³ Monitoring the EU accession process. – Budapest. – OSI, 2002.

⁴ Джужа О. Мозоль А. Міграційні процеси та злочинність в Україні // Право України. – 1998. – № 7; Чехович С. Про вдосконалення державного управління в сфері міграції // Право України; Новик О. Імміграція: пошук шляхів вирішення проблеми // Право України. – 1999. – № 6; Зарубей В. Правове регулювання перебування іноземців та біженців в Україні // Право України. – 1999. – № 8.

РОЗДІЛ 1.

Взаємозв'язок міграційної політики та попередження злочинності: теоретичні проблеми

Загально визнаним є те, що злочинність – складне соціальне явище, дослідження якого передбачає використання підходів різних суспільних наук. У випадку її аналізу в контексті міграційної політики проблема суттєво ускладнюється, оскільки мають бути визначені досить складні соціальні механізми, в яких ці зв'язки реалізуються. Відповідно виникає проблема методологічно коректного застосування в правових дослідженнях теоретичних та методичних прийомів інших суспільних наук.

Виходячи з цього, завданням дослідження є визначення теоретичних та практичних проблем застосування соціологічного та порівняльно-правового підходів в дослідженнях взаємодії міграційної політики та попередження злочинності в Європейському Союзі.

Соціологічний підхід, перш за все, дозволяє вийти за межі спрощених уявлень про засоби та форми попередження злочинності як переважно адміністративних та організаційно-правових. У Рекомендаціях Ради Європи № 8 (1996) «Європа в епоху змін: кримінальна політика та кримінальне право» вказується, що ефективна політика попередження злочинності має базуватись на використанні результатів не лише кримінологічних та кримінально-правових досліджень, але й здобутків інших наук у визначенні впливу різних суспільних чинників на злочинність. Соціологічний підхід в цій системі пізнавальних засобів виконує функцію синтетичного, оскільки саме на його основі виявляється природа та взаємодія інтересів різних соціальних груп, які є визначальними щодо їх реальної поведінки.⁵

У кінці 90-х років минулого століття було визначено *концептуальні засади політики профілактики злочинності в Європейському Союзі*, яка стала важливою складовою його внутрішньої політики. Хоча ця політика є субсидіарною до превентивної діяльності держав-членів Європейського Союзу, вона не обмежується профілактикою лише тих різновидів злочинної поведінки, яка загрожує інтересам Союзу (наприклад, злочини проти фінансових інтересів Союзу), а визначає загальний підхід, що реалізується як на «комунітарному» рівні, так і на національному. Тобто утворюється певний *європейський стандарт превентивної діяльності*. Вона базується на тлумаченні

⁵ Migration Policy Group, 2000. European Union – Proposal for EU immigration policy for the next 20-30 years // Migration News Sheet, vol. 210.

«злочинності» як таких різновидів соціальної поведінки людей та їх об'єднань, що не обмежуються злочинами в прямому розумінні слова (поведінки, криміналізованої згідно з національним законодавством), а включають більш «м'які» порушення соціальних норм (наприклад, будь-які прояви насильства). Відповідно, превентивна діяльність включає всі різновиди суспільної активності, яка спрямована на обмеження (кількісне та якісне) злочинності як «соціального феномена» і здійснюється або у вигляді постійної структурованої системи дій, або «ad hoc» ініціатив. Така активність включає наступні форми: підтримка соціальних сил, що протидіють злочинності (тобто є носіями стандартів поведінки, несумісних зі злочинністю), виявлення та соціальна підтримка потерпілих від злочинності (жертв злочинів), усунення суспільних передумов злочинності (чинників, що безпосередньо викликають злочинні прояви або сприяють їх поширенню).

Ці різновиди превентивної діяльності не реалізуються самостійно, а, як правило, вони є складовою інших видів внутрішньої політики: економічної та фінансової політики (попередження корупції, бюджетних зловживань тощо), соціальної політики (боротьба з усіма формами дискримінації), екологічної політики тощо. Загальна стратегія реалізації будь-яких превентивних заходів має три базові компоненти: поширення знань про злочинність та формування на цій основі стійких антикримінальних стереотипів масової свідомості, інституалізація антикримінальних інститутів (як державних, так і в сфері громадянського суспільства), комплексність вирішення проблем.

Міграційна політика за своїм змістом - це спосіб державного регулювання міграційних потоків, які своїм наслідком мають кількісні та якісні зміни у складі населення певної країни та Європейського Союзу в цілому. Численними дослідженнями, проведеними в Європі за останні роки, доведено зв'язок цих змін з динамікою злочинності. Наприклад, у деяких країнах від 20 до 70 відсотків осіб, що притягуються до кримінальної відповідальності за деякі види злочинів (як корисливої та і насильницької спрямованості), не належать до автохтонного населення. У Німеччині, за оцінками правоохоронних органів, біля 40 відсотків членів організованих злочинних груп належать до цієї категорії. Незаконна міграція перетворилась на самостійну кримінальну проблему.⁶

На основі цих процесів відбуваються суттєві зміни в масовій свідомості, формуються певні соціально-психологічні стандарти відношення до проблеми міграції, які мають безпосередній вплив на зміст законодавчих рішень та практику правозастосування.

З одного боку, ослаблюється традиційна для європейської соціокультурної традиції толерантність до вихідців з інших етносів та культур. Міграція все частіше обговорюється в негативних тонах, як загроза європейській цивілізації. У політичних процесах провідних європейських країн все помітнішою стає позиція правих та ультраправих політичних сил, які проголошують вимоги обмеження доступу іноземців та застосування дискримінаційних заходів до «мігрантів», з ростом чисельності яких однозначно пов'язується «криміналізація Європи». За оцінками західних експертів, в країнах Європейського Союзу такі ідеї розділяють біля 20-25 відсотків населення.⁷

З іншого боку, на рівні загальноєвропейських інститутів більш чітко визначаються ціннісні засади, на яких мають базуватись політико-правові рішення в сфері регулювання міграційних процесів. П. Шедер, президент ПАРЄ, вказує на три основні обставини, що не дозволяють прийняти позицію правих сил. По-перше, існують історичні та моральні обов'язки щодо людей, які залишають свою країну, намагаючись уникнути насильства, війни, злиднів тощо. «Європейці не мають права забувати, що і в їх історії були такі періоди.» По-друге, існують обставини, що однаково належать і до етичних, і до прагматичних. «Мігранти, як правило, залишають країни, де порушується людська гідність, і якщо Європа закриє для них двері, то це лише зміцнить “сили зла”». По-третє,

⁶ Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on human rights and fights against terrorism/ adopted by Committee of Ministers on 11 July 2002. – Strasburg/COE, 2002. – P. 23-28.

⁷ European Migration and Refugee policy. New Development. Report. Paris, 2001. – P. 7

існує вузькоекономічний «інтерес в трудових мігрантах, без притоку яких європейську економіку чекає колапс»⁸.

У кінцевому підсумку, основні політико-правові рішення, прийняті в останні роки як на рівні інститутів Європейського Союзу, так і на національному рівні в сфері регулювання міграційних процесів, були наслідком певного компромісу окреслених вище підходів.

Міграційна політика в сучасній Європі набула ознак самостійного напрямку державного управління лише в останній чверті ХХ ст. За свідченням К. Коданьоне, в період з 1945 по 1973 рр. міграційна політика в більшості країн Європи не вважалась пріоритетним напрямком, залишаючись за межами власне політичної сфери як різновид рутинної бюрократичної діяльності. Заперечувалась необхідність координації та зближення національного міграційного законодавства та адміністративної практики, оскільки вважалось, що контроль над міграційними потоками є можливим та простим.⁹ Іноземні робітники ввозились на основі системи ротації, а їх присутність вважалась тимчасовою та корисною для підтримання економічного зростання та зниження попиту на власну робочу силу. Однак радикальні зміни в підходах до регулювання міграційних процесів відбулись після нафтової кризи 1973 р., коли всі основні «приймаючі країни» практично заморозили програми в'їзду. Це рішення базувалось на далекому від реальності припущенні, що в попередні роки в'їзд іноземних робітників був повністю ротаційним, а самі вони вважали себе тимчасовими працівниками. На основі цього припущення були розроблені програми репатріації, які виявились неефективними, оскільки замість ротації роботодавці почали залишати одних і тих самих працівників, почали формуватись сімейні союзи.¹⁰ Ці рішення в цілому привели до певного зменшення міграційних потоків, хоча при цьому вони мали й інші наслідки. Та частина іноземних робітників, яких в цілому задовольняв принцип ротації, за нових умов уже орієнтувались на отримання постійного проживання. У наслідок цього почався процес возз'єднання сімей.

Таким чином, така політична стратегія фактично перекрила найбільш контрольований канал міграційних переміщень (трудова міграція), що примусило потенційних мігрантів звертатись до інших каналів, які надзвичайно важко контролювати та регулювати за допомогою політичних інструментів:

1. Возз'єднання сімей.
2. Політичний притулок.
3. «Міграція без документів» (незаконна міграція).

Перші два канали не лише важко контролювати, але й саме втручання в даних ситуаціях має серйозні конституційні та міжнародно-правові наслідки, оскільки застосування адміністративного регулювання вимагає врахування прав людини та принципів демократичного політичного устрою. Третій канал, хоча і має очевидний нелегітимний характер, однак і в даному випадку не існує підстав для беззастережного використання будь-яких засобів. Сучасна міграційна політика в Європі знаходиться під впливом політичного вибору, який було зроблено в середині 70-х рр. ХХ ст. Саме тому міграційна проблематика стала предметом політичних дискусій, в центрі яких є питання громадянства, етнічної належності тощо. Політична забарвленість цих питань, як вважає Д. Холіфілд, є суттєвою перешкодою в практичному вирішенні існуючих проблем.¹¹

У 90-х рр. ХХ ст. в Європі визначились контури «ортодоксального підходу» до проблем міграції (К. Коданьоне)¹², складовими якого є:

- обмеження легального в'їзду мігрантів;

⁸ European Migration and Refugee policy. New Development. Report. Paris, 2001. – P. 14.

⁹ Codagnone C. New Migration in Europe. Social Construction and Social Realities – L. Macmillan, 1998. – P. 39.

¹⁰ Mechanisms of Immigration Controls. – Oxford. Berg, 1999. – P. 236.

¹¹ Hollifield J. The Migration Crisis in Western Europe// Migration, Ethnicity, Conflict. – Osnabruk, 1996. – P. 376.

¹² Codagnone C. New Migration in Europe. Social Construction and Social Realities. – L. Macmillan, 1998. – P. 21.

- введення обмежень для тих, хто претендує на отримання політичного притулку;
- боротьба з «міграцією без документів»;
- підвищення уваги правоохоронних органів до міграційних процесів;
- міжнародне співробітництво;
- посилення уваги до країн походження іммігрантів та транзитних країн.

Саме на цих засадах відбувалась гармонізація правових засобів, які використовували європейські країни. З 1991 по 1995 рр. в рамках Європейського Союзу було визначено ряд важливих положень:

- списки «безпечних країн» для суттєвого обмеження можливостей звернення за політичним притулком;
- документи про «безпечне небо» (тобто «безпечні охоронювані зони») – місця розташування біженців в країнах, що не є членами Європейського Союзу;
- принцип «безпечних третіх країн», який спрямовано на зменшення можливостей звернення за статусом біженця та більш рівномірний розподіл обов'язків щодо прийому цих осіб, зокрема, шляхом проведення переговорів з транзитними країнами, що не є членами Європейського Союзу;
- узгодження переліків країн, щодо яких застосовується візовий режим;
- створення загальноєвропейських інформаційних систем для ідентифікації осіб, які звертаються за притулком з метою уникнення повторних звернень;
- створення ефективних санкцій щодо осіб, які сприяють незаконним переміщенням;
- делегування певних функцій контролю за міграцією до суб'єктів, які здійснюють перевезення та надають інші послуги, пов'язані з територіальним пересуванням мігрантів (наприклад, надання таких повноважень авіакомпаніям);
- створення «буферних» зон на сухопутних кордонах Європейського Союзу.

«Події 11 вересня» ініціювали активне обговорення проблеми соціальної ефективності створеної в Європі системи управління міграційними процесами. Досить виразно визначились дві позиції.

З одного боку, стверджується, що існуюча в Європі система контролю міграційних процесів навіть за умов різкого збільшення притоку мігрантів продемонструвала свою здатність контролювати ці процеси.¹³

З іншого боку, наводяться докази «кризи системи контролю», яка не здатна успішно «артикулювати» та втілювати політичні цілі в сфері міграції. Одним з найбільш вагомих аргументів при цьому є посилення на те, що сучасні європейські політичні режими фактично не спроможні демократичними методами вирішувати проблему нелегальної міграції. Створення адміністративних бар'єрів ініціює нові форми незаконної міграції, а в деяких країнах – формує передумови корупційних ризиків в діяльності міграційних служб та інших державних органів, включених в регулювання міграції.¹⁴

Слід погодитись з оцінкою цих полярних тверджень, яка була дана К. Кодоньоне в кінці 90-х рр. XX ст.: їх наявність засвідчує існування двох протилежних аспектів одного процесу – посилення загальних можливостей контролю міграційних процесів має свої природні обмеження, що приводить до суттєвого ослаблення впливу на окремі складові цих процесів.¹⁵

Звертаючись до понятійного апарату даної проблематики, слід зазначити, що термін «міграція» використовується для опису процесів руху людей, включаючи рух біженців, переміщених осіб та економічних мігрантів. Відповідно розрізняють міграцію

¹³ European Migration and Refugee policy. New Development. Report. Paris, 2001. – P. 4

¹⁴ Controlling Immigration. A Global Perspective. – Stanford. SUP, 1994.

¹⁵ Codagnone C. New Migration in Europe. Social Construction and Social Realities. – L. Macmillan, 1998. – P. 21.

внутрішню, тобто у межах державних кордонів певної країни, і міграцію зовнішню, під якою розуміють не зміну особою місця проживання чи перебування всередині якоїсь країни, а перетин саме державних кордонів.

У свою чергу термін «мігрант» згідно з тлумаченням Міжнародної Організації Міграції (International Organization for Migration – IOM) включає всі випадки, коли рішення про міграцію приймається особою добровільно внаслідок індивідуальних мотивів персональної зручності і без жодних проявів зовнішнього впливу чи тиску на особу.¹⁶

Виходячи з цієї дефініції, можна зробити висновок, що поняття «мігрант» суттєво відрізняється від поняття «біженець», «шукач притулку», «вигнанець» та інших осіб, що вимушені залишити країну свого походження чи перебування через обставини, що загрожували особистій безпеці чи навіть життю як їх самих, так і членів їх родин.

За загальним правилом, нелегальним мігрантом визнається особа, що незаконно перетинає державний кордон країни, тобто особа, що залишає територію однієї держави і здійснює переміщення на територію іншої держави шляхом самовільного (без відповідного документу або відповідного дозволу) перетину державного кордону певної країни.¹⁷

Звичайно розрізняють три основних *види міграції*: трудова міграція, міграція з приводу возз'єднання сімей та міграція біженців та шукачів притулку. Кожний вид міграції має свою «тіньову» складову, питома вага якої відрізняється в залежності від багатьох чинників, зокрема, прийнятих засобів правового регулювання. Дослідження, проведені в останні роки в Європі, а також і в інших регіонах, дозволили визначити таку закономірність: *введення міграційних обмежень, загальне посилення адміністративних засобів обмеження для в'їзду до країни є малоефективним – міграційний приріст зменшується лише на 10-20%, натомість зростає частка незаконної міграції. Чи не найважливішим негативним наслідком таких заходів стає втрата контролю за міграційними процесами з боку держави.*

Найбільш проблематичними з точки зору впливу на злочинність є міграція біженців та шукачів притулку, а також трудова міграція. Наявні процедури набуття статусу біженця та їх інтеграції в суспільство залишаються неефективними, що стає передумовою поширення в їх середовищі різних видів антисоціальної поведінки. У деяких країнах законодавство містить положення, що є дискримінаційними щодо біженців та шукачів притулку та суперечать мінімальним стандартам захисту прав біженців, передбачених Женевською Конвенцією 1951 р.

У документах Європейського Союзу вказується на необхідність більш чіткого розрізнення понять «біженець» та «мігрант» в політичному дискурсі. У той час, як відношення до імміграції досить часто є позитивним, підхід до проблеми біженців є більш стриманим. Відзначається, що Європейський Союз повністю розділяє важливість «міжнародно-правових зобов'язань країн-членів щодо захисту прав біженців, шукачів притулку та осіб, що потребують тимчасового захисту». Однак такі зобов'язання не поширюються на сам Європейський Союз. Це не перешкоджає здійснювати певні гуманітарні заходи щодо цих категорій осіб та формувати гармонізовані правові механізми.

Трудова міграція належить до найбільш врегульованого виду міграції з огляду як на внутрішню, так і зовнішню міграцію. Водночас саме в цій сфері є найбільш криміногенна складова – нелегальна трудова міграція. Європейські дослідники звертають увагу на проблеми адекватності відтворення в статистичних дослідженнях *основних*

¹⁶ Wilkinson John. Creation of a charter of intent on clandestine migration. 15 July 2002. Committee on Migration, Refugees and Demography. Doc. 9522. // 20.05.2003. – P. 9.

¹⁷ Правове регулювання міграційних процесів в Україні. Інформаційно-довідковий посібник. – К.: Атіка, 2002. – С.297.

параметрів міграційних процесів, які мають бути враховані при визначенні конкретних заходів превентивного характеру. Дж. Солт зазначає, що «навіть в Західній Європі, де гармонізація національних статистичних систем на основі стандартів Європейського Союзу має суттєві досягнення, залишається відкритим питання про здатність системи збору та узагальнення статистичних даних відтворити реальні характеристики міграційних процесів та їх зв'язок зі злочинністю»¹⁸. Це стосується відмінностей в прийнятій термінології, методології збору та узагальнення інформації тощо. Однак проблеми цим не вичерпуються. Існує потреба у використанні альтернативних (додаткових) засобів збору інформації, які мають не лише доповнювати інформацію отриману традиційними шляхами (фіксація злочинів правоохоронними органами, статистика міграційних та реєстраційних служб тощо), але й надавати можливість порівняння інформації, отриманої з різних джерел. Останнім часом в цьому контексті пропонуються методики, що базуються на соціологічних техніках. Наприклад, проведення репрезентативних опитувань з питань «віктимізації», які дозволяють оцінити реальний рівень суб'єктивного сприйняття рівня криміналізації соціальної взаємодії в конкретному суспільстві. Соціологічні методи використовуються також для діагностики такої неоднорідної соціальної групи, як «нелегальні мігранти» та поширення в цьому середовищі антисоціальної поведінки. У даному випадку можна вбачати ефективне використання інструментальних функцій соціологічного підходу в дослідженні правових явищ.

Вироблені в Європейському Союзі *стандарти взаємодії міграційної політики та попередження злочинності* базуються на таких принципах.

Координація національного законодавства та визнання пріоритетності «комунітарного права». Протягом 90-х років ХХ ст. ця проблема знаходилась в центрі уваги, оскільки зміцнювалась тенденція посилення інтеграційних процесів в рамках Європейського Союзу, що вимагало відповідних змін в національному законодавстві. Але ці процеси ускладнювались в значній мірі тим, що в деяких країнах вони не знаходили підтримки, визнавались загрозою суверенітету. Тому відповідні законодавчі рішення в питаннях регулювання міграційних процесів в деяких країнах (Німеччині, Італії, Великій Британії – в першу чергу) були компромісними за своїм змістом. Наприклад, в Європі все ще не досягнуто гармонізації в частині базових процедур набуття статусу біженця («доступ до території», «доступ до процедур визначення статусу», «доступ до правового захисту», «доступ до відповідних прав (усунення дискримінації)»). Деякі країни взагалі не мають відповідного національного законодавства в цій сфері.

Гармонізація правових стандартів Європейського Союзу та Ради Європи («принцип єдиної Європи»). До початку 90-х років ХХ ст. досить чітко проявлялось «економічне походження» Європейського Союзу, який виник та розвивався як спосіб «оптимізації європейського ринку». Тому на стадії поглиблення політичної інтеграції та практичної постановки проблем «комунітарного міграційного права» виникла проблема відношення до стандартів Ради Європи, які стосувались, зокрема, і цієї проблематики. У кінці 90-х років було визнано необхідним гармонізувати міграційні стандарти Європейського Союзу та його членів з підходами Ради Європи, розглядаючи останні як мінімальні стандарти.

Застосування стандартів прав людини у якості критеріїв допустимості тих чи інших заходів. Проблема виправданості тих чи інших обмежень свободи пересування в інтересах превенції антисоціальної поведінки має першочергове значення. Виходячи з того, що права людини мають неподільний характер і вони принципово не можуть бути ієрархізовані, такі обмеження мають оцінюватись за стандартним критерієм, який було вироблено при застосування міжнародно-правових актів в сфері захисту прав людини,

¹⁸ Salt J. Current Trends in International Migration in Europe. – S/COE, 2002. – P.17.

який включає наступні складові: «визначеність законом», «пропорційність заходів і мети їх використання», «необхідність таких заходів в демократичному суспільстві». Такий підхід було використано у фактично імplementованих Європейським Союзом Рекомендаціях Ради Європи «Права людини та боротьба з тероризмом».

Досить важливою є оцінка за цими критеріями процедур депортації (висилки) незаконних мігрантів, яка є важливим елементом адміністративних процедур у сфері регулювання міграційних процесів. Останнім часом в деяких країнах Європи були внесені зміни до відповідного законодавства, які мали підвищити «адміністративну ефективність» процедури депортації. Досить показовим у цьому відношенні є Закон «Про імміграцію», прийнятий в 1998 р. в Італії. Цим законом були передбачені такі заходи, спрямовані на підвищення ефективності процедури депортації:

- обмеження правових підстав для застосування депортації (остання може здійснюватись або на основі рішення Міністерства внутрішніх справ у випадках загрози інтересам збереження громадської безпеки та суспільного порядку, або на основі рішень префектів відносно осіб, які належать до «мігрантів без документів», осіб, що не пролонгували посвідку на проживання, осіб, що скоїли злочини, («соціально небезпечних»);
- спрощення процедури за рахунок обмеження юридичних гарантій депортованих осіб;
- створення центрів тимчасового утримання під вартою осіб, стосовно яких неможливе негайне виконання рішень про депортацію;
- укладення угод з основними країнами походження мігрантів про їх депортацію.

У 2001 р. Парламентська Асамблея Ради Європи створила спеціальний комітет, який мав провести аналіз відповідного законодавства та правозастосовчої практики країн-членів Ради Європи. Згідно з висновками комітету процедури висилки в більшості країн мають такі недоліки:

1. Процедури мають закритий характер, здійснюються виключно працівниками правоохоронних органів. Будь-який доступ інших осіб до місць, які пов'язані з виконанням депортації, є обмеженим або неможливим взагалі. Ця закритість створює досить суттєві ризики, пов'язані як з можливістю завдання психологічних чи фізичних травм депортованим особам, так і з неможливістю здійснення контролю за діями відповідних працівників з боку третіх осіб (перш за все, державних органів, що здійснюють контроль за додержанням законності в правоохоронній діяльності).
2. Відсутні ефективні системи спеціальної підготовки осіб, що виконують процедури депортації. Лише в деяких країнах (наприклад, Бельгії, Німеччині, Австрії) існують спеціальні навчальні програми, які передбачають ознайомлення з базовими знаннями в сфері нормативно-правових засад відповідних процедур, основами психології, тактикою вирішення конфліктів, методами зняття стресів тощо.
3. Депортація носить виключно примусовий, «насильницький» характер, досить часто це не виправдовується обставинами справи.
4. З точки зору правових стандартів захисту прав людини ці процедури знаходяться в «сірій зоні», тобто у випадках порушення вони не мають належних правових гарантій звернення особи до відповідних національних чи міжнародних органів.

Останнім часом правовий статус нелегальних мігрантів все частіше обговорюється з точки зору критеріїв прав людини.

Прагматизм (врахування економічних та соціальних потреб загальноєвропейського та національного масштабу). Цей принцип у значній мірі є відображенням негативних тенденцій демографічного розвитку майже всіх європейських країн. За експертними

оцінками, умовою стабільного економічного розвитку в Європі стає постійний приток робочої сили ззовні. Така потреба оцінюється від 5 до 13,5 млн. чоловік на рік. Ситуація в значній мірі ускладнюється тим, що для висококваліфікованих європейських працівників досить привабливою стає зайнятість в США, де рівень оплати праці суттєво вище. В європейських підприємницьких колах досить ліберальне імміграційне законодавство США розглядається у якості підстави для отримання американськими компаніями необґрунтованих переваг в економічній конкуренції.

Особливо напруженою є ситуація щодо некваліфікованих працівників, яких Європа потребує дуже гостро.

Крім власне економічних причин, називається і загальносоціальна – припинення депопуляції (від'ємне демографічне сальдо в більшості європейських країн). Згідно з оцінками Євростату, до 2050 р. зниження народжуваності в більшості країн Європейського Союзу може привести до того, що сумарні втрати населення можуть скласти від 20 до 35%.¹⁹ Проблема ускладнюється тенденціями старіння населення Європи. Питома вага населення у віці старше 65 років змінюється від 9,5% в 1950 р. до 16,8% в 1995 р., в 2025 р. прогнозується 22,4%. З огляду на ці ознаки «демографічної кризи» для Європи чи не найбільш реальним шляхом вирішення проблем стає звернення до «заміщуючої міграції». Однак такий підхід досить часто піддається критиці. Наприклад, досить показовою є аргументація, яку наводить Р. Лестхедж: «заміщуюча міграція не є адекватним вирішенням проблеми депопуляції європейських країн, вона лише пролонгує проблему і не забезпечує її вирішення, оскільки мігранти також старіють, стають пенсіонерами, народжуваність і в цілому їх репродуктивна поведінка уподібнюється до європейських моделей.»²⁰

Проведений аналіз методологічних проблем дослідження практики Європейського Союзу в застосуванні міграційної політики як елементу стратегії попередження злочинності засвідчує необхідність подолання спрощених уявлень про ці процеси, коли сутність проблеми зводиться лише до певних управлінських та організаційно-правових заходів. Соціальна виправданість та допустимість цих заходів є основним критерієм. Але застосування цих критеріїв як в наукових дослідженнях, так і на практиці вимагає звернення до соціологічного підходу як певної системи пізнавальних засобів, пристосованих для дослідження соціальної складової в різноманітних суспільних процесах.

Перспективними напрямками таких досліджень стосовно попередження злочинності можна вважати такі: аналіз впливу соціокультурних чинників на формування засад міграційної політики, діагностика соціальних орієнтацій працівників правозастосовчих органів в сфері дії міграційного законодавства, особливості соціокультурного середовища мігрантів та його криміногенні чинники, методи соціальної адаптації мігрантів як превентивні інструменти тощо. Крім того, самостійне значення має розробка та використання стандартизованих соціологічних методик діагностики суб'єктивного сприйняття криміналізації соціальних відносин, що мають бути субсидіарними до традиційних методів кримінальної статистики.

Особливості міграційної політики в Україні

Вітчизняна політика щодо міграції успадкувала позицію колишнього СРСР, досить специфічну щодо цього питання. Власне, як така міграційна політика протягом всього часу існування Радянського Союзу була виключно заборонною,²¹ оскільки державний кордон був «на замку» і будь-які міграційні потоки йшли поза Радянським Союзом.

¹⁹ Eurostat Working Paper on National and Regional Population Trends in the European Union. 3\1999\ E\п 8. – P. 39.

²⁰ Lesthaeghe R. European Demography Issues. Fertility, Household Formation and Replacement Migration. – N.Y. – 2002. – P.34.

²¹ Мозоль А.П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні / Автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук. – К.: Науковий світ, 2002. – С. 6.

Після отримання державності в 1991 р. Україна стикнулася з ситуацією, коли старий підхід до міграційної політики, успадкований від СРСР, вже не відповідав реаліям часу.

Початком формування міграційної політики України стало прийняття Верховною Радою Української РСР Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., в якій серед іншого проголошувалося, що «Українська РСР здійснює верховенство на всій своїй території; має своє громадянство; регулює імміграційні процеси».

На виконання цієї норми були прийняті закони України «Про правонаступництво України», «Про громадянство України», «Про державний кордон України», «Про Прикордонні війська України», «Про біженців», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про туризм» тощо. Водночас впроваджувалися підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на створення механізмів реалізації зазначених законів.

Однак навіть після семи років існування незалежної України відомий фахівець С. Чехович зазначав: «Доводиться констатувати і той факт, що Україна сьогодні ще не визначилася у своєму відношенні до імміграції. Наприклад, якщо вважати, що наша держава зацікавлена в ній, то потрібно визнати, що нині не існує чіткої відповіді на питання про те, яких у ракурсі професійної орієнтації, творчого потенціалу, віку, етнічного походження, осіб вона бажала б бачити на своїй території, а яких ні. Тому, визначення на рівні закону імміграційних пріоритетів і відповідно квот, дає можливість направити цей процес у планове і контрольоване русло, впливати на розвиток економіки і культури України».²²

З того часу минуло понад п'ять років, і слід зазначити, що певні кроки у цьому напрямку все ж таки зроблено, зокрема, було вперше прийнято Закон України «Про імміграцію» від 7 червня 2001 р. № 2491-III,²³ а Закон України «Про біженців» було прийнято в новій редакції від 21 червня 2001 р. № 2557-III.²⁴

Зокрема, Законом України «Про імміграцію» від 7 червня 2001 р. № 2491-III дано визначення понять «імміграція», «іммігрант», «квота імміграції», «дозвіл на імміграцію», «посвідка на постійне проживання», «імміграційна віза», визначено правовий статус іммігранта, процедуру надання і позбавлення статусу іммігранта.

Судячи з закону, Україна готова надати статус іммігранта діячам науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України; висококваліфікованим спеціалістам і робітникам, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України; особам, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США, зареєстровану у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; особам, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України; особам, які раніше перебували в громадянстві України; батькам, чоловіку (дружині) іммігранта та його неповнолітнім дітям; особам, які безперервно прожили на території України протягом трьох років з дня надання їм статусу біженців в Україні чи притулку в Україні, а також їхнім батькам, чоловіку (дружині) та неповнолітнім дітям, які проживають разом з ними.

Дозвіл на імміграцію поза квотою імміграції надається таким особам: одному з подружжя, якщо другий з подружжя, з яким він перебуває у шлюбі понад два роки, є громадянином України, дітям і батькам громадян України; особам, які є опікунами чи

²² Чехович С. Про вдосконалення державного управління у сфері міграції // Право України. – 1998. – № 4. – С. 86.

²³ Закон України «Про імміграцію» від 7 червня 2001 р. № 2491-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 41. – Ст. 197.

²⁴ Закон України «Про біженців» від 21 червня 2001 р. № 2557-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 47. – Ст. 250.

підкувальниками громадян України, або перебувають під опікою чи піклуванням громадян України; особам, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням; особам, імміграція яких становить державний інтерес для України.

Дозвіл на імміграцію не надається особам, засудженим до позбавлення волі на строк більше одного року за вчинення діяння, що відповідно до законів України визнається злочином, якщо судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку; особам, які вчинили злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людяності та людства, як їх визначено в міжнародному праві, або розшукуються у зв'язку із вчиненням діяння, що відповідно до законів України визнається тяжким злочином, або проти яких порушено кримінальну справу, якщо попереднє слідство за нею не закінчено; особам, хворим на хронічний алкоголізм, токсикоманію, наркоманію або інфекційні захворювання, перелік яких визначено центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я; особам, які в заявах про надання дозволу на імміграцію зазначили свідомо неправдиві відомості чи подали підроблені документи; особам, яким на підставі закону заборонено в'їзд на територію України.

Однак в цілому реалізація закону відбувається незадовільно: незрозуміло, яка державна установа буде визнана «спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань імміграції», у свою чергу Кабінет Міністрів України може прийняти квоту імміграції на поточний рік за півроку до його закінчення, як це мало місце, наприклад, у 2003 р.

Закон України «Про біженців» від 21 червня 2001 р. № 2557-III в загальному вигляді можна визнати таким, що відповідає міжнародним та європейським стандартам поведіння з біженцями, проте і цей закон не позбавлений певних суттєвих недоліків. Зокрема, ч. 2 ст. 9 Закону встановлює, що особи, які з наміром набути статус біженця незаконно перетнули державний кордон України, повинні протягом трьох робочих днів звернутися до відповідного органу міграційної служби. Відповідно, особи, що легально прибули на територію України, повинні звернутися до відповідного органу міграційної служби протягом п'яти робочих днів.

Слід зазначити, що ці строки є занадто обмеженими і можуть увійти у протиріччя з практикою Європейського суду з прав людини, як це вже мало місце за справою «Джабарі проти Туреччини» (Jabari v. Turkey).²⁵ У рішенні, ухваленому в Страсбурзі 11 липня 2000 р., Суд одностайно постановив, що виконання винесеного органами влади держави-відповідача рішення депортувати заявницю до Ірану через недотримання нею п'ятиденного строку реєстрації позбавляє будь-якої можливості перевірити обґрунтованість її побоювань бути відправленою до Ірану. Суд вважає, що автоматичне застосування такого короткого строку для подання заяви про надання притулку слід оцінювати як таке, що суперечить захисту фундаментального права, передбаченого статтею 3 Конвенції (загроза катувань).

Отже, існують достатні підстави вважати, що у випадку негативного рішення для заявника в Україні і подальшого його звернення за захистом своїх прав до Європейського суду з прав людини останній винесе рішення на користь заявника, і одночасно на Україну будуть покладені відповідні негативні наслідки на підставі ст. 46 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р., оскільки рішення суду є обов'язковими для України.²⁶

Суттєвим недоліком законодавства України можна вважати відсутність нормативно-правових актів, які б регулювали статус шукача притулку (asylum seeker).

²⁵ Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2000. – № 3. – С. 175–177.

²⁶ Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 1, 4, 6, 7, 9, 10 та 11 до Конвенції» від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 29. – С. 11.

Зазвичай до цих осіб застосовуються правовий режим, розроблений для біженців. Однак це є різні категорії іноземців, і, відповідно, їх правові режими повинні бути різними.

Підводячи підсумок стану вітчизняного законодавства щодо регулювання міграції, можна констатувати, що Україна досі не визначилася, якою має бути її міграційна політика. Проблема актуалізується і тим, що після розпаду Радянського Союзу колишні його республіки набули статусу незалежних держав, що різко загострило питання міграції, біженців, осіб без громадянства тощо. Для більшості переселенців Україна є транзитним шляхом до країн Західної Європи. Державно-правовий вплив на міграційні процеси в Україні ще є недосконалим.²⁷

Втім, узагальнюючи наявні нормативно-правові акти, що так чи інакше стосуються питань міграційної політики в Україні, можна визначити, що головні завдання міграційної політики зводяться до здійснення управління міграційними процесами, виходячи з національних інтересів України, і вдосконалення законодавчих механізмів регулювання міграції.

Найважливішими серед напрямів державної міграційної політики є:

- сприяння процесу репатріації в Україну вихідців з України та їх нащадків;
- збереження трудового та інтелектуального потенціалу держави;
- створення правових та соціально-економічних основ регулювання зовнішньої трудової міграції громадян України;
- регулювання імміграції в Україну шляхом застосування згідно із законодавством України загальнозапровадженого у світі селективного підходу, що забезпечить структуру імміграції, яка відповідає національним інтересам держави;
- забезпечення захисту біженців згідно з національним законодавством;
- зміцнення превентивних заходів проти незаконної міграції;
- регулювання процесів добровільного переселення міждержавними угодами;
- розвиток міжнародного співробітництва з метою вирішення актуальних проблем у сфері зовнішньої міграції;
- імплементація в національне законодавство норм та принципів міжнародного права.²⁸

Особливе занепокоєння викликає відсутність в Україні як такого єдиного державного органу, уповноваженого здійснювати державну міграційну політику. Нині низка міністерств та відомств у межах своїх повноважень здійснюють певну діяльність у сфері міграції, але на державному рівні координація їхньої діяльності практично відсутня. Тією чи іншою мірою державне регулювання міграції практикується в більшості країн світу – це обов'язкова ланка управління, що перебуває в одному ряду з традиційними силовими відомствами.²⁹

Позитивним моментом є те, що відповідний законопроект про створення єдиної міграційної служби вже пройшов перше читання у Верховній Раді України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2003 р. № 1296 затверджено Програму регулювання міграційних процесів на 2003-2005 роки, що має на меті створення ефективного механізму управління міграційними процесами, виходячи з

²⁷ Мозоль А.П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні / Автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук. – К.: Науковий світ, 2002. – С. 2.

²⁸ Правове регулювання міграційних процесів в Україні. Інформаційно-довідковий посібник (російською мовою). – К.: Атіка, 2002. – С. 8.

²⁹ Палько В. Міграційні процеси: від теорії до життєвих реалій // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. Т.5. – К.: «МП Леся», 2000. – № 2. – С. 28.

національних інтересів держави, зокрема, передбачено, що основними завданнями Програми є:

- завершення формування нормативно-правової бази з питань міграції;
- визначення концепції створення скоординованого адміністративного механізму державного регулювання міграційних процесів та забезпечення його впровадження й ефективного функціонування;
- забезпечення захисту прав осіб, яким надано статус біженця чи притулок в Україні;
- сприяння процесу репатріації в Україну вихідців з України та їхніх нащадків;
- створення правових і соціально-економічних засад регулювання трудової міграції;
- розвиток міжнародного співробітництва у сфері міграції.

Для виконання основних завдань Програми передбачається здійснити такі заходи:

1. Розробити та подати в установленому порядку законопроекти:
 - про основні засади державної міграційної політики України;
 - про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за порушення законодавства з питань міграції;
 - про запровадження додаткових форм захисту в Україні осіб, які вимушено залишили країну громадянської належності або країну постійного проживання (гуманітарний захист, тимчасовий захист).
2. Забезпечити супроводження розгляду у Верховній Раді України проектів Законів України «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства» та «Про Державну міграційну службу в Україні».
3. Розробити і подати в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проекти відповідних нормативно-правових актів:
 - про врегулювання процесів трудової міграції та порядку використання в Україні іноземної робочої сили з метою захисту національного ринку праці, забезпечення соціального захисту громадян України, які працюють за її межами.
 - про утворення у складі Держкомнацміграції Державної міграційної служби та її територіальних органів.
 - про удосконалення порядку надання допомоги особам, які змушені були залишити місця постійного проживання в Автономній Республіці Абхазія (Грузія) та прибули в Україну.
4. Вивчити питання про визначення регіонів України, найбільш придатних для розселення і працевлаштування мігрантів, їх культурної і мовної адаптації в українське суспільство, та у разі потреби подати Кабінетові Міністрів України відповідні пропозиції.
5. Розробити план заходів щодо сприяння адаптації в українському суспільстві осіб, яким надано статус біженця чи притулок в Україні.
6. Вжити заходів для працевлаштування осіб, яким надано статус біженця чи притулок в Україні.
7. Розробити і запровадити на базі інформаційної системи Держкомнацміграції єдину автоматизовану інформаційну систему обліку та ідентифікації осіб, які шукають притулку в Україні, та біженців, забезпечити доступ до неї МВС і Держкомкордону.
8. Розглянути питання про запровадження у вищих навчальних закладах спеціалізації з підготовки фахівців у сфері міграції.
9. Вивчити питання про створення єдиних спеціалізованих пунктів збору, розміщення та перевірки мігрантів і подати Кабінетові Міністрів України відповідні пропозиції.
10. Вжити заходів для започаткування постійного циклу радіо- та телепередач роз'яснювально-інформаційного характеру з питань міграції та біженців.

11. Розглянути питання про укладення міжнародних договорів та у разі потреби ініціювати проведення переговорів щодо:

- врегулювання процесу переселення та захисту прав переселенців з Азербайджанською Республікою, Республікою Білорусь, Республікою Вірменія, Грузією, Естонською Республікою, Республікою Казахстан, Киргизькою Республікою, Латвійською Республікою, Литовською Республікою, Республікою Молдова, Республікою Таджикистан, Республікою Узбекистан;
- співробітництва з Киргизькою Республікою, Республікою Таджикистан, Республікою Узбекистан у сприянні добровільній репатріації в Україну вихідців з неї та їх нащадків;
- добровільного повернення біженців в країни походження у разі, коли в цих країнах зникли обставини, на підставі яких особі було надано статус біженця в Україні, або переселення до інших країн, які погоджуються надати їм притулок чи дозвіл на постійне проживання;
- трудової діяльності та соціального захисту громадян України, які працюють за її межами.

12. Вжити заходів для організації співпраці з міграційними службами інших країн.

На сьогодні у Верховній Раді України знаходиться декілька законопроектів стосовно **основних засад державної міграційної політики України**. Зокрема, проект, внесений народним депутатом І. Гайдошем, передбачає, що *державна міграційна політика України* – це цілеспрямована діяльність державних органів в сфері міграції, заснована на національних інтересах України, що полягають у забезпечення належного соціально-економічного, демографічного та політико-правового розвитку країни, прав і свобод людини і громадянина, національної безпеки та територіальної цілісності України.

Державна міграційна політика України ґрунтується на таких *принципах*:

- неприпустимості привілеїв чи обмежень стосовно мігрантів за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;
- забезпечення кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, свободи пересування, вибору місця проживання, права вільно залишати територію України, за винятком обмежень, встановлених законодавством, а також забезпечення безперешкодного в'їзду в Україну для громадян України;
- забезпечення умов для реалізації мігрантами своїх прав і свобод та виконання обов'язків, неприпустимість створення для іноземців і осіб без громадянства безпідставних пільг чи переваг, які б ставили їх у привілейоване становище порівняно з громадянами України;
- недопущення будь-яких проявів дискримінації та ксенофобії;
- забезпечення національної безпеки та загальнодержавних підходів у проведенні міграційної політики;
- врахування міграційних ситуацій в регіонах, стимулювання раціонального територіального розподілу мігрантів по території України;
- запобігання масовим стихійним та нерегульованим внутрішнім і зовнішнім міграціям населення;
- квотування імміграції;
- всебічного сприяння поверненню в Україну вихідців з її території;
- взаємодії та координації діяльності органів виконавчої влади і громадських організацій у сфері міграції на державному та міжнародному рівні;

- забезпечення національних інтересів України у співробітництві України у сфері міграції з міжнародними організаціями й іншими державами.

Основними напрямками державної міграційної політики України є:

- створення в Україні сприятливої міграційної ситуації як необхідної умови сталого соціально-економічного і культурно-освітнього розвитку країни;
- збереження трудового та інтелектуального потенціалу держави;
- забезпечення прав і свобод мігрантів в Україні у відповідності з загальновизнаними нормами і принципами міжнародного права;
- розвиток міграційного законодавства України, адаптація його до стандартів Євросоюзу;
- удосконалення міграційної статистики;
- розвиток науково-дослідницької діяльності у сфері міграції та утворення механізму використання результатів науково-дослідницької діяльності для реалізації державної міграційної політики;
- розгортання міжнародного співробітництва в сфері міграції.

Основними напрямками державної міграційної політики України у питанні повернення в Україну громадян України є:

- створення сприятливих умов для повернення в Україну громадян України та їх інтеграції;
- активізація зовнішньополітичної діяльності з метою укладення міждержавних угод про регулювання процесу переселення і захист прав переселенців;
- утворення ефективних механізмів реалізації міждержавних угод про регулювання процесу переселення і захист прав переселенців.

Основними напрямками державної міграційної політики України в сфері імміграції є:

- створення сприятливих умов для повернення в Україну та інтеграції вихідців з її території та їхніх нащадків;
- створення належних умов для повернення в Україну та інтеграції осіб, депортованих з її території за національною ознакою, та їхніх нащадків;
- створення соціально-економічних механізмів, які спроможні стимулювати імміграцію діячів науки та культури, висококваліфікованих спеціалістів і робітників, потребу в яких має держава.

Основними напрямками державної міграційної політики України у питанні в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства для тимчасового перебування є:

- створення сприятливих умов для в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства з туристичними і підприємницькими цілями;
- регулювання в'їзду в Україну мігрантів з метою працевлаштування і навчання і контроль за ним;
- забезпечення прав біженців та шукачів притулку у відповідності із загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права;
- підтримка добровільного повернення біженців та шукачів притулку до держав їх походження.

Основними напрямками державної міграційної політики України в сфері еміграції є:

- створення в Україні сприятливих соціально-економічних умов для зменшення еміграції її населення і для його рееміграції;

- забезпечення піклування про громадян України, які постійно проживають за її межами, та їх захисту.

Основними напрямками державної міграційної політики України у питанні виїзду громадян України за кордон для тимчасового перебування з метою працевлаштування, навчання, здійснення підприємницької діяльності, лікування, відпочинку є:

- створення умов для мінімізації стихійної зовнішньої трудової міграції громадян України;
- встановлення належного контролю за зовнішньою трудовою міграцією, припинення діяльності комерційних посередницьких структур, що незаконно займаються організацією зовнішньої трудової міграції;
- створення соціально-економічних умов для інвестицій в економіку держави коштів трудящих-мігрантів;
- забезпечення піклування та захисту громадян України, які тимчасово перебувають за кордоном;
- досягнення домовленості з державами Євросоюзу щодо спрощення візового режиму для громадян України.

Основними напрямками державної міграційної політики України в сфері внутрішньої міграції є:

- створення сприятливих соціально-економічних умов для заохочення внутрішньої трудової міграції як альтернативи зовнішній трудовій міграції;
- завершення заміни дозвільної системи прописки на повідомну систему реєстрації місця проживання фізичних осіб.

Основними напрямками державної міграційної політики України в сфері незаконної міграції є:

- створення умов для недопущення на територію України незаконних мігрантів;
- покращення координації державних органів щодо боротьби з незаконною міграцією;
- посилення відповідальності за правопорушення, пов'язані з незаконною міграцією;
- розгортання міжнародної співпраці для боротьби з незаконною міграцією, торгівлею людьми та іншими злочинами, пов'язаними з міграційними процесами;
- забезпечення захисту жертв торгівлі людьми, особливо жінок і дітей, і піклування про них.

Реалізація Зasad передбачає вирішення державними органами України таких загальних завдань:

- завершення формування міграційного законодавства у відповідності з Конституцією України, стандартами Євросоюзу, загально визнаними принципами і нормами міжнародного права;
- приведення чинного міграційного законодавства у відповідність з положеннями Конституції України та міжнародних договорів України;
- приєднання до багатосторонніх міжнародних договорів, спрямованих на захист прав мігрантів;
- укладення двосторонніх міжнародних договорів, спрямованих на захист прав мігрантів і боротьбу з незаконною міграцією;
- розробка державних і регіональних міграційних програм, спрямованих на вирішення сформульованих у Засадах завдань;

- забезпечення врахування міграційної ситуації в державних і регіональних програмах соціально-економічного розвитку;
- активне залучення мігрантів до здійснення заходів з їх адаптації та інтеграції в українське суспільство;
- концентрація фінансових і матеріальних ресурсів на реалізації пріоритетних положень Зasad з урахуванням використання коштів державного бюджету, регіональних бюджетів, залучення позабюджетних надходжень, у тому числі і від міжнародних організацій;
- удосконалення системи органів виконавчої влади, що здійснюють управління в сфері міграції, утворення Державної міграційної служби;
- координація дій законодавчих і виконавчих органів, спрямованих на поліпшення міграційної ситуації;
- розробка і запровадження єдиної автоматизованої інформаційної системи обліку та аналізу міграційних потоків;
- розгортання співпраці з іншими країнами, міжнародними та громадськими організаціями, які здійснюють свою діяльність у сфері міграції;
- попередження виникнення конфліктів у регіонах зі значною кількістю іммігрантів та мігрантів;
- продовження переговорів з державами-членами Євросоюзу про спрощення візового режиму для громадян України;
- активізацію діяльності представників від України в робочих органах міжнародних організацій, що займаються питаннями міграції, просування в рішеннях цих організацій положень, які відповідають національним інтересам України;
- розгортання співробітництва з міграційними службами інших держав;
- запровадження у вищих навчальних закладах спеціалізації з підготовки фахівців у сфері міграції;
- забезпечення проведення комплексних наукових досліджень міграційних процесів в Україні з визначенням їх тенденцій і наслідків для всіх сфер суспільного життя;
- інформування населення України через засоби масової інформації про специфіку психології мігрантів (особливо іммігрантів, біженців та осіб, що шукають притулку), мотивації та проблеми іммігрантів, труднощі їхньої адаптації, про необхідність формування гуманного та толерантного до них відношення;
- інформування населення України через засоби масової інформації щодо ситуації на ринках праці, законодавства інших країн, факторів ризику, з якими можуть зіткнутися потенційні мігранти;
- видання масовими тиражами популярної літератури з різних аспектів міграційних проблем.

Реалізація Зasad у питанні повернення громадян України в Україну додатково передбачає:

- укладення міждержавних угод про регулювання процесу переселення і захист прав переселенців;
- визначення порядку реалізації положень укладення міждержавних угод про регулювання процесу переселення і захист прав переселенців;
- затвердження державних програм сприяння інтеграції громадян України, які повертаються на її територію.

Реалізація Зasad у сфері імміграції додатково передбачає:

- внесення змін до Закону України «Про імміграцію», спрямованих на спрощення умов і порядку імміграції в Україну для вихідців з її території і їх нащадків;
- створення умов для належної реалізації Закону України «Про закордонних українців»;
- прийняття закону України про повернення в Україну та інтеграцію осіб, депортованих з її території за національною ознакою, та їхніх нащадків;
- визначення на перспективу потреби України в діячах науки та культури, висококваліфікованих спеціалістах і робітниках, які можуть задовольнятися за рахунок імміграції в Україну, затвердження урядових програм, спрямованих на стимулювання імміграції зазначених категорій осіб;
- визначення регіонів України, найбільш придатних для розселення іммігрантів, їх працевлаштування, культурної і мовної адаптації в українське суспільство і розробку заходів, спрямованих на стимулювання поселення іммігрантів в цих регіонах;
- укладення двосторонніх міжнародних договорів з державами, з яких повертаються в Україну на постійне проживання вихідці з її території, у тому числі особи, депортовані за національною ознакою, та їхні нащадки, про забезпечення прав переселенців і про спрощений порядок зміни громадянства;
- розробку державних програм щодо сприяння поверненню на територію України і інтеграції вихідців з її території, у тому числі осіб, депортованих за національною ознакою, та їх нащадків, повного використання інтелектуального та професійного потенціалу зазначених осіб.

Реалізація Зasad у питанні в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства для тимчасового перебування додатково передбачає:

- утворення державного механізму залучення інвесторів до сфери туризму, що включатиме довгострокові кредити, пільгове оподаткування, повернення ПДВ, звільнення від податку на землю, на додану вартість тощо;
- вступ України до Світової організації туризму;
- прийняття нормативно-правового акту про врегулювання трудової міграції та порядку використання в Україні іноземної робочої сили з метою захисту національного ринку праці;
- прийняття законів України про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства, про тимчасовий гуманітарний захист;
- приведення Закону України «Про біженців» у відповідність із стандартами Євросоюзу, загально визнаними принципами і нормами міжнародного права;
- розробку і запровадження єдиної автоматизованої інформаційної системи обліку та ідентифікації осіб, які шукають притулку в Україні, та біженців;
- розробку плану заходів щодо сприяння адаптації в Україні осіб, яким надано статус біженця чи притулок в Україні;
- сприяння добровільному поверненню біженців та шукачів притулку до держав їх походження.

Реалізація Зasad в сфері еміграції додатково передбачає:

- запобігання відтоку висококваліфікованих наукових кадрів за кордон шляхом збільшення фінансування розвитку науки, забезпечення сприятливих умов роботи для науковців і наукових установ держави;
- приєднання до Конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення 1993 року;
- збільшення штатів консульських установ України у тих державах, де постійно проживає або тимчасово перебуває найбільша кількість громадян України,

забезпечити комплектування консульських установ України за кордоном посадовими особами, які мають юридичну освіту;

- підвищення якості роботи консульських установ України за кордоном щодо забезпечення піклування та захисту громадян України, які постійно проживають за кордоном;
- розширення практики участі консульських посадових осіб України у судових засіданнях у справах за звинуваченнями громадян України, особливо у разі наявності доказів упередженого ставлення та дискримінації щодо них.

Реалізація Зasad у сфері зовнішньої трудової міграції додатково передбачає:

- розробку проекту закону України про правове регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, в якому передбачити посилення соціального захисту громадян України, зокрема забезпечення гарантованого мінімального розміру заробітної плати, здійснення пенсійного та медичного страхування, страхування на випадок безробіття, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, репатріації;
- посилення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності, які одержали ліцензію на надання послуг з посередництва у працевлаштуванні громадян України за кордоном, припинення діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють незаконну діяльність в сфері зовнішньої трудової міграції;
- проведення моніторингу фактів порушення прав громадян України, які працюють на території інших держав, зокрема, з використанням інформації, одержаної через закордонні дипломатичні установи України;
- розробку ефективної системи збору, обробки й аналізу статистичної та оперативної інформації, пов'язаної із зовнішньою трудовою міграцією;
- удосконалення системи обліку громадян України, які тимчасово виїжджають за кордон з метою працевлаштування;
- розробку і затвердження комплексу заходів, спрямованих на всебічне роз'яснення громадянам України, які працюють на території інших держав, їх прав і свобод, специфіки законодавства країни перебування, включаючи положення відповідних міжнародних договорів;
- приєднання до багатосторонніх міжнародних договорів, спрямованих на захист прав трудящих-мігрантів: Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 року, Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1999 року, конвенції Міжнародної організації праці № 97 про трудящих-мігрантів і № 143 про зловживання у сфері міграції та забезпечення трудящим-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення;
- укладення двосторонніх міжнародних договорів з державами, до яких виїжджають для працевлаштування громадяни України, про працевлаштування громадян, про соціальне забезпечення громадян, про підтримку в галузі медичного страхування;
- проведення постійного моніторингу виконання міжнародних договорів з питань працевлаштування і соціального захисту громадян України в інших країнах.

Реалізація Зasad у сфері внутрішньої міграції додатково передбачає:

- приведення законодавства України про свободу пересування і вільний вибір місця проживання у відповідність із загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права;

- внесення змін до законів України і підзаконних актів, що пов'язують реалізацію прав і свобод та виконання обов'язків з наявністю чи відсутністю прописки;
- розробку державної і регіональних програм заохочення внутрішньої трудової міграції, як альтернативи зовнішній трудовій міграції й еміграції.

Реалізація Зasad у сфері незаконної міграції додатково передбачає:

- завершення юридичного оформлення, делімітації і демаркації державного кордону України;
- розробку нової редакції Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» з урахуванням у ньому положень законодавства Євросоюзу з питань боротьби з незаконною міграцією;
- внесення змін до Кримінального кодексу України і Кодексу про адміністративні порушення України щодо посилення відповідальності за злочини і правопорушення, пов'язані з незаконною міграцією;
- розробка програми заходів допомоги жертвам торгівлі людьми, особливо жінкам і дітям;
- утворення і забезпечення діяльності мережі пунктів утримання незаконних мігрантів;
- організація ефективного зовнішнього, прикордонного та внутрішнього міграційного контролю;
- продовження укладення двосторонніх міжнародних договорів про реадмісію з державами, з яких прибувають в Україну незаконні мігранти;
- залучення коштів міжнародних організацій для вирішення питань, пов'язаних з незаконною міграцією.

РОЗДІЛ 2

Міграція та суспільна безпека: порівняльний аналіз ситуації в Україні та країнах Європейського Союзу

Міграція є важливим чинником кримінологічної безпеки — одного з базових елементів громадської безпеки в сучасних суспільствах. За визначенням В. Плешакова та Н. Нечевіна, «кримінологічна безпека – це об'єктивний стан захищеності життєво важливих та інших істотних інтересів особи, спільноти та держави від злочинних посягань, що породжуються різними криміногенними чинниками (явищами та

процесами), а також усвідомлення людьми такої своєї захищеності».³⁰ У якості криміногенних чинників можуть діяти різні соціальні явища та процеси, зокрема, й ті, що належать до міграційних процесів.

У рамках дослідження було проведено порівняльний аналіз взаємозв'язку процесів міграції та сприйняття її криміногенності в Україні та країнах Європейського Союзу. Незважаючи на суттєві відмінності в соціальному розвитку цих територій, їх демографічний розвиток має певну спільність, оскільки співпадають базові моделі.

Для характеристики демографічного розвитку звичайно аналізують співвідношення ролі природного приросту (або депопуляції) населення та міграції. При цьому виділяють три базові моделі: «домінування міграції», «домінування природного приросту», «поєднання міграції та природного приросту». У тих країнах, де фіксуються процеси депопуляції, виділяють наступні моделі: «депопуляція за рахунок від'ємного демографічного сальдо і росту імміграції», «депопуляція за рахунок непокриття природного зменшення населення за рахунок зовнішньої міграції», «депопуляція за умов перевищення імміграції над приростом населення».

У демографічному розвитку сучасної Європи міграція стає вирішальним чинником. За підрахунками Д. Солта, з кінця 90-х років ХХ ст. у 21 країні Європи (з 44) міграція перевищує природний приріст населення.³¹ Лише в кількох країнах (Албанія, Вірменія, Азербайджан, Андорра) природний приріст населення є основним чинником розвитку демографічної структури.

Суттєвою проблемою є відсутність адекватних даних про міграційні процеси, хоча в останні роки зроблено суттєві кроки в створенні нових концепцій та методик кількісного аналізу міграції. За оцінками європейських експертів, найбільш складною методичною проблемою залишається фіксація нових форм міграційної активності населення, перш за все, тимчасового перебування та різних форм незаконної міграції.

Використовуються два основних типи статистичних даних: інформація про долю іноземців в населенні країни та інформація про пересування населення (в'їзд та виїзд). Інформація про іноземців фіксується за допомогою системи дозволів на проживання, переписів населення, системи дозволів на працевлаштування, окремих типів статистичних обстежень (наприклад, працездатного населення, тощо). Основна проблема надійності цих даних обумовлена тим, що ці системи базуються на бажанні самих іноземців бути відповідним чином зареєстрованими. Навіть переписи населення не можна вважати надійними, оскільки завжди залишається можливість уникнути відповідної процедури (наприклад, бути відсутнім під час опитування, просто відмовитись від заповнення опитувальників тощо). Ще більше проблем виникає у сфері реєстрації руху населення. Якщо для Європи в цілому проблемним є відсутність даних про незаконні форми міграції, то для країн Європейського Союзу – відсутність адміністративних та правових засобів для фіксації внутрішнього руху населення цих країн.

Самостійне значення має проблема фіксації незаконної міграції. Основними способами отримання такої інформації є такі.

По-перше, це інформація державних органів стосовно випадків заборони на в'їзд до країни, незаконного перетину кордону, арешту іноземців (як на кордоні, так і всередині країни), депортації (видворення), торгівлі людьми. У рамках Європейського Союзу створено уніфіковану систему збирання та узагальнення такої інформації, яка базується на діяльності спеціалізованого органу Європейської Комісії – Центру інформації та обміну стосовно імміграції. Центр за єдиною методикою обробляє інформацію стосовно 30 європейських країн (15 з яких є членами Європейського Союзу). Однак ця інформація є

³⁰ Плешаков В.А. Нечевина Н.Д. Криминологическая безопасность в системе безопасности // Предупреждение преступности и обеспечение безопасности в городах. Материалы международной научно-практической конференции (7-8 апреля 1999 г.) / Моск. юрид. институт МВД России. – М., 1999. – С.135-144.

³¹ J. Salt Current Trends in International Migration in Europe. – S., 2002. – P.5.

конфіденційною і в цілому не оприлюднюється. Слід зазначити, що для України виключно важливим стає співробітництво з ЄС в рамках діяльності вказаного Центру.

По-друге, це інформація стосовно випадків «легалізації» незаконних мігрантів (так звані «програми регуляризації»). Однак такі програми існують не в усіх країнах, і за своїм характером вони є досить обмеженими. Відповідно, ці дані не дають повного уявлення про структурні та кількісні характеристики незаконної міграції.

По-третє, це результати досліджень громадської думки, які від 90-х років ХХ ст. проводяться все частіше. Це дозволило отримати досить досконалі методики опитувань, що дозволило якщо не усунути, то ослабити традиційні проблеми щодо достовірності та надійності таких даних. Головною особливістю таких досліджень є можливість отримати інформацію про більшість «тіньових» форм незаконної міграції. Однак європейські дослідники зазначають, що навіть методично коректні дослідження (перш за все, стосовно критеріїв репрезентативності) не дають повної картини в кількісних показниках. Їх цінність полягає у можливості визначити форми незаконної міграції та їх відносну поширеність, питому вагу.³²

У 2001 році в Європі перебувало 22,2 млн. іноземців, що складає 2,6% населення Європи. При цьому переважна більшість сконцентрована в країнах Західної Європи – 21,6 млн. чоловік, відповідно, їх доля в населенні цього регіону складає більш, ніж 5% (для порівняння в країнах Східної Європи – менш, ніж 1 млн.). Більше половини іноземців (64%) проживають в трьох країнах: Німеччині, Франції, Великій Британії. Існує досить суттєва нерівномірність в долі іноземців в різних країнах. Найбільш високою їх питома вага є в Люксембурзі (37%), Швейцарії (19,7%), Німеччині та Австрії (9,0%). Протягом 90-х років ХХ ст. відбувався стабільний приріст іноземців в усіх європейських країнах. Особливо відчутним цей процес був у країнах Західної Європи, однак він відбувався і в постсоціалістичних країнах (перш за все, у Чехії, Угорщині, Словаччині).

Важливе значення має етнічна структура іноземців. Згідно з оцінками Д. Солта, слід розрізняти ситуацію в Західній та Центральній і Східній Європі. У Західній Європі основну частину іноземців складають вихідці з інших європейських країн (13,04 млн. або 64,0%), вихідці з Африки, особливо Північної Африки (3,15 млн. – 15,6%), вихідці з Азії (2,0 млн. – 11,1%). У Центральній та Східній Європі основу міграційних потоків складають вихідці з інших країн цього регіону. Однак зростає питома вага вихідців з Азії. Наприклад, у Румунії в 2000 році у складі іноземців було 9,0% китайців та 11,0% турків³³.

Численними дослідженнями, проведеними в Європі за останні роки, доведено зв'язок цих змін з динамікою злочинності.

Перетворення незаконної міграції на самостійну проблему, а також ріст злочинності серед мігрантів призвели до того, що європейці поступово втрачають своє відносно доброзичливе ставлення до іноземців і все більше схиляються до ксенофобських поглядів. На сьогоднішній день вже мало не чверть населення Європи виступає за вживання дискримінаційних заходів щодо іммігрантів.

Описуючи ці явища, звичайно використовують термін «мігрантофобія». Відомий соціолог І. Валлерстайн дає наступний опис «мігрантофобії», присутність якої в масовій свідомості всіх сучасних країн не викликає у нього сумнівів: «відношення до іммігрантів зводиться до трьох речей: 1. Вони приїхали виключно з метою поліпшення свого матеріального становища. 2. Вони знижують рівень доходів населення тих місць, куди вони прибувають, оскільки вони наймаються на роботу за більш низьку оплату і отримують допомогу від державних програм соціального захисту. 3. Вони створюють «соціальні проблеми, оскільки, по-перше, є фінансовим тягарем для місцевого населення,

³² Kelly L. Regan L. Stopping Traffick. An Explanatory Study Trafficking in women for sexual exploitation in UK. – L., 2000. – P. 11.

³³ J. Salt Current Trends in International Migration in Europe. – S., 2002. – P.14.

по-друге, з більшою ймовірністю вони втягуються в злочинну діяльність в різних формах, по-третє, вони наполягають на збереженні своєї етнічної самобутності, не бажаючи асимілюватись з місцевим населенням»³⁴.

Міграційні процеси в Україні кінця ХХ ст. мали хвилеподібний характер: різке кількісне зростання міграційного потоку в кінці 80-х – на початку 90-х років і далі поступове його зниження. На початку 90-х років імміграція в Україну перевищувала еміграцію. З 1990 по 1993 рр. за рахунок зовнішньої міграції населення країни збільшилось на 565,4 тис. осіб. Але з 1994 р. виявляється зворотна тенденція: з 1994 по 2001 рр. міграційні втрати населення становлять 669,4 тис. осіб. Загалом, з урахуванням перевищення смертності над народжуваністю і міграційним відтоком населення, з 1994 по 2001 рр. Україна втратила 3 млн. 227 тис. осіб.

Міграційні потоки вплинули на зміни етнічного складу населення країни. З одного боку, в Україну повернулися сотні тисяч депортованих осіб (кримські татари, болгари, вірмени, греки, німці), суттєво зросли окремі національні меншини (вірмени, азербайджанці, абхази, турки-месхетинці), значно збільшилась кількість вихідців з Азії та Африки, а з іншого – виїхала більша частина складу окремих етнічних груп (євреї, німці, греки). Значним є відтік працездатного населення за рубіж. Щорічно декілька мільйонів людей виїжджають за кордон з метою заробітку. Переважна частина їх працює там нелегально, виконуючи малокваліфіковану, непривабливу роботу. Із року в рік зростає виїзд за кордон молоді – студентів та випускників вузів. Великого масштабу набув виїзд із країни молодих жінок.

Україна залучена до світових міграційних процесів. Із зон воєнних конфліктів і громадянських війн у нашу державу прибувають біженці й особи, що шукають притулку. Через територію України пролягають шляхи нелегальних мігрантів, які прямують до країн Західної Європи. Значна частина з них осідає в Україні, перебуваючи на нелегальному становищі.

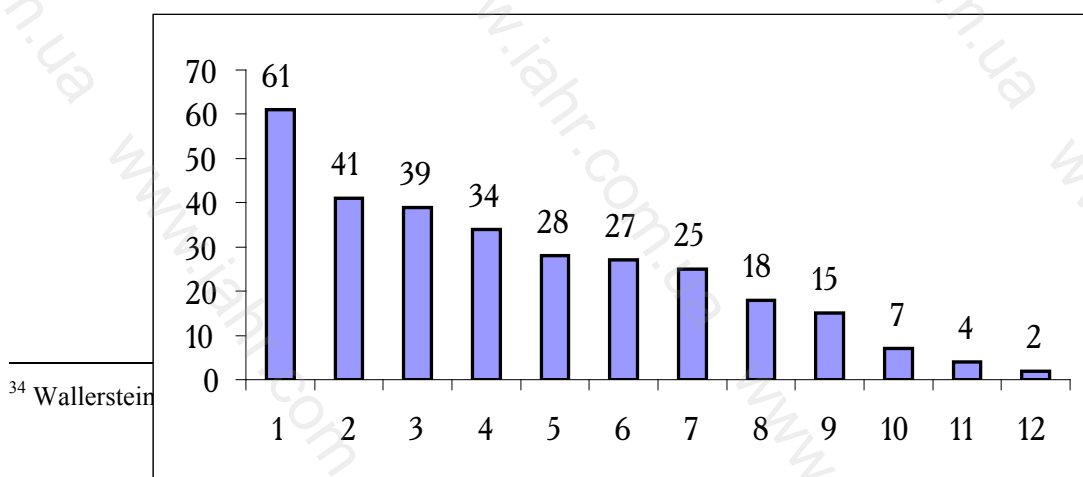
Некеровані міграційні процеси становлять значну небезпеку для національних інтересів України, а тому потребують ефективного регулювання з боку держави, зокрема, правового.

У цьому контексті важливим стає порівняння ситуації в Україні та країнах Європейського Союзу з точки зору реального впливу міграції на рівень злочинності та суб'єктивні оцінки криміногенної безпеки.

У цілому для України негативне відношення до мігрантів не є поширеним. Це, зокрема, засвідчують результати опитувань, в процесі яких респонденти мали визначити місце вказаної проблеми серед тих, що їх найбільш непокоять.

Загальне уявлення про структуру та ієрархію питань, що найбільш хвилюють населення, дає наведена нижче схема 1.

Схема 1. Проблеми сучасної України, що непокоять населення більш за все (у% до кількості опитаних)



³⁴ Wallerstein

1. Низька заробітна плата
2. Корупція в органах влади
3. Високі ціни
4. Злочинність
5. Погана якість медичних послуг
6. Безробіття
7. Екологічні проблеми
8. Високі податки
9. Проблеми з житлом
10. Інші соціальні проблеми
11. Політичні конфлікти
12. Біженці та мігранти з інших країн

Тобто в цілому проблема міграції не викликає значної суспільної занепокоєності, однак ситуація суттєво змінюється, коли розглядається зв'язок міграції та злочинності. Проведені нами дослідження показують, що при поясненні динаміки показників злочинності для значної частини населення України характерною є «мігрантофобія», тобто акцентування уваги на мігрантах як негативному чиннику криміногенної ситуації в країні. Однак, для виваженого аналізу таких установок масової свідомості доцільно звернутись до об'єктивних даних.

Статистична звітність МВС України дозволяє в загальних рисах визначити ступінь криміналізації мігрантів, хоча слід пам'ятати, що характер наявних статистичних даних робить таку оцінку дуже умовною.

У 2002 році було викрито більш, ніж 254 тис. осіб, винних у скоєнні злочинів, серед них 2,0 – іноземців (80% – вихідці з країн СНД). За перше півріччя 2003 ситуація принципово не змінилась – всього викрито 130,5 тис. осіб, винних у скоєнні злочинів, серед них 797 – іноземців, у тому числі – 633 – з країн СНД.³⁵ Досить показовим буде використання відносних показників. У 2002 році кількість осіб, що скоїли злочини, складала в Україні 54 особи на 10 тис. чоловік населення. У 2003 році ситуація принципово не змінилась.

Ці дані можна порівняти з характеристиками криміналізації іноземців. В Україні немає надійних офіційних даних щодо реальної кількості іноземців. За висновками деяких експертів загалом (тобто як легально, так і нелегально) в Україні перебуває біля 0,8 млн. іноземців.³⁶ Відповідно, можна зробити висновок, що серед іноземців кількість осіб, що скоїли злочини, складає не більш, ніж 20 осіб на 10 тисяч чоловік населення. *Тобто, в середньому ступінь криміналізації іноземців майже в 2 рази нижча, ніж населення України в цілому.*

Отримані результати потребують досить зважених тлумачень, оскільки іноземців в Україні слід розглядати диференційовано. Перш за все, основну масу іноземців складають вихідці з країн СНД. У криміногенному відношенні особливо небезпечними вважаються вихідці з Кавказу. У вітчизняних публікаціях для ілюстрації цього положення звичайно приводяться результати профілактичної операції «Мігрант», яка була проведена Держкомкордоном України та МВС України влітку 2001 р. Під час цієї операції було перевірено 15 тисяч громадян – вихідців з Кавказу, які постійно або тимчасово проживали в Україні та були «фігурантами» оперативних матеріалів органів внутрішніх справ. Перевірка дозволила встановити зв'язок майже 0,5 тис. мігрантів із злочинною діяльністю.

³⁵ Експрес-інформація про стан злочинності на території України за 12 місяців 2002 р. – К., 2003.

³⁶ Радецький В.С. Деякі аспекти сучасних процесів нелегальної міграції в Україні // Адвокат. – 2000. – № 1. – С.15.

Однак навіть ці дані ще не є доказом більшої криміналізації мігрантів у порівнянні з «автохтонним» населенням.

Однак в масовій свідомості існують стереотипи оцінок, які завищують реальний рівень криміналізації мігрантів. Ці оцінки слід розглядати в контексті загальних змін в показниках поширеності соціокультурної толерантності в українському суспільстві. У дослідженнях українських соціологів, які проводяться з початку 90-х років ХХ ст., фіксуються досить суттєві зміни в національній толерантності. Основним методичним інструментом таких досліджень є «шкала соціальної дистанції» (шкала Богардуса), що є однією з найбільш ефективних технік вимірювання установок одних соціальних груп щодо інших. Під час опитувань респондентам пропонується висловити свою згоду чи незгоду із сімома монотонними (кумулятивними) судженнями, що відносяться до певної соціальної групи: від «бажано мати представника цієї групи у складі сім'ї» до «не повинні проживати в країні».³⁷

Узагальнюючи отримані результати, Н.Паніна пропонує класифікувати населення України за величиною інтегрального індексу «соціальної дистанційованості» в сфері міжнаціональних відносин на чотири групи.

Перша група: «відкриті (толерантні)», до якої відносяться ті, хто є відкритим для соціальних контактів з представниками різних етносів. До цієї групи в 1992 р. відносилось 35,2%, а в 2002 р. – лише 9,9%.

Друга група: «люди, схильні до відокремлення» (по відношенню до представників інших етносів домінує установка «хай живуть, але без соціальних контактів»). У 1992 р. до цієї групи відносилось 25,2%, в 2002 р. – 16,0%.

Третя група: домінує орієнтація на максимальну ізольованість. У 1992 р. таку установку поділяли 33,3%, а в 2002 р. – 48,1%.

Четверта група: люди з переважанням ксенофобічних установок. У 1992 р. до цієї групи відносилось лише 6,3%, в 2002 р. – 27,0%.³⁸

Тобто в цілому можна констатувати: за останні десять років відбулось досить різке зниження рівня етнічної толерантності в українському суспільстві, що одним з своїх наслідків мало формування соціально-психологічних передумов «мігрантофобії» як сукупності певних стереотипів пояснення зв'язку міграційних процесів та динаміки показників злочинності. Визначення поширеності таких стереотипів було одним із завдань проведених нами досліджень.

Загалом 56% опитаних (дослідження 2002 р., репрезентативна загальноукраїнська вибірка) вважають, що іноземці (мігранти, біженці, «нелегали», тощо) частіше скоюють правопорушення, ніж місцеве населення, 20% – вважають, що відмінностей практично немає, 7% – впевнені, що місцеве населення скоює правопорушення частіше, 17% – не змогли визначитись.

Отримані результати можуть бути порівняні з оцінками, отриманими в ході досліджень, проведених в 2002 році в країнах Європейського Союзу різними дослідницькими установами, зокрема, в рамках загальноєвропейської програми досліджень громадської думки «Eurobarometer». Європейські дослідники цю проблему розглядають в контексті проблеми «криміналофобії» як специфічного феномену масової свідомості, що пояснює відношення населення до злочинності (сприйняття її рівня, чинників, тощо). Найчастіше такі оцінки стосуються «вуличної злочинності». У 2002 році на дуже високий рівень «відчуття небезпеки під час перебування на безлюдній вулиці в нічний час» вказували від 2% (в Австрії та Фінляндії) до 16-19% опитаних (в Греції, Італії, Великій Британії).³⁹ Такі оцінки формуються під впливом різних чинників, зокрема і

³⁷ Зайцева М.И. Методы шкалирования при измерении установки // Социальные исследования. – М., 1970. – Вып. 5.

³⁸ Паніна Н. Щодо застосування шкали соціальної дистанції у дослідженнях національної толерантності // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2003. – № 4. – С. 36.

³⁹ Eurobarometer. European Opinion Research Group. – 2003. – P. 14.

уявлень про значення міграційних процесів (присутність іноземців в країні) в детермінації злочинності. Опитування показують, що в країнах Європейського Союзу в середньому 47% опитаних можуть бути віднесені до тих, хто вважає рівень криміналізації мігрантів вищим, ніж місцевого населення.

РОЗДІЛ 3

Соціальні та правові проблеми попередження окремих видів злочинів в сфері міграційних процесів

Самостійним об'єктом дослідження є деякі аспекти злочинності, безпосередньо пов'язаної зі сферою міграції, зокрема:

- нелегальна міграція;
- торгівля людьми;
- корупція в державних органах, що виконують регуляторні функції в сфері міграції;
- віктимність мігрантів з України;
- попередження криміналізації біженців та шукачів притулку.

3.1. Проблеми протидії нелегальній міграції

Протидія *нелегальній міграції* належить до порівняно нових проблем правоохоронної діяльності. За визначенням В.С. Радецького, Україна виявилася невідповідною до боротьби з цим явищем. На початку 90-х років ХХ ст. нелегальна міграція мала стихійний характер, але вже через кілька років вона перетворилася в один з найбільш організованих та скоординованих видів злочинної діяльності. Ці тенденції не отримали адекватної оцінки, що не дозволило своєчасно створити ефективну систему попередження та протидії нелегальній міграції.⁴⁰

З кінця 90-х років в Україні щорічно затримується кілька десятків тисяч нелегальних мігрантів. Наприклад, за січень-жовтень 2003 р. лише прикордонниками чотирьох прикордонних загонів на східних кордонах було виявлено та затримано (в пунктах пропуску та на ділянках прикордонних застав): Донецький прикордонний загін – 177 нелегальних мігрантів, Луганський прикордонний загін – 51 нелегальний мігрант, Харківський прикордонний загін – 264 нелегальних мігранти, Сумський прикордонний загін – 444 нелегальних мігранти. З них майже 90% складають вихідці з Китаю, Індії, В'єтнаму, Сирії, Афганістану. Аналогічною є етнічна структура всіх нелегальних мігрантів, що затримуються в Україні.

За оцінками експертів, це свідчить про переважно «транзитний характер» нелегальної міграції. Але це не може бути підставою для висновку про відсутність в цих

⁴⁰ Радецький В.С. Деякі аспекти сучасних процесів нелегальної міграції в Україні // Адвокат. – 2000. – № 1. – С. 15.

процесах загрози для суспільної безпеки в Україні. Існують стійкі канали нелегального переміщення мігрантів з країн-постачальників (головним чином, країни Південно-Східної Азії, Близького і Середнього Сходу), які контролюються міжнародними організованими злочинними угруповуваннями. Україна є одним з важливим елементів цих каналів, що обумовлює формування «злочинної інфраструктури», яка забезпечує їх функціонування. Тобто можливість «транзиту» через територію України забезпечується наявністю численних видів злочинної діяльності, в яку втягнені не лише іноземці, але й громадяни України. Останнім часом відзначається розширення участі в цій діяльності саме місцевого населення. Наприклад, на території Закарпаття є населені пункти, для жителів яких забезпечення «транзиту» нелегалів є мало не основним видом заробітку. Відповідно, значна частина інвестицій в сфері малого та середнього бізнесу має «брудне походження» і є способом легалізації доходів, отриманих від участі в нелегальній міграції. За оцінками експертів Інтерполу, в прикордонних регіонах України до 40% відсотків приватних капіталів сформовано за рахунок таких прибутків.⁴¹

У середині 90-х років ХХ ст. в основу програм боротьби з нелегальною міграцією, розроблених в Європейському Союзі, було покладено принцип «раннього попередження», тобто акцент перенесено на «країни-постачальники» та «транзитні країни». Найбільш складним елементом таких програм є превентивна діяльність в «країнах-постачальниках», оскільки за умов нездатності місцевих політичних режимів протидіяти незаконній міграції, легальні можливості впливати на ці процеси «ззовні» є дуже обмеженими.

3.2. Попередження торгівлі людьми

Зважаючи на комплексну і багатоаспектну природу і причини незаконної міграції та торгівлі людьми, ефективні стратегії протидії цим явищам не можуть обмежуватися лише кримінальним переслідуванням після скоєння такого акту. Держави також зобов'язані вживати адекватні заходи для попередження торгівлі людьми.

Потреба у збалансованій і багатовекторній політиці щодо боротьби з незаконною міграцією та торгівлею людьми була визнана країнами світу, а також регіональними і міжнародними організаціями. Необхідність використання цілісного і скоординованого підходу, що включав би попередження цих злочинів, захист їх жертв і судове переслідування злочинців, була нещодавно підкреслена світовим співтовариством у преамбулі до Протоколу ООН проти торгівлі людьми, а також у документах ОБСЄ⁴² і Ради Європи⁴³.

Стратегії з попередження незаконної міграції і торгівлею людьми повинні включати як коротко-, так і середньострокові заходи, наприклад, кампанії з підвищення поінформованості потенційних жертв. З точки зору тривалої перспективи, такі стратегії повинні також прагнути до поліпшення економічного та соціального становища вразливих груп людей у країнах походження.

Це може здаватися дивним, але обмежувальне імміграційне законодавство країн призначення незаконних мігрантів і їхня жорстка імміграційна політика також можуть сприяти зростанню нелегальної міграції і торгівлі людьми. Збільшення можливостей щодо законного пересування, роботи або професійної підготовки могло б мати попереджувальний ефект щодо торгівлі людьми.

Нижче будуть розглянуті групи конкретних заходів з попередження незаконної міграції та торгівлі людьми, що були запропоновані в рамках ОБСЄ, Ради Європи та Європейського Союзу.

⁴¹ Радецкий В.С. Некоторые аспекты современного процесса нелегальной миграции в Украине // Адвокат. – 2000. – № 1. – С. 15.

⁴² Рішення Ради Міністрів ОБСЄ № 1 від 28 листопада 2000 (ст. 3).

⁴³ Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи R(2000)11 від 19 травня 2000 р. про дії проти торгівлі людьми з метою сексуальної експлуатації.

Мігранти часто перебувають у невідповідній ситуації через *нестачу інформації*, що примушує їх звертатися до третіх осіб, які допомагають їм мігрувати і знаходити роботу за кордоном. Ці треті особи можуть виявитися як контрабандистами, що просто допомагають перетнути кордон, так і торговцями людьми.

Тому кампанії з підвищення інформованості дуже важливі, бо вони забезпечують потенційних правопорушників і жертв торгівлі людьми інформацією, достатньою для прийняття «поінформованих» рішень щодо міграції. Сюди входить інформація про саме явище незаконної міграції та торгівлі людьми, а також про існування можливостей законної міграції, про ситуацію з зайнятістю в країнах призначення і можливі розміри заробітку.

Окрім потенційних жертв, інформаційні кампанії повинні також проводитися стосовно широкої громадськості, а також співробітників правоохоронних органів та інших службовців, що можуть входити в контакт з потенційними правопорушниками та жертвами торгівлі людьми.

Міжнародно-правові стандарти

Щоб виконати свої зобов'язання згідно з *Конвенцією про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок*, Комітет, створений відповідно до цієї Конвенції, в Загальній рекомендації № 19 рекомендує державам-сторонам Конвенції вживати ефективних заходів, «які гарантували б поважне ставлення і поширення такого ставлення до жінок у засобах масової інформації», а також «запровадження суспільно-інформаційних програм, що сприяли б усуненню забобон, що перешкоджають встановленню рівності статей»⁴⁴. Крім того, ст. 10 цієї Конвенції зобов'язує держави-сторони позбавлятися від «будь-яких стереотипних концепцій про ролі чоловіків і жінок на всіх рівнях і в усіх формах освіти, заохочуючи спільне навчання чоловіків і жінок <...> і, зокрема, через зміни підручників і шкільних програм і адаптації методів навчання».

Протокол щодо попередження, перепинення та покарання за торгівлю людьми до Рамкової конвенції ООН проти організованої злочинності зобов'язує проводити інформаційні кампанії і кампанії в ЗМІ, щоб попереджати торгівлю людьми. Ці заходи повинні «у належних випадках включати співробітництво з неурядовими організаціями <...> й іншими елементами громадянського суспільства» (п. 2 і 3 ст. 9 Протоколу).

Рекомендація Ради Міністрів Ради Європи *R 2000 (11)*, що стосується виключно проблеми торгівлі жінками, запропонувала певні рекомендації з проведення інформаційних кампаній для певних цільових груп – жінок, що планують іммігрувати, жінок-біженок⁴⁵, а також дітей і молоді⁴⁶. Окрім кампаній з інформування потенційних жертв, РЄ рекомендує, щоб держави-члени «запровадили програми навчання для представників імміграційних і прикордонних служб для того, щоб вони могли сприяти попередженню торгівлі людьми, переконуючись, що люди, які подорожують за кордон, особливо неповнолітні, що не супроводжуються батьками або опікунами, не є жертвами торгівлі людьми». Ці службовці повинні бути здатні розпізнати жертву торгівлі і вжити всіх необхідних заходів «у належних випадках у співробітництві зі спеціальними НУО»⁴⁷. Але метою таких програм навчання має бути не перешкодження міграції з рідної країни, а передусім прагнення допомогти жертвам торгівлі людьми.

На рівні Європейського Союзу також були прийняті подібні рекомендації, що заохочують його держав-членів підтримувати і організовувати кампанії з попередження незаконної міграції та торгівлі людьми в країнах походження⁴⁸.

⁴⁴ Загальна рекомендація Комітету № 19, пункт 24 (d) і (f).

⁴⁵ Див. п. 11, 12, 14, 15, 25 Рекомендації.

⁴⁶ Див. п. 16-18 Рекомендації.

⁴⁷ Див. п. 22 Рекомендації.

⁴⁸ Див., наприклад: the European Parliament 1996 Resolution (Sec. 10, 13, 22); the European Parliament Resolution on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «For further

У Гаазькій міністерській декларації держави – члени ЄС підтвердили свої зобов'язання щодо підтримки інформаційних кампаній і кампаній з попередження в країнах походження мігрантів, «спрямованих на роз'яснення можливостей, обмежень і прав у випадку міграції, наприклад, щоб жінки могли приймати рішення на основі достовірної інформації і були здатні знайти допомогу у випадках, коли вони стали жертвами торгівлі людьми». Країни повинні також заохочувати участь своїх посольств і консульств у таких діях. Інформаційні кампанії повинні розроблятися у співробітництві з НУО, як в країнах походження, так і в країнах призначення (розд. III.1.1 Декларації).

Рекомендації:

- 1) Держави повинні фінансувати і організовувати кампанії з підвищення поінформованості громадськості в країнах *походження* з метою попередження незаконної міграції та торгівлі людьми. Такі кампанії повинні розроблятися і здійснюватися країнами походження у співробітництві з НУО, діяльність яких необхідно матеріально підтримувати. Держави *транзиту і призначення* повинні підтримувати уряди і НУО в країнах походження в їхніх зусиллях щодо проведення таких кампаній.
- 2) Інформаційні кампанії повинні підвищувати рівень поінформованості широкої громадськості й особливо потенційних жертв про торгівлю людьми як про явище сучасності. Групи особливого ризику необхідно забезпечувати інформацією відносно засобів вербування, що використовуються торговцями людьми, про умови законної міграції до інших країн і про можливості заробітку в таких країнах, а також про хвороби, що передаються статевим шляхом, пов'язані з сексуальними послугами, включаючи ВІЛ/СНІД, а також щодо організацій, з якими необхідно контактувати для отримання більш докладної інформації.
- 3) Запобіжні зусилля повинні також бути націлені на школярів шляхом включення інформації щодо торгівлі людьми, а також більш загальної інформації про статеву рівність до шкільних програм і підручників.

Торгівля людьми починається з міграції, а причини міграції криються в економічних і соціальних відмінностях між країнами і регіонами країн. Жертвами торгівлі людьми часто стають люди, які проживають у державах, що розвиваються, або в державах перехідного періоду і які бажають поїхати за кордон, щоб знайти роботу для поліпшення свого низького рівня життя або для того, щоб зареєструвати шлюб. Низький правовий і суспільний статус жінок часто призводить до того, що на жінок як на групу найбільш негативно впливають загальна бідність і безробіття. Це призводить до фемінізації трудової міграції і, отже, до обставин, в яких торгівля людьми як проблема непропорційно сильно зачіпає жінок і дівчат. Ось чому при розробленні стратегій з поліпшення економічного і соціального становища в країнах походження для попередження незаконної міграції та торгівлі людьми необхідно зважати на статеvu належність людини.

Особливо важливо звертати увагу на це при аналізі ситуації в Центральній, Південно-Східній і Східній Європі. Існуючі дані дозволяють припустити, що в цьому регіоні, через або з нього торгівля людьми в основному здійснюється щодо жінок і дівчаток. Незважаючи на деякий прогрес в економічному розвитку в цьому регіоні, під час перехідного періоду значно зріс рівень бідності та безробіття, і непропорційно сильно страждають від цього саме жінки. Держави витрачають меншу кількість грошей на допомогу сім'ям, зменшилась кількість доступних суспільних грошових засобів для охорони дитинства, збільшилась оплата за послуги, що надаються дітям. Водночас, все більш поширеними явищами стають розлучення і наявність лише одного з батьків у

родині. Це призводить до того, що жінки і діти наражаються на більший ризик опинитися в бідності⁴⁹.

Проте причини незаконної міграції та торгівлі людьми, особливо жінками, не можуть зводитися виключно до бідності й економічних умов. Серед інших серйозних проблем – насильство в сім'ї й на роботі. Крім того, жінки зазвичай слабо представлені в державних механізмах прийняття рішень. З часу падіння комунізму ця ситуація різко погіршилася в регіоні Центральної, Південно-Східної та Східної Європи. Для того, щоб бути ефективними, превентивні стратегії проти торгівлі людьми повинні зважати на той факт, що члени деяких груп суспільства є особливо вразливими до дискримінації і, отже, більше ризикують стати жертвами торгівлі, приміром, жінки, що належать до національних меншин⁵⁰.

Попередження порушень прав людини є комплексною проблемою, тому важко передбачити, які запобіжні заходи є найбільш ефективними. Поліпшення статусу жінок у країнах походження не може гарантувати, що торгівля людьми буде попереджена в майбутньому. Однак зв'язок між статусом груп високого ризику в країні походження, з одного боку, і вразливістю до торгівлі людьми з іншого, є очевидним, що підтверджено численними фактами⁵¹.

Стратегії ефективного запобігання незаконній міграції та торгівлі людьми потребують заходів, що зачіпають *причини* цих проблем. Поліпшення становища груп, що найбільш часто стають жертвами торгівлі (а саме, жінок і дітей), вимагають *широкого, міждисциплінарного підходу в соціальній і правовій сферах*, що охоплював би і правову, і соціальну системи. Повинен бути проведений глибокий аналіз повного діапазону чинників, що впливають на цю комплексну проблему.

Ми обмежимося розглядом окремих проблем і загальних принципів, зважаючи на деякі ключові причини в економічній і соціальній сферах.

У країнах, де бідність, а також насильство щодо жінок є звичайним явищем, торгівля людьми більш поширена, оскільки жінки, не в змозі терпіти таке ставлення до них, часто вимушені втікати за кордон. Дослідження становища жінок у 28 країнах Центральної, Південно-Східної та Східної Європи показали, що домашнє насильство – широко поширена проблема в усіх цих країнах⁵². Насильство в сім'ї пов'язане не тільки з відсутністю адекватного законодавства, знань щодо природи такого насильства і мережі підтримки жертв насильства, але також і з нижчим соціальним і економічним статусом жінок відносно чоловіків, оскільки фінансова залежність не дозволяє жінкам розривати принизливі стосунки з партнерами⁵³.

Більшість правових систем держав регіону не вирішують належним чином проблему насильства в сім'ї. Законодавства не включають спеціальних норм і не передбачають можливості судових приписів щодо обмеження контактів насильника і жертви, як це робиться, приміром, в Україні та Болгарії. Суспільство також не визнає існування насильства в сім'ї як такого, і жінки стримуються від повідомлення про такі

⁴⁹ ЮНІСЕФ, «Жінки в перехідний період»: The MONEE Report, Regional Monitoring Report № 6, 1999, Summary, p. 11f (<http://www.unicef-icdc.org/publications/index.html>).

⁵⁰ Наприклад, цигани в Румунії наражаються на дискримінацію в багатьох аспектах життя. Див. *International Helsinki Federation for Human Rights, Women 2000, An investigation into the status of women in Central and South Eastern Europe and the Newly Independent States, 2000*, p. 367 (<http://www.ihf-hr.org/publicat.htm>).

⁵¹ Див., наприклад, *International Helsinki Federation of Human Rights, A Form of Slavery: Trafficking in Women in the OSCE members states. Report to the OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on Trafficking in Human Beings, Vienna, 19 June 2000*. Рада Європи у своїй Рекомендації Ради Міністрів R (2000) 11 також визнала, що з довготерміновими причинами торгівлі необхідно боротися, покращуючи соціальне і економічне становище жінок у країнах походження (пункт 23).

⁵² *International Helsinki Federation for Human Rights, Women 2000*, p. 14.

⁵³ *Special Rapporteur on Violence Against Women, Economic and social policy and its impact on violence against women, E/CN.4/2000/68/Add.5, 24 February 2000*, § 8 (<http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mwom.htm>).

випадки. Жінки не бажають повідомляти про випадки насильства в правоохоронні органи і слабо вірять у можливість відновлення справедливості законним порядком, бо співробітники правоохоронних органів, що у своїй більшості є чоловіками, часто погоджуються з поясненнями правопорушника про те, що саме дружина «спровокувала» його на такий проступок.

Нарешті, важливо відзначити і те, що значна кількість жінок зазнає сексуального насильства і домагання на робочому місці.

Міжнародно-правові стандарти

Загальна декларація прав людини та *Міжнародний пакт про громадянські і цивільні права* затверджують право кожної людини на життя, свободу і особисту недоторканість (ст. 3 Декларації і ст. 6 і 9 Пакту), забороняють тортури, жорстоке або таке, що принижує людську гідність, поводження або покарання (ст. 5 Декларації, ст. 7 Пакту), а також проголошують право людини на ефективне відновлення в правах у випадку порушення прав, наданих їй в рамках Декларації або Пакту (ст. 8 Декларації, ст. 2 Пакту).

Конвенція про ліквідацію дискримінації щодо жінок вичерпно не згадує насильство щодо жінок як форму дискримінації за ознакою статі, що знаходиться під заборонаю Конвенції. Тим не менше, у загальній рекомендації № 12 Комітету КЛДЖ уточнюється, «що статті 2, 5, 11, 12 і 16 Конвенції накладають вимоги на країн-учасниць вживати заходи із захисту жінок від будь-яких форм насильства в родині, на роботі і в будь-якій іншій сфері суспільного життя»⁵⁴. Відповідно до загальної рекомендації № 19, «визначення дискримінації [ст. 1 Конвенції] включає в себе насильство за ознакою статі, тобто насильство, спрямоване проти жінки тому, що вона є жінкою, або у випадку, коли жінки непропорційно більше зазнає насильства. Це включає в себе дії, що завдають фізичну, психологічну або сексуальну шкоду або страждання, в тому числі загрозу таких дій, примус і інші форми позбавлення волі»⁵⁵.

Конвенція вимагає від держав-учасниць вжити реальних заходів з ліквідації всіх форм насильства щодо жінок. Комітет рекомендує такі заходи:

- збір статистичних даних і дослідження поширеності насильства, його причин і наслідків;
- проведення превентивних заходів, в тому числі суспільних пропагандистських кампаній, націлених на зміну ставлення суспільства до ролі та статусу чоловіків і жінок;
- створення ефективних юридичних інструментів, в тому числі застосування кримінальних санкцій, а також надання цивільно-правових можливостей відновлення прав і отримання доступу до компенсації з метою захисту жінки від будь-яких форм насильства, в тому числі від насильства і порушення прав у сім'ї, сексуального насильства і домагання за місцем роботи;
- створення або підтримка реабілітаційних послуг для жертв насильства, зумовленого статевою приналежністю, в тому числі наявність безпечного житла, спеціально підготовлених медичних працівників, проведення реабілітаційних заходів і надання соціально-психологічної допомоги, а також забезпечення доступу сільським жінкам до цих видів послуг;

⁵⁴ Комітет КЛДЖ, Загальна рекомендація № 12 щодо насильства проти жінок, восьма сесія, 1989 р. Стаття 2 містить загальне зобов'язання про ліквідацію всіх форм дискримінації проти жінок. Стаття 5 зобов'язує країн-учасниць Конвенції вживати заходи щодо зміни традиційних, стереотипних ролей, що відводяться чоловікам і жінкам, і щодо визнання загальної відповідальності чоловіків і жінок у вихованні і розвитку дітей. Зобов'язання держави по ліквідації насильства, зумовленого статевою належністю, далі впливає із зобов'язань по ліквідації дискримінації жінок стосовно влаштування на роботу (ст. 11), охорони здоров'я (ст. 12), шлюбу і сімейних питань (ст. 16).

⁵⁵ Загальна рекомендація Комітету № 19 (п. 6).

– організація підготовки службовців судових і правоохоронних органів та інших представників державної влади з урахуванням специфіки гендерних питань⁵⁶.

Платформа дій, ухвалена на IV Всесвітній конференції щодо становища жінок, що відбулася в Пекіні 1995 року, визначає дві основні форми насильства проти жінок: насильство в родині і насильство в суспільстві, в тому числі сексуальне домагання на роботі, торгівля жінками і примушення до заняття проституцією (пункт 113). Платформа дій рекомендує державам низку заходів з попередження і боротьби з торгівлею жінками, зокрема:

- створити, покращити або розвинути і профінансувати освітні програми для співробітників судових, юридичних, медичних, соціальних, освітніх, правоохоронних органів та імміграційних служб, щоб добитися розуміння ними природи і небезпеки гендерного насильства;
- створити або зміцнити інституційні механізми, що дадуть можливість жінкам і дівчатам повідомляти про акти насильства;
- надати житло і реабілітаційну допомогу, профінансовані на належному рівні <...>, а також медичні і психологічні й інші види допомоги і послуг, безкоштовну або доступну юридичну допомогу там, де вона необхідна, а також допомогу в пошуку засобів до проживання;
- підтримати ініціативи НУО і профінансувати освітні та навчальні програми для населення з метою підвищення поінформованості про насильство проти жінок (п. 124 (l), (n), 125 (a), (d), (e)).

Резолюція «Пекінської конференції плюс п'ять» пропонує «організацію координаційного механізму на національному рівні, наприклад, запровадження національного доповідача або міжвідомчої організації за участі громадянського суспільства, в тому числі і неурядових організацій, для більш активного обміну інформації, збору даних і підготовки звітів про причини, чинники і тенденції в проявах насильства проти жінок, і особливо – нелегальній торгівлі жінками»⁵⁷.

Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод надає ряд прав щодо захисту жінки від насильства в сім'ї, таких, як право на життя (ст. 2), заборона застосування катувань, жорстокого або такого, що принижує людську гідність, поведження або покарання (ст. 3), надає право на свободу і особисту недоторканість (ст. 5), право на повагу до приватного і родинного життя (ст. 8), право на правову допомогу у випадку порушення прав, наданих в рамках Конвенції (ст. 13). Надання прав здійснюється без дискримінації за будь-якою ознакою, включаючи статеву належність (ст. 14).

У рамках Ради Європи в 1997 р. був розроблений всебічний *План дій по боротьбі з насильством проти жінок*. Цей документ пропонує урядам детальний перелік заходів, спрямованих на боротьбу з насильством щодо жінок, на захист жертв такого насильства. У документі обумовлюється прийняття спеціального законодавства, а також дається чітке визначення насильства проти жінок і всіх його форм⁵⁸.

Рекомендації:

- 1) Держави повинні вжити всіх необхідних заходів з метою ліквідації насильства проти жінок в усіх сферах суспільного життя, а також надати захист і допомогу жертвам насильства.

⁵⁶ Загальна рекомендація Комітету № 19 (п. 1, 4, 9, 24).

⁵⁷ Резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/RES/S-23/3, 16 листопада 2000, пункт 70(d).

⁵⁸ План дій по боротьбі з насильством проти жінок, EG-S-VL(97)1. Стислий зміст Плану дій включений в документ Ради Європи EG(99)14, Насильство проти жінок. Збірка основних документів Ради Європи з 1995 року, 15 деабря 1999 г. (<http://www.humanrights.coe.int/equality/Eng/WordDocs/Document%20list.htm>). План дій рекомендує прийняття подальших дій в галузі освітніх та інформаційних програм, реабілітації жертв, досліджень і спостережень.

- 2) Держави повинні дати законодавче визначення насильству і забезпечити, щоб усі форми насильства за ознакою статевої належності, в тому числі насильство в сім'ї, входили до кола злочинів і підлягали покаранню згідно з кримінальним законодавством, а також ефективно переслідувалися державними органами. Окрім кримінальних санкцій, держави повинні забезпечити цивільно-правові засоби допомоги жертвам, що охоплювали би можливість вимагання компенсації і подання заяви про винесення тимчасових судових заборон. У випадках насильства в родині держави повинні прийняти законодавство, що дозволить правоохоронним органам затримувати винуватців насильства для попередження подальших подібних актів.
- 3) Держави повинні створити і профінансувати механізми підтримки жінок, що стали жертвами насильства, в тому числі надання безкоштовної медичної, психологічної і юридичної допомоги і надання житла.
- 4) З метою подолання фінансових труднощів, що перешкоджають жінкам, що стали жертвами домашнього насильства, жити окремо від їхніх жорстоких співмешканців, держави повинні надавати їм фінансову допомогу, а також створювати освітні та навчальні програми для жінок, щоб допомогти їм стати матеріально незалежними.
- 5) Держави повинні розробляти, фінансувати і виконувати освітні програми для співробітників судових, юридичних, медичних, соціальних, правоохоронних і імміграційних служб для того, щоб добитися розуміння ними серйозності природи насильства за ознакою статевої належності. Ці співробітники повинні уміти виявляти ситуації, в як присутнє гендерне насильство, і ставитись до жертв такого насильства адекватно і з належною повагою.
З метою підвищення взаємодії між властями і громадськими організаціями подібні програми повинні проводитися за участю неурядових організацій, що спеціалізуються на проблемі насильства щодо жінок.
- 6) Держави повинні вести збір статистичних даних з проблеми насильства за статтю, а також проводити дослідження про ступінь його поширеності, про його причини і наслідки. Для цієї мети необхідне створення координаційного механізму, забезпеченого достатньою кадровою і фінансовою інфраструктурою.
- 7) Держави повинні здійснювати превентивні заходи, спрямовані на зміну ставлення в суспільстві до ролі в ньому чоловіків і жінок. Подібного роду заходи повинні включати в себе кампанії для широкої громадськості в ЗМІ, а також запровадження питань рівності статей і, особливо, проблеми насильства проти жінок до програми середніх навчальних закладів.

Протягом 90-х років ХХ ст. рівень зайнятості постійно знижувався практично в усіх країнах з перехідною економікою в Центральній і Східній Європі і країнах колишнього СРСР. Вважається, що близько половини з 26 мільйонів втрачених робочих місць належало жінкам (14 мільйонів). У 1999 р. із загальної кількості безробітних в 10 мільйонів чоловік біля 6 мільйонів склали жінки⁵⁹. 80% звільнених робітників в Україні з 1994 по 1998 рік і 79.4% звільнених адміністративних робітників в Білорусі були жінки⁶⁰.

У багатьох країнах стала більш помітною існуюча різниця в оплаті праці чоловіків і жінок. Приміром, в 1997 р. в Болгарії середній заробіток жінки щодо заробітку чоловіка склав (у порівнянні з 1990 р.) 69%, в Росії – 70%, в Румунії – 76%, в Україні – 78%⁶¹. Заробітна плата жінок нижче тому, що вони непропорційно більше представлені в

⁵⁹ ЮНІСЕФ, Жінки в перехідний період, с. 27. Багато жінок, що зареєструвалися як безробітні у своїх країнах, не одержують допомоги по безробіттю або тому, що не були офіційно зареєстровані як безробітні або тому, що сплив термін отримання допомоги (Там же, с. 7).

⁶⁰ Спеціальний докладчик о насильи против жесеници. E/CN.4/2000/68/Add.5, Sec. 44.

⁶¹ ЮНІСЕФ, Жінки в перехідний період, с. 33.

секторах економіки з більш низькою заробітною платою – таких як освіта, медичне обслуговування, соціальні служби. Домінуюча присутність жінок в менш престижних і менш оплачуваних роботах сприяє фемінізації бідності: у Білорусі 82% людей, що отримують заробітну плату нижче рівня бідності, складають жінки⁶². Жінки наражаються на дискримінацію стосовно доступу на ринок праці, професійного навчання і перепідготовки. Доступу жінок на ринок праці перешкоджають питання про особисте життя жінок, що задаються на співбесіді під час прийняття на роботу (наприклад, про родинні обов'язки, родинний статус або дітей), а також законодавство, покликане захищати жінку, що інколи виявляє ефект «надмірної захищеності» (наприклад, закони, що забороняють жінкам працювати вночі, або що передбачають декретну відпустку замість відпустки за доглядом за дитиною)⁶³.

За рідкими винятками, більшість юридичних систем держав цього регіону не дадуть формального юридичного тлумачення дискримінації. Також відсутнє усвідомлення проблеми непрямой і структурної дискримінації або зобов'язання зі вжиття тимчасових спеціальних заходів, що знайшли б своє вираження в законі. Більш того, такі поняття, як «інституціональна відповідальність» або «цивільна допомога жертвам дискримінації» просто відсутні в юриспруденції цих країн⁶⁴.

Окрім дискримінаційної практики на ринку праці, існують інші чинники, такі, як стереотипні моделі поведінки чоловіків і жінок, що зумовлюють сегрегацію всередині ринку робочої сили. Ці гендерно обумовлені стереотипи назавжди закріплюють за жінками надмірну представленість на низькооплачуваних і менш стабільних, традиційно «жіночих» видах робіт. Ці ж стереотипи зумовлюють розподіл відповідальності за оплачувану і неоплачувану працю, залишаючи домашню роботу і турботу про близьких за жінкою. Як наслідок, жінка примушена тягнути подвійний тягар: оплачуваної праці і безкоштовної роботи по виконанню сімейних обов'язків. Це особливо характерно для колишніх соціалістичних і радянських країн, де високий рівень зайнятості жінок в соціалістичні часи не супроводжувався змінами в розподілі оплачуваної праці і неоплачуваної домашньої роботи. Оплачуване тижневе навантаження на жінок в Центральній і Східній Європі перевищує майже в два рази навантаження на жінок у Західній Європі. Сукупне трудове навантаження жінки в Центральній і Східній Європі в середньому складає біля 70 годин за тиждень, що приблизно на 15 годин більше, ніж у Західній Європі⁶⁵. Таке подвійне навантаження не тільки перешкоджає доступу жінки на ринок праці, але й серйозно підриває стан її здоров'я.

Подібні гендерні стереотипи міцно укоренилися в уявленнях суспільства про роль жінки. Знову ж таки, у зв'язку з цим важливо відзначити роль, яку відіграє шкільна освіта. З раннього віку діти зіштовхуються з стереотипами в підручниках та інших навчальних матеріалах, де жінки часто представлені як матері, медичні сестри або шкільні вчителі, тоді як чоловіки зображені поліцейськими, робітниками або лікарями.

Міжнародно-правові стандарти

Стаття 7 *Міжнародного пакту про соціальні, економічні та культурні права* містить право на рівну винагороду і рівні можливості. Комітет з економічних, соціальних і культурних прав заявляє в своїй Загальній рекомендації № 5 про те, що право на рівну винагороду «повинно бути негайно прийняте до виконання», і що аргумент з приводу того, що це право не є самореалізованим, «не виглядає переконливо»⁶⁶. Таким чином, будь-які зауваження з приводу того, що право на рівну винагороду нездійсненне в силу

⁶² *International Helsinki Federation for Human Rights, Women 2000*, p. 67.

⁶³ *International Helsinki Federation for Human Rights, Women 2000*, p. 11.

⁶⁴ *International Helsinki Federation for Human Rights, Women 2000*, p. 7; ЮНІСЕФ, Жінки в перехідний період, с. 17.

⁶⁵ ЮНІСЕФ, Жінки в перехідний період, с. 25.

⁶⁶ Загальна рекомендація Комітету № 3 (1990), UN Doc. E/1991/23, Annex III.

економічних труднощів держави, не будуть вважатися прийнятним згідно з рішенням Комітету.

Міжнародна організація праці прийняла дві конвенції, що значною мірою мають відношення до становища жінок на робочому місці: *Конвенцію № 100 про рівну винагороду чоловіків і жінок за працю рівної цінності* і *Конвенцію № 111 про дискримінацію в галузі зайнятості*. Незважаючи на те, що коло питань, охоплених цими Конвенціями, досить широке і включає проблеми доступу до професійної підготовки, зайнятості і заняття певними видами діяльності, вони обмежують зобов'язання держав до «методів, сумісних з національними умовами і практикою».

Стаття 11 *Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок* вимагає від держав-учасниць вживати «усіх відповідних заходів для ліквідації дискримінації щодо жінок в галузі зайнятості» з тим, щоб забезпечити на основі рівності чоловіків і жінок рівні права, зокрема, право на працю, право на однакові можливості при наймі на роботу, право на вільний вибір професії або роду роботи, на просування в посаді і гарантію зайнятості, на отримання професійної підготовки і перепідготовки, право на рівну винагороду, на рівні умови щодо праці рівної цінності і право на соціальне забезпечення. Стаття 5 *Конвенції* ставить за мету зміну гендерних стереотипів і, зокрема, вимагає від держав-учасниць вжиття всіх необхідних заходів для забезпечення «визнання загальної відповідальності чоловіків і жінок за виховання і розвиток своїх дітей». Стаття 10 *Конвенції* зобов'язує держав-учасниць усунути «стереотипну концепцію ролі чоловіків і жінок на всіх рівнях і в усіх формах навчання шляхом заохочення спільного навчання й інших видів навчання, <...> зокрема, шляхом перегляду навчальних посібників, шкільних програм і адаптації методів навчання».

Стаття 4 *Конвенції* уточнює, що «прийняття тимчасових спеціальних заходів, спрямованих на прискорення встановлення фактичної рівності між чоловіками і жінками, не вважається дискримінаційним». У Загальній рекомендації № 5 Комітет рекомендує державам-учасницям «ширше використовувати тимчасові спеціальні заходи, такі, як позитивні дії, преференції або систему квот для заохочення інтеграції жінок в галузі освіти, економіки, політики і зайнятості»⁶⁷.

Згідно з *Пекінською платформою дій* уряди держав світу зобов'язалися вживати ряд заходів з метою просування економічних прав жінок і ліквідації всіх форм дискримінації щодо найму на роботу жінок, в тому числі:

- ввести в дію і забезпечити дотримання законодавства, що гарантує права жінок і чоловіків на рівну оплату за рівну працю або працю рівної цінності,
- ввести і забезпечити дотримання законодавства про рівні можливості, прийняття позитивних заходів і заохочення їхнього дотримання державними і приватними підприємствами за допомогою різноманітних засобів,
- заохочувати створення малих підприємств жінками і їх самостійну зайнятість,
- забезпечити рівний доступ для жінок до професійної підготовки і перепідготовки, не обмежуючись «традиційними сферами зайнятості»,
- забезпечити належний захист на законодавчому рівні (за допомогою трудового і соціального законодавства) тимчасових працівників і робітників, що працюють неповний робочий день,
- заохочувати рівний розподіл сімейних обов'язків між чоловіками і жінками через відповідне законодавство і проведення належної освітньої політики⁶⁸.

Протокол про попередження, припинення і покарання за торгівлю людьми носить превентивний характер і вимагає від держав-учасниць вжиття заходів, в тому числі шляхом двостороннього і багатостороннього співробітництва, щодо «полегшення»

⁶⁷ Загальна рекомендація Комітету № 5 про тимчасові спеціальні заходи, 7-а сесія, 1988 р.

⁶⁸ Платформа дій, пункти 165(a), (c), 166(a), (d), (j), 179(a), (c), (d).

тягарю таких чинників, як бідність, нерозвиненість, відсутність рівних можливостей (п. 4 ст. 9).

Європейська соціальна хартія надає значну кількість економічних і соціальних прав. Стаття 20 Хартії забезпечує право на рівні можливості, тим самим забезпечуючи широкий обсяг застосування права на працю. Стаття 26 надає право на захист гідності в період трудової діяльності. Згідно з положеннями цієї статті держава «в консультаціях з організаціями наймачів і робітників повинна сприяти відвертання сексуальних домагань на робочих місцях або у зв'язку з роботою і вживати всіх необхідних заходів з тим, щоб захистити робітників від таких дій».

Бухарестська декларація Парламентської асамблеї ОБСЄ закликає держав-учасниць боротися з торгівлею жінками шляхом ліквідації перешкод на шляху створення рівних економічних можливостей для жінок в країнах походження. Декларація рекомендує прийняття антидискримінаційних законів, що дозволили б жінці отримати юридичний захист і компенсацію у випадку, якщо вона зазнала гендерної дискримінації в трудових відносинах⁶⁹.

Рекомендації:

- 1) Держави повинні запровадити антидискримінаційне законодавство, надаючи жінкам надійні засоби захисту проти всіх форм дискримінації у сфері зайнятості, в тому числі дискримінації при доступі до робочих місць, професійного навчання, визначенні заробітку або звільненні. Держави повинні забезпечити, щоб тягар доказування лежав не на особі, що зазнала дискримінації, а на винуватці дискримінації (як це зроблено в Чеській Республіці або Угорщині) або, принаймні, зняти з людини необхідність доказування, вважаючи достатнім заяву, що викликає довіру, про те, що особа зазнала дискримінації.
- 2) Держави повинні вживати заходів, щоб ліквідувати маргіналізацію жінок у низькооплачуваних і нестабільних секторах економіки. Це може бути досягнуто шляхом використання системи квот, розвитку професійного навчання в нетрадиційних для жінок галузях зайнятості, широкого запровадження гендерних питань у шкільні програми.
- 3) Держави повинні вживати заходів до рівного розподілу родинних обов'язків між чоловіками і жінками, наприклад, шляхом використання в трудовому і соціальному законодавстві поняття «відпустка по догляду за дитиною» замість «декретна відпустка», створення доступних дитячих установ і адекватного захисту робітників, зайнятих неповний робітничий день.
- 4) Держави повинні розробити програми з метою розширення можливостей доступу до ринку праці, професійного навчання і надання мікрокредитів жінкам, особливо в сільських районах.

Окрім діяльності на національному рівні, заходи з поліпшення становища жінок у країні походження можуть бути підтримані двосторонніми або багатосторонніми угодами.

Міжнародно-правові стандарти

На рівні ООН Протокол про торгівлю людьми має превентивний характер і вимагає від країн-учасниць вжиття заходів, у тому числі шляхом двостороннього і багатостороннього співробітництва, з тим, щоб «полегшити» тягар таких чинників як бідність, нерозвиненість, відсутність рівних можливостей (п. 4 ст. 9).

На європейському рівні Європейський Союз і ОБСЄ звертають увагу на проблему недостатнього транскордонного співробітництва в питаннях попередження торгівлі людьми і рекомендують своїм членам укласти угоди з країнами походження. Крім цього,

⁶⁹ OSCE Parliamentary Assembly, Budapest Declaration, 10 July 2000 (Art. 107).

обидві ці організації рекомендують надавати допомогу державним органам і НУО, робота яких направлена на поліпшення становища жінок⁷⁰.

Європейський Парламент у резолюціях 1996 і 2000 рр. з проблеми торгівлі людьми визначив міжнародне співробітництво з розвитку як потенційний засіб для підтримки і нарощування зусиль, спрямованих на протидію торгівлі людьми. Завданнями політики допомоги іншим країнам мають бути надання допомоги жертвам або потенційним жертвам торгівлі людьми, причому має бути взяте до уваги особливе становище жінок і дітей в країнах походження. У цьому відношенні державам рекомендується проводити гендерно спрямовані програми з боротьби з бідністю і використовувати інструменти співробітництва, що забезпечують тривалий внутрішній розвиток країн походження для боротьби з першопричинами торгівлі людьми.

Рекомендації:

- 1) Держави повинні використати двостороннє, регіональне і міжнародне співробітництво, в тому числі з ліквідації першопричин контрабанди людей і торгівлі людьми, особливо жінками. Для цієї мети країни повинні використовувати і підтримувати існуючі регіональні схеми співробітництва.
- 2) Держави повинні підтримати неурядові організації, діяльність яких спрямована на підвищення ефективності участі жінок у житті суспільства.

Обмежувальне імміграційне законодавство і політика країн призначення сприяють зростанню незаконної міграції і торгівлі людьми. Люди, що бажають у пошуках кращого життя мігрувати за кордон і отримати там роботу, але не мають легальної можливості це зробити, схильні покладатися на тих, хто обіцяє забезпечити їх піддробленими документами, організувати подорож і знайти роботу. Оскільки обмежувальна імміграційна політика не дозволяє законно в'їжджати до країни такої кількості мігрантів, що могла б заповнити всі існуючі вакансії, мігранти примушені вдаватися до незаконних засобів влаштування на роботу. Може виявитися, що після приїзду мігранти можуть бути піддані примусовій праці і жити в рабських умовах.

Міжнародно-правові стандарти

Стаття 64 *Конвенції про захист прав працівників-мігрантів* зобов'язує держави консультуватися і співпрацювати між собою з метою створення нормальних, справедливих і гуманних умов щодо працівників-мігрантів і членів їх сімей. У цьому зв'язку відповідна увага повинна надаватися не тільки трудовим потребам і ресурсам, але і соціальним, економічним, культурним та іншим потребам працівників-мігрантів.

Рекомендації:

- 1) Уряди держав призначення повинні розглядати створення додаткових можливостей для осіб, що бажають легально мігрувати з метою отримання роботи, освіти і професійної підготовки. Особливо це стосується дівчат і жінок. Для цього країни призначення повинні укладати угоди з країнами походження і/або регіональними і міжнародними організаціями, такими, як Міжнародна організація міграції.
- 2) Держави і міжнародні організації повинні забезпечити рівний доступ жінок і чоловіків до подібного роду програм зайнятості і професійної підготовки. Країни походження повинні заохочувати участь дівчат і жінок у таких програмах і надавати їм адекватну інформацію про наявність таких програм і про вимоги, що висуваються до їхніх учасників. Роботи, що пропонуються в ході цих програм, не повинні бути замкнуті виключно на «чоловічих спеціальностях», але мають бути доступні і жінкам.

⁷⁰ Гаазька міністерська декларація (розд. III.1.3); Додаткова зустріч ОБСЄ по людському виміру, присвячена питанням контрабанди людьми, Відень, 19 червня 2000 р., Підсумковий звіт, ODIHR.GAL/36/00, 12 липня 2000 р. – С. 9.

- 3) Країни походження повинні надавати дівчатам і жінкам необхідну професійну підготовку для того, щоб вони володіли необхідною кваліфікацією для успішної участі в таких програмах і успішного пошуку роботи.

Проблема визначення складу злочину торгівлі людьми

Цілком логічно припустити, що боротьба правовими засобами з певним небезпечним соціальним явищем може бути ефективною лише за умови, що ознаки (склад) цього правопорушення будуть чітко визначені в законі. Інакше не можна сподіватися на те, що ця соціальна проблема буде вирішена у задовільний спосіб. Тому чітке визначення незаконної торгівлі людьми як кримінального злочину є важливим початковим моментом будь-яких заходів, спрямованих на протидію цьому злочину.

Крім того, слід зауважити, що торгівля людьми є злочином, що досить часто має транснаціональний характер. Тому міжнародно-правове співробітництво держав у боротьбі з ним буде ефективним, якщо тільки ці держави в єдиний спосіб визначатимуть склад цього злочину.

Дослідження кримінального законодавства держав світу показує⁷¹, що у багатьох з них торгівля людьми не становить окремих склад злочину. У цих державах торгівля людьми переслідується в рамках інших складів злочинів або ж не переслідується взагалі. Наприклад, досить часто торгівля жінками з метою примусу до заняття проституцією переслідується за статтями про контрабанду або злочини, пов'язані з проституцією (сутенерство). Як наслідок особи, що займаються незаконною торгівлею людьми, отримують відносно м'яке покарання, що не відповідає ступеню соціальної небезпечності та жорстокості цього злочину.

Інший серйозний недолік кримінального законодавства багатьох держав – переслідування жертви торгівлі людьми як злочинця: за незаконний в'їзд в країну, нелегальну працю або проституцію. При цьому не береться до уваги, що людина вчиняла ці дії під примусом. Натомість склад злочину торгівлі людьми завжди передбачає наявність примусової праці, рабства або звичаїв, схожих з рабством, у будь-якому виді діяльності, в тому числі секс-індустрії, промисловості або сільському господарстві.

З іншого боку, кримінальне законодавство держав, що передбачає склад злочину торгівлі людьми, може бути недосконалим. Так, у багатьох державах караються тільки дії, пов'язані з проституцією, тоді як дії, пов'язані з примусовою працею, рабством або підневільним станом, не охоплюються цим складом злочину⁷². Це не дозволяє ефективно боротися з торгівлею людьми, які були використані для примусової праці або ж були примусово втягнуті в інші види секс-індустрії, такі, як порнографія, стриптиз або масаж.

Донедавна визначення торгівлі людьми було відсутнє на міжнародному рівні, що не перешкоджало вирішенню цієї проблеми. Лише в грудні 2000 р. був прийнятий Протокол про попередження, перепинення та покарання за торгівлю людьми на доповнення до Рамкової конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності⁷³.

⁷¹ Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE: ODIHR Background Paper.– 1999.– № 3.– Р. 37.

⁷² Наприклад, у Австрії, Кіпрі, Нідерланди, ФРН, Литві та Польщі торгівля людьми як окремих склад злочину обмежується лише рамками торгівлі людьми з метою проституції або сексуальної експлуатації (інформація на 2001 р.) Див.: А.Картуш Руководящие принципы по пересмотру законодательства против торговли людьми с особым акцентом на регион Юго-Восточной Европы. – ОБСЕ. – 2001. – С. 53.

⁷³ Конвенція набула чинності 29 вересня 2003 р., Протокол набув чинності 25 грудня 2003 р. Станом на 1 грудня 2003 р. учасницями Конвенції є 56 держав, згоду на обов'язковість Протоколу висловили 43 держави (позначені «зірочкою»): Азербайджан*, Албанія*, Алжир, Антигуа і Барбуда, Аргентина*, Афганістан, Беліз*, Білорусія*, Болгарія*, Боснія і Герцеговина*, Ботсвана*, Буркіна-Фасо*, Венесуела*, Вірменія*, Гамбія*, Гватемала, Данія*, Еквадор*, Екваторіальна Гвінея*, Естонія, Іспанія*, Канада*, Киргизстан, Китай, Кіпр*, Коморські Острови, Коста-Ріка*, Лаос*, Латвія, Лесото*, Литва*, Маврикій*, Малі*, Мальта*, Марокко, Мексика*, Монако*, Намібія*, Нігерія*, Нікарагуа, Нова Зеландія*, Норвегія*,

У ньому дається таке визначення торгівлі людьми: «такі <діяння>, що здійснюються з метою експлуатації, вербування, перевезення, передача, приховування або отримання людей шляхом загрози силою або її застосування або інших форм примусу, викрадення, шахрайства, обману, зловживання владою чи вразливістю становища, або шляхом підкупу, у вигляді платежів або вигод, для отримання згоди особи, яка контролює іншу особу. Експлуатація охоплює, як мінімум, експлуатацію проституції інших осіб або інші форми сексуальної експлуатації, примусову працю або послуги, рабство або звичаї, схожі з рабством, підневільний стан або вилучення органів» (п. «а» ст. 3)⁷⁴.

Це визначення можна оцінити позитивно, оскільки воно враховує реалії сучасної торгівлі людьми. По-перше, воно визнає всі форми торгівлі людьми, не обмежуючи торгівлю людьми лише примусом до надання сексуальних послуг. При цьому такі поняття як примусова праця, підневільний стан, рабство і звичаї, схожі з рабством, вже визначені в сучасному міжнародному праві. По-друге, воно допускає, що жертвами торгівлі людьми може бути не лише жінки. По-третє, Протокол передбачає наявність порушення свободи волі жертви, таким чином підкреслюючи важливість власного рішення дорослих людей щодо власного життя, а саме, трудового вибору і вибору країни перебування. По-четверте, це визначення не вимагає факту перетину жертвою державного кордону, а тому достатньо, щоб злочин було вчинено всередині однієї країни.

Але при цьому слід врахувати, що Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності застосовується лише до злочинів, що мають «транснаціональний характер» (ст. 3) і вчинені організованою злочинною групою з трьох або більше осіб (ст. 4). Тому обидва ці елементи є істотними для застосування Протоколу. Проте «транснаціональний характер злочину» не обов'язково означає необхідність наявності факту перетину державного кордону жертвою. Злочин має транснаціональний характер, якщо вчинений навіть в одній державі, але: а) істотна частина його підготовки, планування, керівництва і контролю мала місце в іншій державі; б) за участі організованої злочинної групи, що здійснює злочинну діяльність в більш, ніж одній державі, в) його істотні наслідки мають місце в іншій державі (п. 2 ст. 3).

Терміни «експлуатація проституції» і «сексуальна експлуатація» не мають визначення в міжнародному праві. У Протоколі свідомо не було надано їх визначення (через побоювання держав, що брали участь у його розробці, що це може накласти обмеження на способи визначення проституції у їх внутрішньому законодавстві). Тому держави можуть вибирати, поширити склад злочину тільки на примусову чи на будь-яку участь у секс-індустрії.

Таким чином, на наш погляд, держави повинні намагатися запроваджувати до свого національного законодавства склад злочину, передбачений саме Протоколом, що створить передумови для організації дієвого міжнародного співробітництва у боротьбі з цим злочином. Цей склад злочину повинен бути досить широким, щоб охопити всі можливі форми торгівлі людьми; принаймні, він повинен включати в себе такі елементи:

а) дії: вербування, транспортування, передача, переховування або отримання особи;

б) засоби: загроза силою чи її застосування або інші форми примусу, викрадення, шахрайство, обман, зловживання владою або вразливістю становища особи;

Перу*, Польща*, Руанда*, Румунія*, Сейшельські Острови, Сенегал*, Сербія і Чорногорія*, Таджикистан*, Туніс*, Туреччина*, Філіппіни*, Франція*, Хорватія*, Ямайка. Інформацію про статус Конвенції та протоколів до неї див: http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures.html. Україна підписала Конвенцію і Протокол, але не ратифікувала їх.

⁷⁴ На міжнародному рівні пропонувалися й інші визначення складу цього злочину. Див., наприклад: *Special Rapporteur on violence against women, Report on trafficking in women, women's migration and violence against women*. – Документ E/CN.4/2000/68, 29 February 2000. – Sec. 13.

в) мета: примусова праця або послуги, рабство, звичаї, схожі з рабством або підневільний стан.

Проблема встановлення покарання (санкції) за торгівлю людьми

Проблема полягає у тому, що на сьогодні в багатьох державах санкції, передбачені за незаконну торгівлю людьми, не мають стримуючого ефекту із-за м'якості покарання. Очевидно, що вид і суворість можливого покарання може впливати на ефективність боротьби з цим злочином. Йдеться не тільки про стримуючий ефект (загально-превентивну функцію покарання). Законодавство деяких держав вимагає, що міжнародний запит про інформацію, допомогу або екстрадицію подається тільки тоді, коли вирок, який може отримати підозрювана у вчиненні злочину особа, був більш суворим, ніж це передбачено внутрішнім кримінальним законом.

Традиційно міжнародне право залишає за державами виключне право встановлювати розмір санкції за злочин, що став об'єктом міжнародно-правової уніфікації. Не став винятком і згаданий Протокол про торгівлю людьми.

Проте слід зважати на наявність регіональних стандартів, що закріплені в документах переважно рекомендаційного характеру таких європейських організацій, як Європейський Союз, Рада Європи і Організація з питань безпеки і співробітництва у Європі.

У Європейському Союзі діє такий нормативний акт, як Рамкове рішення Ради 2002/629/ЖНА від 19 липня 2002 р. про боротьбу з торгівлею людьми, що замінив документ 1997 р.⁷⁵ Рамкове рішення передбачає однакове максимальне покарання у вигляді позбавлення волі за заняття торгівлею людьми і зобов'язує держав – членів ЄС встановити «ефективні, пропорційні та стримуючі кримінальні покарання, що можуть включати екстрадицію». У випадку наявності обтяжуючих обставин (якщо злочин становить загрозу життю жертви або вона зазнала особливо жорстокого або принизливого поводження, або якщо злочин був вчинений злочинною групою) строк позбавлення волі повинен складати не менше шести років.

Комітет міністрів Ради Європи вимагає від держав-членів цієї організації «запровадити або посилити кримінальні санкції, що повинні бути пропорційні тяжкості злочину, включаючи вирок про ув'язнення, що здійснюють стримуючий вплив»⁷⁶.

Додаткове засідання ОБСЄ з людського виміру 2000 р. також рекомендувало державам-учасникам запровадити законодавство, що дозволить конфісковувати доходи і використовувати конфісковане майно для додаткового фінансування програм з надання допомоги жертвам торгівлі людьми (у тому числі в країнах походження жертв).

Отже, можна зробити такі висновки щодо характеристик санкції кримінального закону, що передбачає відповідальність за торгівлю людьми. Санкція повинна: а) відбивати тяжкість цього злочину і серйозність порушень прав людини; б) здійснювати стримуючий ефект. Серед можливих видів покарання може бути позбавлення волі, штраф, конфіскація майна, придбаного в результаті незаконної торгівлі людьми. Бажано, щоб конфісковане майно використовувалося для відшкодування постраждалим від незаконної торгівлі людьми та для підтримки програм допомоги жертвам торгівлі людьми (у тому числі в країнах походження жертв).

Кримінальне законодавство України

У Кримінальному кодексі України склад злочину торгівля людьми вперше з'явився в 1998 р., коли він був доповнений статтею 124¹ «Торгівля людьми»⁷⁷. У розділі III

⁷⁵ Joint Action of 24 February 1997 (97/154/ЖНА) adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning action to combat trafficking in human beings and sexual exploitation of children // Official Journal of the European Union. – № L 63, 04.03.1997. – P. 2.

⁷⁶ Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи R(2000)11 від 19 травня 2000 р. про дії проти торгівлі людьми з метою сексуальної експлуатації. – Пункт 43.

«Злочини проти волі, честі та гідності особи» нового КК, що набув чинності 1 вересня 2001 р., міститься стаття 149 «Торгівля людьми або інша незаконна угода щодо передачі людини» такого змісту:

«1. Продаж, інша оплатна передача людини, а так само здійснення стосовно неї будь-якої іншої незаконної угоди, пов'язаної із законним чи незаконним переміщенням за її згодою або без згоди через державний кордон України для подальшого продажу чи іншої передачі іншій особі (особам) з метою сексуальної експлуатації, використання в порнобізнесі, втягнення у злочинну діяльність, залучення в боргову кабалу, усиновлення (удочеріння) в комерційних цілях, використання у збройних конфліктах, експлуатації її праці, – караються позбавленням волі на строк від трьох до восьми років.

2. Ті самі дії, вчинені щодо неповнолітнього, кількох осіб, повторно, за попередньою змовою групою осіб, з використанням службового становища або особою, від якої потерпілий був у матеріальній або іншій залежності, – караються позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років з конфіскацією майна або без такої.

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені організованою групою або пов'язані з незаконним вивезенням дітей за кордон чи поверненням їх в Україну, або з метою вилучення у потерпілого органів чи тканин для трансплантації чи насильницького донорства, або якщо вони спричинили тяжкі наслідки, – караються позбавленням волі на строк від восьми до п'ятнадцяти років з конфіскацією майна»⁷⁸.

Як бачимо, диспозиція цієї статті повністю відповідає вимогам міжнародно-правових документів. Тому ратифікація Україною Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності та Протоколу про попередження, перепинення та покарання за торгівлю людьми, що доповнює її, не потребує змін до ст. 149 КК України. Що стосується санкцій, то вони також є досить суворими. Єдине зауваження – щодо мінімального строку позбавлення волі: у державах – членах Європейського Союзу він не може становити менше шести років.

3.3. Попередження криміналізації біженців та шукачів притулку.

Питання попередження злочинності біженців та шукачів притулку не має суттєвих відмінностей від попередження злочинності мігрантів, однак окремі специфічні моменти, викликані особливим правовим статусом цих осіб, повинні братися до уваги при взаємовідносинах з ними.

Правовий статус біженців в Україні визначається як міжнародним правом, так і національним законодавством нашої держави. Спеціальною міжнародно-правовою нормою є Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців, прийнята у липні 1951 року в Женеві. На сьогодні Конвенцію підписали 143 країни⁷⁹.

Уперше питання про приєднання України до Конвенції 1951 р. було поставлено в Указі Президента України від 18 жовтня 1997 р. «Про основні напрямки соціальної політики на 1997-2000 роки». Так, у розділі «Міграційна політика» одним з основних напрямків міграційної політики визначено вжиття заходів щодо поступового створення

⁷⁷ Див. Закон України від 24 березня 1998 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про внесення змін і доповнень до Кодексу про шлюб та сім'ю України"» № 210/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 241.

⁷⁸ Відомості Верховної Ради України. – 2001, № 25–26. – Ст. 131.

⁷⁹ Приєднання України до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців: основні запитання і відповіді // Злагода. – 2001. – №7. – С.8

умов для приєднання до Конвенції 1951 р. та Протоколу 1967 р. про статус біженців⁸⁰. Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. затверджено Програму інтеграції України до Європейського Союзу, в якій також йшлося про приєднання до Конвенції та Протоколу після внесення змін та доповнень до Закону України «Про біженців»⁸¹.

З 1993 р. діє Закон України «Про біженців», а з 2001 р. його прийнято у новій редакції, з 1996 р. міграційні служби в усіх областях, АРК, Києві та Севастополі здійснюють процедуру визнання статусу біженця, з 1997 р. апеляційна комісія та суди розглядають скарги біженців.

Рішення Верховної Ради України про приєднання до Конвенції та Протоколу, що стосується статусу біженців 1967 р., було прийнято 10 січня 2002 р. При підписанні не було зазначено жодних застережень щодо застосування Конвенції або Протоколу на території країни.

Ратифікація конвенції 1951 р. продемонструвала, що Україна визнає і поважає принципи міжнародного права. Це позитивно вплинуло на поліпшення стосунків України з міжнародною спільнотою та сприяє інтеграції до європейського співтовариства. Це підкреслило значення, якого Україна надає співпраці з міжнародним співтовариством та ООН, і забезпечило дотримання мінімальних гуманітарних стандартів поводження з біженцями.

Законні інтереси України стосовно національної безпеки, права і порядку Конвенцією 1951 р. не ігноруються, натомість Конвенція сприяє мобілізації міжнародної підтримки і допомоги Україні.

Звичайно, Конвенція 1951 р. не може розв'язати проблеми біженців, а тим більше запобігти їх виникненню. Її головним завданням є звести до мінімуму катастрофічні наслідки порушень прав людини серед фактичних та потенційних жертв. Конвенція передбачає мінімальні гуманітарні стандарти поводження з біженцями. Конвенція допомагає захистити біженців і не впливає на об'єктивні обставини зміни їх кількості.

Конвенція 1951 р. не перешкоджає нелегальній міграції та міграційним рухам. Питання притулку вирішується за допомогою закону про біженців, а міграційні проблеми – за допомогою законодавства про міграцію.

Конвенція 1951 р. не містить зобов'язань для держав-учасниць надавати статус біженця. Конвенція лише визначає статус, права та обов'язки біженця, а процедура і рішення про надання цього статусу регулюються національним законодавством країни. Це означає, що країна-учасниця конвенції сама приймає рішення щодо визнання особи біженцем. Контроль за процедурою належить органам влади даної країни⁸².

Конвенція дає основне визначення біженця і роз'яснює юридичний статус біженців, їхні права та обов'язки. Положення про невисилання (non-refoulement), що є одним з найважливіших, передбачає, що біженця не можна повернути до країни, в якій на нього його чекають переслідування, або в якій вони йому загрожують. За Конвенцією біженцем вважається людина, яка перебуває за межами своєї країни, з якої вона походить за громадянством або де постійно проживала, обґрунтовано побоюється переслідування за расовими, релігійними, національними ознаками, через належність до певної соціальної групи або через політичні переконання. Біженець не може скористатися захистом своєї країни або повернутися туди через страх переслідування.

Уряди зазвичай захищають своїх громадян, гарантуючи їм права на життя, свободу і фізичну безпеку. Коли країна не бажає або не здатна це робити, і права людини порушуються, люди стають біженцями. У цьому разі міжнародне співтовариство повинно

⁸⁰ Указ Президента України від 18 жовтня 1997 року «Про основні напрямки соціальної політики на 1997-2000 роки»

⁸¹ Указ Президента України від 14 вересня 2000 року «Про програму інтеграції України до Європейського Союзу»

⁸² Прокопчук Н. Приєднання України до Конвенції ООН про статус біженця // Злагода. – 2002. – №1 (9). – С.9

гарантувати біженцям права та фізичну безпеку – тобто країни, які приймають біженців, зобов'язані надавати їм захист. Але, на жаль, на практиці це не завжди відбувається таким чином, адже Конвенція не може стати на захист громадян, які потерпають внаслідок громадянської війни.

У Конвенції про статус біженців передбачено, що особа може претендувати на статус біженця тільки у випадку, якщо вона піддавалась переслідуванням з боку державних органів. Це положення суттєво ускладнює захист переслідуваних у випадку кризи влади. Тому ще в 1951 р. уповноважені за розробку даної Конвенції визнали, що поруч з особами, які відповідають поняттю «біженці», визначеному Конвенцією, існують інші біженці, про що свідчить Рекомендація «Е», докладена до Заключного акту Конвенції, в якій була виражена надія на те, що Конвенція про статус біженців буде слугувати прикладом, враховуючи свій договірний характер, і спонукатиме всі держави забезпечити, наскільки це можливо, захист, передбачений Конвенцією, особам, які знаходяться на їх території в якості біженців, але не відповідають визначенню «біженець» згідно зі ст. 1 даної Конвенції.

Конвенція 1951 р. не розповсюджується на всі види переміщення населення. Захист осіб, які переміщуються всередині країни, не входить в сферу її компетенції. Права даної категорії мігрантів закріплені в інших документах і висвітлені в зібранні принципів, які отримали назву «принципи Денга», яке об'єднує основні положення різних міжнародно-правових документів. В окремих випадках (зокрема, це стосується ситуації на Північному Кавказі) УВКБ ООН працює з особами, переміщеними всередині країни, але тільки після отримання прохання про участь, а також в залежності від того, чи є виконаними вимоги для проведення такої операції.

Конвенція розповсюджується на біженців – осіб, які були вимушені покинути свою країну. У багатьох відношеннях положення Конвенції, хоча і мають основоположний характер, являють собою лише загальні принципові положення. Відсутні також положення щодо воз'єднання сімей, доступу до процедури визначення або отримання статусу біженця. Не передбачені спеціальні заходи, що враховують потреби жінок та дітей, недостатньо розроблені заходи з пошуку довготермінових рішень проблеми захисту біженців. Хоча Конвенцію можна застосувати як до ситуацій масового напливу біженців, так і до приймання окремих осіб, на практиці держави зустрічаються з проблемами і вважають важкою реалізацію її положень при неочікуваному масовому напливі біженців.

У механізмі здійснення Конвенції існують явні прогалини. Але необхідно зазначити, що Конвенція ніколи не передбачалась як інструмент, що регулює питання тільки постійного переселення, а тим більше питання міграційного контролю. Так само, як і Протокол 1967 р., Конвенція розроблялася в якості міжнародної багатосторонньої угоди, що визначає стандарти захисту осіб, що потребують такого захисту. Дійсно, її положення стосуються суверенних прав держав регулювати процедуру перетину державного кордону, але це робиться з метою введення необхідного виключення із загального правила для визначеної категорії осіб. На цей випадок в Конвенції передбачені відповідні гарантії, а також у держав є інші засоби обмежити зловживання цією процедурою, не використовуючи внесення змін до основних положень єдиної існуючої на сьогодні у світі законодавчої структури щодо захисту біженців⁸³.

Щодо додаткового Протоколу до Конвенції, то він був прийнятий 31 січня 1967 р. і врахував ту обставину, що Конвенція розповсюджувалася тільки на тих осіб, які стали біженцями в результаті подій, що мали місце до 1951 р., і було необхідно застосовувати її й до інших біженців, тобто незалежно від вказаної в Конвенції дати – 1 січня 1951 р.

⁸³ Феллер Э. Конвенция 1951г. о статусе беженцев и современность // Московский журнал международного права. – 2001. – №1. – С.24

Протокол 1967 р. регламентує співробітництво національних влад з Організацією Об'єднаних Націй. Так, стаття 2 зазначає, що «держави-учасниці Протоколу беруть обов'язок співпрацювати з Управлінням Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців або будь-якою іншою установою ООН, до якої може перейти виконання його функцій, і безпосередньо сприяти виконанню його обов'язків з контролю за застосуванням положень даного Протоколу».

Держави, які підписали Протокол, беруть на себе обов'язок надавати інформацію та статистичні дані, які стосуються:

- а) положення біженців;
- б) виконання даного Протоколу;
- в) правочинних або тих, що можуть вступити в силу, законів, постанов та декретів, які стосуються біженців.

Держави-учасниці Протоколу повідомляють Генеральному секретарю ООН тексти законів та постанов, які вони можуть приймати з метою застосування даного Протоколу.

Протокол з моменту підписання є відкритим для приєднання практично для будь-якої держави.

Окрема стаття Протоколу присвячена федеративним державам. Зокрема, в ній сказано, що до держави федеративного або неунітарного типу застосовуються наступні положення:

а) по відношенню статей Конвенції, які належать застосовувати у відповідності з пунктом 1 статті 1 даного Протоколу і таких, що підпадають під законодавчу юрисдикцію федеральної законодавчої влади, зобов'язання федерального уряду у вказаних межах відповідають зобов'язанням сторін, що не є федеративними державами;

б) по відношенню статей Конвенції, які належать застосовувати у відповідності з пунктом 1 статті 1 даного Протоколу і таких, що підпадають під законодавчу юрисдикцію штатів, що входять до федерації, провінцій або кантонів, не зобов'язаних згідно конституційного ладу федерації приймати законодавчі міри, федеральні уряди при першій можливості доводять ці статті поруч з позитивною рекомендацією до відома відповідних влад штатів, провінцій чи кантонів;

в) федеративна держава-учасник даного Протоколу за вимогою будь-якої іншої держави-учасниці, переданою їй через Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй, надає довідку щодо існуючих в федерації та її складових частинах законів та практиці щодо будь-якого конкретного положення Конвенції 1951 р., які належать застосовувати у відповідності з пунктом 1 статті 1 даного Протоколу з указанням того, в якій мірі дане положення було впроваджене в життя законодавчим або іншим шляхом⁸⁴.

Отже, Конвенція 1951 р. як єдиний універсальний міжнародний договір та Додатковий протокол 1967 р. є основою для міжнародно-правового регулювання статусу біженців.

За Законом України «Про біженців» 21 червня 2001 року № 2557-III біженець – це особа, яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Статус біженця не надається особі:

⁸⁴ Протокол о статусе беженцев 1967 года // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции, Международная организация по миграции. – МОП. – М., 1994.

- яка вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві;
- яка вчинила тяжкий злочин неполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою набуття статусу біженця, якщо таке діяння віднесено Кримінальним кодексом України до тяжких злочинів;
- яка винна у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй;
- стосовно якої встановлено, що умови, передбачені абзацом другим статті 1 цього Закону, відсутні;
- яка до прибуття в Україну була визнана біженцем або отримала притулок в іншій країні;
- яка до прибуття в Україну з наміром набути статусу біженця перебувала в третій безпечній країні. Дія цього абзацу не поширюється на дітей, розлучених з сім'ями, а також на осіб, які народилися чи постійно проживали на території України, а також їхніх нащадків (дітей, онуків).

За Законом України «Про біженців» біженцям надаються достатньо широкі права, зокрема, стаття 20 «Права особи, якій надано статус біженця» визначає, що особа, якій надано статус біженця, має рівні з громадянами України права на:

- пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, за винятком обмежень, які встановлюються законом;
- працю;
- підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом;
- охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;
- відпочинок;
- освіту;
- свободу світогляду і віросповідання;
- направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;
- володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;
- оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;
- звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- правову допомогу.

Особа, якій надано статус біженця в Україні, має рівні з громадянами України права у шлюбних та сімейних відносинах. Особа, якій надано статус біженця в Україні, має право на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання.

Особа, якій надано статус біженця в Україні, користується іншими правами і свободами, які передбачені Конституцією та законами України.

Разом з тим, особа, якій надано статус біженця в Україні, зобов'язана:

- повідомляти протягом десяти робочих днів органу міграційної служби за місцем проживання про зміни прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі;
- у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється компетенція іншого органу міграційної служби, знятися з обліку і стати на облік у відповідному органі міграційної служби за новим місцем проживання. Взяття на облік в органі міграційної

служби за новим місцем проживання є підставою для реєстрації у відповідному органі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб;

- проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені органом міграційної служби за місцем проживання.

Особі, яка визнана біженцем, видається свідоцтво встановленого зразка. Згідно з Положенням про посвідчення біженця, посвідчення біженця є документом внутрішнього користування, яке засвідчує особу власника і підтверджує факт надання йому статусу біженця в Україні у відповідності з чинним законодавством України⁸⁵. Посвідчення видається кожному іноземному громадянину або особі без громадянства (у віці від 16 років) відповідним органом міграційної служби на основі рішення про надання статусу біженця. Бланки посвідчення біженця виготовляються на замовлення Державного комітету у справах національностей та міграції з використанням спеціального захисту і є документами строгої звітності.

На відміну від попереднього закону, що передбачав надання статусу біженця терміном на три місяці з подальшим його продовженням, Закон України «Про біженців» встановлює, що статус біженця надається без указання терміну на період дії обставин, через які людина стала біженцем. Посвідчення біженця буде видаватися терміном на один рік. Дія посвідчення продовжуватиметься під час перереєстрації біженця. Також вперше цим законом була передбачена можливість видачі біженцям проїзних документів для виїзду за кордон.

Новацією закону є також те, що рішення про надання, втрату і позбавлення статусу біженця приймається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції. Це дасть можливість розглядати детальніше клопотання про надання статусу біженця.

У новому законі вперше визначається правове становище дітей, які є біженцями. Таким дітям забезпечується доступ до процедури визначення статусу біженця, у тому числі й у тих випадках, коли діти прибули в Україну без батьків чи інших законних представників. Це свідчить про виконання Україною зобов'язань як учасника Конвенції 1989 року про права дитини.

Закон також визначив умови (стаття 15), при яких статус біженця втрачається. Зокрема, статус біженця втрачається, якщо особа:

- 1) добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності (підданства);
- 2) набула громадянства України або добровільно набула громадянства, яке мала раніше, або набула громадянства іншої держави і користується її захистом;
- 3) добровільно повернулася до країни, яку вона залишила чи за межами якої перебувала внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань;
- 4) будучи особою без громадянства може повернутися в країну свого попереднього постійного проживання, оскільки обставини, за яких було надано статус біженця, більше не існують.
- 5) отримала притулок чи дозвіл на постійне проживання в іншій країні;
- 6) не може більше відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставини, на підставі яких особі було надано статус біженця, більше не існують.

Положення пункту 4 не поширюються на біженця, якщо він може навести достатні обґрунтування, які впливають з попередніх переслідувань, для своєї відмови повернутися в країну свого попереднього постійного проживання; а положення пункту 6 частини першої статті 15 не поширюються на біженця, якщо він може навести достатні

⁸⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про посвідчення біженця» від 13 червня 1994 року

обґрунтування, які впливають з попередніх переслідувань, для своєї відмови користуватися захистом країни своєї громадянської належності.

Особа позбавляється статусу біженця, якщо вона займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю населення України.

Підставою для подання органу міграційної служби про втрату статусу біженця може бути особиста заява особи, якій надано статус біженця в Україні, або клопотання органу внутрішніх справ, Служби безпеки України, іншого органу державної влади. Підставою для подання органу міграційної служби про позбавлення статусу біженця може бути клопотання органу внутрішніх справ, Служби безпеки України, іншого органу державної влади.

Органи міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі за наявності підстав, зазначених у частинах першій та другій цієї статті, вносять до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції подання про втрату або позбавлення статусу біженця за власною ініціативою. У поданні про втрату або позбавлення статусу біженця мають бути викладені обставини та додані документи, що підтверджують наявність підстав для втрати або позбавлення статусу біженця.

Рішення про втрату або позбавлення статусу біженця приймається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції за поданням органу міграційної служби за місцем проживання біженця протягом місяця з дня отримання подання та його особової справи. У разі потреби строк прийняття рішення може бути продовжено керівником спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції, але не більше, ніж до трьох місяців. Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції може вимагати надання додаткової інформації від органу міграційної служби, який вніс подання.

У разі виникнення сумнівів щодо достовірності інформації, викладеної у поданні, потреби у встановленні справжності і дійсності документів спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції має право звертатися з відповідними запитами до Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Служби безпеки України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, які можуть сприяти встановленню справжніх фактів стосовно особи, питання про втрату або позбавлення статусу біженця якої вирішується.

Подання щодо втрати та позбавлення статусу біженця, документи, отримані або підготовлені під час розгляду подання, додаються до особової справи біженця. На основі всебічного вивчення і оцінки документів та матеріалів спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції приймає рішення про втрату або позбавлення статусу біженця або про відсутність підстав для втрати або позбавлення статусу біженця.

Рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції протягом трьох робочих днів з дня його прийняття разом з особовою справою біженця надсилається до органу міграційної служби за місцем проживання особи.

Орган міграційної служби за місцем проживання особи, стосовно якої прийнято рішення про втрату або позбавлення статусу біженця, протягом семи робочих днів з дня його отримання надсилає або видає їй письмове повідомлення з викладенням причин такого рішення і роз'ясненням порядку його оскарження. Національний паспорт та інші документи, що перебували на зберіганні в органі міграційної служби, повертаються власникові. Посвідчення біженця та проїзний документ біженця для виїзду за кордон вилучаються або визнаються недійсними, про що орган міграційної служби протягом трьох робочих днів інформує орган внутрішніх справ за місцем проживання особи і

відповідний орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб. Національний паспорт та інші документи, що перебували на зберіганні в органі міграційної служби, повертаються власникові.

Особа, яка не використала права на оскарження рішення про втрату або позбавлення її статусу біженця, повинна залишити територію України в установленій строк, якщо вона не має інших законних підстав для перебування в Україні.

Слід зазначити, що у 1993 році главами держав країн-членів Співдружності Незалежних Держав (СНД) була укладена Угода про допомогу біженцям та вимушеним переселенцям⁸⁶, яку підписали всі країни СНД, окрім України та Молдови.

Згідно з Угодою сторона, яка надає притулок, бере на себе зобов'язання забезпечувати для біженців та вимушених переселенців в місцях їх тимчасового розміщення необхідні соціально-побутові умови; надавати біженцям та вимушеним переселенцям сприяння в працевлаштуванні у відповідності з прийнятим кожною стороною законодавством щодо зайнятості населення. Сторони угоди взяли на себе зобов'язання:

- сприяти біженцям та вимушеним переселенцям у витребуванні та видачі документів, необхідних для вирішення питань, пов'язаних з громадянством;
- сприяти біженцям та вимушеним переселенцям в отриманні за місцем попереднього місця проживання свідоцтв про шлюб, народження, трудових книжок та інших документів, необхідних для вирішення питань пенсійного забезпечення, підтвердження трудового стажу, виїзду за кордон, тощо;
- надавати сприяння в отриманні інформації про родичів, що проживають на території держави, покинутого біженцем або вимушеним переселенцем, а також про залишене ним там майно;

Також сторони угоди домовилися створити Міждержавний фонд допомоги біженцям і вимушеним переселенцям та прийняти окреме Положення, яке б регламентувало умови, порядок формування та використання засобів фонду, яке буде складовою частиною цієї угоди. Також було визначено, що Консультативна Рада з праці, міграції та соціального захисту населення держав-членів Співдружності Незалежних Держав буде здійснювати практичне сприяння в реалізації досягнутих в рамках угоди домовленостей, а також те, що кожний біженець та вимушений переселенець має право вільного звернення в суди території сторін.

6 березня 1998 р. в Москві була підписана Угода про співпрацю держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у боротьбі з незаконною міграцією. Хоча в статті 2 Угоди вказано, що «Угода не застосовується до осіб, які прибули на територію однієї з Сторін з метою отримання притулку або статусу біженця, якщо їх клопотання про надання такого статусу подані у відповідні органи держави в'їзду за порядком, що передбачений її законодавством», але в статті 3 сказано, що «особи, яких визнано біженцями або яким надано притулок на території однієї з Сторін, в'їжджають на територію однієї з Сторін за умови виконання ними вимог її національного законодавства про правила в'їзду, виїзду, перебування та транзитного проїзду, а також міжнародних договорів, учасницею яких вона є»⁸⁷.

Загалом, на пострадянському просторі утворюється нормативно-правова база, що регулює широкий спектр питань, пов'язаних з категорією осіб, які відносяться до біженців або вимушених переселенців. Для республік колишнього СРСР проблема біженців є надзвичайно актуальною (це зумовлено чисельними збройними та етнічними

⁸⁶ Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам // "Содружество", Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. – 1993. – № 4 (12).

⁸⁷ Угода про співпрацю держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав в боротьбі з незаконною міграцією від 6 березня 1998 року.

конфліктами, прозорістю кордонів), тому у найближчий час можна прогнозувати вдосконалення механізмів правового регулювання статусу біженців.

Заборона вислання біженця. Біженець не може бути висланий або примусово повернутий до країн, де його життю або свободі загрожує небезпека через його расу, віросповідання (релігію), національність, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання.

Біженець не може бути висланий або примусово повернутий до країн, де він може зазнати катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, або з яких він може бути висланий або примусово повернутий до країн, де його життю або свободі загрожує небезпека через його расу, релігію, національність, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання. Дія цієї статті не поширюється на біженця, засудженого в Україні за вчинення тяжкого злочину.

3.4. Проблема віктимізації українських трудових мігрантів

Трудова міграція (міграція робочої сили) є одним з видів міграції, що здійснюється фізичною особою з метою пошуку роботи (позитивна міграційна установка на працю), тобто переміщення працездатного населення для працевлаштування, що може мати постійний чи тимчасовий характер.

Фактором, який впливає на поділ трудової міграції на внутрішню та зовнішню (міжнародну), є наявність держав та державних кордонів. За ознаками виїзду з території держави та в'їзду на її територію міжнародну трудову міграцію поділяють відповідно на трудову еміграцію (експорт робочої сили) та трудову імміграцію (імпорт робочої сили).

У міжнародно-правових актах світового (ООН, Міжнародна Організація Праці) та регіонального (Рада Європи, СНД) рівнів, двосторонніх договорах до осіб, що переміщуються з метою пошуку роботи, застосовуються такі загальні поняття, що за своїм змістом є синонімами й не виокремлюються, як трудові емігранти й трудові іммігранти: трудящі-мігранти, працівники-мігранти, трудівники-мігранти тощо. Зокрема, Конвенція ООН про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей від 18 грудня 1990 р. містить визначення «трудящий-мігрант» – це особа, яка буде займатися, займається чи займалася оплачуваною діяльністю в державі, громадянином якої ця особа не є; для цілей Європейської конвенції про статус трудящих-мігрантів від 24 листопада 1977 р. поняття «трудящий-мігрант» означає громадянина Договірної Сторони, якому інша Договірна Сторона дозволила перебувати на її території з метою здійснення оплачуваної діяльності; за Конвенцією МОП про працівників-мігрантів (переглянута) від 1 січня 1949 р. «працівник-мігрант» – особа, яка мігрує з однієї країни до іншої з наміром працевлаштування інакше, ніж за власний рахунок, і ця Конвенція охоплює будь-яку особу, яка визнається відповідно до закону як працівник-мігрант; згідно з Угодою СНД про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудівників-мігрантів від 15 квітня 1994 р. (ратифіковано Законом України від 11 липня 1995 р.) «трудівник-мігрант (або працівник)» – особа, яка постійно проживає на території Сторони виїзду і на законних підставах займається оплачуваною діяльністю в Стороні працевлаштування.

Як правило, міжнародні договори визначають осіб, на яких не поширюються їх умови. Наприклад, Конвенція ООН про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей від 18 грудня 1990 р. не застосовується: а) до осіб, які направлені чи найняті міжнародними організаціями, установами чи особами, що направлені або найняті будь-якою державою поза її територією для виконання офіційних функцій; допуск і статус цих осіб регулюються міжнародним правом чи конкретними міжнародними угодами; б) до осіб, які направлені чи найняті державою або від її імені поза її територією, які беруть участь у здійсненні програм розвитку чи інших програм співробітництва; їх допуск і статус регулюються угодою з державою роботи за наймом, але відповідно до цієї угоди

не вважаються трудящими-мігрантами; в) до осіб, які проживають не в державі свого походження і виступають як інвестори; г) до біженців та осіб без громадянства, якщо таке застосування не передбачено у відповідному національному законодавстві чи міжнародних документах, що діють стосовно держави-учасниці; д) до учнів і стажистів; е) до моряків і трудящих, яким не було видано дозволу на проживання та участь в оплачуваній діяльності в державі роботи за наймом.⁸⁸

Відповідно до загальноприйнятих норм міжнародного права громадянин будь-якої держави, перебуваючи поза її межами, у разі порушення своїх прав та свобод може розраховувати на дипломатичний захист країни свого громадянства. Цей універсальний принцип, втілений у конституціях більшості країн світу, став наріжним каменем побудови взаємовідносин між державою та її громадянами. В Україні цей принцип законодавчо закріплено в Конституції 1996 р., стаття 25 якої визначає: «Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами». Тим самим держава фактично взяла на себе зобов'язання забезпечувати захист прав та свобод громадян під час їх перебування за межами території України.

Для України проблема захисту прав громадян за кордоном набула особливої гостроти одразу ж після набуття нею незалежності. У результаті лібералізації візового та прикордонного режимів різко зросли міграційні потоки через українську територію: з одного боку, все більша кількість громадян України з різною метою почала виїжджати за межі України, з другого – зріс потік іноземців, які прибували на її територію.

Значною мірою ці процеси відбувались стихійно через брак відповідної законодавчої бази та належного досвіду у сфері контролю за міграційними процесами на державному рівні. Не існувало й ефективних механізмів захисту прав великої кількості громадян України, які часто опиняються за кордоном у кризових ситуаціях. Починаючи з середини 90-х років ХХ ст., характерною тенденцією стало збільшення кількості громадян України, які виїжджали за кордон з економічних причин, передусім з метою працевлаштування. Водночас загрозливих сучасних масштабів проблема трудової міграції для України стала набувати протягом останніх п'яти років унаслідок різкого погіршення соціально-економічної ситуації в Україні в 1994–1999 рр.

Мільйони українських трудових мігрантів, більшість з яких почали працевлаштовуватися в Росії, країнах Західної Європи та Північної Америки, змушують державу по-новому оцінити її роль у захисті прав та свобод своїх громадян. Ситуація ускладнюється тим, що більшість громадян України перебуває за кордоном у статусі нелегальних мігрантів, які є найбільш дискримінованою та незахищеною категорією іноземців, права яких порушуються найбрутальнішим чином.

Як відзначається у Спеціальній доповіді Уповноваженого Верховної Ради країни з прав людини,⁸⁹ сьогодні у світі за різними оцінками нараховується від 150 до 175 млн. осіб (понад 3% населення світу), які проживають за межами країни свого походження, включаючи близько 12 млн. біженців та шукачів притулку. Кожного року ця цифра збільшується принаймні ще на три мільйони.

Міграція як явище виникла і розвивалась одночасно з самим людством. Немає жодної країни у світі, яка б на різних етапах свого розвитку тією чи іншою мірою не була задіяна у світових міграційних процесах: чи то в ролі країни-донора – постачальника трудових ресурсів, чи то у ролі країни-реципієнта.

Більш очевидним це стало в умовах формування сучасної глобальної економічної

⁸⁸ Чехович С.Б. Міграційне право України: Підруч. / С.Б. Чехович. – К.: Школа, 2003. – С. 240-242.

⁸⁹ Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // http://www.ombudsman.kiev.ua/d1s_zm.htm

системи, коли посилюється взаємозалежність та взаємозв'язок між усіма країнами світу. Сучасні світові тенденції засвідчують, що проблеми міграції продовжуватимуть зростати, стаючи одним із найважливіших факторів глобальних змін.

У цій ситуації розуміння причин виникнення та закономірностей розвитку світових міграційних процесів дає можливість кожній державі побудувати таку політику в цій сфері, яка б максимально відповідала її національним інтересам.

Не заперечуючи комплексного характеру причин світових міграційних процесів, основними їх чинниками передусім можна вважати соціально-економічні.

Зокрема, якщо поглянути на динаміку структури розподілу доходів між різними країнами світу, то очевидно є тенденція до збільшення і без того непропорційно великого розриву середніх доходів населення між індустріально розвинутими країнами та країнами третього світу.

При цьому визначальним є не стільки середній рівень доходів, які мігрант може заробити в країні потенційної міграції, але насамперед різниця у доходах між країною, куди збирається мігрант, і країною його походження.

Є кілька економічних показників, які дають змогу оцінити рівень економічного розвитку тієї чи іншої країни і які відповідно впливають на географію трудової міграції.

Один з них – валовий внутрішній продукт (ВВП) на душу населення, скоригований відповідно до паритету купівельної спроможності.

Так, за даними ООН, за рівнем скоригованого ВВП на душу населення, показник якого у 2000 р. для України становив 3816 доларів США, наша країна посідала 102-е місце у світі поряд з Гватемалою та Сурінамом та 8-е місце серед країн колишнього СРСР після Естонії, Росії, Білорусі, Литви, Латвії, Казахстану та Туркменистану.

Саме наявність значного розриву у показниках ВВП на душу населення між Україною та іншими країнами Європи та світу є одним із об'єктивних чинників, який поряд з іншими впливає на міграційні процеси і зумовлює, зокрема, вектор міграції українських заробітчан.

Іншим важливим критерієм, тісно пов'язаним з попереднім, який значно впливає на динаміку світових міграційних процесів, у тому числі щодо України, є різниця в середньому розмірі оплати праці в різних країнах світу.

В Україні, за даними Державного комітету статистики України, заробітна плата у промисловості України у 2002 р., нарахована у розрахунку на одного штатного працівника, становила 3,26 грн. за одну оплачувану годину (за розрахунками це становить 0,6 долара США на годину). Навіть якщо взяти за основу цю цифру і порівняти її з даними інших країн за 1995 р., то й тоді, за приблизними підрахунками, розрив середньої погодинної оплати праці у промисловості, зокрема між Україною та Чехією, становитиме не менш як удвоє, Угорщиною – майже утроє, Польщею – у 3,4 рази, Іспанією – у понад 21 разів, Італією – понад 27 разів, Францією – понад 32 рази, Австрією – понад 42 рази, Німеччиною – у понад 53 рази!⁹⁰

Слід враховувати при цьому, що на практиці мігрант отримує набагато менше за свою роботу, ніж громадянин відповідної країни тієї ж кваліфікації, і ще менше, якщо він працює нелегально. Проте ця сума все одно значно перевищуватиме ту, яку громадянин заробить, працюючи у країні свого походження.

Наприклад, український заробітчанин на будівництві в Італії в середньому заробляє 1200 лір на місяць, тобто близько 520 доларів США, тоді як за таку ж роботу італієць отримує не менш як 2000 доларів США. В Україні ж ця сума буде набагато меншою.

⁹⁰ Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // http://www.ombudsman.kiev.ua/d1s_zm.htm

Іншим важливим чинником міграційних процесів є економічне зростання у країні перебування трудового мігранта, під час якого збільшується потреба в робочій силі, в тому числі і в низько кваліфікованій. Це у свою чергу є додатковим фактором, який стимулює приток трудових мігрантів до цієї країни.

Водночас є й інші фактори, переважно національні, які значною мірою впливають на рівень трудової міграції.

На міграційні процеси в Україні значною мірою впливають такі явища, як бідність та рівень безробіття.

Усе більше змушені виїжджати за кордон ті громадяни, для яких залишитись в Україні означає приректи себе на злидні та бідність. Так, за даними соціологічного опитування, проведеного Західноукраїнським Центром «Жіночі перспективи» (м. Львів) серед українських заробітчан в Італії, з-поміж причин, які спонукали їх до виїзду за кордон, були зазначені: низька заробітна плата – 52,8%, безробіття – 31,7%, необхідність повернення боргів – 29,7%.

Під час відвідання в'язниці для депортованих у Греції в січні 2001 р. Уповноважений зустрівся з громадянками України, які нелегально працювали в Греції, були затримані й очікували на депортацію. Одна з них у відвертій розмові з Уповноваженим зазначила: «Якби я мала можливість отримувати 200 гривень щомісяця в Україні, я ніколи б не поїхала в Грецію займатися заробітчанством». І ці слова повторюють сотні тисяч українських мігрантів у всьому світі, яких відсутність постійного заробітку, навіть заробленого, навіть несплаченого роками після рішення суду (!), жене за межі Батьківщини у пошуках кращої долі.

У середньому кожний четвертий українець не має достатньо коштів для забезпечення своїх мінімальних потреб, необхідних для фізіологічного виживання.

Крім значних масштабів бідності, на міграційні процеси впливає також високий рівень безробіття. За даними МОП, визнаними урядом України, офіційний рівень безробіття в Україні станом на березень 2002 р. становив 10,6% економічно активного населення у віці від 15 до 70 років, що становить 2,4 млн. громадян України. За останніми даними Міністерства праці та соціальної політики, ця цифра сягає 3 млн. осіб.

Ситуацію також ускладнює не розв'язана до цього часу проблема заборгованості із заробітної плати, зокрема в бюджетній сфері, яка лягає тягарем на українські родини.

Усі зазначені чинники у сукупності і спричиняють значні потоки трудових мігрантів, які виїжджають з України на заробітки в розвинуті країни Заходу.

В українських офіційних та неофіційних джерелах, у тому числі у ЗМІ, можна знайти різні оцінки кількості українських трудових мігрантів, які протягом останніх років виїхали з України. При цьому діапазон таких оцінок коливається від 2 до 7 млн. осіб. І це не дивно. Адже вирахувати точну або хоча б приблизну кількість українських заробітчан за кордоном надзвичайно важко, зважаючи на переважно нелегальний характер їх перебування там та небажання ставати об'єктом обліку як українських консульських служб, так і міграційних служб країни перебування.⁹¹

Труднощі в цих оцінках також полягають ще й у тому, що кількість трудових мігрантів не є сталою величиною і значно коливається залежно від багатьох чинників, не в останню чергу від пори року, сягаючи свого піку у літні місяці.

Водночас однією з причин цього є неефективність існуючої системи обліку статистичної інформації у сфері трудової міграції, а також відсутність єдиного державного органу, відповідального за збір такої інформації, її узагальнення та аналіз.

Слід зазначити, що переважна більшість даних, на жаль, не дає можливості

⁹¹ Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // http://www.ombudsman.kiev.ua/d1s_zm.htm

зробити однозначні висновки щодо обсягів трудової міграції з України, оскільки має фрагментарний та подекуди суперечливий характер.

У цих даних не враховано також і тих громадян України, які вже протягом тривалого часу перебувають на території інших країн у статусі трудових мігрантів і не поверталися в Україну протягом останніх років.

При цьому слід мати на увазі, що наведені дані відображають лише тих громадян України, які були працевлаштовані або безпосередньо Міністерством праці та соціальної політики України через державні центри зайнятості на підставі відповідних двосторонніх угод про працевлаштування, або фірмами по працевлаштуванню, офіційно ліцензованими Міністерством праці та соціальної політики України. Відповідно ці дані враховують лише легально працевлаштованих громадян України, тобто громадян, які в'їхали на територію країни працевлаштування на законних підставах, зокрема на підставі робочої візи, а не туристичної чи гостьової, отримали дозвіл на працевлаштування і дозвіл на перебування.

Водночас частка громадян України, які легально працюють у країнах перебування, становить лише незначний відсоток від кількості нелегальних працівників. Є підстави стверджувати, що реально можна говорити про не менш як 5 млн. громадян України, які щороку залежно від сезону перебувають за межами України на заробітках. Враховуючи те, що в Україні 28 млн. громадян працездатного віку, можна зробити висновок, що на заробітках за кордоном сьогодні перебуває, як мінімум, кожен п'ятий економічно активний українець.

З огляду на ситуацію, яка склалася в Україні у науковій сфері, слухними є пропозиції Європейської комісії для розв'язання проблеми міграції наукових кадрів, а саме:

- створення мережі міжнародних наукових центрів у Європі та віртуальних центрів, які могли б використовувати сучасні інтерактивні засоби зв'язку. Це дасть змогу кращим вченим і інженерам різних країн плідніше розкрити свій талант та отримувати високу платню за роботу;
- створення таких центрів може допомогти розв'язати іншу проблему, зокрема, оскільки для більшості вчених середнього і старшого віку вирішальною при отриманні роботи в іншій країні є наявність кращих умов для праці та реалізації свого творчого «я» і репутації у світовому науковому рейтингу, то «концентрація» цих науковців у подібних центрах стане притягальною для молодих талановитих вчених;
- запровадження низки правових (пільгових/податкових) заходів для приватних компаній і підприємств, зацікавлених вкласти капітал у передові розробки подібних центрів;
- посилення координації національних і загальноєвропейських досліджень для запобігання їх дублюванню;
- сприяння інвестиціям у раціоналізаторство;
- підвищення мобільності досліджень і запровадження єдиного «європейського стандарту» наукової кар'єри;
- об'єднання наукових і професійних товариств Західної та Східної Європи.

Загальна сума ввезених в Україну трудовими мігрантами коштів наводиться і деякими експертами. Так, за окремими експертними оцінками, українці, що виїхали за кордон, заробляють понад 2 млрд. грн. на місяць, тобто близько 400 млн. доларів США.

Серед негативних наслідків притоку додаткових коштів від трудових мігрантів з України можна назвати зростання цін на товари і послуги на внутрішньому ринку без відповідного збільшення купівельної спроможності основної маси населення.

Отримання більшістю сімей додаткових доходів у вигляді грошових переказів від своїх рідних за кордоном часто призводить до викривлення уявлення про реальну ситуацію, пов'язану з визначенням рівня бідності та наданням соціальної допомоги тим, хто її справді потребує.

Так, за даними Міністерства праці та соціальної політики України, більшість трудових мігрантів задоволені трудовими поїздками. Близько 73% з них виявили готовність повторити у разі нагоди таку поїздку, 84% трудових мігрантів висловили бажання здійснити поїздку за підтримки і допомоги державних установ з відповідними гарантіями соціального захисту.

Крім того, спостерігається стійка тенденція, яка свідчить, що для кількох мільйонів українців трудова міграція стає основним видом заняття, а не доповненням до іншої роботи. Зокрема, згідно зі згаданим опитуванням Мінпраці 81% тих, хто здійснив трудові поїздки, не мали у 2000 р. постійної роботи в Україні.

Усіх громадян України, які перебувають на території інших країн з метою працевлаштування, залежно від їхнього правового статусу умовно можна розподілити на кілька категорій:

- особи, які мають дозвіл на постійне проживання на території іноземної держави, що одночасно дає право і на безстрокове працевлаштування;
- особи, які мають тимчасовий дозвіл на перебування і на працевлаштування;
- особи, які на законних підставах тимчасово перебувають на території іноземної держави (на лікуванні, навчанні, з туристичними або приватними цілями) і нелегально працюють;
- особи, які перебувають на території іноземної держави нелегально і нелегально працюють.

Проте переважна більшість українських трудових мігрантів є нелегалами в повному розумінні – особами, які і перебувають, і працюють поза межами правового поля країни перебування. Саме ця категорія мігрантів перебуває у найбільш тяжкому становищі. Такі особи, більшість з яких перебуває на території країн – членів ЄС, майже повністю безправні у обстоюванні своїх прав, повністю залежні від роботодавця. При оформленні на роботу такі особи зазвичай укладають лише усний контракт, який, як правило, не дотримується, передусім порушується їх право на належні умови праці, на отримання належної та своєчасної винагороди, соціальні гарантії тощо.

Це викликано передусім проблемами, пов'язаними з їхнім правовим статусом у країні перебування. Адже нелегальне становище таких осіб, їх правова неграмотність (часто вони не мають ніякого уявлення про обсяг своїх прав та методи їх захисту, стаючи внаслідок цього об'єктом шахрайств та інших злочинних посягань) ускладнюють та обмежують можливості дипломатичних представництв України за кордоном по захисту їхніх прав та свобод.

Крім того, такі особи фактично позбавлені можливості й самостійно відстояти свої порушені права в суді або в інший спосіб, зважаючи на відсутність належним чином оформлених контрактів, а також той факт, що звернення до офіційних органів означає для них автоматичну депортацію з країни перебування.

Як правило, нелегали або, як їх ще називають, «недокументовані робітники», змушені погоджуватися виконувати роботу без урахування їхнього фаху та без жодного захисту.

Такому стану речей є об'єктивні пояснення. Адже все більше громадян розвинутих країн відмовляються виконувати найбільш важку, небезпечну та брудну роботу. При цьому вони не бажають це робити навіть під загрозою безробіття, вважаючи кращим виходом для себе отримання державної соціальної допомоги. Цей процес дедалі наростає, адже все більше молоді в розвинутих країнах отримує вищу освіту і відповідно претендує на більш високооплачувану та престижну роботу. Тому некваліфікована робота залишається тим, для кого не має значення, яку саме роботу виконувати, якщо вона непогано оплачується. До цієї категорії осіб належать, зокрема, і мігранти-нелегали, в тому числі українці.

Зростанню масштабів нелегальної міграції сприяють і самі роботодавці країни перебування трудових мігрантів, які часто зацікавлені у використанні саме нелегальної

робочої сили, що дає їм можливість значно зменшити виробничі витрати, не дотримуючись законодавчо встановлених соціальних стандартів.

Українських трудових мігрантів переважно наймають для виконання некваліфікованої, непрестижної роботи власники невеликих фірм, приватні особи. Наші громадяни задіяні також у приватному секторі та у сфері послуг, зокрема, у сільському господарстві на збиранні врожаю, на будівництві, доглядають за дітьми та літніми людьми, працюють у барах та інших розважальних закладах. При цьому виконується робота залежить від віку та статі трудових мігрантів, а також від країни, де вони працюють.

Характерною рисою сучасних міграційних процесів в Україні є активна участь у них як чоловічого, так і жіночого населення, тільки до одних країн переважає жіноча міграція, до інших – чоловіча. До перших відносять насамперед Італію, де переважає більшість громадян України (за даними соціологічних опитувань – понад 90% жінок і майже 40% чоловіків) зайняті в таких сферах, як прибирання та догляд за хворими, дітьми та особами похилого віку – традиційно «жіночими» сферами, а також Туреччину та Японію, де віддавна склався попит на жіночі послуги у сфері розважальної індустрії. До країн, де переважає чоловіча міграція, відносять Португалію, Іспанію, Росію, де значна потреба робочих рук на будівництві, в сфері послуг, сільському господарстві тощо. Водночас такий розподіл досить умовний, якщо врахувати, що ринок розвинутих країн пропонує широкі можливості для прикладення своїх сил як для жінок, так і для чоловіків.

Характерною особливістю трудової міграції з України до країн Західної Європи є її «ланцюговий» характер, тобто часто вдалий виїзд українського мігранта в одну із згаданих країн зумовлює міграцію його родичів та знайомих. Тому не дивно, що можна знайти, наприклад, цілі тернопільські села на будівництві в Португалії чи чернівецькі родини, які працюють на збиранні цитрусових у Греції. З часом такі спорадичні виїзди формують досить стійкі міграційні маршрути.

Характерною тенденцією міграційних процесів з України є виїзд молоді та працездатного населення у віці від 21 до 45 років. Це означає, що за кордон виїждять найбільш активні, повні сил і енергії люди, які могли б принести значну користь своїй державі.

Загальні умови праці українських трудових мігрантів за кордоном, як правило, не відповідають мінімальним стандартам. За даними дослідження, проведеного у 2000 р. Міністерством праці та соціальної політики України, понад дві третини трудових мігрантів мали робочий день тривалістю 10 годин і більше, одна четверта – 12 годин і більше. В окремих мігрантів тривалість робочого дня доходила до 18 годин.⁹²

Більшість наших співвітчизників живуть у важких побутових умовах, які не можна вважати гідними людини, знімаючи тісні кімнати на кількох осіб, або проживають у будівельних вагончиках, в інших малопридатних для життя приміщеннях.

Типовим порушенням прав трудових мігрантів є недотримання домовленостей про оплату праці. За даними цього ж дослідження, лише 11,6% трудових мігрантів мали письмовий договір з роботодавцем, хоча у 27,5% випадках умови договору порушувалися (найчастіше – умови праці). Найбільше порушень відзначено з боку роботодавців Чехії (43% договорів).

Були встановлені випадки, коли особи, пропрацювавши певний час у приватного роботодавця, не одержували за свою працю жодної копійки, а напередодні розрахунку передавалися до рук поліції для подальшої депортації.

У таких ситуаціях трудові мігранти часто залишаються без засобів до існування і

⁹² Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // http://www.ombudsman.kiev.ua/d1s_zm.htm

коштів для повернення в Україну, багато з них звертаються до дипломатичних представництв України за кордоном, які, зважаючи на обмеженість фінансування, не завжди мають можливість надати необхідну матеріальну допомогу всім тим, хто її потребує.

Інша болюча проблема, з якою стикаються трудові мігранти за кордоном, пов'язана з реалізацією їх права на медичне забезпечення.

В умовах важкої праці та психологічного стресу, який більшість з них відчують щодня, численними є випадки захворювань, а також нещасних випадків, не кажучи вже про факти, коли вони стають жертвами злочинних посягань на їх життя та здоров'я.

Законодавство більшості країн світу не визнає за іноземцями, які тимчасово перебувають на їх території, права на рівний з громадянами цих країн доступ до медичних послуг, якщо інше не визначено двосторонніми або багатосторонніми угодами.

Двосторонні угоди про медичний захист ефективні лише тоді, коли зберігається хоча б приблизний міграційний паритет між двома договірними сторонами. Зважаючи на те, що міграційні потоки з України мають переважно односторонній характер, перспективи укладення таких угод видаються досить примарними.

Крім того, положення про медичне забезпечення громадян України зафіксовано у більшості двосторонніх угод про працевлаштування та соціальний захист, про які вже йшлося, зокрема, у разі хвороби чи нещасного випадку працівника всі супутні витрати покриваються за рахунок роботодавця. Аналогічні положення закріплені і в переважній більшості трудових контрактів, які укладаються громадянами України з працедавцями безпосередньо.

Проблеми виникають тоді, коли немає трудового контракту, а особа нелегально перебуває та працює на території іноземної держави. За таких обставин, як правило, мігрантові доводиться лікуватися за власний кошт, адже роботодавці не несуть жодних зобов'язань стосовно такого працівника і можуть надати допомогу на лікування виключно за власним бажанням.

Не вирішує цього питання і придбання страхового полісу, адже, як правило, він діє лише на період легального перебування особи на території іноземної країни і не поширюється на нелегалів.

Труднощі у нелегальних трудових мігрантів пов'язані також з тим, що у разі порушення їхніх прав вони не можуть звернутися до суду за захистом або іншим чином убезпечити себе, адже з погляду законодавства країни перебування вони самі є порушниками закону.

Абсолютна більшість мігрантів-нелегалів зазнають постійного емоційного та психологічного стресу, побоюючись бути викритими та депортованими в Україну. Сам факт перебування таких осіб на території іншої держави вже є підставою для їх видворення, а нелегальне працевлаштування при цьому розглядається як подвійне порушення закону.

Тому ці особи, як правило, уникають контактів з консульськими службами України за кордоном, побоюючись переслідувань за порушення законодавства країни перебування і звертаючись до наших дипломатичних представництв лише у разі крайньої необхідності.

Ситуація ускладнюється тим, що більшість з них, виїжджаючи на заробітки за кордон, платять посередницьким структурам значні суми грошей – від 300 доларів США і більше, часто віддаючи при цьому свої домівки або іншу нерухомість під заставу та набираючи боргів ще в Україні. Ця причина спонукає їх до нерозбірливості при виборі роботи за кордоном.

Переважає більшість осіб, які нелегально перебувають та працюють на території інших країн, отримують попередню інформацію про майбутню країну перебування та умови роботи там від своїх рідних та друзів і часто самостійно вирішують питання про виїзд та працевлаштування, зокрема, як туристи, або користуються послугами відверто

незаконних посередників. Непоодинокими є факти, коли таким чином здійснюється вивезення цілих груп трудових мігрантів за сприяння кримінальних структур, що займаються торгівлею людьми. Особи, які піддаються на ласі обіцянки хорошого заробітку за кордоном, часто не уявляють, які, без перебільшення, рабські умови чекають на них там. Про це йшлося ще у Першій доповіді Уповноваженого.

Водночас багато наших співвітчизників користуються також і послугами сумнівних посередницьких фірм по працевлаштуванню або туристичних агентств, які часто під виглядом надання туристичних послуг надають також і послуги щодо працевлаштування.

За неофіційними даними, до 85% всіх трудових мігрантів виїжджають за кордон за туристичними візами (переважно короткотерміновими). При цьому, як правило, необхідні для цього документи не оформляються, а гарантії працевлаштування є вельми сумнівними. Сценарій, як правило, такий: «Виїжджайте за кордон за туристичною візою, а ми подбаємо про решту».

В окремих країнах-реципієнтах агенти таких посередників на місцях часто повністю розпоряджаються заробітчанином, який їм довірився, перетворюючи його, по суті, на раба. Якщо за легального працевлаштування людина отримує гроші безпосередньо з рук працедавця, то за нелегального – зарплата проходить через руки агентів, які привласнюють до 50% від заробленої суми заробітчанином під виглядом плати за житло, проїзду до місця роботи та захист від рекетирів і грабіжників. Останні стали справжньою бідною для українських заробітчан, особливо в таких країнах, як Росія, Польща, Чехія, Португалія, Італія. Непоодинокими є випадки, коли представники злочинних угруповань українського походження відбирають у своїх співвітчизників всі зароблені гроші, а інколи й життя... На кожному великому вокзалі на робітників чекають групи українських злодіїв, які вимагають від співвітчизників так звану плату за використання території. Нелегал не заявляє в поліцію, оскільки знає, що одразу ж буде депортований з країни. Крім того, в окремих випадках і самі представники правоохоронних органів користуються безправним становищем мігранта, отримуючи від цього додатковий фінансовий зиск.

Про значні порушення чинного законодавства у сфері працевлаштування з боку посередників, що діють в Україні, свідчать і дані Міністерства праці та соціальної політики України. Так, за даними цього міністерства, за станом на 1 липня 2002 р. в Україні діяло 749 суб'єктів господарювання, які отримали ліцензії на провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном. У зв'язку з порушеннями чинного законодавства протягом 2000 р. – I півріччя 2002 р. було анульовано 454 ліцензії, що свідчить про недобросовісне виконання більшістю зазначених суб'єктів умов ліцензування.⁹³ Одним із суттєвих порушень є стягнення плати наперед за ненадані послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Крім цього, абсолютна більшість посередників після відправлення громадян України за кордон не несе ніякої відповідальності за їх подальшу долю.

З-поміж зростаючої кількості громадян України, які щороку з різною метою мають можливість виїздити за межі держави, переважну їх більшість становлять українські трудові мігранти, метою яких є працевлаштування, в тому числі й нелегальне.

Активізація і зростання масштабів трудової міграції громадян України за кордон останніми роками набули надзвичайної актуальності й гостроти, справляючи значний вплив на соціально-економічну ситуацію у державі в цілому й у регіонах зокрема.

Аналіз причин міграційних процесів у світі і в Україні дає підстави стверджувати, що для нашої держави трудова міграція за кордон залишатиметься ще впродовж

⁹³ Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // http://www.ombudsman.kiev.ua/d1s_zm.htm

тривалого часу одним із визначальних чинників суспільного та економічного життя країни, справляючи безпосередній вплив на стан дотримання громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав українських громадян.

Відтак, процеси трудової міграції з України вимагають глибокого дослідження і осмислення передусім органами державної влади та місцевого самоврядування, а також розробки відповідної стратегічної державної політики у сфері регулювання процесів трудової міграції і посилення захисту прав українських громадян, що виїждять за кордон як трудящі-мігранти.

Аналіз чинного національного законодавства, великого масиву статистичної та іншої інформації, експертних оцінок, практики діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування України свідчить про наявність серйозних проблем у цій сфері. Зокрема, відсутність концепції національної міграційної політики та єдиного державного органу, відповідального за розробку і реалізацію такої політики, призводить до втрати державою контролю за цією сферою. Як наслідок, трудові міграційні процеси за межі України відбуваються здебільшого стихійно або віддані на відкуп комерційним посередницьким структурам, які не несуть відповідальності за людину. Недосконаліми є і механізми державного захисту українських трудящих-мігрантів за кордоном. Немає ефективної системи збору, обробки та аналізу статистичної та іншої інформації з питань міграції громадян України за кордон.

Однією із важливих складових такої концепції має стати узгодження імміграційної державної політики, пов'язаної як з контролем за в'їздом та перебуванням іноземців на території України, так і з її еміграційною складовою, зокрема, з процесами трудової міграції громадян України за кордон.

3.5. Корупція в державних органах, що виконують регуляторні функції в сфері міграції

Однією з важливих умов, що сприяють поширенню таких злочинних проявів, як торгівля людьми та незаконна міграція, є криміналізація органів, що виконують контрольні та регуляторні повноваження в сфері міграції, що знаходить прояв, перш за все, в поширенні корупції. Цей аспект проблеми в вітчизняних дослідженнях практично не розглядався. Хоча в деяких соціологічних дослідженнях, проведених в Україні за останні роки, можна знайти визнання актуальності цієї проблеми. Наприклад, в загальноукраїнському репрезентативному опитуванні, що було проведене в червні 2001 р., респондентам було запропоновано дати відповідь на наступне питання: «Які проблеми, пов'язані з безпекою державних контролів, Вас турбують насамперед?» Були отримані такі результати:

- корумпованість української митної та прикордонної служб – 34%
- нелегальна міграція в Україну – 24,8%
- проблема отримання віз – 12,9%
- корумпованість митних та прикордонних служб сусідніх держав – 3,8%
- важко відповісти – 15,7%
- нічого не турбує – 13,7%⁹⁴.

У нашому дослідженні була здійснена спроба визначити рівень поширеності корупційних ризиків в адміністративних процедурах прийняття рішень в сфері міграційного контролю та порівняння ситуації в цій сфері з іншими сферами державного управління.

Прийняття рішень складає найбільш суттєву частину у взаємовідносинах державних органів з юридичними та фізичними особами, від яких в значній мірі залежить

⁹⁴ Суспільна оцінка стану міжнародних комунікацій та політики кордонів України: деталізовані результати опитувань. – К., 2002. – С. 12

міра довіри до держави. Тому відповідні адміністративні процедури надання державних та управлінських послуг в сфері регулювання міграційних процесів мають бути оцінені щодо наявності в них корупційних ризиків.

У дослідженні визначались найбільш «корумповані процедури», тобто процедури, в яких корупційні ризики набули найбільшого поширення.

Було проведено 6 експертних фокус-груп, сформованих з представників таких категорій: керівники та власники середніх та великих підприємств, представники малого бізнесу, державні службовці, працівники правоохоронних органів, працівники юридичних та консультаційних фірм, пересічні громадяни (студенти, пенсіонери, домогосподарки). Враховуючи методичну складність вирішення такого завдання було визначено перелік найбільш масових процедур, з якими найчастіше мають справу юридичні та фізичні особи. Загалом було виділено 52 процедури. Окремі з них фактично є комплексними, включають декілька процедур, об'єднаних спільним предметом.

Отримані результати дозволили виділити три категорії процедур, які відрізняються рівнем корумпованості.

1-а група – процедури з високим рівнем корупційності («корупція звичайне явище в цій сфері»). До них були віднесені:

- митні процедури, пов'язані з ввезенням товарів суб'єктами підприємницької діяльності;
- процедури державних закупівель;
- реєстраційні та дозвільні процедури в сфері компетенції ДАІ;
- дозвільні процедури, пов'язані з будівництвом;
- дозвільні процедури в сфері компетенції органів санітарного нагляду;
- **процедури в сфері компетенції паспортно-реєстраційних органів та органів міграційного контролю;**
- перевірки суб'єктів підприємницької діяльності податковими органами;
- отримання дозволів на розміщення об'єктів торгівлі та побутового обслуговування;
- процедури погодження з органами пожежної охорони.

2-а група – процедури з середнім рівнем поширеності корупції:

- ліцензійні процедури (в цілому, без врахування специфіки органу ліцензування, які за свідченням опитаних можуть суттєво відрізнятись);
- сертифікація товарів;
- реєстрація нерухомості;
- приватизаційні процедури (промислові об'єкти);
- процедури державної реєстрації (перереєстрації) юридичних осіб та фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності.

3-я група – процедури з низьким рівнем поширеності корупції («корупція є, але вона не є типовою»):

- приватизація житла;
- отримання послуг в системі органів соціального захисту населення;
- реєстрація актів громадянського стану;
- та деякі інші.

Жодна з процедур, які були запропоновані опитуваним, не була визнана «повністю вільною від корупції».

Для того, щоб конкретизувати отримані оцінки, опитаним було запропоновано визначити поширеність хабарництва, оскільки саме хабарництво належить до найбільш типових і одночасно найбільш поширених різновидів корупційної поведінки. У масовій свідомості рівень поширеності хабарництва в значній мірі визначає загальну оцінку корупції в країні. У дослідженні окремо розглядалися оцінки населення та підприємців, враховуючи те, що останні мають більше контактів з органами виконавчої влади.

З метою визначення сприйняття загального рівня поширеності хабарництва опитуваним було запропоновано вказати поширеність практики вимагання хабарів в деяких ситуаціях спілкування з працівниками органів, що мають відношення до регулювання міграційних процесів.

Розподіл відповідей (в%): населення підприємці

- не мали контактів 62,5 36,4;
- контакти були, але без вимоги хабарів 5,8 8,6;
- вимоги хабарів були:
- один раз 5,8 9,9;
- кілька разів 13,0 26,5;
- постійно 13,0 18,5.

Корупція в міграційних органах обумовлюється низкою різнопланових соціальних умов, які мають бути враховані в її попередженні. Однак при цьому першочергове значення має усунення певних *інституційних передумов* корупційних ризиків, викликаних недоліками законодавчого регулювання та правозастосування в цій сфері. Серед цих недоліків основними є такі:

Невизначеність окремих елементів адміністративних процедур

Повнота регламентації процесуальної сторони процедур є важливою умовою такого їх застосування, яке виключає або обмежує можливості корупційної поведінки. Однак аналіз показує, що ця вимога досить часто ігнорується розробниками відповідних нормативних актів. Досить типовою є відсутність норм, що встановлюють відповідальність адміністративних органів та посадових осіб за недотримання термінів розгляду справи, або їх заміна відсилочними нормами («згідно з чинним законодавством» тощо). Досить часто терміни не мають під собою реальних технічних та економічних обґрунтувань. Наприклад, для вирішення справи, що не відноситься до «дефіцитних» послуг і не вимагає суттєвих витрат з боку працівників відповідного органу, встановлюються терміни в десятки днів або навіть кілька місяців. Такі умови роблять і для отримувачів послуг, і для державних службовців привабливим «корупційний» шлях скорочення термінів. Очевидно, проблема не вирішується шляхом офіційного введення так званого «прискороного» розгляду справи, за що особа має сплатити додаткові кошти.

Можливість створення (використання) альтернативних («тіньових») процедур

Практика останніх років засвідчує поширення випадків використання окремих процедур з метою «обходу» певних обмежень, встановлених законодавством. Наприклад, показовим в цьому відношенні є використання процедур, передбачених для в'їзду іноземців для навчання з метою «прикриття» фактичної трудової міграції або полегшення незаконної міграції через Україну. Тобто фактично легальні процедури використовуються для досягнення неправомірних цілей. У більшості випадків це стає можливим лише при наявності корупційних зв'язків та підкупу працівників відповідних органів.

Відсутність регламентації застосування дискреційних повноважень

У ситуації відсутності та недосконалої правової регламентації здійснення дискретних повноважень посадовець сам визначає, якими принципами він буде керуватися під час вирішення окремо взятої справи. При цьому з часом він починає вдаватися до все більшого і більшого спрощення процедур прийняття рішень, зважаючи на те, що рішення може прийматися ним на власний розсуд. А все це створює засаду для появи у державного службовця відчуття всездозволеності, яке в свою чергу дає йому можливість вчиняти посадові зловживання при прийнятті рішень.

Пріоритет «відомчого» тлумачення.

Загальною проблемою всіх процедур є наявність так званого «відомчого праворозуміння», яке базується на нігілістичних (у відношенні до права) за своїм

походженням принципів: «презумпція вини», «абсолютизація об'єктивної сторони правопорушення», «неможливість виконання закону без відомчих інструкцій», «абсолютизація юридичної сили відомчих підзаконних нормативних актів», «абсолютизація державного та відомчого інтересу» тощо. Проблемою залишається практика застосування законів на підставі відомчого «тлумачення». Згідно з результатами опитувань працівників відповідних органів найбільш небезпечною є установка на «стигматизацію» мігрантів як потенційних злочинців

Перешкоди в адміністративному оскарженні прийнятих рішень

Адміністративне оскарження рішень та актів державних органів займає важливе місце у системі процедур прийняття рішень. Разом з тим, матеріали дослідження не дають підстав для визначення існуючих процедур як ефективного засобу вирішення спорів.

Проблеми відповідальності за неправомірні рішення

Згідно з результатами опитувань експертів особливе значення в мотивації корупційної поведінки має відсутність «страху» за наслідки прийняття неправомірних рішень. Аналіз законодавства України дає можливість зробити висновок, що сфера застосування відповідальності за протиправну поведінку невинувато звужена. Обмежене тлумачення поняття державного службовця веде до необґрунтованого зменшення сфери застосування кримінального та адміністративного законодавства, усуває можливість його використання для припинення посадових зловживань.

Запровадження непередбачених законодавством умов надання державних послуг

Згідно з результатами проведених опитувань створення додаткових (непередбачених законодавством) умов надання державних послуг є досить поширеним в діяльності органів, що надають такі послуги. У більшості випадків такі умови є корупціогенними за своїми можливими наслідками.

Найбільш поширеними є такі ситуації:

- витребування документів, що непередбачені законодавством. Такі дії в більшості випадків ініціюються керівництвом відповідних органів і стосуються документів, що не мають принципового значення для вирішення питання по суті. Їх корупціогенність полягає в тому, що отримувачі державних послуг намагаються «спростити» процедуру і аби уникнути додаткових зусиль вдаються до хабарів, подарунків;
- накладення додаткових обов'язків та введення додаткових стадій (умов) провадження, не передбачених законодавством. Такі додаткові умови можуть мати надзвичайно різний характер. У найпростішому варіанті це можуть бути вимоги щодо надання «канцелярських товарів».

Примушування до контактів з певними («своїми») консультаційними та юридичними фірмами, нотаріусами, тощо

Найбільшого поширення така практика набула в діяльності органів, що надають послуги дозвільного типу. У ході опитування респонденти неодноразово звертали увагу на те, що при отриманні тих чи інших дозволів вони отримували неофіційні за формою, але досить категоричні за змістом пропозиції звернутись до певної юридичної чи фізичної особи, що зможе «підготувати потрібні документи як належить, інакше ми змушені будемо вам відмовити». Інколи такі «пропозиції» стосуються придбання певних бланків (вартість кількох аркушів може скласти десятки гривень). Значна кількість юридичних та консультаційних фірм спеціалізується на певних типах дозвільних процедур. Вартість таких «дозволів» складає від 200 до 5-6 тисяч гривень, інколи більше. За свідченням працівників однієї з таких фірм, що «співпрацюють» з органами, питома вага хабарів чиновникам складає від 20 до 60% в кошторисі відповідної послуги.

Примушування до надання благодійних внесків до фондів, що створені при відповідних державних органах

За останні роки практично при всіх органах виконавчої влади, які мають відношення до міграційних процесів, були створені благодійні фонди. Деякі з них мають

загальноукраїнський статус (з відділеннями, філіями на місцях), інші – місцевий (обласний, міський). У якості мети їх створення звичайно декларується «залучення коштів юридичних та фізичних осіб для суспільно значимих цілей, пов'язаних з сферою діяльності відповідного органу». Однак фактично вони в значній мірі включені в корупційні відносини. У деяких відомствах існують чіткі, офіційно оприлюднені «тарифи благодійності», що прив'язані до відповідних державних послуг. Наприклад, в одній з областей отримання деяких послуг в паспортно-реєстраційній службі передбачає «благодійний внесок» в сумі 300 грн. тощо.

Про масштаби операцій цих фондів дає уявлення інформація, оприлюднена Рахунковою палатою. У 2001 р. «силові відомства» за рахунок коштів, отриманих у вигляді благодійних внесків від юридичних та фізичних осіб здійснили витрати на суму: МВС – на 310 млн. грн., СБУ – 122 млн. грн, Держкомкордону – 94 млн. грн.. У 2002 р. сума суттєво виросла.⁹⁵ У дослідженні було отримано численні свідчення відносно того, що окремі посадові особи державних органів отримують хабарі від юридичних та фізичних осіб опосередковано – через благодійні фонди, створені при цих органах.

Опосередкованим визнанням наявності «корупційного підґрунтя» в діяльності таких фондів слід вважати те, що в Указі Президента України № 84/2003 від 06.02.2003 р. «Про додаткові невідкладні заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю та корупцією» передбачено наступне:

«З метою своєчасного виявлення фактів службових зловживань, хабарництва, корупційних проявів з боку посадових осіб правоохоронних органів, запобігання таким фактам підрозділам внутрішньої безпеки центральних апаратів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади провести до 1 червня 2003 р. перевірки додержання законності використання коштів під час створення та діяльності благодійних фондів сприяння діяльності правоохоронним органам. Акцентувати увагу на випадках переведення у готівку благодійних коштів за чеками, придбання за рахунок благодійних внесків дорогих меблів, засобів зв'язку, оплати послуг комерційних структур, навчання тощо».

Розділ 4. Проблеми адаптації міграційного законодавства України до стандартів Європейського Союзу

Європейський Союз вживає значних організаційно-правових, матеріально-технічних та інших заходів для зміцнення та захисту своїх східних кордонів, одним з елементів якого є співробітництво з Україною у питаннях боротьби з нелегальною міграцією. План дій Європейського Союзу щодо правосуддя та внутрішніх справ України, зокрема, передбачає:

- забезпечення ратифікації та повну імплементацію міжнародних інструментів у боротьбі з нелегальною міграцією, організованою злочинністю та корупцією;
- удосконалення управління міграційними потоками і вжиття відповідних заходів у сфері прикордонного контролю, реадмісії та візової політики з метою запобігти використанню території України для нелегальної міграції або транзиту нелегальних мігрантів через територію України до Європейського Союзу;

⁹⁵ Мельничук В. Экономический рост и макроэкономические диспропорции: анализ украинской действительности // Зеркало недели. – № 35. – 14-21 сентября 2002 г.

- боротьба з транснаціональною злочинністю, зокрема, торгівлею людьми, наркотиками, краденими транспортними засобами, ядерними матеріалами, а так само відмиванням «брудних грошей».⁹⁶

У загальному вигляді підхід Європейського Союзу щодо боротьби з нелегальною міграцією можна охарактеризувати таким чином: країни-члени ЄС встановлюють дозвільний правовий режим щодо бажаних осіб на своїй території, до яких, зокрема, слід віднести тих осіб, що легально прибувають до Європейського Союзу, не порушують правові норми під час перебування і легально залишають територію ЄС. До цього правового режиму слід також віднести біженців та шукачів притулку, які навіть у випадку порушення ними правил перетину державних кордонів ЄС втім не притягаються до кримінальної відповідальності, оскільки їх можливі правопорушення є вимушеними і такими, що зумовлені обставинами надзвичайного характеру. Відповідно всі інші особи, крім зазначених вище, кваліфікуються у Європейському Союзу як нелегальні мігранти.

Саме тому слід більш детально зупинитися на аспектах правового регулювання в межах ЄС процедур надання притулку громадянам третіх країн.

Визначальну роль у цьому сенсі відіграють *універсальні міжнародні договори* про надання притулку громадянам третіх країн, що є мінімальними міжнародними стандартами поведіння з шукачами притулку і не можуть бути погіршені в межах будь-якого регіону планети. До таких міжнародно-правових актів слід віднести Женевську Конвенцію про статус біженців від 28 липня 1951 р. та Нью-Йоркський Протокол щодо статусу біженців від 31 січня 1967 р.⁹⁷

У зв'язку з цим позитивним моментом є те, що Україна також стала учасником даних договорів на підставі відповідного Закону України про приєднання.⁹⁸

Центральним нормативним актом, що імплементує положення Конвенції 1951 р. та Протоколу 1967 р. для Європейського Союзу є так звана *Дублінська конвенція*, укладена в Дубліні (Ірландія) 16 червня 1990 р., повна назва – Конвенція, що визначає державу, відповідальну за розгляд заяв про надання притулку, подані в одній з держав-членів Європейських Співтовариств.⁹⁹ Реалізація Конвенції дозволить забезпечити те, що кожна заява шукача притулку повинна бути вивчена державною-членом. Це дозволить уникнути ситуації, коли біженець відсилається з однієї держави-члена до іншої без відповідальності жодної з них. Конвенція набула чинності 1 вересня 1997 р. для 12 держав, що її підписали, 1 жовтня 1997 р. для Австрії та Швеції, 1 січня 1998 р. – для Фінляндії.

На виконання цієї Конвенції була затверджена низка документів, що імплементують положення конвенції, зокрема, щодо:

- загальних керівних принципів імплементації;
- вирахування часових періодів;
- передачу заяв про надання притулку;
- засобів доказування в рамках Конвенції;
- стандартної форми для визначення відповідної держави-члена;
- форми статистичної інформації щодо імплементації Конвенції.¹⁰⁰

⁹⁶ EU Action Plan on Justice and Home Affairs in Ukraine / *Official Journal*. – № C 254 19.08.1997. – P. 1.

⁹⁷ Конвенция о статусе беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / Сост. Ю.Л. Сарашевский, А.В. Селиванов. – Мн.: «Тесей», 2000. – С. 56-74. Протокол, касающийся статуса беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / Сост. Ю.Л. Сарашевский, А.В. Селиванов. – Мн.: «Тесей», 2000. – С. 74-78.

⁹⁸ Закон України "Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців" від 10.01.2002 року № 2942-III // Офіційний вісник. – 2002. – № 4.

⁹⁹ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities // *Official Journal*. – № C 254 19.08.1997. – P. 1.

¹⁰⁰ Decision No 1/97 of 9 September 1997 of the Committee set up by Article 18 of the Dublin Convention of 15 June 1990, concerning provisions for the implementation of the Convention // *Official Journal*. – № L 281 14.10.1997. – P. 1–25. Decision No 2/97 of 9 September 1997 of the Committee set up by Article 18 of the Dublin Convention of 15

Для адаптації цих документів до умов Європейського Союзу були прийняті відповідні законодавчі акти, що ухвалили спільну позицію держав-членів про гармонізоване застосування визначення терміну «біженець» у статті 1 Женевської конвенції від 28 липня 1951 р. щодо статусу біженців. Документ ухвалений для гармонізації застосування критерію визначення статусу біженця з метою підготовки спільних керівних принципів і допуску у статусі біженців до держав-членів. Спільна позиція посиляється на Женевську конвенцію про біженців та пояснює та розширює її положення, де це необхідно для мети застосування критеріїв визнання та допуску біженців.

Спільна позиція також детально тлумачить поняття «переслідування».

Крім цього, законодавством Європейського Союзу також детально врегульовано питання щодо:

- мінімальних стандартів надання тимчасового захисту у випадку масового припливу переміщених осіб;
- критеріїв і механізмів встановлення держави, відповідальної за розгляд прохання про надання притулку, поданої в державі-члені;
- засобів запобігання зловживанням процедурою отримання статусу біженця громадянами з третіх країн;
- стосовно аналізу ситуації в третіх країнах.

Власне, Дублінську конвенцію і пов'язані з нею нормативно-правові документи загалом можна оцінити як певну програму Європейського Союзу щодо міграції на свою територію.

Основою попередження злочинності в сфері міграційних процесів у значній мірі є діяльність державних органів, уповноважених здійснювати регулювання цими процесами. В Україні проблема статусу міграційної служби є предметом досить гострих дискусій, які найчастіше виходять за межі теоретичних спорів в площину політичних, оскільки позиція в цих питаннях визначається більш загальними уявленнями про інституційні принципи побудови державної влади.

У квітні 2003 р. Верховна Рада України в першому читанні прийняла проект Закону України «Про державну міграційну службу в Україні». Проект передбачає створення державної міграційної служби як органу державної виконавчої зі спеціальним статусом та покладення на неї у повному обсязі питань забезпечення реалізації державної політики у сферах міграції та громадянства, здійснення паспортного та імміграційного контролю, у тому числі в пунктах пропуску на державному кордоні. Загальним принципом побудови державної міграційної служби має бути її «гуманізація», що, зокрема, передбачає її виведення за межі правоохоронних органів. Концепція державної міграційної служби, запропонована в законопроекті, стала об'єктом критики з боку багатьох дослідників. Досить показовим є те, що з цього приводу Міністерством внутрішніх справ України було оприлюднено прес-реліз «Щодо позиції МВС з приводу обговорення Верховною Радою України проекту Закону «Про державну міграційну службу в Україні», де обґрунтовувалась теза про те, що створення міграційної служби поза системою правоохоронних органів є помилковим і призведе до руйнування політики в сфері міграції.

Зазначимо, що ця дискусія відображає реальну проблему, яка в останній чверті ХХ ст. неодноразово обговорювалась в багатьох контекстах в різних регіонах світу. Не існує універсального її вирішення, але варто звернути увагу на деякі аргументи, які звичайно висуваються при обґрунтованій необхідності ослаблення правоохоронної складової в

June 1990, establishing the Committee's Rules of Procedure // *Official Journal*. – № L 281 14.10.1997. – P. 26.
Decision No 1/98 of 30 June 1998 of the Committee set up by Article 18 of the Dublin Convention of 15 June 1990, concerning provisions for the implementation of the Convention // *Official Journal*. – № L 196 14.07.1998. – P. 49.

міграційній службі. Найбільш важливим є те, що цивільний характер міграційної служби буде сприяти реальному втіленню принципу презумпції невинності у відносинах з мігрантами. У цьому відношенні варто згадати, наприклад, що в Нідерландах з метою подолання упередження про кримінальну природу мігрантів повноваження щодо забезпечення їх інтеграції в суспільство було передані від органів внутрішніх справ до міністерства юстиції.

Особливу увагу у Європейському Союзі приділено формуванню і підтриманню інформаційних систем, зокрема, створення «Центру інформації, обговорення й обміну інформацією щодо притулку» (CIREA). Мета створення Центру – організація, обмін, розповсюдження та збирання інформації з усіх питань, що стосуються надання притулку. У 1993 р. Центр започаткував нову статистичну систему фіксування інформації про кількість шукачів притулку та процент надання притулку в кожній державі-члені. Зокрема, ця система допомагає більш ефективно реалізовувати Дублінську конвенцію. З 1994 р. статистична інформація подається у географічному розрізі.

Досить ефективним є заснування системи «Eurodac» для порівняння відбитків пальців для ефективного застосування Дублінської конвенції. Регламент запровадив централізовану базу даних, що містить відбитки пальців шукачів притулку та незаконних іммігрантів, з метою полегшення застосування положень Дублінської конвенції.

Окремим документом було утворено Європейську систему архівування зображення. Документ запроваджує, на рівні держав-членів, комп'ютеризовану систему архівування зображень з метою боротьби з незаконною імміграцією та організованою злочинністю.

Система дозволить обмінюватися за допомогою комп'ютерних засобів і протягом дуже короткого часу інформацією, яка є у держав-членів, щодо справжності або фальшивості документів. Проте, ця система не замінить і не скасує існуючу звичайну систему паперового обміну, допоки усі держави-члени не матимуть можливість використовувати цю систему.

База даних буде містити таку інформацію:

- зображення фальшивих або підроблених документів;
- зображення справжніх документів;
- резюме інформації щодо прийомів підробки документів;
- резюме інформації щодо прийомів забезпечення безпеки документів.

Рішення має за мету боротьбу з підробкою подорожніх документів та пов'язаних з цим злочинів шляхом створення системи обміну інформацією між державами-членами щодо фальшивих подорожніх документів. Ця система дозволить полегшити:

- виявлення підроблених подорожніх документів при їх перевірці;
- пошук украдених подорожніх документів.

Центральний орган кожної держави-члена повинен без затримки обмінюватися інформацією щодо підроблених та украдених подорожніх документів з аналогічним центральним органом іншої держави-члена. При цьому необхідно використовувати стандартну форму, що додається до цього Рішення. Також необхідно повідомити загальний секретаріат Ради Союзу.

Проблема фальшивих документів є особливо болючою для України, оскільки значна частина нелегальних мігрантів використовує саме підроблені паспорти (30,5%) . Власне, наявні вітчизняні інформаційні бази щодо нелегальної міграції, звичайно, потребують вдосконалення, перш за все, належного технічного забезпечення. Вихід з цієї ситуації для України є очевидним – це поступове приєднання до відповідних баз даних Європейського Союзу.

Правове регулювання перетину зовнішніх кордонів ЄС

Міжнародних договорів, які б регулювали перетин державних кордонів ЄС з третіми країнами, тт. державами – не членами ЄС, не укладено. Основним нормативним актом є 96/197/ЛНА: Спільна дія від 4 березня 1996 р., прийнята Радою на підставі Статті К.3 Договору про Європейський Союз, про домовленості щодо аеропортного транзиту.

Спільна дія має на меті в загальний спосіб досягти забезпечення безпеки і контролю за незаконною імміграцією, а також сприяти гармонізації умов конкуренції між авіакомпаніями та аеропортами держав-членів ЄС. Нормативний акт запроваджує аеропортну транспортну візу (АТВ), яку повинні мати громадяни деяких країн (переважно це країни з нестабільною центральною владою, де точиться внутрішній військовий конфлікт) для транзиту через міжнародні зони аеропортів держав-членів, як виняток до принципу вільного транзиту, викладеного у Додатку 9 до Чиказької конвенції про міжнародну цивільну авіацію. Перелік країн може змінюватися одногосним рішенням Ради. АТВ надаються консульськими установами держав-членів.

Рекомендація Ради від 28 травня 1998 р. була прийнята для виявлення підробок у вхідних портах до Європейського Союзу і має на меті забезпечити уніфіковані рівні професійних навичок та обладнання у питанні виявлення фальшивих документів на пунктах пропуску до Європейського Союзу. Рекомендація стосується заходів, що повинні буди вжиті урядами держав-членів для забезпечення уніфікованого рівня обладнання у пунктах пропуску. Критеріями, що визначають придатність обладнання, є:

- обсяг руху пасажирів;
- наявний рівень зловживань;
- наявність довідкового матеріалу;
- присутність службовців контролю на кордоні та рівень їх навчання.

Рекомендація передбачає три рівні умов (мінімальний, середній та найвищий), що ґрунтуються на кваліфікації персоналу, якості обладнання та наявності довідкових матеріалів.

96/622/ЖНА: Спільна позиція від 25 жовтня 1996 р., визначена Радою на підставі Статті К.3(2)(а) Договору про Європейський Союз, про передкордонну допомогу і навчальні призначення. Цей документ запроваджує спільну організацію допомоги у аеропортах держав, що не є членами ЄС, а також тренування персоналу авіакомпаній.

Організація допомоги, що здійснюється Радою Союзу, має на меті надавати допомогу службовцям, що відповідають за контроль за рухом пасажирів в аеропортах. Конкретні умови надання допомоги визначаються угодою з конкретною державою–не членом ЄС.

Організація тренування персоналу авіакомпаній також здійснюється Радою Союзу. Її мета – надавати інформацію про вимоги держав-членів ЄС до документів та віз, а також інформацію про методи, за допомогою яких може бути перевірена дійсність документів і віз. Конкретні умови тренування визначаються угодою з органами конкретної держави та конкретною авіалінією.

Рекомендація Ради від 29 квітня 1999 р. про забезпечення виявлення помилково виданих або фальсифікованих документів у візових відділах закордонних представництв та в бюро внутрішніх органів влади, що мають справу з наданням або продовженням віз. Цей документ забезпечує уніфіковані рівні професійних навичок та обладнання у питанні виявлення фальшивих документів на пунктах пропуску до Європейського Союзу. Рекомендація стосується обладнання візових відділів, призначеного для виявлення фальшивих або фальсифікованих документів. У залежності від кількості заяв щодо видачі віз та обсягу наявних проблем Рада рекомендує державам-членам відповідно до наявних ресурсів використовувати певні технології, навчальний персонал та збільшення кількості персоналу (перелік наводиться у додатку до Рекомендації).

Співробітництво може бути встановлене між консульськими установами щодо спільного використання обладнання та одночасного тренування персоналу з різних держав-членів.

Для України питання перетину державного кордону є особливо актуальними через зростання кількості затриманих нелегальних мігрантів поза пунктами перепуску. Так, на українсько-російській ділянці кордону в 2000 р. порівняно з 1999 р. кількість затриманих збільшилася в 1,2 рази, а на українсько-білоруському кордоні – в 1,4 рази.

У цьому сенсі найважливішим питанням є необхідність якомога швидше завершити реформування прикордонних військ і перетворення їх на прикордонну службу з метою адаптації до міжнародних форм діяльності, переоснащення прикордонників згідно із сучасними вимогами, запровадження контрактної форми служби, введення автоматичних систем перевірки паспортних документів та реєстраційних систем, обов'язкове підвищення юридичних знань персоналу і таке інше.

Власне, прийняття Закону України від 3 квітня 2003 р. «Про Державну прикордонну службу України» № 661-IV фактично є основою для здійснення реформи прикордонних військ.

Візова політика

Міжнародних договорів, які б регулювали візову політику ЄС, не укладено. Основним нормативним актом є Регламент Ради (ЄС) № 1683/95 від 29 травня 1995 р., що встановлює уніфікований формат для віз. Регламент запроваджує єдиний для всього Європейського Співтовариства формат віз з метою подальшої гармонізації візової політики сприяння вільному рухові осіб в рамках Європейського Союзу. Документ стосується тільки віз на строк до трьох місяців та транзитних віз через територію держав-членів чи через транзитні зони аеропортів.

Інформація, що міститься у візі, яка видається спеціальним органом держави-члена ЄС (він може бути тільки один у державі), повинна відповідати:

- технічним вимогам, викладеним у Додатку до цього Регламенту (що дозволяє забезпечити загальновизнані засоби забезпечення дійсності візи, видимі неозброєним оком);
- додатковим таємним технічним вимогам, метою яких є запобігання підробок та фальсифікацій віз.

Регламент Ради (ЄС) № 539/2001 від 15 березня 2001 р., що містить перелік третіх країн, громадяни яких повинні мати візи при перетині зовнішніх кордонів, і країн, громадяни яких звільнені від цієї вимоги. Цей Регламент стосується віз на право перебування у державах-членах ЄС на строк понад три місяці..

Рекомендація Ради від 4 березня 1996 р. стосовно місцевого консульського співробітництва щодо віз. Мета Рекомендації – спрощення співробітництва з візових питань між консульськими установами держав-членів, а саме:

- обмін інформацією щодо критеріїв надання віз, ризиків для національної безпеки і публічному порядку та ризику нелегальної імміграції;
- організації взаємних візитів посадовців, відповідальних за надання віз з метою поліпшення обміну інформацією;
- розробка, на вимогу Ради, спільних доповідей щодо віз;
- ухвалення будь-яких необхідних заходів, необхідних для існування одночасних заяв для отримання віз або серії заяв;
- обмін інформацією з метою допомоги у перевірці сумлінності прохачів віз та їх репутації.

Запровадження жорстких заходів щодо надання віз, передбачених у Європейському Союзі, має стати одним з першочергових завдань в Україні, оскільки, користуючись м'якістю вітчизняної візової політики, до нашої країни за службовими відрядженнями прибуває 60-70% іноземців – потенційних нелегальних мігрантів, на навчання в вузах – 5-15%, за приватними запрошеннями – 5-7%, інші як туристи чи з метою транзитного проїзду .

Регулювання міграції у Європейському Союзі здійснюється шляхом:

- обмеження допуску громадян третіх країн на територію держав-членів для працевлаштування;
- обмеження допуску громадян третіх країн на територію держав-членів із метою здійснення діяльності як самопрацевлаштовані особи;

- допуску громадян третіх країн на територію держав-членів для цілей навчання;
- організацією і розвитком Центру інформації, обговорення й обміну інформацією щодо перетину кордонів та імміграції (Cirefi);
- регулюванням статусу громадян третіх країн, що проживають на довгостроковій основі на території держав-членів;
- вжиттям заходів для боротьби з фіктивними шлюбами.

Особлива увага приділена вжиттю заходів для видворення, зокрема, взаємному визнанню рішень стосовно видворення громадян третіх країн; стосовно єдиної практики, якої дотримуються держави-члени щодо видворення; стосовно перевірок та видворення громадян третіх країн, які проживають або працюють без дозволу; про гармонізацію засобів боротьби з нелегальною імміграцією і нелегальним працевлаштуванням і поліпшення відповідних засобів контролю; про боротьбу з нелегальним працевлаштуванням громадян третіх країн; про обмін інформацією щодо допомоги у добровільній репатріації громадян третіх країн.

Законодавство Європейського Союзу також містить норми щодо детального плану боротьби з незаконною імміграцією та торгівлею людьми у Європейському Союзі.

Щодо реадмісії мігрантів спеціальних міжнародних договорів, які б регулювали ці питання, не укладено. На сьогодні основним нормативним актом ЄС у цій сфері є Рекомендація Ради від 30 листопада 1994 р. щодо типової двосторонньої угоди про реадмісію між державою-членом і третьою країною.

Правове регулювання судового співробітництва у кримінальних справах, на відміну від інших галузей, ґрунтується на спеціальних конвенціях, укладених в рамках Європейського Союзу, які максимально спрощують процедуру видачі між державами-членами Європейського Союзу.

Правове регулювання екстрадиції у стосунках між державами-членами ЄС також здійснюється конвенціями, укладеними в межах Ради Європи, перша Європейська конвенція про видачу правопорушників, укладена в Парижі 13 грудня 1957 р., та Європейська конвенція про взаємодопомогу судових органів у кримінальних питаннях, укладена у Страсбурзі 20 квітня 1959 р. Україна є учасником зазначених конвенцій як член Ради Європи.

Питання взаємної допомоги в кримінальних питаннях між державами-членами Європейського Союзу регулюється окремою конвенцією.¹⁰¹

На сьогодні в Україні створена спеціалізована законодавча база, спрямована на боротьбу з нелегальною міграцією, зокрема, Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки, затверджена Указом Президента України від 17 вересня 1996 року № 837, Указ Президента України від 18 січня 2001 року № 22 «Про заходи щодо посилення боротьби з нелегальною міграцією», Указ Президента України від 7 серпня 2001 року № 596 «Питання організації виконання Закону України «Про імміграцію»; рішення колегії МВС від 19 червня 2001 р. № 4 км/1/9 і від 30 листопада 2001 р. № 9 км/1, присвячені питанням протидії нелегальній міграції, Програма боротьби з нелегальною міграцією та Комплексна програма профілактики злочинності на 2001-2005 роки.

Крім прийняття внутрішніх нормативно-правових актів щодо боротьби з нелегальною міграцією, Україна є також учасником відповідних міжнародно-правових угод, зокрема: Угода про співробітництво держав-учасників Співдружності Незалежних Держав в боротьбі зі злочинністю (Москва, 25 листопада 1998 р.), Рішення про Положення про спільну базу даних про незаконних мігрантів та осіб, в'їзд яким до

¹⁰¹ Convention established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union // *Official Journal*. – № C 197 12.07.2000. – P. 3.

держав-учасників Угоди про співробітництво держав-учасників СНД в боротьбі з незаконною міграцією закрито у відповідності з їх чинним національним законодавством, та порядок обміну інформацією про незаконну міграцію (Москва, 25 січня 2000 р.), Рішення про Концепцію взаємодії держав-учасників Співдружності Незалежних Держав в боротьбі зі злочинністю (Москва, 2 квітня 1999 р.).

Однак пріоритетом найближчого часу має стати укладення відповідних міжнародно-правових угод щодо делімітації та демаркації державного кордону з сусідніми країнами; а також посилення прикордонного контролю на кордоні з Білоруссю, Молдовою та Російською Федерацією.

Особливої уваги потребує зміцнення міжнародного співробітництва України, в першу чергу, з країнами СНД та ЄС у таких галузях, як автоматичний обмін інформацією стосовно всього комплексу питань щодо нелегальної міграції та нелегальних мігрантів і такого засобу адміністративної відповідальності, як видворення.

До невідкладних дій належить необхідність розробки і затвердження у можливо короткий час Державної програми міграційної політики; відповідно до цієї програми прийняти нормативно-правові акти, відсутні на даний момент в законодавстві України, зокрема, про шукачів притулку і створити єдиний державний міграційний орган.

Стосовно сприйняття відповідних положень законодавства Європейського Союзу у галузі боротьби з нелегальною міграцією слід прийняти і запровадити відповідні національні нормативно-правові акти щодо:

- мінімальних стандартів надання тимчасового захисту у випадку масового припливу переміщених осіб;
- критеріїв і механізмів встановлення держави, відповідальної за розгляд прохання про надання притулку, поданої в державі-члені;
- засобів запобігання зловживанням процедурою отримання статусу біженця громадянами з третіх країн;
- аналізу ситуації в третіх країнах;
- запровадження аеропортних транспортних віз;
- встановлення уніфікованого формату для віз на строк до трьох місяців та понад трьох місяців, а також форматів транзитних віз через територію держав-членів чи через транзитні зони аеропортів;
- регулювання статусу громадян третіх країн, що проживають на довгостроковій основі на території держав-членів;
- вжиття заходів для боротьби з фіктивними шлюбами; більш широко запровадити взаємне визнання рішень щодо видворення громадян третіх країн;
- єдиної практики, якої дотримуються держави-члени щодо видворення;
- перевірок та видворення громадян третіх країн, які проживають або працюють без дозволу;
- гармонізації засобів боротьби з нелегальною імміграцією і нелегальним працевлаштуванням і поліпшення відповідних засобів контролю; боротьби з нелегальним працевлаштуванням громадян третіх країн;
- обміну інформацією щодо допомоги у добровільній репатріації;
- особливу увагу слід приділити формуванню і підтриманню інформаційних систем, зокрема «Центру інформації, обговорення й обміну інформацією щодо притулку» (CIREA), а також системи «Eurodac» для порівняння відбитків пальців.

Україні необхідно запровадити головний принцип політики Європейського Союзу щодо боротьби з нелегальною міграцією, що знайшов відображення у відповідних нормативно-правових документах і полягає у встановленні певних процедур для осіб, що легально перетинають кордони ЄС; відповідно всі особи, що порушують встановлені правила, визнаються нелегальними мігрантами, і до них застосовуються заходи кримінального та адміністративного впливу.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Актуальність дослідження. Суспільні перетворення в Україні та її включення в світові інтеграційні процеси викликають підвищення міграційної активності її населення, а також посилення ролі України як «транзитної» країни для мігрантів з різних регіонів світу. Цей процес супроводжується різким посиленням злочинних проявів у сфері міграції, які носять транснаціональний характер і тісно пов'язані з іншими видами злочинності, що обумовлює необхідність вдосконалення законодавства, регулюючого міграційні процеси. Складність цього завдання викликана тим, що при цьому мають бути враховані принаймні три цілі:

- а) гармонізація національного законодавства та законодавства Європейського Союзу;
- б) необхідність реального забезпечення прав людини;
- в) вжиття заходів щодо боротьби зі злочинністю в усіх її проявах та її попередження.

Основні результати дослідження

1. Некеровані міграційні процеси становлять значну небезпеку для національних інтересів України, а тому потребують ефективного регулювання з боку держави, зокрема правового.

2. Введення міграційних обмежень, загальне посилення адміністративних засобів обмеження для в'їзду до країни є малоефективним - міграційний приріст зменшується лише на 10-20%, натомість зростає доля незаконної міграції. Чи не найважливішим негативним наслідком таких заходів стає втрата контролю за міграційними процесами з боку держави;

3. При реалізації превентивних заходів в сфері міграції існує потреба в використанні альтернативних (додаткових) засобів збору інформації, які мають не лише доповнювати інформацію отриману традиційними шляхами (фіксація злочинів правоохоронними органами, статистика міграційних та реєстраційних служб, тощо), але й надавати можливість порівняння інформації, отриманої з різних джерел. Останнім часом в цьому контексті все частіше використовуються методики, що базуються на соціологічних техніках.

4. Однією з важливих умов, що сприяють поширенню в Україні таких злочинних проявів, як торгівля людьми та незаконна міграція, є криміналізація органів, що виконують контрольні та регуляторні повноваження в сфері міграції, що знаходить прояв, перш за все, в поширенні корупції

5. Україні необхідно послідовно запроваджувати головний принцип політики Європейського Союзу щодо нелегальної міграції: країни-члени ЄС встановлюють дозвільний правовий режим щодо бажаних осіб на своїй території, до яких, зокрема, слід віднести тих осіб, що легально прибувають до Європейського Союзу, не порушують правові норми під час перебування і також легально залишають територію ЄС, а також біженців і шукачів статусу біженця.

6. Вироблені в Європейському Союзі стандарти взаємодії міграційної політики та попередження злочинності базуються на наступних принципах: координація національного законодавства та визнання пріоритетності «комунітарного права», гармонізація правових стандартів Європейського Союзу та Ради Європи, застосування

стандартів прав людини у якості критеріїв допустимості тих чи інших заходів, прагматизм (врахування економічних та соціальних потреб як загальноєвропейського та національного масштабу).

Результати проведеного дослідження проблем дають підстави для визначення **пріоритетних напрямків вдосконалення законодавства та правозастосовчої практики в сфері регулювання міграційних процесів:**

1. З метою забезпечення комплексності у вирішенні проблем декриміналізації міграційної сфери доцільно розробити загальнодержавну Програму попередження та протидії злочинності в сфері міграції.

2. До невідкладних дій належить необхідність розробки і затвердження у можливо короткий час Концепцію міграційної політики України, яка б комплексно поєднувала її імміграційну та еміграційну складові; розглянути і прийняти Закон України «Про Концепцію міграційної політики України».

3. Відповідно до Концепції міграційної політики України прийняти нормативно-правові акти, відсутні на даний момент в законодавстві України, зокрема, про шукачів притулку.

4. Визначити єдиний орган, відповідальний за вироблення та реалізацію міграційної політики в державі, чітко розмежувавши при цьому компетенцію Мінпраці, МЗС, Держкомкордону, Держкомнацміграції, МВС.

5. Розробити ефективну систему збору, обробки і аналізу статистичної та іншої інформації стосовно міграційних та імміграційних процесів в Україні з метою її подальшого використання у реалізації державної міграційної політики.

6. Першочергова проблема в законодавчому регулюванні процесів міграції на територію України, – це укладення відповідних договорів про делімітацію та демаркацію державного кордону України з сусідніми державами; а також посилення прикордонного контролю на кордоні з Білоруссю, Молдовою та Російською Федерацією.

7. Особливої уваги потребує зміцнення міжнародного співробітництва України з іншими країнами, в першу чергу, з країнами СНД та ЄС, у таких галузях як автоматичний обмін інформацією стосовно всього комплексу питань щодо нелегальної міграції та нелегальних мігрантів, і такого засобу адміністративної відповідальності як видворення.

8. Відповідно до державної політики адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у галузі боротьби з нелегальною міграцією слід прийняти і запровадити відповідні національні нормативно-правові акти щодо:

- мінімальних стандартів надання тимчасового захисту у випадку масового припливу переміщених осіб;
- критеріїв і механізмів встановлення держави, відповідальної за розгляд прохання про надання притулку, поданої в державі-члені;
- засобів запобігання зловживанням процедурою отримання статусу біженця громадянами з третіх країн;
- аналізу ситуації в третіх країнах;
- запровадження аеропортних транспортних віз;
- встановлення уніфікованого формату для віз на строк до трьох місяців та понад трьох місяців, а також форматів транзитних віз через територію держав-членів чи через транзитні зони аеропортів;
- регулювання статусу громадян третіх країн, що проживають на довгостроковій основі на території держав-членів;
- вжиття заходів для боротьби з фіктивними шлюбами; більш широко запровадити взаємне визнання рішень щодо видворення громадян третіх країн;
- єдиної практики, якої дотримуються держави-члени щодо видворення;
- перевірок та видворення громадян третіх країн, які проживають або працюють без дозволу;

- гармонізації засобів боротьби з нелегальною імміграцією і нелегальним працевлаштуванням і поліпшення відповідних засобів контролю; боротьби з нелегальним працевлаштуванням громадян третіх країн;
- обміну інформацією щодо допомоги у добровільній репатріації;
- особливу увагу слід приділити формуванню і підтриманню інформаційних систем, зокрема «Центру інформації, обговорення й обміну інформацією щодо притулку» (CIREA), а також системи «Eurodac» для порівняння відбитків пальців.

9. Україні необхідно запровадити головний принцип політики Європейського Союзу щодо боротьби з нелегальною міграцією - всі особи, що порушують встановлені правила, визнаються нелегальними мігрантами, і до них застосовуються заходи кримінального та адміністративного впливу.

10. Стосовно запобігання віктимізації трудових мігрантів з України за кордоном пропонується:

- ратифікувати Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. та Протоколів до неї про попередження і припинення торгівлі людьми та незаконного ввозу мігрантів;
- ратифікувати Європейську конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 р.;
- ратифікувати Конвенцію МОП № 179 про найом та працевлаштування моряків 1996 р.;
- приєднатися до Конвенцій МОП № 97 про трудящих-мігрантів 1949 р. та № 143 про зловживання у сфері міграції та забезпечення трудящим-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення 1975 р.;
- продовжувати вдосконалення національної нормативно-правової бази регулювання міждержавної трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів;
- передбачити в Державному бюджеті України цільові кошти для забезпечення правового захисту громадян України, позбавлених волі на території іноземних держав;
- розробити комплекс заходів, спрямованих на всебічне роз'яснення громадянам України їхніх прав та свобод під час перебування та працевлаштування за кордоном, специфіки законодавства країн-реципієнтів потенційної міграції, включаючи положення відповідних міждержавних та багатосторонніх угод;
- кадрово посилити штат дипломатичних та консульських представництв України у тих державах, де перебуває найбільша кількість громадян України – трудових мігрантів, а також розширити практику комплектування консульських установ України за кордоном посадовими особами, які мають належну юридичну освіту;
- визначити у дипломатичних представництвах України у державах-реципієнтах українських трудових мігрантів відповідальних осіб за питання трудової міграції, покласти на них завдання здійснювати моніторинг національного ринку праці країн перебування, надавати роз'яснення та сприяти реалізації українськими трудовими мігрантами своїх прав у повному обсязі;
- розширювати практику участі консульських посадових осіб України у судових засіданнях у справах за звинуваченнями громадян України, особливо у разі наявності доказів упередженого ставлення та дискримінації щодо них;
- забезпечити оперативне та систематичне інформування родичів громадян України, які перебувають за кордоном, про факт їх затримання (арешту), хід розслідування кримінальної справи та розгляд її в суді, виробити чіткі процедури надання такої інформації;
- посилити контроль та реагування на випадки неналежного розслідування

- кримінальних справ, порушених за фактом загибелі громадян України за кордоном;
- забезпечувати своєчасне оформлення документів, пов'язаних зі смертю громадян України за кордоном, з метою захисту прав та інтересів їхніх рідних на Батьківщині;
 - продовжувати практику надання державної допомоги для перевезення тіл громадян, загиблих за кордоном у випадках, коли родичі та близькі не в змозі забезпечити фінансування цих витрат. З цією метою щорічно передбачати у Державному бюджеті України необхідні кошти, а також розробити процедуру надання такої допомоги;
 - узагальнити міжнародну практику здійснення державної політики у сфері трудової міграції країнами–донорами робочої сили в країни-реципієнти;
 - з метою підвищення ефективності захисту прав та свобод українських мігрантів у країнах їх перебування сприяти їхній самоорганізації з використанням можливостей українських діаспор за кордоном;
 - невідкладно реагувати на факти зловживань при виконанні своїх обов'язків іноземними адвокатами у процесі надання правової допомоги у цивільних та кримінальних справах, а також формувати мережу юридичних представництв, що спеціалізуються на захисті прав іноземців, для використання її в інтересах захисту громадян України;
 - розробити принцип взаємодії та надання підтримки українським та закордонним адвокатам та адвокатським компаніям, які спроможні забезпечити реальний та ефективний захист прав та інтересів громадян України за кордоном;
 - прискорити процес укладення двосторонніх угод про працевлаштування та соціальний захист, передусім з тими країнами, де перебуває найбільша кількість українських трудових мігрантів, зокрема з Іспанією, Італією, Грецією. Паралельно підготувати угоди про взаємне визнання професійної освіти з метою збереження і підвищення кваліфікації вітчизняних спеціалістів під час їх тимчасового перебування за кордоном;
 - прискорити процес укладання двосторонніх угод у сфері соціального, зокрема пенсійного, забезпечення громадян України, які виїжджають за кордон, насамперед у такі країни, як Канада, Німеччина, США, Ізраїль;
 - укласти Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про підтримку в галузі медичного страхування, а також ініціювати укладання таких угод з іншими країнами;
 - посилити контроль за дотриманням чинного законодавства України та виконанням умов ліцензування суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють посередництво у працевлаштуванні громадян України за кордоном;
 - прискорити розгляд проекту Закону України «Про підприємства, що здійснюють посередництво у працевлаштуванні громадян за кордоном», зареєстрований у Верховній Раді України 10 грудня 2002 р.;
 - здійснювати постійний моніторинг за реалізацією чинних двосторонніх та багатосторонніх угод у сфері працевлаштування з метою підвищення їхньої ефективності;
 - розробити механізми обліку грошових переказів українських трудових мігрантів у структурі доходів сімей з метою планування і забезпечення їх прожиткового рівня;
 - підвищити рівень повноважень державних регіональних структур при підготовці та укладанні зовнішньоекономічних договорів (контрактів) з іноземними суб'єктами господарської діяльності щодо працевлаштування

- громадян України;
- посилити контроль за туристичними фірмами, які під виглядом туристичних послуг здійснюють незаконну посередницьку діяльність щодо працевлаштування громадян України за кордоном;
- з метою запобігання відтоку висококваліфікованих наукових кадрів за кордон збільшити фінансування розвитку науки в Україні, забезпечити необхідних умов роботи для науковців і наукових установ держави;
- здійснювати постійний моніторинг еміграції українських вчених за кордон;
- з метою більш ефективного використання наукового потенціалу України розробити довгострокові комплексні заходи міжнародного співробітництва у сфері науки, а також участі українських науковців у міжнародних наукових програмах тощо;
- вивчити питання матеріальної компенсації країною-реципієнтом витрат Української держави на підготовку науковця, що прибув до цієї країни на постійне місце проживання;
- розробити на нормативно-правовому рівні спрощену систему грошових переказів із-за меж України для наших співвітчизників, які виїжджають за кордон у пошуках роботи, передбачивши вигідні умови оплати за послуги, які надаються банками за їхніми переказами;
- прискорити процес укладення Україною двосторонніх угод про передачу засуджених осіб для подальшого відбування покарання, передусім з Російською Федерацією, Республікою Білорусь та Республікою Молдова;
- розширювати міжнародну співпрацю українських правоохоронних органів з відповідними закордонними структурами з метою підвищення ефективності боротьби з організованою, у тому числі транснаціональною, злочинністю, спрямованою проти українських трудових мігрантів. З цією метою збільшити кількість представників МВС України в закордонних дипломатичних представництвах;
- систематично проводити роботу на місцевому рівні по збору та аналізу інформації у сфері міграційних процесів та на її основі на регіональному рівні вживати відповідних заходів для розв'язання проблем, пов'язаних з трудовою міграцією.

ЛІТЕРАТУРА

1. Актуальные проблемы миграции. Международные механизмы защиты прав беженцев // Материалы четвертого семинара, проведенного Правозащитным центром «Мемориал» 24-26 апреля 1998 г. – М., 1999.
2. Альбертіні Л. Європейське громадянство за Маастріхтським договором // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1999. – № 2.

3. Андриченко Л. В., Белоусова Е. В. Беженцы и вынужденные переселенцы // Государство и право. – 1995. – № 5.
4. Андриєнко В. Проблеми створення і діяльності органів виконавчої влади України з регулювання зовнішньої міграції // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1998. – № 3-4.
5. Анісімова М. Ф. Право на вільне пересування: відповідність українського законодавства євростандартам // Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України: Науково-практичний збірник / Гол. ред. М. В. Тищенко. – Запоріжжя, 1998. – 210 с.
6. Беженцы / Отв. ред. А. Г. Здравомыслов. – М., 1993.
7. Беженцы в Украине: Отчет о выполнении научного проекта «Социально-экономическое обследование иностранцев и лиц без гражданства, которые приобрели статус беженцев в Украине». – К.: Управление Верховного Комиссара по делам беженцев в Украине; Национальный институт украинско-российских отношений; Институт социологии НАН Украины, 1997. – 85 с.
8. Беліцер Н. Європейський досвід вирішення проблем національних меншин // Український часопис прав людини. – 1996. – № 3-4.
9. Беліцер Н. Сучасні уявлення про право народів на самовизначення в контексті політичного майбутнього посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи. – К., 1994.
10. Биервирт К. Международные правовые принципы и деятельность УВКБ ООН в Украине // Бюллетень по вопросам приобретения гражданства Украины. – К., 1996.
11. Билсборроу Р. Е., Хьюго Г., Обераи А. С., Злотник Х. Статистика международной миграции: Рекомендации по совершенствованию систем сбора данных. – М.: Академия, 1999. – 419 с.
12. Бігун В. Цивільна процесуальна правоздатність та цивільна процесуальна дієздатність іноземних осіб // Право України. – 1999. – № 10.
13. Бієрвірт К. Вступ до міжнародного права та основні принципи захисту прав біженців. – К., 1996.
14. Бієрвірт К. Правова діяльність УВКБ ООН в Україні: досягнення і труднощі, що залишаються // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1998. – № 3-4.
15. Білуха Ю. Удосконалення законодавства України щодо міграційних питань та діяльність Держкомнацміграції // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1999. . – № 2.
16. Білуха Ю. Формування міграційного законодавства України // Український часопис прав людини. – 1997. – № 1.
17. Боярс Ю. Р. Вопросы гражданства в международном праве. – М.: Междунар. отношения, 1986.
18. Бритченко С. П. Проблема визначення держави, відповідальної за розгляд клопотання про надання притулку, в документах Ради Європи та законодавстві України // Систематизація законодавства України: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. – 600 с.
19. Бритченко С. Питання громадянства в діяльності Ради Європи // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 1998. – № 1.
20. Бритченко С. Формування українського законодавства у сфері міграції // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1999. – № 2.

21. Бритченко С., Андрієнко В. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 1999. – Том 4. Число 1 (8).
22. Бузницький Ю., Бурлака П., Рубанов С. Судебная защита беженцев и лиц, прибывших в Украину в поисках убежища: Практические рекомендации. – К.: «МП Леся», 2000. – 120 с.
23. Бурлака П., Палько В. Відповідальність іноземців за порушення порядку перебування в Україні // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 1998. – № 2.
24. Буроменський М. В. Міжнародний захист прав людини та права біженців: Навч. посібник. – К., 2002. – 160 с.
25. Буткевич В. Г. Соотношение внутригосударственного и международного права. – К.: Вища школа, 1981. – 311 с.
26. Васильченко В., Петрова Т. Потрібна самостійна міграційна політика // Віче. – 1997. – № 7.
27. Виноградова О. І. Видача (екстрадиція) осіб, які вчинили злочини // Адвокат. – 1999. – № 1.
28. Вынужденные мигранты: интеграция и возвращение / Отв. ред.: В. А. Тишков. – М., 1997. – 308 с.
29. Гаазька міністерська декларація (розд. III.1.3).
30. Галенская Л. Н. Международное частное право: Уч. пособие. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1983. – 233 с.
31. Глазов Б. Структура органів виконавчої влади США, які відповідають за недопущення незаконного в'їзду в країну іноземців // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1999. – № 2.
32. Голіна В.В. Попередження злочинності: Конспект лекції. – Харків: Укр. юрид. академія, 1994. – 40 с.
33. Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве: Пер. с англ. / Под ред. М. И. Левиной. – М.: ЮНИТИ, 1997. – 647 с.
34. Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии): Пер с англ. – М.: Права человека, 1977. – 640 с.
35. Джужа О., Мозоль А. Міграційні процеси та злочинність в Україні: їх взаємозв'язок // Право України. – 1998. – № 7.
36. Довгерт А. С. Правовое регулирование международных трудовых отношений. – К.: УМК ВО, 1992. – 248 с.
37. Додаткова зустріч ОБСЄ по людському виміру, присвячена питанням контрабанди людьми. – Відень, 19 червня 2000 р. – Підсумковий звіт, ODIHR.GAL/36/00, 12 липня 2000 р. – С. 9.
38. Домовленість між Україною та Республікою Узбекистан щодо співробітництва у вирішенні питань громадянства депортованих осіб та їхніх нащадків: Зб. документів / Упор. С. Бритченко, С. Чехович. – К., 1999. – 206 с.
39. Експрес-інформація про стан злочинності на території України за 12 місяців 2002 р. – К., 2003.
40. Європейська конвенція про взаємодопомогу судових органів у кримінальних питаннях, укладена у Страсбурзі 20 квітня 1959 р.
41. Європейська конвенція про видачу правопорушників, укладена в Парижі 13 грудня 1957 р. // <www.rada.gov.ua/laws/pravo/new/country> 30.09.2004 р.
42. Європейський Союз: консолідовані договори. – Київ, 1998. – С. 18-19.

43. Єрух М. Правове регулювання державного управління міграційними процесами в Україні // Право України. – 1994. – № 5-6.
44. Загальна рекомендація Комітету № 19.
45. Загальна рекомендація Комітету № 3 (1990), UN Doc. E/1991/23, Annex III.
46. Загальна рекомендація Комітету № 5 про тимчасові спеціальні заходи, 7-а сесія, 1988 р.
47. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про внесення змін і доповнень до Кодексу про шлюб та сім'ю України”” від 24 березня 1998 року № 210/98-ВР // Відомості Верховної Ради України.– 1998, № 35.– Ст. 241.
48. Закон України «Про біженців» від 21 червня 2001 року № 2557-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 47. – Ст. 250.
49. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією» від 18 січня 2001 року № 2247-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 13. – Ст. 66.
50. Закон України «Про державний кордон» від 04.11.1991 р. № 1777-XII // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 2. – Ст. 5.
51. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 року № 661-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 17. – Ст. 740.
52. Закон України «Про імміграцію» від 7 червня 2001 року № 2491-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 41. – Ст.197.
53. Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21.11.2002 року № 228-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 3. – Ст.12.
54. Закон України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців» від 10.01.2002 року № 2942-III // <www.rada.gov.ua/laws/pravo/new/search.html#form> 30.09.2004 р.
55. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 1, 4, 6, 7, 9, 10 та 11 до Конвенції» від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 29. – С. 11.
56. Зарубей В. Правове регулювання перебування іноземців та біженців в Україні // Право України. – 1999. – № 8.
57. Збірка нормативно-правових актів з питань громадянства України (1918-2000) / Упор. В. Андрієнко, С. Бритченко, В. Суботенко, С. Чехович. Наук, консультант П. Ф. Чалий. – К.: Континент, 2000. – 384 с.
58. Звирбуль В. К., Шупилов В. П. Выдача уголовных преступников. – М., 1974.
59. Здравомыслов А. Г. Межнациональные конфликты в постсоветском пространстве. – М.: Аспект Пресс, 1996. – 286с.
60. Иванов М. М. США: правовое регулирование иммиграционного процесса (условия и процедуры приобретения статуса постоянного жителя США). – М.: Междунар. отношения, 1998. – 480 с.
61. Казакевич Г. Двойное гражданство: мировой опыт и правовое регулирование в Украине // Персонал. – 2001. – № 7.
62. Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. – М., 1995.
63. Картуш А. Руководящие принципы по пересмотру законодательства против торговли людьми с особым акцентом на регион Юго-Восточной Европы.– ОБСЕ, 2001.– С. 53.

64. Катеринчук М. Динаміка розвитку імміграційного законодавства США // Право України. – 1999. – № 5.
65. Катеринчук М. Особливості правового регулювання імміграційних процесів у США // Економіка, фінанси, право. – 1999. – № 4.
66. Квашилова Т. Статус біженця в міжнародному праві (загальнотеоретичні аспекти) // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1998. – № 1.
67. Ковалишин І. Правовий статус біженців в Україні як вид правового статусу іноземців // Право України. – 2001. – № 2.
68. Ковалишин І. Правовий статус біженців в Україні: проблеми законодавчого регулювання і застосування // Вісник Академії правових наук України. 3б. Наук. праць. – 1999 – № 4 (19).
69. Конвенция о статусе беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / Сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. – Мн.: «Тесей», 2000. – С. 56-74.
70. Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательская группа «ИНФРА. М – НОРМА», 1997. – 816 с.
71. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2002. У 3-х кн. / Відповід. ред. П. Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер.
72. Копиленко О. Закон України «Про біженців»: економічне підґрунтя правових дефініцій // Вісник Академії правових наук. – 2000. – № 3 (22).
73. Копиленко О. Закон України «Про біженців»: проблеми удосконалення // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1998. – № 1.
74. Костенко Н. И. Проблемы международно-правового регулирования института выдачи (экстрадиции) // Государство и право. – 2002. – № 8.
75. Красинец Е. С. Международная миграция населения в России в условиях перехода к рынку. – М.: Наука, 1997. – 191 с.
76. Красинец Е., Барина Н. Трудовая миграция в Россию из стран ближнего зарубежья // Вопросы экономики. – 1996. – № 1.
77. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
78. Крисп Д. Положение беженцев в современном мире. – УВКБ ООН, 1996.
79. Крізь кордони. Beyond Borders. Інформаційний бюлетень УВКБ ООН в Україні. Information Bulletin UNHCR in Ukraine. – 2003. – № 1. – С. 8.
80. Кузьменко О. Міри відповідальності як спосіб протидії нелегальній міграції // Право України. – 2000. – № 3.
81. Курс международного права. В 7 т. / Ред. колл. В. Н. Кудрявцев (гл. ред.). – М.: Наука, 1990.
82. Кучеров А. Нелегальна міграція в Україні. Стан та шляхи боротьби з цим явищем на кордоні // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. Т.5. – К.: «МП Леся», 2000. – № 3. – С. 2-7.
83. Лазарева Л. В., Марышева Н. И., Пантелеева И. В. Иностранные граждане: правовое положение / Под ред. Н. И. Марышевой. – М.: Российское право, 1992. – 320 с.
84. Литвинова Г. И. Право и демографические процессы в СССР. – М., 1981.
85. Литвинова Г. И., Михалева Н. А. Правовая защита беженцев и вынужденных переселенцев в России // Государство и право. – 1992. – № 4.
86. Лукашук И. И., Наумов А. В. Выдача обвиняемых и осужденных в международном уголовном праве: Уч.-практ. пособие. – М., 1998. – 160 с.
87. Маланюк А. Г. Розгляд компетентними органами України клопотань про видачу особи // Держава і право. – 2002. – Вип. 16.

88. Малиновська О. Біженці в Україні // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 1998. – № 2.

89. Малиновська О. Біженці у світі та в Україні: Моделі вирішення проблеми. – К.: Генеза, 2003. – 288 с.

90. Малиновська О. Імміграція до США: сучасний стан і проблеми // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 2000. – Том 5. Число 1 (12).

91. Малиновська О. Міграційна ситуація та міграційна політика в Україні. – К.: НІСД, 1997. – 69 с.

92. Малиновська О. Міграція мовою статистики // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 1997. – № 1.

93. Малиновська О. Статистичні дані щодо біженців в Україні // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 1999. – Том 4. Число 3 (10).

94. Материалы международной конференции. Правовой статус коренных народов приполярных государств: мировой опыт и положение в России // Государство и право. – 1997. – № 8.

95. Материалы семинара по вопросам гражданства, безгражданства и статуса иностранцев в государствах СНГ и Балтии (Хельсинки, 12-15 декабря 1994 г.). – М.: Международная организация по миграции, 1994. – 157 с.

96. Мацко А. Аналітична довідка про вивчення законодавства і практики, що стосується виконання екстрадиції в Україні, в тому числі якою мірою дане питання стосується біженців // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1999. – № 1.

97. Мацко А. Діяльність міліції, міграція та біженці // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1999. – № 1.

98. Мацко А. Екстрадиція та видворення в сучасному законодавстві України // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1998. – № 1.

99. Международное право в документах. – Харків., 2003.

100. Международный симпозиум «Проблемы миграции и возвращение депортированных в Украину». – К.: Международная организация по миграции, 1996.

101. Мельник Р. С. Правове регулювання як гарантія законності адміністративного видворення іноземців за межі України // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2001. – № 3 (16).

102. Мельник С. Шляхи формування міждержавної трудової міграції в Україні // Україна: аспекти праці. – 1996. – № 2-3.

103. Мельничук В. Экономический рост и макроэкономические диспропорции: анализ украинской действительности // Зеркало недели № 35, 14-21 сентября 2002.

104. Миграции и новые диаспоры в постсоветских государствах / Отв. ред. В. А. Тишков. — М., 1996. – 238 с.

105. Миграционные процессы после распада СССР; Программа по исследованию миграции. – М., 1994.

106. Миграция и безопасность в России / Под ред. Г. Витковской и С. Панарина; Моск. Центр Карнеги. – М.: Интердиалект⁺, 2000. – 341 с.

107. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика): Енциклопедія / Упоряд. Ю. І. Римаренко; За ред. Ю. Римаренка. – К.: Довіра, 1998. – 912 с.

108. Міжнародна організація з міграції // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал – 1997. – № 1.

109. Можаяев В. Трудовая миграция // Профсоюзы и экономика. – 1997. – № 5.

110. Мозоль А.П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні / Автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук. – К.: Науковий світ, 2002. – 18 с.
111. Мокляк М., Надолішний П. Міграційні процеси і міграційна політика: теорія і практика // Нова політика. – 1998. – № 5.
112. Мосьонз С. Характеристика міграційного законодавства та органів виконавчої влади у сфері міграції // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 2002. – Том 7. Число 3 (21).
113. Муді Р. Система прописки в світлі Конституції України і Європейської конвенції прав людини // Український правовий часопис. – 1998. – Випуск 1.
114. Назаров Т. К. Правовий статус іноземців в Україні: Навчальний посібник. – К.: НВТ «Правник»–НАВСУ, 1997. – 70 с.
115. Насильство проти жінок. Збірка основних документів Ради Європи з 1995 року, 15 грудня 1999 г. (<http://www.humanrights.coe.int/equality/Eng/WordDocs/Document%20list.htm>).
116. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. / За ред. С.С. Яценка – К.: АСК., 2002. – 936 с.
117. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. У 2-х частинах / Під заг. ред. Пртебенька М. О., Гончаренка В. Г. – К.: Форум, 2001.
118. Науково-практичний коментар Закону України «Про громадянство України». – К.: «МП Леся», 2002. – 251 с.
119. Науково-практичний коментар Закону України «Про імміграцію». – К.: «МП Леся», 2003. – 208 с.
120. Нелегальная миграция в СНГ и странах Балтии. Документы семинара МОМ в Киеве 27-29 января 1997 г. – К.: Феникс, 1997. – 138 с.
121. Новік В. Державна політика врегулювання нелегальної міграції в зарубіжних країнах // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1998. – № 2.
122. Новік В. Державна політика і регулювання імміграційних процесів в Україні (аналітичне дослідження). – К.: ВАІТЕ, 1999. – 216 с.
123. Новік В. Деякі аспекти державної імміграційної політики в Україні // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1999. – № 2.
124. Новік В. Імміграція: пошуки шляхів вирішення проблеми // Право України. – 1999. – № 6.
125. Новік В. Конституційні права біженців і проблеми їх розміщення в регіонах // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – Вип. 1.
126. Нордгаард Д. УВКБ ООН та кампанія щодо питань громадянства // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1999. – № 2.
127. Основи державної міграційної політики України. – К., 1994. – 47 с.
128. Основи державної міграційної та етнополітики України: Сер. «До правової держави». – Вип. 3 / Укладач М. Томенко. – К., 1994.
129. Палько В. Міграційні процеси: від теорії до життєвих реалій // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. Т.5. – К.: «МП Леся», 2000. – № 2. – С. 27-28.
130. Пирожков С. И. Внешняя миграция в Украине: состояние и нерешенные проблемы / Беженцы и вынужденные переселенцы в государствах СНГ: поиск решений в рамках Содружества / Под ред. В. И. Мукомеля, Э. Паина. – М.: Комплекс-Прогресс, 1996. – 76 с.
131. Пирожков С., Малиновська О., Марченко Н. Зовнішня міграція в Україні: причини, наслідки, стратегії. – К.: Академпрес, 1997. – 128 с.

132. Підлуська І. Міжнародна міграція та «Фортеця Європа»: дилема для урядів та випробування для громадян ЄС // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1997. – № 1.

133. Піскун О. Основи міграційного права: Порівняльний аналіз: Навчальний посібник. – К.: «ПМ Леся», 1998. – 360 с.

134. Піскун О. Проблеми становлення міграційної правової політики України // Розбудова держави. – 1997. – № 10.

135. Піскун О. Свобода пересування – основний принцип міжнародно-правового регулювання міграційних протесів // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 1999. – Том 4. Число 4 (11).

136. Піскун О. Становлення міграційної політики України // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 1997. – № 1.

137. Піскун О. Статус біженців та інститут притулку в міжнародному праві // Український часопис прав людини. – 1997. – № 1.

138. Піскун О., Поворозник О. Досудовий та судовий захист біженців та пошукачів притулку в Україні // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 2002. – Том 7. Число 2 (20).

139. Плендер Р. Свобода передвижения и выбора места жительства / Судебный контроль и права человека. (Материалы российско-британского семинара. Москва, 12-13 сентября 1994 г.). – М.: Права человека, 1996. – 224 с.

140. Плечко Д. Судовий захист біженців в Україні // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1998. – № 3-4.

141. Плешаков В.А. Нечевина Н.Д. Криминологическая безопасность в системе безопасности // Предупреждение преступности и обеспечение безопасности в городах. Материалы международной научно-практической конференции (7-8 апреля 1999 г.) / Моск. юрид. институт МВД России. – М., 1999. – С.135-144.

142. Пожидаєв В., Позинич В. Про конвенції МОП і рівень формотворення Верховної Ради України щодо захисту соціально-економічних інтересів // Український часопис прав людини. – 1994. – № 1.

143. Положение беженцев в мире 1997-1998 / Перемещенные лица – гуманитарная проблема. – М.: УВКБ ООН, «Интердиалект⁺», 1998. – 311 с.

144. Порядок виїзду з України і в'їзду в Україну. Правовий статус іноземців: Науково-практичні коментарі та нормативно-правові акти / М. І. Хавронюк, Б. В. Прощаєв, М. І. Марченко, С. Г. Трофимов. – К.: Правові джерела, 1998. – 448 с.

145. Правовий захист біженців та осіб без громадянства в Україні: збірка документів. – К.: ВАІТЕ, 2001. – 310 с.

146. Правовое регулирование миграционных процессов в Украине. Информационно-справочное пособие. – К.: Атіка, 2002. – 328 с.

147. Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2000. – № 3. – С. 175–177.

148. Прибиткова І. Прописка, житло, праця як регулятор свободи пересування // Бюлетень з прав людини. – 1996. – Вип. 17.

149. Прибыткова И. М. Угрожает ли миграция национальной безопасности Украины? // Украинский обозреватель. – 1992. – № 3.

150. Проблема беженцев в современном международном праве. – М., 1996.

151. Проблема нелегальної міграції та транспортування мігрантів в Україні: Наук. доп. / Центр техн. кооперації для Європи та Центр. Азії, Міжн. орг. з міграції; Упоряд. О. А. Малиновська. – К.: Бланк-Прес, 2000. – 120 с.

152. Проблемы беженцев и вынужденных переселенцев. Материалы международной конференции. Москва, 7-8 июня 1994 г. – М.: Международная ассоциация фондов мира, 1995. – 112 с.

153. Протокол, касающийся статуса беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / Сост. Ю.Л. Сарашевский, А.В. Селиванов. – Мн.: «Тесей», 2000. – С. 74-78.

154. Радецький В.С. Деякі аспекти сучасних процесів нелегальної міграції в Україні // Адвокат. – 2000. – № 1. – С.15.

155. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/RES/S-23/3, 16 листопада 2000, пункт 70 (d).

156. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи R(2000)11 від 19 травня 2000 р. про дії проти торгівлі людьми з метою сексуальної експлуатації.

157. Решение о Концепции взаимодействия государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью (Москва, 2 апреля 1999 года) // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. – 1999. – № 1 – С. 84-93.

158. Римаренко Ю. І. Міграційний процес: терміни та визначення // Біженці та міграція. – 1997. – № 1.

159. Рішення Ради Міністрів ОБСЄ № 1 від 28 листопада 2000 (ст. 3).

160. Рыбаковский Л. Л. Миграции населения: прогнозы, факторы, политика. – М., 1987.

161. Сборник двухсторонних и многосторонних договоров государств СНГ и Балтии по вопросам гражданства / Сост. С. Бритченко, С. Чехович, В. Суботенко. – К., 1999. – 400 с.

162. Сборник законодательных актов государств СНГ и Балтии по вопросам миграции, гражданства и связанным с ними аспектам. – М.: Международная организация по миграции, 1996. – 453 с.

163. Сборник законодательных актов по вопросам гражданства / Сост. В. И. Палько, И. М. Васько, З. П. Якобчук. – К.: РИО МВД Украины, 1997. – 536 с.

164. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1994. – 368 с.

165. Сборник нормативно-правовых актов стран СНГ и Балтии по вопросам гражданства / Сост. В. Андриенко, С. Бритченко, В. Суботенко, С. Чехович. – К., 2000. – 432 с.

166. Система прописки: національний та міжнародний досвід. Міністерство юстиції України. – 2002. – 184 с.

167. Суботенко В. Актуальні питання набуття громадянства України біженцями та можливі шляхи усунення колізій у законодавстві // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1998. – № 3-4.

168. Суботенко В. Проблеми надбання громадянства особами без громадянства // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1998. – № 2.

169. Суспільна оцінка стану міжнародних комунікацій та політики кордонів України: деталізовані результати опитувань.- Київ, 2002, с.12.

170. Тенденции в области миграции в странах Восточной Европы и Центральной Азии: обзор за 2001-2002 годы. Международная организация по миграции.

171. Тихонова Є. А., Чехович С. Б. Питання імплементації норм міжнародного права в національне законодавство України і міжнародно-правові гарантії захисту прав мігрантів // Законодавство України та міжнародне право (проблеми гармонізації). Збірник наукових праць. Випуск 4. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. – 297 с.

172. Тищенко Я. Питання свободи пересування в Законі України «Про біженців» // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 2002. – Том 7. Число 3 (21).
173. Тодыка Ю. Н. Конституционно-правовой статус иностранцев и беженцев в Украине: Учебное пособие. – Х.: Факт, 1999. – 104 с.
174. Тодыка Ю. Н., Ришняк Н. А. Правовой статус иностранцев и беженцев в Украине. – Харьков, 1997.
175. Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 // Офіційний вісник. – 1998. – № 9.
176. Указ Президента України від 18 січня 2001 року № 22 «Про заходи щодо посилення боротьби з нелегальною міграцією» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 3. – Ст. 59.
177. Указ Президента України від 7 серпня 2001 року № 596 «Питання організації виконання Закону України «Про імміграцію» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 152.
178. Управление Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающимся статуса беженцев). – Переиздано в Женеве, январь 1992. – 97 с.
179. Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 1997. – № 2.
180. Х. Энторф. Нелегальная миграция и рациональное поведение: моделирование рынка нелегальной миграции // Экономическая теория преступлений и наказаний. – 2002. – № 5-2.
181. Чалий П. Громадянство України: ідеологія становлення та розвитку // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1997 – Том 1. Число 2.
182. Чехович С. Б. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні // Адвокат. – 1999. – № 4.
183. Чехович С. Б. Про вдосконалення державного управління у сфері міграції // Право України. – 1998. – № 4.
184. Чехович С. Б. Реєстрація фізичних осіб за місцем проживання: стан та перспективи розвитку // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 3.
185. Чехович С. Б. Юридичні аспекти міграційних процесів в Україні. – К., 2001. – 288 с.
186. Чехович С. Заборона вислання (non refoulement) біженців як основоположний принцип міжнародного захисту прав людини // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 2000. – Том 5. Число 2 (13).
187. Чехович С. Загальні засади правового статусу іноземців, осіб без громадянства та громадянина в правовій державі // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 2002. – Том 7. Число 2 (20).
188. Чехович С. Інститут притулку як конституційно-правова гарантія захисту прав людини // Право України. – 2000. – № 4.
189. Шамшур О. Основні напрями державної політики України щодо біженців та пошукачів притулку // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1998. – № 2.
190. Шаповал В., Крижанівський С. Інститут притулку в національному праві // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 1998. – № 1.
191. Шепель В. Організаційно-правові проблеми міграційної роботи в органах внутрішніх справ // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1999. – № 1.

192. Шепель В. Проблема набуття біженцями громадянства України // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1998. – № 3-4.

193. Шепель В. Реєстрація пошукачів притулку та біженців в Україні. Питання співробітництва між паспортною службою органів внутрішніх справ та органами міграційної служби // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1998. – № 2.

194. Шульга М. Імміграція в Україну етнічних груп // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1999. – № 1.

195. Шульга Н. А. Великое переселение народов: репатрианты, беженцы, трудовые мигранты. – К.: Институт социологии НАН Украины, 2002. – 700 с.

196. ЮНИСЕФ, «Жінки в перехідний період»: The MONEE Report, Regional Monitoring Report № 6, 1999, Summary, p. 11f (<http://www.unicef-icdc.org/publications/index.html>).

197. Adrienne Millbank Boat People, Illegal Migration and Asylum Seekers: in Perspective. 14 December 1999. Social Policy Group // www.aph.gov.au/library/pubs/cib/1999-2000/2000cib13.htm 30.09.2004 p.

198. Agreement between the European Community and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Iceland or Norway – Declarations // Official Journal. – № L 093 03.04.2001. – P. 40.

199. Border guarding in Ukraine: future perspectives. Presentation of the State program of actions aimed at maintaining the regime of the state border, frontier regime and development of border guard troops of Ukraine for the period up to 2005. – Brussels. – 2002.

200. Codagnone C. New Migration in Europe. Social Construction and Social Realities. – L. Macmillan, 1998. – P. 21-39.

201. Conclusions adopted the 30 November 1992 concerning countries in which there is generally no serious risk of persecutions // Document WG I 1281.

202. Controlling Immigration. A Global Perspective. – Stanford. SUP, 1994.

203. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities // Official Journal. – № C 254 19.08.1997. – P. 1.

204. Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on simplified extradition procedure between the Member States of the European Union // Official Journal. – № L 190 18.07.2002. – P. 1; P. 12.

205. Convention established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union // Official Journal. – № C 197 12.07.2000. – P. 3.

206. Council Conclusions of 30 November 1994 on the organization and development of the Center for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration (Cirefi) // Official Journal. – № C 274 19.09.1996. – P. 50.

207. 96/196/JHA: Joint Position of 4 March 1996 defined by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on the harmonized application of the definition of the term 'refugee' in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees // Official Journal. – № L 063 13.03.1996. – P. 2.

208. 96/197/JHA: Joint Action of 4 March 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on airport transit arrangements // Official Journal. – № L 063 13.03.1996. – P. 8.

209. 96/622/JHA: Joint Position of 25 October 1996 defined by the Council on the basis of Article K.3 (2) (a) of the Treaty on European Union, on pre-frontier assistance and training assignments // Official Journal. – № L 281 31.10.1996. – P. 1.

210. 97/340/JHA: Council Decision of 26 May 1997 on the exchange of information concerning assistance for the voluntary repatriation of third-country nationals // Official Journal. – № L 147 05.06.1997. – P. 3.

211. 98/244/JHA: Joint Action of 19 March 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, introducing a programme of training, exchanges and cooperation in the field of asylum, immigration and crossing of external borders (Odysseus-programme) // Official Journal. – № L 099 31.03.1998. – P. 2.

212. 98/245/JHA: Joint Action of 19 March 1998 adopted by the Council, on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, establishing a programme of exchanges, training and cooperation for persons responsible for action to combat organised crime (Falcone programme) // Official Journal. – № L 099 31.03.1998. – P. 8.

213. 98/700/JHA: Joint Action of 3 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the setting up of a European Image Archiving System (FADO – False and Authentic Documents) // Official Journal. – № L 333 09.12.1998. – P. 4.

214. 2000/596/EC: Council Decision of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund // Official Journal. – № L 252 06.10.2000. – P. 12.

215. 2001/512/JHA: Council Decision of 28 June 2001 establishing a second phase of the programme of incentives and exchanges, training and cooperation for legal practitioners (Grotius II – Criminal) // Official Journal. – № L 186 07.07.2001. – P. 1.

216. 2001/513/JHA: Council Decision of 28 June 2001 establishing a second phase of the programme of incentives, exchanges, training and cooperation for law enforcement authorities (Oisin II) // Official Journal. – № L 186 07.07.2001. – P. 4.

217. 2001/514/JHA: Council Decision of 28 June 2001 establishing a second phase of the programme of incentives, exchanges, training and cooperation for persons responsible for combating trade in human beings and the sexual exploitation of children (Stop II) // Official Journal. – № L 186 07.07.2001. – P. 7.

218. Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals // Official Journal. – № L 149 02.06.2001. – P. 34.

219. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof // Official Journal. – № L 212 07.08.2001. – P. 12.

220. Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country // Official Journal. – № C 274 19.09.1996. – P. 20.

221. Council Recommendation of 22 December 1995 on harmonizing means of combating illegal immigration and illegal employment and improving the relevant means of control // Official Journal. – № C 5 10.01.1996. – P. 1.

222. Council Recommendation of 4 March 1996 relating to local consular cooperation regarding visas // Official Journal. – № C 080 18.03.1996. – P. 1.

223. Council Recommendation of 27 September 1996 on combating the illegal employment of third-country nationals // Official Journal. – № C 304 14.10.1996. – P. 1.

224. Council Recommendation of 28 May 1998 on the provision of forgery detection equipment at ports of entry to the European Union // Official Journal. – № C 189 17.06.1998. – P. 19.

225. Council Recommendation of 29 April 1999 on the provision for the detection of false or falsified documents in the visa departments of representations abroad and in the offices of

domestic authorities dealing with the issue or extension of visas // Official Journal. – № C 140 20.05.1999. – P. 1.

226. Council Regulation (EC) No 1683/95 of 29 May 1995 laying down a uniform format for visas // Official Journal. – № L 164 14.07.1995. – P. 1.

227. Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention // Official Journal. – № L 316 15.12.2000. – P. 1.

228. Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement // Official Journal. – № L 081 21.03.2001. – P. 1.

229. Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of «Eurodac» for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention // Official Journal. – № L 062 05.03.2002. – P. 1.

230. Council Resolution of 20 June 1994 on limitation on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment // Official Journal. – № C 274 19.09.1996. – P. 3.

231. Council Resolution of 30 November 1994 on the admission of third-country nationals to the territory of the Member States for study purposes // Official Journal. – № C 274 19.09.1996. – P. 7; P. 10.

232. Council Resolution of 20 June 1995 on minimum guarantees for asylum procedures // Official Journal. – № C 274 19.09.1996. – P. 13.

233. Council Resolution of 25 September 1995 on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis // Official Journal. – № C 262 07.10.1995. – P. 1.

234. Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States // Official Journal. – № C 080 18.03.1996. – P. 2.

235. Council Resolution of 4 December 1997 on measures to be adopted on the combating of marriages of convenience // Official Journal. – № C 382 16.12.1997. – P. 1.

236. Decision of 11 June 1992 for the creation of a «Centre d'Information, de Recherche et d'Echanges en matière d'Asile» (CIREA) // Document WGI 1107.

237. Decision No 1/97 of 9 September 1997 of the Committee set up by Article 18 of the Dublin Convention of 15 June 1990, concerning provisions for the implementation of the Convention // Official Journal. – № L 281 14.10.1997. – P. 1–25.

238. Decision No 2/97 of 9 September 1997 of the Committee set up by Article 18 of the Dublin Convention of 15 June 1990, establishing the Committee's Rules of Procedure // Official Journal. – № L 281 14.10.1997. – P. 26.

239. Decision No 1/98 of 30 June 1998 of the Committee set up by Article 18 of the Dublin Convention of 15 June 1990, concerning provisions for the implementation of the Convention // Official Journal. – № L 196 14.07.1998. – P. 49.

240. Decision No 1/2000 of 31 October 2000 of the Committee set up by Article 18 of the Dublin Convention concerning the transfer of responsibility for family members in accordance with Article 3(4) and Article 9 of that Convention // Official Journal. – № L 281 07.11.2000. – P. 1.

241. EU Action Plan on Justice and Home Affairs in Ukraine / Official Journal. – № C 254 19.08.1997. – P. 1.

242. European Migration and Refugee policy. New Development. Report. Paris, 2001. – P. 4-14.

243. Eurostat Working Paper on National and Regional Population Trends in the European Union. 3\1999\E\n 8. – P. 39.

244. Explanatory report on simplified extradition procedure between the Member States of the European Union // Official Journal. – № C 375 12.12.1996. – P. 4.

245. Guidelines for joint reports on third countries (Text adopted by the Council on 20 June 1994) // Official Journal. – № C 274 19.09.1996. – P. 52–54.

246. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on human rights and fights against terrorism/ adopted by Committee of Ministers on 11 July 2002. – Strasburg/COE, 2002. – P. 23-28.

247. Hollifield J. The Migration Crisis in Western Europe// Migration, Ethnicity, Conflict. – Osnabruk, 1996. – P. 376.

248. Illegal migration. Center for Immigration Studies. // <[http://www.cis.org/common topics/illegalmigration.html](http://www.cis.org/common_topics/illegalmigration.html)> 20.05.2004 p.

249. International Helsinki Federation for Human Rights, Women 2000, An investigation into the status of women in Central and South Eastern Europe and the Newly Independent States, 2000, p. 11; p. 14; p. 67; p. 367 (<http://www.ihf-hr.org/publicat.htm>).

250. International Helsinki Federation of Human Rights, A Form of Slavery: Trafficking in Women in the OSCE members states. Report to the OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on Trafficking in Human Beings, Vienna, 19 June 2000.

251. IOM, 1999. Migration in the CIS: 1997-98. Technical Co-operation Centre for Europe and Central Asia. – Geneva.

252. Joint Action of 24 February 1997 (97/154/JHA) adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning action to combat trafficking in human beings and sexual exploitation of children // Official Journal of the European Union. – № L 63, 04.03.1997. – P. 2.

253. Kelly L. Regan L. Stopping Traffick. An Explanatory Study Trafficking in women for sexual exploitation in UK. – L., 2000. – P. 11.

254. Lesthaeghe R Europes Demography Issues.Fertility, Household Formation and Replacement Migration. – N.Y. – 2002. – P.34.

255. Mechanisms of Immigration Controls. – Oxford. Berg, 1999. – P. 236.

256. Migration Policy Group, 2000. European Union – Proposal for EU immigration policy for the next 20-30 years // Migration News Sheet, vol.210.

257. Monitoring the EU acession process. – Budapesht. – OSI, 2002.

258. OSCE Parliamentary Assembly, Budapest Declaration, 10 July 2000 (Art. 107).

259. Procedure for drawing up reports in connection with joint assessments of the situation in third countries (Text adopted by the Council on 20 June 1994) // Doc. 7472/92 CIREA 17.

260. Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human being in the European Union // Official Journal. – № C 142 of 14 June 2002. – P. 23.

261. Recommendation of 30 November 1992 regarding practices followed by Member States on expulsion // Document WGI 1266.

262. Recommendation of the 1st June 1993 concerning checks on and expulsion of third country nationals residing or working without authorization // Document WGI 1516.

263. Resolution adopted 30 November 1992 on a harmonized approach to questions concerning host third countries // Document WG I 1283.

264. Resolution adopted 30 November 1992 on manifestly unfounded applications for asylum // Document WG I 1282 REV 1.

265. Salt J. Current Trends in International Migration in Europe. – S/COE, 2002. – P.17; P.5-14.

266. Special Rapporteur on Violence Against Women, Economic and social policy and its impact on violence against women, E/CN.4/2000/68/Add.5, 24 February 2000, § 8 (<http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mwom.htm>).

267. Special Rapporteur on violence against women, Report on trafficking in women, women's migration and violence against women. – Документ E/CN.4/2000/68, 29 February 2000. – Sec. 13.

268. Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE: ODIHR Background Paper. – 1999. – № 3. – P. 37.

269. Wallerstein I. Immigrants // Commentary, vol 90, 2002. – P. 90.

270. Wilkinson John. Creation of a charter of intent on clandestine migration. 15 July 2002. Committee on Migration, Refugees and Demography. Doc. 9522. // 20.05.2004. – P. 9.

Соціальні та правові проблеми попередження злочинів у сфері міграції

За редакцією Сердюка О. В.

Здано до набору ???.?.2004. Підписано до друку ???.?.2004. Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman Суг. Друк офсетний. Ум. Друк. Арк.
Тираж 300 прим.