

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**«ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПРОТИДІ НЕЛЕГАЛЬНІЙ
МІГРАЦІЇ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД»**

Виконала: студентка магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
(денної форми навчання)

Калюжнюк Діана Володимирівна

(прізвище, ім'я та по-батькові)

Керівник: Доктор економічних
наук, професор
Войцещук А.Д.

(науковий ступінь, вчене звання,
прізвище та ініціали)

Рецензент:

(науковий ступінь, вчене звання,
прізвище та ініціали)

Анотація

Калюжнюк Д.В. Державна політика протидії нелегальній міграції: вітчизняний та європейський досвід. – Рукопис.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. – Хмельницький, 2022.

Магістерська робота присвячена обґрунтуванню теоретичних та прикладних аспектів удосконалення державної політики протидії нелегальній міграції в Україні з використанням європейського досвіду. Автором розкрито поняття та сутність нелегальної міграції, досліджено політику України у сфері протидії нелегальній міграції як загрози національної безпеки. Також у роботі проаналізовано стан нелегальної міграції як джерела загроз національній безпеці України і вивчено нормативно-правові засади протидії нелегальній міграції в Україні.

Автор окреслює перспективи впровадження в Україні зарубіжного досвіду міграційної політики та висловлює пропозиції щодо перспективних заходів протидії нелегальній міграції в Україні.

Annotation

Kaliuzhniuk D.V. State policy against illegal migration: domestic and European experience. - Manuscript.

Master's thesis for a master's degree in Specialty 281 Public Management and Administration. – Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law. – Khmelnytsky, 2022.

The master's thesis is devoted to the substantiation of theoretical and applied aspects of improving the state policy of combating illegal migration in Ukraine

using European experience. The author revealed the concept and essence of illegal migration, investigated the policy of Ukraine in the field of combating illegal migration as a threat to national security. The work also analyzed the state of illegal migration as a source of threats to the national security of Ukraine and studied the normative and legal principles of combating illegal migration in Ukraine.

The author outlines the prospects for the implementation in Ukraine of the foreign experience of migration policy and makes proposals for prospective measures to combat illegal migration in Ukraine.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ	8
1.1. Поняття та сутність нелегальної міграції	8
1.2. Політика України у сфері протидії нелегальній міграції як загрози національній безпеці	13
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ	23
2.1. Аналіз стану нелегальної міграції як джерела загроз національній безпеці України	23
2.2. Нормативно-правові засади протидії нелегальній міграції в Україні	31
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ	39
3.1. Зарубіжний досвід міграційної політики та перспективи його впровадження в Україні в контексті євроінтеграції	39
3.2. Перспективні заходи протидії нелегальній міграції в Україні	48
ВИСНОВКИ	58
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	61

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Питання міграції завжди гостро стояли перед будь-якою країною. Якщо розвинуті країни (члени ЄС, США) переважно переймаються зовнішньою міграцією, то для України феномен внутрішньо переміщених осіб став серйозним викликом, який суттєво вплинув на соціально-економічну та кримінальну ситуацію в державі. При цьому не зменшується й актуальність проблематики зовнішньої міграції, адже через територію України проходить один з п'яти основних маршрутів нелегальної міграції (далі – НМ) – Центральноєвропейський, який пролягає через російську федерацію, Україну, Польщу, Словаччину до держав Західної Європи.

На перший погляд, суттєвих складнощів немає, якщо розглядати Україну як країну походження та транзиту нелегальних мігрантів. Але, як було зазначено Головою Державної прикордонної служби України, спостерігається збільшення кількості мігрантів на каналах легального в'їзду, які, спираючись на підтримку діаспори, офіційно намагаються потрапити в Україну, щоб потім тут залишитися на нелегальному становищі або згодом незаконно потрапити на територію держав-членів ЄС [80].

Сьогодні дослідження НМ є частиною більш загальної тематики національної безпеки. На сучасному етапі увагу почали привертати такі безпекові виміри як економічний, соціальний, екологічний тощо [4, с. 136]. З огляду на це, розгляд НМ в різних понятійних контекстах (управлінському, економічному, кримінологічному) надає можливості не лише системно розглянути її як теоретико-прикладну проблему, а й сформулювати та реалізувати стратегічні напрями державної міграційної політики (далі – МП), у тому числі в частині запобігання НМ. Це й зумовлює актуальність теми магістерської роботи.

Рівень висвітлення досліджуваної проблеми в науковій літературі. Із зазначених питань наявне широке коло фахових публікацій. Серед них,

зокрема, дослідження таких науковців як: Відлер О. [19], Денисова Т. [22], Кресіна І. [35], Курилюк Ю. [37-38], Малиновська О. [41-42], Мельник Д. [44], Орловська Н. [55], Панченко О. [57], Смірнова Д. [72] та ін. Результати фахових досліджень стали значним внеском у науковий дискурс щодо зменшення масштабів НМ та її негативних наслідків для України. Однак наявна тенденція «відкладеного транзиту» (накопичення нелегальних мігрантів), а також прийняття низки стратегічних документів у сфері державної МП актуалізують питання підвищення ефективності державної політики протидії НМ в Україні з використанням європейського досвіду.

Метою магістерської роботи є обґрунтування теоретичних та прикладних аспектів удосконалення державної політики протидії НМ в Україні з використанням європейського досвіду. Для досягнення мети були поставлені виконані такі взаємопов'язані **завдання**:

- розкрити поняття та сутність НМ;
- дослідити політику України у сфері протидії НМ як загрози національній безпеці;
- проаналізувати стан НМ як джерела загроз національній безпеці України;
- вивчити нормативно-правові засади протидії НМ в Україні;
- окреслити перспективи впровадження в Україні зарубіжного досвіду МП;
- запропонувати перспективні заходи протидії НМ в Україні.

Об'єктом магістерської роботи є політика протидії НМ в Україні та європейських країнах, а **предметом** – напрями удосконалення державної політики протидії НМ в Україні в контексті запровадження європейського досвіду.

Для реалізації мети та завдань дослідження використовувався комплекс взаємодоповнюючих **методів**:

- метод системного аналізу, що дав змогу узагальнити наукові концепції, розробки та пропозиції провідних вітчизняних і зарубіжних учених, присвячених проблематиці НМ;

- логічний метод – для дослідження причин та наслідків НМ в Україні та зарубіжних країнах;

- метод узагальнення, а також порівняльно-правовий, формально-логічний методи – для визначення місця і ролі НМ в МП в Україні та європейських країнах.

Інформаційну базу дослідження склали: монографії, підручники, навчальні посібники, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених у періодичних фахових виданнях, чинна нормативно-правова база України, офіційні ресурси мережі Інтернет.

Практичне значення дослідження полягає в розробці конкретних пропозицій щодо удосконалення державної політики протидії НМ в Україні на сучасному етапі, які можуть бути практично використані органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами з метою створення високоефективної інтегрованої системи протидії НМ.

РОЗДІЛ 1

ТЕРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

1.1. Поняття та сутність нелегальної міграції

Вивчення проблеми НМ та її впливу на стан національної безпеки України потребує використання чітко окресленого понятійного апарату. Так, у словнику міграція (лат. *migro* – переміщати, переміщатися) визначається як «міграція, переїзд» [71, с. 432]. У довідковій літературі міграція визначається як «переміщення людей через кордони певних територій з постійною або тривалою зміною місця проживання» [52, с. 66]. При цьому всіх осіб, які беруть участь у міграційних процесах, прийнято об'єднувати загальним поняттям «мігранти».

Тлумачні словники української мови відносять до прикметника незаконний «заборонений законом, підпільний, нелегальний» [52, с. 83]. Тому можна погодитися, що під НМ слід розуміти масову негативну ситуацію, яка полягає в переїзді осіб до інших країн із країни свого громадянства чи проживання з порушенням міграційного законодавства [44, с. 51]. У законодавстві України це явище вперше було визначено в програмі протидії НМ на 2001-2004 рр. [61], згідно з якою нелегальним мігрантом є будь-яка особа, яка незаконно в'їжджає в країну або ухиляється від виїзду з її території, незважаючи на втрату причин залишитися в країні.

Так, значна частина затримання нелегальних мігрантів припадає на основні освітні регіони України, де традиційно проживає найбільша кількість іноземців [80, с.14, 333]. Відповідно, можна говорити про тенденцію «відкладеного транзиту», коли нелегальні мігранти стають не лише проблемою для безпеки державного кордону, а й важливим чинником погіршення внутрішньодержавної ситуації (особливо в частині порушення

державного кордону, збільшення вчинення злочинів як самими мігрантами, так і проти них).

В останні роки міжнародна спільнота відходить від терміну «нелегальна міграція» (illegal migration) і пропонує замінити його терміном «нерегулярна міграція» (irregular migration). Зазначена зміна пояснюється онтологічним негативним контекстом терміна «нелегальна міграція» [85, с. 118-119]. На нашу думку, вибір терміна «нерегулярний» стосовно міграції підкреслює нерівномірність і переривчастість руху осіб без належної організації (переміщення). Але це не відображає суті події, її ознак і системних зв'язків. Тому в роботі буде використано традиційний термін «нелегальна міграція».

Вважається, що до ознак НМ можна віднести:

- в'їзд на територію країни проти закону;
- мають незаконну мету (незаконне перебування;
- працевлаштування/здійснення незаконної підприємницької діяльності;
- незаконне переміщення територією певної держави з метою в'їзду в іншу країну проти закону).

Ці ознаки притаманні усім видам НМ, до яких, наприклад Т.А. Денисова пропонує включати: іноземні, постійні, безповоротні, сезонні, транзитні, еміграційні, імміграційні переміщення [22, с. 74]. Зазначені види в цілому охоплюють прояви НМ та дозволяють глибше аналізувати статистичні показники. Проте, коли необхідно висвітлити сучасні стратегічні напрямки державної МП, доцільно звернутися до основних концептуальних контекстів НМ, щоб зрозуміти основні проблеми, які постають перед державою та суспільством, пов'язані з впливом НМ та міграційними процесами.

Організована НМ є суспільно небезпечним, шкідливим, протиправним явищем, яке реально загрожує національним інтересам і безпеці нашої держави, знижує політичний престиж країни в сучасному світі, викликає

напругу у відносинах з іншими державами тощо. У Новому тлумачному словнику української мови безпека визначається як «ситуація, за якої нікому, нічому не загрожує» [52, с. 83]. Це визначення в загальному вигляді розкриває зміст досліджуваного поняття як стану будь-якого об'єкта за відсутності небезпеки або загрози.

Більшість авторів визначають безпеку як певну характеристику стану системи та її основних частин. Сучасне визначення поняття національної безпеки наведено у ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року, де національна безпека України трактується як «захист державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного устрою та інших національних інтересів України від реальних загроз та потенційних небезпек» [62]. Ч. 1 п. 6 ст. 1 Закону визначає загрози національній безпеці України як «події, тенденції та фактори, що унеможливають або ускладнюють реалізацію національних інтересів України, збереження її національних цінностей».

Так, у контексті державного управління дослідниця О.А. Малиновська зазначає, що сучасна міграція за своєю суттю є диверсифікованим міжнародним бізнесом, а управління ним передбачає використання інструментів і методів управління. Його головне завдання – досягти управління міграційними процесами з дотриманням прав людини та забезпечити максимально можливі позитивні наслідки міграції як для самих мігрантів, так і для суспільства. Основними напрямками управлінської діяльності мають стати регулювання нормативної міграції, заходи щодо інтеграції мігрантів у країні, що приймає, запобігання НМ, широке міжнародне співробітництво між країнами-донорами та країнами-реципієнтами мігрантів [42].

Такий підхід поділяє національна доповідь «Українське суспільство: міграційний вимір», де йдеться про те, що суперечливі людські та суспільні інтереси є недоречними та мають бути об'єднані для забезпечення

національної безпеки та безпеки мігрантів, досягнення спільної мети – зменшення обсягів НМ, переведення її у легальне русло [80, с. 138].

Таким чином, пропонується застосовувати бізнес-підхід до міграційних процесів з урахуванням категорій «витрати-доходи» у сфері державного контролю. Більшість нелегальних мігрантів прибувають до країн, що розвиваються (виступають як пункт призначення або як елемент транзитного маршруту). Тому небезпека НМ більше відчувається для менш розвинених країн, які змушені нести непропорційно велику частку витрат, пов'язаних із цією негативною ситуацією [80, с.137-138]. При цьому останні – це не лише прямі фінансові витрати, а й питання репутації держави (пов'язані із захистом прав і свобод людини, розвитком демократії, судовою системою тощо).

Відповідно, експерти державного управління виділяють такі напрями державної МП, як удосконалення міграційного законодавства (зокрема, спрощення процедур легальної міграції), інтеграцію мігрантів у суспільство країни-реципієнта, міжнародне співробітництво. У свою чергу, в економічному контексті виділено два рівні аналізу проблеми: національний та окремі підприємства, які визначають напрям державної МП. Так, у 2009 році деякі приймаючі країни (Іспанія, Італія, Велика Британія, Австралія) зменшили імміграційні квоти, запровадили програми повернення мігрантів на батьківщину, надали фінансову допомогу, але при цьому не заборонили їх повернення в країну декілька років. Південна Корея, Таїланд, Малайзія і Казахстан тимчасово заборонили видачу віз для низько кваліфікованих працівників. Крім того, важливим аспектом є відсутність контролю над грошовими надходженнями від мігрантів. Що стосується окремих суб'єктів господарювання, то вони, намагаючись заощадити, використовують робочу силу нелегальних мігрантів, що сприяє зростанню тіньової економіки. Зокрема, «внесок» нелегальних трудових мігрантів у тіньову сферу економіки ЄС становить 7-16% ВВП [39, с. 72, 73, 75].

Таким чином, на перший погляд, провідним напрямом державної МП має стати жорстке обмеження міграції загалом і безкомпромісне запобігання НМ зокрема. Проте економісти роблять висновок, що жорсткі заходи імміграційної політики призводять до збільшення потоку нелегальних мігрантів і, відповідно, до збільшення розмірів тіньової економіки, зменшення податкової бази та зростання соціальної напруги. Крім того, через «вкидання» готівки в економіку держава частково не контролює фінансову ситуацію [39, с.74-75]. Тому, враховуючи те, що Україна є країною, що розвивається, її МП має бути досить ліберальною, з певним спрощенням міграційних процедур та встановленням контролю над фінансовими потоками, джерелом яких є праця мігрантів (середній відсоток за грошові перекази, фінансова інфраструктура тощо).

У кримінологічному контексті НМ аналізується як різновид транскордонної злочинності (основна увага приділяється організованим проявам такої діяльності) та як фонове явище. Що стосується НМ як різновиду транскордонної злочинності, то відзначається тісний зв'язок НМ з торгівлею людьми, контрабандою зброї, боєприпасів, вибухівки та наркотиків [75]. Проте дані офіційної статистики свідчать про вчинення злочинів, передбачених ст. 332 ККУ: у 2014 р. – у 16,5 % від загальної кількості зареєстрованих діянь; у 2015 р. – 13,8%; у 2016 р. – 10,9%; у 2017 р. – 7,7%; у 2018 р. – 7,2%. Зрозуміло, що статистичний облік діяльності організованих злочинних структур у сфері організації НМ значно ускладнюється затримкою. Але слід говорити про більш небезпечну ситуацію – масове залучення до зазначеної діяльності населення прикордонних регіонів, формування аморфних угруповань без певної структури чи надання «послуги» окремими мешканцями прикордоння.

Розглядаючи НМ як фонове явище, на думку Д.О. Назаренка [51], НМ є однією з антисоціальних деструктивних форм поведінки у структурно-функціональному аспекті. Відповідно, це стає передумовою для вчинення злочинів різного складу та ступеня суспільної небезпеки. Відповідно, НМ є, з

одного боку, складовою транскордонної організованої злочинності і тому систематично пов'язана з тіньовою економікою та корупцією; з іншого боку, НМ призводить до погіршення криміногенної ситуації в державі, «проникнення» на територію України транснаціональних злочинних угруповань тощо. У концептуальному контексті НМ є виключно негативним явищем, існування якого потребує запобігання переважно за допомогою примусових заходів. Проте очевидно, що профілактичні заходи мають бути спрямовані на виявлення злочинних структур, які діють у зв'язку з організацією НМ.

Таким чином, у наведених вище концептуальних контекстах визначено різноманітні, певною мірою, багатовекторні напрями, які можуть бути включені до змісту державної МП України на сучасному етапі.

1.2. Політика України у сфері протидії нелегальній міграції як загрози національній безпеці

Проаналізувавши еволюцію міграційних процесів, стало зрозуміло, що з 1990-х років НМ вийшла за межі окремих держав і стала причиною дестабілізації не лише країн Центральної Європи, а й України. Відтоді міграція стала головною політичною проблемою. Водночас уряди, лідери партій та міжнародні інституції почали приділяти увагу міграції, причому особлива увага приділялася їй під час створення міжнародно-правових механізмів, внутрішньої політики та законодавства більшості держав.

Важливість проблеми НМ проявляється кількома об'єктивними причинами. Перш за все, через обсяг і поширення міграційних рухів, наслідком чого стало створення нових незалежних держав, що призвело до появи нових національних меншин, які не завжди почувалися безпечно у своїх країнах. Військові конфлікти, екологічні та природні катаклізми,

глибокі відмінності в країнах у рівні життя, економічному розвитку, що призвело до поширення кількості міграцій.

З моменту здобуття Україною незалежності перед нею відразу постала низка життєво важливих питань і проблем. Головною з них була гарантія національної безпеки. Така мета потребувала розгляду та вирішення низки питань. Поки коло національних інтересів нашої держави тільки формувалося, поширювалось і розгорталося, одночасно зростали внутрішні та зовнішні загрози цим інтересам. Незважаючи на те, що поняття «національна безпека» стало для нас досить звичним, зміст його досі залишається не до кінця зрозумілим. Під поняттям «національна безпека» слід розуміти стан і рівень захищеності життєво важливих інтересів громадян, усього суспільства і, відповідно, держави в різних сферах життєдіяльності, починаючи від внутрішніх загроз і закінчуючи зовнішніми загрозами, які є головними обставинами існування та подальшого розвитку нації, збереження та зростання її матеріальних і духовних цінностей [30].

Можна відзначити, що поняття «національна безпека» використовується стосовно широкого кола соціальних систем для характеристики їх захищеності від різноманітних негативних впливів природного та соціального характеру. Це поняття характеризує ступінь захищеності життєво важливих інтересів, прав і свобод людини, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, інтересам і основним цінностям суспільства і суспільства. Його можна розглядати як специфічну властивість динамічних систем, комплексний критерій оцінки їх якості та ефективності [21].

Національний інтерес – складне поняття та явище, тому чіткого підходу до його визначення немає. На нашу думку, більшість підходів до розуміння національного інтересу можна звести до трьох напрямів. Представники першого вважають, що національний інтерес — це, насамперед, необхідність «стимулювати зростання національних ресурсів, а також протистояти загрозам національній безпеці, не йдучи всупереч цінностям, які домінують у

суспільстві». Прихильники другого наголошують на необхідності ототожнення національного інтересу з інтересом державним, унаслідок чого національно-державний інтерес розуміється як сукупність «цінностей, які мають домінуюче значення для держави, її існування та розвитку, її здатність захищатись та захищати свою незалежність і суверенітет». Третій напрямок формують науковці, які розглядають національні інтереси як штучно створене і певною мірою псевдопоняття, яке, по-перше, є непродуктивним у використанні, а по-друге, є явищем архаїчним і таким, що з плином часу повністю зникає. Необхідність або природне прагнення суспільства до такої держави, яка може забезпечити його існування та нормальний розвиток, є національними інтересами.

Аналізуючи вплив міграції на безпеку України, можна зробити два зауваження [54]. Перше з них стосується того факту, що поняття безпеки має історичне походження і його значення безпосередньо залежить від пануючого соціального порядку, від цінностей суспільства, від міжнародних відносин, від традицій суспільства і, відповідно, від історичного минулого. Але наявність негативного історичного досвіду з міграцією не означає, що така дія насправді є небажаною. У будь-якому випадку, на міграцію людей впливають не тільки військові конфлікти та природні катаклізми. Люди прагнуть змінити місце проживання лише для того, щоб покращити умови життя та праці, знайти кращі життєві перспективи.

Друге зауваження стосується терміну «міграція». Вона, як і будь-який інший соціальний процес, відноситься до складних явищ, наповнених суперечностями, які заперечують можливість їх чіткої оцінки. Позитивні чи негативні наслідки міграції майже у всіх випадках залежать від обсягу та періоду часу, обраного для оцінки. Як приклад, потік людей до країни – це безперечно позитивно, адже саме люди є основною робочою силою, тому будь-яке економічне зростання не може бути без переміщення значної кількості людей. Однак, з іншого боку, для деяких людей цей процес, зміна

місця проживання може супроводжуватися перешкодами і великими клопотами, цілком реальними витратами [17].

У науковій літературі боротьба з НМ визначається як система державних адміністративних заходів, що здійснюються шляхом координації та взаємодії органів державної влади, які в межах своєї компетенції беруть або можуть брати участь у виконанні завдань, пов'язаних із забезпеченням виявлення, попередження та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам і національній безпеці України, до яких призводить НМ [19]. Наведене визначення виглядає вдалим, але дещо неповним. По-перше, боротьба з НМ може здійснюватися не лише державно-адміністративними, а й іншими заходами – державними (організаційно-розпорядчими, законодавчими, процесуальними, процедурними тощо) та недержавними (самоврядними та громадськими). По-друге, зміст боротьби з НМ включає не тільки заходи, а й засоби цієї боротьби.

Саме ці інструменти потребують детального аналізу. Поняття інструменту боротьби з НМ можна розглядати принаймні двояко. У вузькому розумінні засіб протидії НМ – це предмет матеріального світу, який використовується компетентним суб'єктом з метою такого протидії. Тобто йдеться передусім про технічні засоби – огорожі, зброю, електронні пристрої для перевірки документів тощо. Натомість, у широкому розумінні засоби боротьби з НМ слід визнати власними ресурсами держави, за допомогою яких можна впливати на міграційні процеси, щоб привести їх у розшуковий стан.

Набір інструментів і ресурсів держави для протидії НМ досить великий. Зокрема, це згадані вище технічні, політичні, психологічні, економічні та ін. Серед них особливу увагу привертають правові інструменти, які можна поділити на три блоки: нормативно-правовий (законодавчі акти), організаційно-функціональний (вони відповідають заходам протидії НМ) та інституційний (організації та компетентні посадові особи). Організаційно-функціональні засоби тісно пов'язані із засобами

державного управління (його методами і формами [14, с. 81]) і допускають можливість публічного зобов'язання шляхом застосування таких заходів: превентивні (попередження НМ), припинення НМ та притягнення винних у міграційних злочинах до юридичної відповідальності.

Багатоплановий вплив міжнародного руху робочої сили на розвиток країн-учасниць міграційного процесу зумовлює об'єктивну необхідність регулювання зовнішньої міграції з метою зайнятості. У сучасній практиці контроль за рухом людських ресурсів здійснюється не тільки в рамках МП на глобальному (міждержавному) рівні, а й на національному (державному). На національному рівні МП представлена низкою законодавчих, інституційних, інформаційно-аналітичних та інших заходів конкретної держави. МП кожної країни покликана відслідковувати процеси міграції з метою працевлаштування, їх сучасні тенденції та явища, негайно реагувати на ситуацію та контролювати їх з метою підпорядкування їх національним інтересам та регіональним і особистим потребам мігрантів.

Можна виділити кілька основних функцій державної МП:

- регулятивний (регулювання зовнішніх міграційних потоків шляхом прийняття нормативно-правових актів);
- укладення двосторонніх і багатосторонніх договорів;
- регулярна участь у роботі міжнародних інституцій, які займаються питаннями міждержавної міграції населення);
- моніторинг (контроль за налагодженням міграційних процесів, протидія злочинним каналам НМ тощо);
- інтеграція (залучення іноземних мігрантів до суспільного життя завдяки отриманню права на проживання чи громадянства, забезпечення гідного соціального захисту, сприяння безпосередній адаптації в новій країні);
- дипломатичний (пошук і прийняття практичних рішень, спрямованих на подолання конфліктних ситуацій, спричинених активізацією міграційного руху) [73].

Зараз більшість країн світу одночасно експортують свою електроенергію та імпортують іноземну. З огляду на загальну структуру державної МП вона зазвичай складається з двох основних компонентів: еміграції та імміграції. Як підтверджує практика, на різних історичних етапах МП держави кожен із них може відігравати провідну роль, визначаючи сутність національного управління міграційними процесами в цілому. Також варто звернути увагу на те, що кожен із зазначених компонентів переслідує свої цілі та використовує відмінні методи їх досягнення.

Безпосереднє управління розвитком міграційних потоків здійснюється на основі національного законодавства, що має суттєве значення при формуванні МП держави. Окрім створення національної законодавчої бази, запорукою успішної реалізації державної МП є формування інституцій, відповідальних за управління зовнішньою міграцією з мотивів зайнятості; відповідний кадровий склад профільних органів державної влади; забезпечення достатньої матеріально-фінансової бази для регулювання міграційного руху; оформлення науково-інформаційного забезпечення процесу управління.

Важливе місце в структурі МП займає еміграційна складова. Основою еміграційної політики є регламентація трьох основних етапів еміграційного процесу, який включає виїзд національних трудових ресурсів за кордон, їх перебування в чужій країні та повернення на батьківщину. Основою правової бази, на якій базується імміграційна політика, є Конституція держави, національне законодавство, двосторонні та багатосторонні міжнародні угоди. Також можна виділити основні завдання Державної міграційної служби України (далі – ДМС): реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі боротьба з незаконною (нелегальною) міграцією, реєстрація фізичних осіб, біженців та інших категорій визначених законом мігрантами тощо.

ДМС відповідно до покладених на неї завдань:

— проводить аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розробляє поточні та перспективні плани роботи, визначає строки вирішення визначених питань;

— готує пропозиції щодо визначення імміграційної квоти на календарний рік;

— приймає рішення про видачу дозволу на імміграцію, відмову в його наданні та анулювання такого дозволу;

— бере участь у межах, встановлених законодавством, у вирішенні питань міграції з метою працевлаштування та питань, пов'язаних з навчанням іноземців та осіб без громадянства в Україні;

— приймає рішення про продовження (скорочення) строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, для добровільного або примусового повернення іноземців та осіб без громадянства до країн громадянства чи країни у походження;

— звертається до судів з позовами про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, вживає заходів щодо примусового видворення іноземців та осіб без громадянства з України;

— здійснює ідентифікацію громадян України, які втратили документи, що посвідчують особу, та осіб, які звернулися із заявою про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу, та підлягають вигнанню або реадмісії;

— виконує функції клієнта з виготовлення та постачання бланків паспортів та інших документів, що посвідчують особу;

— розробляє зразки заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та довідок для звернення за захистом в Україні;

— приймає рішення про визнання іноземців та осіб без громадянства біженцями чи особами, які потребують додаткового захисту, про втрату, позбавлення статусу біженця чи додаткового захисту, а також про скасування

рішення про визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту;

— збирає та аналізує інформацію про перебування в країнах походження біженців та осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту в Україні, умови, за яких такий захист надається; надсилає запити до компетентних органів інших держав щодо перебування в цих державах членів сімей осіб, які подали клопотання про визнання біженцями чи особами, які потребують додаткового захисту, або яких визнано біженцями чи особами, які потребують додаткового захисту;

— розглядає скарги на рішення про відмову в прийнятті клопотання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про відмову в оформленні документів для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та скасування зазначених рішень, якщо їх прийнято з порушенням законодавства;

— вживає заходів у межах своєї компетенції щодо сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів;

— оформляє та видає посвідчення біженця, посвідчення особи, якій надано додатковий захист в Україні, а також інші документи, передбачені законодавством для цих категорій осіб;

— оформляє проїзні документи іноземцям та особам без громадянства, які визнані біженцями іншими державами-учасницями Конвенції про статус біженців 1951 року та/або Протоколу про статус біженців 1967 року;

— забезпечує функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

— бере участь у реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності, пов'язаної з наданням допомоги біженцям;

— передає до Міністерства внутрішніх справ України для подальшого внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо необхідності

прийняття рішення про тимчасовий захист (припинення тимчасового захисту) [59, 69].

Якщо до 2014 р. основними причинами виїзду громадян України можна було назвати три, а саме: туризм, відпочинок, бізнес і виїзд на постійне місце проживання, то зараз вектор кардинально змінюється. Люди змушені залишати місця проживання взагалі, по-перше, через військові дії і нестабільність; по-друге, шукає роботу; по-третє, з метою створення бізнесу або участі в бізнес-структурах [35].

Повернення людей на Батьківщину, безсумнівно, підвищує людський, трудовий та інтелектуальний потенціал країни, створює можливості для забутих або зовсім невідомих раніше форм господарської діяльності, відновлює та поширює культурне життя. Навпаки, негативними наслідками міграції і особливо для нашої країни останнім часом є значні втрати людей, трудових ресурсів, а також втрата фахівців у зв'язку з виїздом в інші країни. Міграцію громадян можна розглядати як загрозу, оскільки вона базується на тому, що саме молоді, перспективні та активні люди звертаються до міграції, яка має сильний вплив на державу.

Крім того, міграція людей може призвести до непорозумінь і погіршення відносин із сусідніми країнами [12]. Зважаючи на те, що Україна має низьку спроможність приймати мігрантів, навіть невелика кількість мігрантів може становити загрозу безпеці та стабільності нашої країни за підозрілих обставин. Біженці, які перебувають на території нашої країни і не зареєстровані у відповідних органах, також становлять загрозу для нашої країни [67].

На погіршення криміногенної та санітарно-епідеміологічної ситуації впливає також НМ. З появою нелегальних іммігрантів, корупції та зловживань посадовими особами поширюється також організована злочинність, без підтримки якої НМ не могла б існувати. Наша країна вже зробила важливі кроки до свободи пересування, а саме задекларувала це право в Основному Законі України та інших нормативно-правових актах,

затвердила угоду з Європейським Союзом про безвізовий режим [5]. Гарантією безпеки держави є забезпечення прав і свобод громадян, а також права на вільне пересування.

Питання боротьби з НМ існує протягом багатьох років незалежності України, над цією проблемою працюють науковці. Слід підкреслити, що особливостями такого процесу як НМ є стихійність, масовість, неконтрольованість такої дії, яка може дестабілізувати внутрішню ситуацію в країні. Головною особливістю подолання такого процесу є розробка комплексної програми адміністративно-правових заходів протидії НМ.

Недостатня увага до проблем міграції, недооцінка її впливу на національну безпеку може завдати суттєвої шкоди національним інтересам України вже в недалекому майбутньому. Державний контроль над міграційними процесами, з одного боку, служить гомогенізації суспільства, з іншого – демонструє зовнішній державний суверенітет. У зв'язку з цим МП є важливим елементом державного будівництва, а також засобом гарантування безпеки держави.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

2.1. Аналіз стану нелегальної міграції як джерела загроз національній безпеці України

Низька ймовірність легального переселення мешканців країн третього світу в розвинені країни Західної Європи та Північної Америки, проведення жорсткої імміграційної політики, спрямованої на суттєве скорочення припливу мігрантів, екологічні та природні катаклізми, військові дії та етнічні чистки країн походження мігрантів [26] зумовлюють значні нелегальні міграційні потоки та посилюють спроби громадян слаборозвинутих країн нелегально потрапити на територію інших держав. Значна географічна віддаленість країн походження мігрантів від кінцевого пункту призначення, необхідність використання території інших держав, особливо України, для подолання адміністративних бар'єрів, встановлених західними країнами, наявність міжнародних транспортних засобів, як а також той факт, що мігранти не мають засобів для подорожі протягом тривалого часу та отримання документів для законного в'їзду в країну призначення, значною мірою це має ознаки сучасної НМ.

Якщо до 2015 р. чисельність нелегальних мігрантів, затриманих на кордоні та затриманих на території країни, постійно зменшувалася, то після 2015 р. чисельність цих осіб, навпаки, зросла. Водночас на кількість заарештованих мігрантів у 2019-2020 рр. сильно вплинуло глобальне поширення пандемії COVID-19. Так, за 2015-2020 рр. співробітники ДПС України затримали на державному кордоні понад 13 тис. нелегальних мігрантів: у 2016 р. – 2656 осіб, у 2017 р. – 3813 осіб, у 2018 р. – 35 431 – 20619 осіб. У 2020 р. – 1067 осіб [55]. Близько 40 % з них були заарештовані на кордоні ЄС (2016 р. – 891 особа, 2017 р. – 726 осіб, 2018 р. – 1563 особи,

2019 р. – 615, 2020 р. – 691 особа), решту знайшли при спробі. В'їжджайте в Україну через пункти пропуску, встановлені на державному кордоні та за ним.

За словами експертів, така кількість затриманих на кордоні нелегальних мігрантів відображає лише малу їхню частину в загальній масі. Отже, думка експертів, які вважають, що затримані прикордонниками нелегали становлять 25 % від загального нелегального потоку [75, с. 139]. Відповідно, обсяг НМ можна оцінити в понад 10 тис. осіб на рік. Однак ця оцінка стосується лише транскордонних переміщень і не враховує осіб, які незаконно перебували на території нашої країни.

Водночас, на думку експертів, міграційна привабливість України порівняно з іншими державами, які приймають мігрантів, нині є низькою з огляду на складну політичну та соціально-економічну ситуацію та постійні бойові дії на території держави. Водночас загальна міграційна криза в країнах ЄС пов'язана зі значним зростанням чисельності біженців з країн, громадяни яких шукають притулку, конкретними діями держав-членів ЄС щодо регулювання міграційних потоків та встановлення обмежень на в'їзд на свою територію, серед іншого закриття кордонів дає підстави прогнозувати, що найближчим часом інтенсивність цих потоків зросте [80]. Тому сьогодні питання забезпечення належного стану національної безпеки стає все більш актуальним як для України, так і для країн-сусідів.

Серед актуальних і прогнозованих загроз національній безпеці Стратегія національної безпеки України називає сучасну модель глобалізації, міжнародну злочинність і тероризм, НМ, наркобізнес, торгівлю людьми тощо, що уможливило її розширення [76]. У стратегії висвітлюється збільшення кількості порушень міграційного законодавства в Україні іноземцями та особами без громадянства, особливо з країн міграційного ризику, а також залучення таких осіб до протиправної діяльності.

Посилення інтересу міжнародної організованої злочинності в Україні до сфери НМ та іншого кримінального бізнесу відображено в Концепції

боротьби з тероризмом в Україні, затвердженій Указом Президента України від 5 березня 2019 р. 53/20192. Вітчизняні та зарубіжні вчені вважають, що проблема організованої НМ населення ближнього та дальнього зарубіжжя є однією з проблем, яка потребує вирішення. Вона має кілька серйозних загроз національній безпеці [44; 41; 15; 29].

Глобально організована НМ перетворилася на дуже прибутковий злочинний бізнес (перевезення іммігрантів через державні кордони), стала складовою транснаціональної злочинності, що призводить до серйозних порушень прав людини, морально-правових деформацій. Тіньова економіка живить злочинність [42, с. 58]. Сьогодні транснаціональна організована злочинність вже вийшла далеко за межі інтересів національної безпеки та загрожує політичній стабільності та економічному розвитку багатьох країн світу. Тісний і залежний зв'язок НМ з транснаціональною організованою злочинністю створює низку загроз національній безпеці України [15, с. 146].

Усвідомлення державою високого рівня ризику, пов'язаного з поширенням транснаціональної злочинності, відображено в Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року [75], де названо діяльність транснаціональних злочинних організацій, особливо тих, що спеціалізуються на нелегальному ввезенні мігрантів, торгівлі людьми і контрабанду зброї та наркотиків тощо. Ці загрози створюють цілу систему ризиків для локальної, субрегіональної, регіональної та глобальної безпеки. Відповідно до сучасних підходів до вивчення НМ науковці розглядають проблему нелегального переправлення та незаконного переправлення мігрантів через державні кордони як один із багатьох проявів протиправної діяльності організованої злочинності, різновиду кримінального бізнесу.

За оцінками експертів, нелегальне перевезення та контрабанда мігрантів зараз є дуже прибутковим бізнесом, обіг якого становить від 10 до 12 мільярдів доларів США [44, с. 11-13]. Переправлення мігрантів здійснюється групами через державні кордони за допомогою перевізників за задалегідь розробленими маршрутами. Організатори передачі

використовують сучасні засоби зв'язку, обладнання для виготовлення фальшивих документів, перекладачів, транспорт і бази. У відповідь на посилення боротьби з НМ зростає рівень конспірації кримінальних структур [44, с. 51; 15, с. 149].

Правоохоронці та експерти у сфері міграції відзначають постійне підвищення професіоналізму своєї діяльності, використання все нових і складних методів [41, с. 146]. Організована НМ тісно пов'язана з поширенням корупції серед працівників контролюючих та правоохоронних органів, що діють на державному кордоні та в міграційній сфері України. У кримінальну діяльність активно втягується місцеве населення, для якого важливо приховувати та супроводжувати незаконні угруповання, іноді це є єдиним джерелом доходу в умовах високого безробіття в прикордонних регіонах [41, с. 146]. Однак, згідно з офіційними статистичними даними, ст. 332 («Незаконне переправлення осіб через державний кордон України») КК України становила 16,5 % у 2014 р., 13,8 % у 2015 р., 10,9 % у 2016 р. та 10,9 % у 2017 р., 7,7 % у 2018 р. У 2018 р. – 7,2 % від усіх зареєстрованих протиправних дій. Ці дані свідчать як про високу латентність організованого нелегального переміщення людей через державний кордон України, так і про формування аморфних угруповань без визначеної структури чи про надання нелегальних «послуг» окремими мешканцями прикордоння [37, с. 111–112].

Експерти з правоохоронних та міграційних питань прогнозують злиття злочинних угруповань, які займаються нелегальним перевезенням мігрантів, з міжнародними синдикатами, які використовують територію України та сусідніх країн для перевезення та продажу важких наркотиків, контрабанди зброї та радіоактивних матеріалів.

Діяльність міжнародних злочинних співтовариств за вказаними напрямками прямо чи опосередковано зачіпає інтереси національної безпеки України. Вдале географічне розташування, значний внутрішній ринок збуту, корумпованість чиновників, постійне недофінансування правоохоронних органів, недосконале законодавство (особливо у сфері моніторингу та

регулювання міграційних процесів) та інші фактори сприяють тому, що Україна перетворюється на постійний об'єкт інтересів транснаціональних злочинних організацій [44, с. 52]. Зараз НМ є формою транснаціонального організованого злочинного «бізнесу» і водночас стимулює розвиток паралельної «тіньової» економіки в Україні.

Іноземці здійснюють протиправні дії щодо фізичних та юридичних осіб в Україні та за її межами, завдаючи шкоди економічним та політичним інтересам нашої держави [41, с. 147]. НМ викликає значне зростання рівня злочинності в державі, сприяючи розширенню організованої злочинної діяльності в районах проживання іммігрантів.

Ризик збільшення чисельності нелегальних мігрантів полягає, головним чином, у стимулюючій дії кримінальної ситуації [42, с. 58]. З одного боку, люди, які знаходяться в країні без відповідних документів, намагаються якомога менше порушувати закон через невизначеність свого становища. З іншого боку, ситуація, в якій опиняються нелегальні мігранти – без документів і засобів до існування – часто об'єктивно спонукає їх до вчинення злочинів [41, с. 145–146]. Згідно з офіційною статистикою, у 2013 р. виявлено понад 1,8 тис., у 2014 р. – 2,2 тис., у 2015 р. – 1,9 тис., у 2016 р. – 1,7 тис., у 2017 р. – 2,5 тис., у 2018 р. – 2,3 тис. злочинів іммігрантів [37, с. 319].

Для України досить небезпечно, коли переважна більшість мігрантів прибуває з країн із нестабільною військово-політичною та економічною ситуацією, в яких немає легітимної влади. Розподіл затриманих на кордоні за походженням залишався стабільним протягом 2018-2020 рр. У 2018 р. найбільше громадян було з В'єтнаму (10 %), Бангладеш (4,4% (1,8 %), Афганістану (1,5 %), Пакистану та Індії (1,4 %) [27].

Терористичні загрози, пов'язані з НМ, викликають особливе занепокоєння в національних урядів. Представники міжнародних терористичних організацій часто використовують засоби НМ для поширення своєї протиправної діяльності на територію європейських країн [42, с. 58; 8, с. 181].

Організована НМ як вид транснаціональної злочинної діяльності, а також внутрішні міграційні процеси, в тому числі зумовлені збройним нападом російської федерації на Україну, створюють належні умови для поширення терористичної загрози в Україні [31]. Проблема НМ залишається актуальною, оскільки впливає на безпеку держави та міжнародні відносини, а в умовах триваючого збройного конфлікту в Україні може посилитися за відсутності контролю над значною територією кордону. За даними експертів, останнім часом у профілактичних заходах співробітники Національної поліції та ДСНС України почали виявляти велику кількість груп нелегальних мігрантів із небезпечних країн, переважно з Пакистану, Бангладеш та В'єтнаму.

Важливість проблеми організованої НМ привертає все більше уваги у світі, як на національному, так і на міжнародному рівнях, і вимагає розробки та впровадження нових шляхів боротьби з цим нелегальним явищем. Дієві заходи протидії НМ в Україні можуть бути ефективними завдяки посиленню протидії, особливо превентивної, у поєднанні з удосконаленням законодавства, що регулює питання легальної міграції, та виконання державою своїх міжнародних зобов'язань.

Водночас напад російської федерації на Україну та масове внутрішнє переміщення населення в нашій країні, зближення України з ЄС та встановлення безвізового режиму між Україною та більшістю країн-членів ЄС кардинально змінили підходи до регулювання міграційних процесів, перейшли від репресивних до превентивних методів. Тому, зокрема, ст. Стаття 16 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС наголошує на важливості спільного управління міграційними потоками та розвитку всебічного діалогу у сфері міграції, зокрема легальної та НМ, незаконного переміщення людей через державні кордони та торгівлі людьми [79]. Зазначену Стратегію державної міграційної політики України з планом заходів щодо реалізації та Стратегію інтегрованого управління кордонами прийнято на розвиток положень Угоди, визначеної в Україні, з метою формування МП в державі.

Вона здатна адекватно реагувати на виклики та загрози НМ національній безпеці України на період до 2025 року, а також на окремі рішення РНБО України щодо невідкладних заходів щодо нейтралізації загроз національній безпеці МП [63].

Завданням Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року є забезпечення взаємозв'язку МП з іншими сферами діяльності держави [74]. Він визначає напрями, які є основою запобігання НМ: квотування легальної імміграції, обмеження шляхів НМ шляхом забезпечення міжнародного та міжорганізаційного співробітництва (удосконалення системи видачі віз, посилення прикордонного контролю), посилення міграційного контролю, запобігання зловживанню методами легальної міграції, посилення відповідальності за міграційні злочини, легалізація та міграційна амністія нелегальних мігрантів, які вже знаходяться в Україні, інтеграція іммігрантів в економічне, соціальне, культурне та політичне життя держави.

Слід зазначити, що стратегічні напрями сучасної української МП свідчать про те, що держава надає пріоритету превентивним заходам та гуманітарній спрямованості над репресивними практиками щодо злочинців. Стратегія інтегрованого управління кордонами до 2025 року містить кілька важливих положень щодо запобігання НМ, яка встановлює стратегічну мету виявлення нелегальних мігрантів та повернення їх до країн походження. Стратегія вважає пріоритетом забезпечення безпеки кордону припинення/мінімізацію загроз, пов'язаних з діяльністю транснаціональних організацій/злочинних груп, що спеціалізуються на незаконному перевезенні мігрантів і торгівлі людьми, і наголошує на необхідності встановлення чітко структурованого багатокomпонентного підходу. Проте, незважаючи на реалізацію зазначених заходів на національному рівні, існує потреба у вдосконаленні існуючої системи протидії організованій НМ.

Важливими складовими успішної боротьби з організованою НМ мають стати удосконалення нормативно-правового регулювання міграції, посилення

координаційного впливу ДМС України та реформування органів виконавчої влади щодо боротьби з НМ, а також створення ефективно діючої системи повернення нелегальних мігрантів. На думку експертів, розробка комплексної програми протидії НМ вкрай необхідна як важливий крок у розбудові ефективною системи протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам національній безпеці України, а також запобігання протиправній діяльності на державному кордоні України, де спільно з уповноваженими установами ЄС та країнами-учасницями Транснаціональної конвенції ООН проти організованої злочинності будуть вжиті заходи щодо посилення боротьби з транскордонною злочинністю та організованою НМ [33, с. 104]. Крім того, на державному рівні необхідно вжити таких заходів:

— посилення прикордонного та міграційного контролю, адаптованого до змін міграційних потоків та адаптованого до можливостей комплексного управління кордоном, для виявлення нелегальних мігрантів та осіб, які можуть становити загрозу національній безпеці України;

— виявити та припинити діяльність злочинних угруповань, які організовують перевезення нелегальних мігрантів, з метою перекриття найбільш небезпечних шляхів НМ в Україну та через Україну;

— удосконалення механізму взаємодії, координації та взаємодії державних органів у частині контролю за дотриманням міграційного законодавства, протидії НМ в Україну та через Україну;

— послідовне впровадження в державі ефективної методики виявлення НМ, аналізу пов'язаних з нею ризиків, а також розслідування випадків організованої НМ;

— створення підсистеми з питань НМ в рамках єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами для обробки даних щодо процедур щодо нелегальних мігрантів.

На міжнародному рівні імплементація Міграційної конвенції ООН 2018 року та інших міжнародних актів щодо подолання причин міграції, ефективного запобігання НМ, застосування ефективних методів боротьби з її

організованими формами, посилення захисту проїзних документів, відповідно до політики повернення мігрантів, вдосконалення оперативних заходів у сфері управління кордоном та завершення впровадження інтегрованого управління кордоном залишаються пріоритетними.

Організована НМ є суспільно небезпечним, шкідливим і незаконним явищем, яке реально загрожує національним інтересам і громадській безпеці багатьох держав. В Україні міграційна ситуація стала вагомим негативним чинником, що впливає на стан національної безпеки як у сфері державної безпеки, так і в багатьох інших сферах. Тому найкращим способом мінімізації організованої НМ є надання пріоритету національним інтересам у регулюванні міграційних процесів, посилення заходів протидії організованій злочинній діяльності в цій сфері та перехід від репресивних до превентивних методів по відношенню до мігрантів.

2.2. Нормативно-правові засади протидії нелегальній міграції в Україні

У сучасних умовах НМ є серйозною проблемою для більшості розвинутих країн світу і має стійку тенденцію до зростання у XXI ст. Зазначене явище стало важким випробуванням для країн-членів ЄС. За останні роки кількісне зростання мігрантів (у тому числі нелегально прибулих) зросло в кілька разів внаслідок військових конфліктів, загострення терористичної загрози, складної економічної ситуації, перенаселення окремих регіонів нашої планети та ряду інших факторів. Через особливості свого географічного положення та недосконалість існуючих засобів протидії НМ Україна є «зручною мішенню» для різноманітних злочинних організацій у питаннях незаконного переміщення нелегальних мігрантів через державний кордон. Тому територія України використовується нелегальними мігрантами як для довготермінового чи постійного проживання, так і як транзитний пункт для подальшого транспортування до країн-членів ЄС. Зокрема, у 2013–

2018 роках співробітники Державної прикордонної служби України затримали за незаконне перетинання державного кордону 6,8 тис. нелегальних мігрантів [38, с. 73–74].

Неналежний контроль у сфері міграції може акумулювати стихійність і масовість нелегальних міграційних процесів, а вони, у свою чергу, загострювати внутрішні проблеми держави, нівелювати демографічний, соціально-економічний та міжетнічний баланс, підривати національну безпеку тощо. З метою забезпечення суспільно значущих інтересів загалом, прав і свобод людини зокрема, необхідно удосконалити існуючі в Україні механізми протидії НМ. Для цього необхідна сучасна ефективна система державного управління міграційними процесами з відповідним арсеналом засобів протидії НМ. В сучасних умовах пріоритетним залишається питання злагодженої взаємодії органів державної влади за всіма напрямками загальної протидії НМ та подолання причин і умов, що їй сприяють [48, с. 198-199].

Нормативно-правові засоби протидії НМ виражені в законодавчій базі, яка й забезпечує цю протидію. Її основою є Конституція України та відповідні закони – «Про державний кордон України», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про імміграцію», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» й ін. Крім того, є чинними спеціальні нормативно-правові акти, присвячені протидії НМ в Україні. Важливим етапом удосконалення нормативно-правових засобів протидії НМ стала ратифікація Україною у 2004 р. Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря [65], що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р., яка зобов'язувала нашу державу внести деякі зміни у кримінальне законодавство. Внаслідок цього у тексті КК України були не тільки уточнені існуючі склади злочинів, але і введені додаткові статті, спрямовані на боротьбу з незаконною міграцією (передусім ст. 3322 «Незаконне перетинання державного кордону України»). Також КК України було доповнено ст. 3321 «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану

територію України та виїзду з неї» [36]. Ця норма не прямо пов'язана з незаконним перетином кордону, адже перетин лінії розмежування полягає у переміщенні в межах території України, частина якої є окупованою. Проте, враховуючи, що частина кордону України, яка знаходиться на тимчасово окупованій території, зараз непідконтрольна Україні, то фактичний контроль за НМ переноситься на лінію розмежування з тимчасово окупованою територією. Тому ст. 3321 КК також належить до кримінально-правових засобів протидії НМ [40, с. 86].

Відтак, можна стверджувати, що Україна виконала свої зобов'язання за Протоколом і тепер їй необхідно належно застосовувати згадані норми на практиці. Важливо звернути увагу на стратегічні та концептуальні документи прийняті впродовж останніх років, зокрема на Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року, схвалену розпорядженням КМУ від 12.07.2017 № 482-р, а також План заходів на 2018–2020 рр. щодо реалізації цієї Стратегії (затверджений розпорядженням КМУ від 29.08.2018 № 602-р). Метою Стратегії визначено спрямування зусиль держави і суспільства на формування та реалізацію державної МП, яка б позитивно впливала на консолідацію української нації та безпеку держави. Окремий розділ Стратегії присвячений саме проблемі запобігання НМ та визначає конкретні кроки у цій сфері [38, с. 73-74].

П'ять з десяти цілей, визначених стратегією, спрямовані на запобігання нелегальній імміграції: ефективне використання системи видачі віз та можливостей консульських установ для управління міграцією; здійснення прикордонного контролю осіб, адаптованих до змінних міграційних потоків та можливостей інтегрованого управління кордонами; посилення контролю за дотриманням міграційного законодавства всередині держави; забезпечення дотримання людської гідності шляхом заохочення репатріантів до добровільного повернення; забезпечення відповідного механізму і програми регулювання нелегалів [68, с. 152–153].

Крім того, згаданим документом передбачено створення Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації, яка діє на кордоні у вигляді автоматизації процесів та впровадження сучасних технічних засобів, у тому числі системи розпізнавання біометричних даних (параметрів), та автоматичної перевірки/звірки якості фотографій. Зокрема передбачено застосування високотехнологічного обладнання (ридери для сканування паспортів, боді-сканери тощо) [81, с. 192].

До важливих документів, які формують державну МП, відносимо й Концепцію інтегрованого управління кордонами, схвалену розпорядженням КМУ від 28.10.2015 № 1149-р, а також План заходів щодо реалізації цієї Концепції, затверджений розпорядженням КМУ від 31.08.2016 № 626-р, Стратегію розвитку Державної прикордонної служби, схвалену розпорядженням КМУ від 23.11.2015 № 1189-р. Ними передбачена низка кроків, спрямованих у т. ч. на розв'язання проблеми НМ як на законодавчому, так і на інституційному рівнях. У травні 2015 р. на виконання п. 41 Національного плану заходів з виконання другої фази Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України, було розроблено Методику аналізу ризиків з метою протидії НМ, яка передбачає обмін статистичною та аналітичною інформацією між відповідними суб'єктами – Державною міграційною службою України та Міністерством освіти і науки України щодо чисельності та громадянства іноземців та осіб без громадянства, які навчаються у закладах вищої освіти [43, с. 106].

Деякі аспекти запобігання НМ закладені також у інших стратегічних документах. Зокрема відповідно до Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом ПУ від 25.08.2015 № 501/2015, одним з очікуваних результатів її реалізації є регулювання проблемних питань перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні. Крім того, Стратегією національною безпеки України, затвердженою Указом ПУ від 26.05.2015 № 287/2015, визначено, що боротьба з НМ є одним з напрямів розвитку Державної міграційної служби України [38, с. 75]. Для

врегулювання проблеми тривалої ідентифікації затриманих нелегальних мігрантів в українське законодавство були внесені зміни, якими імплементовані в національну правову систему деякі положення Директиви ЄС № 2013/32/EU «Про загальні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту». Цими змінами чітко прописана процедура затримання нелегального мігранта і поміщення у відповідні місця, а також впроваджений новий для України механізм альтернативи затриманню правопорушника [38, с. 75].

Певні заходи розвитку державної політики щодо запобігання НМ визначені також Угодою про асоціацію між Україною та ЄС (ратифікована ЗУ від 16.09.2014 № 1678-VII), яка визначає роль інституту ремісії осіб, що передбачає найбільш спрощену і прискорену процедуру повернення, стає більш ефективним інструментом, ніж видворення (визнання) в примусовому порядку, що дає змогу найбільш гуманним способом, без тривалого утримання в місцях обмеження свободи відправити іноземців до держави їх громадянства або колишнього перебування, яка зобов'язана їх прийняти назад [64].

Доцільно також зазначити про міграційний пакт ООН, ухвалений Генеральною Асамблеєю ООН 19.12.2018 р., спрямований на координацію зусиль держав у порятунку життя мігрантів, забезпечення доступних шляхів регульованої міграції, допомогу в інтеграції й усунення дискримінації. Проте Україна тимчасово відклала підписання цього пакту з огляду на складні внутрішні міграційні процеси, зумовлені війною й окупацією її окремих території рф.

Що стосується державної МП в Україні, то до стратегічних документів у цій сфері можуть бути віднесені Концепція Державної міграційної політики України (2011) [32], Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року [74]. Їх завданням є забезпечення взаємозв'язку МП з іншими сферами діяльності держави, перехід від політики реагування у відповідь на внутрішні та зовнішні чинники у сфері міграції до більш

активної і цілеспрямованої політики. Можна розглянути й Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року [75], яка містить низку положень щодо запобігання НМ. Зрозуміло, що в цих документах викладені цілі, завдання та заходи, які відображають особливості кожного з них. І, наприклад, Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року не є основоположним актом у сфері МП. Однак саме комплексний аналіз цих документів дає можливість сформулювати перелік напрямів державної МП та, як наслідок, запобігання НМ.

Так, Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року містить стратегічну ціль – виявлення незаконних мігрантів та повернення їх до держав походження. У свою чергу, Концепція Державної міграційної політики України та Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року містять положення, що визначають низку напрямів політики, які є основою формування запобіжної діяльності щодо НМ:

- квотування – виділення квот для імміграції країнам, з якими укладаються угоди в міграційній сфері для гнучкого реагування на потреби ринку праці. Це надасть змогу полегшити легальні шляхи для в'їзду на територію України для осіб, які можуть бути потенційними нелегальними мігрантами;

- регуляризація (легалізація, міграційна амністія), яка дає змогу нелегальним мігрантам, які перебувають в Україні з порушенням законодавства, отримати законний статус. Така легалізація може бути спрямована на окремі категорії осіб або навіть на окремих індивідів з гуманітарних міркувань;

- інтеграція, яка розуміється як включення іммігрантів (зокрема, і легалізованих нелегальних мігрантів) в економічне, суспільно-культурне і політичне життя держави. Її метою є створення для іммігрантів умов для самостійного існування, пов'язаного з використанням можливостей, які

наявні в Україні, з урахуванням культурних та релігійних потреб мігрантів. Відповідальними за інтеграцію є одночасно держава і самі мігранти;

- посилення контролю за дотриманням міграційного законодавства всередині держави, особливо що стосується зловживанням законними способами міграції;

- обмеження каналів НМ через забезпечення міжвідомчої та міжнародної співпраці;

- посилення відповідальності за правопорушення у сфері міграції.

Загалом можна зауважити, що у зазначених документах Україна демонструє поступ у рамках загальноєвропейської МП, ставлячи на перші місця питання нерепресивних методів регулювання міграційних процесів. Щодо запобігання НМ це свідчить про намагання відповідати на виклики та загрози, випереджуючи правопорушення в міграційній сфері. Вочевидь, наступним стратегічним кроком України може стати запровадження, за прикладом 50 країн, чітких індикаторів управління міграцією (MGI), завдяки чому можна оцінити повноту та ефективність власної МП [7].

Можна зробити висновок, що запобігання НМ є частиною державної МП України. Враховуючи розуміння НМ як проблеми, яку можна розглядати в кількох концептуальних контекстах, слід зазначити, що стратегічні напрями сучасної превентивної діяльності свідчать про декларування пріоритету превентивних та гуманітарних заходів над репресивними практиками щодо нелегалів. Загалом це відповідає загальноєвропейському баченню проблеми. Таким чином, система протидії НМ в Україні функціонує на основі відповідної нормативно-правової бази, яка перебуває в стані постійного оновлення та вдосконалення. Її складають загальні та спеціальні нормативно-правові акти, які в свою чергу є нормативно-правовими засобами боротьби з НМ. Разом з організаційними, функціональними та інституційними засобами вони створюють блок правових засобів. Варто зазначити, що система нормативно-правових засобів протидії НМ розвивається не лише з урахуванням внутрішніх потреб, а й під впливом міжнародних зобов'язань.

Аналіз законодавства України у сфері протидії НМ свідчить про значний прогрес у вдосконаленні відповідної нормативно-правової бази за останні кілька років. На завершення варто додати, що в Україні розпочато роботу над розробкою проекту Міграційного кодексу, який у перспективі зможе вирішити низку проблем, пов'язаних із боротьбою з НМ, які ще не знайшли свого остаточного вирішення.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід міграційної політики та перспективи його впровадження в Україні в контексті євроінтеграції

Що стосується унормування спільних зусиль ЄС у сфері запобігання НМ, то серед його (унормування) етапів можна виокремити такі:

Шенгенський кодекс охорони кордону (2006 р.) – формулювання спільних правил контролю на зовнішньому кордоні, що означає спрощений контроль при перетині зовнішнього кордону громадянами країн – членів ЄС, іноземців, які мають право вільного пересування (члени сімей громадян ЄС), і посиленій – щодо громадян третіх країн;

Директива ЄС щодо спільних стандартів та процедур повернення нелегальних мігрантів (2010 р.), спрямована на сприяння добровільному поверненню нелегальних мігрантів і встановлює мінімальні стандарти поводження з ними. Зокрема, Директива зобов'язує країни-члени або депортувати виявленого нелегального мігранта, або врегулювати його правовий статус у разі, коли це неможливо;

Стратегія відповіді ЄС на міграційний тиск (2012 р.), у якій наголошується на посиленні співпраці з країнами походження та транзиту, удосконаленні управління зовнішніми кордонами, запобіганні зловживанням можливостями легальних каналів міграційних переміщень, удосконаленні системи регулювання міграційними переміщеннями (у тому числі повернення мігрантів);

Європейській порядок денний з міграції (2015 р.), яким запроваджено загальноєвропейську схему переселень біженців, розбудову мережі пунктів прийому біженців тощо; План дій проти контрабанди людьми до 2020 р. (2015 р.), який передбачає посилення поліцейської та правової протидії,

удосконалення системи збору та обміну інформацією, попередження незаконного перевезення людей та допомогу мігрантам, які опинилися в скрутному становищі.

Інформаційний супровід спільних заходів здійснюється за допомогою низки систем, серед яких Шенгенська інформаційна система – найбільша інформаційна система у сфері громадської безпеки в Європі.

Таким чином, МП ЄС в частині реакції на НМ складають такі напрями:

- контроль-правоохоронний, спрямований на посилення міграційного контролю, на виявлення та знешкодження організованих структур, які здійснюють діяльність з переправлення мігрантів;
- організація повернення виявлених нелегальних мігрантів;
- врегулювання правового статусу тих нелегалів, видворення яких неможливо.

Привертає увагу поєднання гуманітарного та безпекового вимірів зазначеної політики. Упродовж останніх 15 років МП ЄС суттєво змінилася та набула нового змісту. Колишні неформалізовані міжурядові контакти еволюціонували у повноцінний законодавчий блок співтовариства, вагому частину «*acquis communautaire*». Це відбулося внаслідок об'єктивної потреби у виробленні спільних підходів до регулювання міграційними процесами, як внаслідок їх інтенсифікації всередині і поза межами співтовариства, так і в контексті поглиблення європейської інтеграції як такої. Починаючи з 1997 р., з моменту активізації зростання нелегальних міграційних потоків до європейських країн, було підписано Амстердамську угоду [13], де окремою частиною прописувалися правила щодо пересування та надання притулку прибулим мігрантам. У жовтні 1999 р. на саміті у Тампере (Фінляндія) було схвалено спеціальну програму щодо створення спільної системи регулювання міграції в ЄС.

У рамках цієї програми вже в 2000 р. Європейська Комісія (ЄК) видає перший розгорнутий документ щодо спільної імміграційної політики ЄС, а у грудні 2005 р. після тривалих багатосторонніх консультацій ЄК було

затверджено Політичний план щодо легальної імміграції [58], прийняття якого ознаменувало підтвердження зміни МП ЄС від раніше цілком обмежувальної до більш прагматичної та відкритої, що пояснювалася демографічним спадом, потребою у кваліфікованих працівниках для розбудови «економіки знань», а також культурного збагачення та додаткових джерел підприємництва й інновацій.

У 2008 р. ЄК, підбивши підсумки першого етапу формування МП ЄС [9], сформулювала принципи імміграційної політики ЄС, які й стали основними напрямками діяльності у міграційній сфері. Серед таких принципів були: створення ясної та прозорої системи правил і процедур з метою забезпечення легальної імміграції, а також економічна імміграція мала відповідати потребам ринку праці ЄС, причому не лише за кількістю, а й за якістю, тобто за професійно-кваліфікаційним складом, сприяти економічному зростанню [2].

Окрім того, у жовтні 2008 р. на саміті в Брюсселі держави-члени ЄС підписали Європейський пакт, який закріплює низку політичних домовленостей між країнами ЄС щодо регулювання міграційних процесів [42]. Зокрема, у Пакті наголошувалося, що міграція може зробити вагомий внесок в економічний розвиток ЄС, а також забезпечити ресурсами самих мігрантів і країни їхнього походження, сприяти таким чином їх розвитку [3].

Наступною була ухвалена 06.10.2009 р. Стокгольмська програма [10], яка закріпила вже досягнуті результати європейських держав у питанні МП. 01.12.2009 р. набрала чинності Лісабонська угода, яка внесла суттєві зміни у функціонування ЄС (Ст. 68) [11]. Пакт про імміграцію та притулок було схвалено у момент розгортання світової фінансово-економічної кризи, що не могло не вплинути на його реалізацію. У результаті, криза та революційні події в країнах південного та східного Середземномор'я, звідки до Європи був спрямований численний міграційний потік, спонукали Єврокомісію у 2011 р. виступити з новим закликком розгляду проблеми міграції.

Окрім переліку термінових заходів, ЄК наголошувала на необхідності завершити формування європейської системи притулку, укріплення кордонів, кращого регулювання легальної імміграції до ЄС осіб, що мають необхідний економіці країн ЄС фах, поширення передового досвіду щодо інтеграції мігрантів [1]. Не дивлячись на низку прийнятих документів щодо МП, питання НМ у країнах Європейського Союзу залишалося на порядку денному. Яскравим прикладом «боротьби» з цим дестабілізуючим фактором безпеки регіону можуть послугувати дії однієї з економічно розвинених і, в результаті, привабливих європейських країн – Франції. Упродовж ХХ-початку ХХІ ст.

Франція вважалася іммігрантами однією з найкомфортніших країн. Процвітання промисловості, успіх у фінансовій сфері, високий статус на міжнародній політичній арені, широкий спектр можливостей і блискучі перспективи для різних сфер суспільного життя (зокрема культури та мистецтва), реальна можливість вільного життя, стали найважливішими факторами розвитку всього французького суспільства [53]. Аналіз МП Франції періоду 2000-2006 рр. показав, що уряд неодноразово намагався вирішити проблему іммігрантів, у тому числі шляхом змін законодавства та шляхом інтеграції останніх у суспільство. МП французького уряду реалізується в трьох напрямках:

- а) управління міграційними потоками;
- б) боротьба з НМ;
- в) інтеграція іммігрантів, які проживають у країні [56].

З 2007 р. було прийнято низку досить жорстких законів і поправок до нормативних актів, основною метою яких було покращення загального суспільного клімату, здійснювалися неодноразові спроби вирішити питання НМ, розробивши низку нових норм, які сприяли значному поверненню іноземців на батьківщину [45]. Одним із них було запровадження системи квот, суть якої полягала в тому, що вчені, представники мистецтва, артисти та спортсмени могли отримати пільговий вид на проживання у Франції, а для

всіх інших були встановлені досить жорсткі умови [6]. Крім того, було прийнято базовий документ у сфері гармонізації МП країн ЄС – Європейську угоду про імміграцію та притулок, яка мала стати основою європейської політики імміграції та притулку, заснованої на взаємній відповідальності та солідарності між державами-членами. Для регулювання міграційних процесів уряд Франції створив багаторівневу систему інституцій та державних органів:

1) Міністерство з соціальних справ, праці і солідарності (до складу якого входять такі організації та служби як ADRI, FASILD, OFPRA, SSAE, ASSFAM, DPM);

2) Міністерство внутрішніх справ, яке складається з Управління у сфері громадянських свобод і Центрального управління прикордонної поліції, що безпосередньо контролює міграційні потоки і бореться з НМ;

3) Міністерство закордонних справ, що відстоює інтереси французьких громадян за кордоном та іноземних громадян у Франції;

4) Міністерство юстиції, що включає в себе Управління з цивільних справ, яке займається вирішенням питань щодо надання громадянства [3].

Однак, політика мультикультуралізму, якої дотримувалися Франція, Англія та Німеччина у питанні міграції, не виправдала себе. У жовтні 2010 р. канцлер ФРН А. Меркель визнала недолугість запровадженої урядом стратегії МП, зазначивши, що ті, хто бажає стати частиною німецького суспільства, зобов'язані дотримуватися законів приймаючої країни, поважати ustalені традиції та розмовляти державною мовою [45].

У лютому 2011 р. такої ж думки був і англійський уряд. Прем'єр-міністр країни Д. Кемерон наголошував на необхідності дати можливість іммігрантам інтегруватися у приймаюче суспільство глибше [24]. Останнім, хто наважився визнати крах застосування «політики вінегрету» серед європейських урядовців, став Н. Саркозі, який зазначив, що приймаючи мігрантів, потрібно було більше перейматися не ідентичністю особи, а країною їх походження. Станом на 2013 р. ситуація в країні щодо міграції

значно загострилася. 23.0.2014 р. Радою Міністрів було прийнято одразу два законопроекти, що дозволяли регулювати імміграцію [78].

Заключним етапом реформування французької МП стало прийняття 08.03.2016 р. «Закону про права іноземців», який містив положення стосовно прийому та інтеграції іммігрантів, нового порядку надання посвідки на проживання, а також положення щодо нелегальних мігрантів у країні [82]. Головним завданням нового закону було створення надійного механізму інтеграції, що зменшило б градус напруженості та ненависті до біженців і вимушених переселенців у суспільстві, який різко підскочив після терактів у листопаді 2015 р. [4].

Однак загострення міграційної кризи в Європі та збільшення неконтрольованих потоків біженців виявили неспроможність як існуючих інститутів ЄС, так і національних урядів вчасно та компетентно вирішувати ці питання. Президентські вибори у Франції в 2017 р. і перемога на них Е. Макрона проходили на тлі міграційної кризи 2015 р. в Європі [77]. Імміграційна політика новообраного президента стосувалася підтримки дій держав ЄС з охорони зовнішніх кордонів. Цей напрямок передбачав:

— зміцнення поліцейського корпусу та збільшення чисельності прикордонної поліції у рамках побудови єдиної загальноєвропейської системи прикордонного контролю;

— створення контрольо-пропускних пунктів у державах витоку мігрантів з метою обмеження числа біженців до прибуття в країни ЄС;

— посилення боротьби з НМ в ЄС та її організаторами [6].

На початку березня 2020 р. Франція долучилася до стримування потоків біженців з Туреччини до Греції та Болгарії, кількість яких досягла майже 11 тис. У липні 2021 р. Франція та Англія підписали угоду щодо посилення контролю на кордонах, а саме патрулів на узбережжі Ла-Маншу, а також про значне інвестування у технології, які допоможуть більш ефективніше здійснювати контроль.

Розробка міграційної угоди між Великою Британією та ЄС є надзвичайно важливим моментом. Оскільки наявність цієї угоди дасть можливість, об'єднавши зусилля, продуктивніше протистояти нелегальним міграційним потокам, які на 50 % зросли порівняно з 2020 р. (15,4 тис. осіб перетнули Ла-Манш упродовж січня-серпня 2021 р.) [6].

Швеція відома своєю розвиненою системою соціального захисту. Проте прибуття великої кількості мігрантів створило додаткові труднощі для держави. Крім того, у ряді випадків мігранти отримували додаткові преференції в соціальній сфері: медичне обслуговування, освіта тощо. Зростання міграційних потоків, різні обставини прибуття іммігрантів і зміна категорій мігрантів ставили перед урядом Швеції питання регулювання міграційних потоків у країну. Для цього поступово, крок за кроком, створювалась стабільна правова база, яка визначала права та обов'язки обох сторін – держави та іммігрантів.

Оскільки Швеція є однією з небагатьох держав-членів ЄС, яка зберігає відданість політиці відкритих дверей перед обличчям стрімко зростаючої кількості вимушених мігрантів з Близького Сходу та Північної Африки, шведський досвід є показовим прикладом (як позитивний, так і негативний контекст) політики щодо біженців: держава, як і раніше, прагне активно приймати іммігрантів, однак посилення антиміграційних настроїв у суспільстві змушує владу приймати певні рішення, які призводять до перегляду сформованих моделей МП.

Активізація міграційних потоків, важливою причиною яких стали військові конфлікти на Близькому Сході (Сирія, Ірак), Південній Азії (Афганістан, Пакистан), поклала початок міграційній кризі, яка швидко охопила майже всі країни Європи. Ці події призвели до трансформаційних зрушень на європейському континенті та перетворили його на пристанище багатьох мігрантів. Велика кількість біженців спричинила зміни в соціальній, політичній та економічній сферах багатьох європейських країн. Зважаючи на це, міграція – явище неоднозначне. з одного боку, біженці з інших країн

допомагають компенсувати нестачу людських (трудових) ресурсів, з іншого – це супроводжується загостренням політичної ситуації в країні.

Вважається, що соціальне забезпечення та надмірно екстравагантні імміграційні закони є джерелом багатьох головних проблем Швеції (одна з яких – зростання імміграції, що призводить до зростання безробіття та злочинності). І хоча більш-менш постійні антимиграційні настрої, які спостерігаються в Німеччині та Франції, не характерні для Швеції, тема інтеграції іноземців і збереження традиційного шведського суспільства завжди знаходиться в центрі суспільної уваги. Сама Швеція вже тривалий час демонструє досить ліберальний підхід до міграційного законодавства. Держава, як і раніше, не відмовляється приймати мігрантів, але посилення антимиграційних настроїв у суспільстві змушує уряд приймати певні рішення, які мають змінити існуючі моделі інтеграції мігрантів у шведське суспільство.

У той же час, незважаючи на те, що імміграція збагачує Швецію як економічно, так і культурно, втрата контролю над оновленим етнічним, культурним і релігійним різноманіттям часто призводила до соціальної ізоляції та сегрегації іммігрантів [34]. У зв'язку з цим держава приділила особливу увагу проблемі обмеження прав новачків на ринку праці через етнічну дискримінацію та завідомо хибні упередження.

Досить лояльна політика та партійна ідеологія шведських соціал-демократів зводиться до таких принципів, як: загальна зайнятість; єдина соціальна політика; формування ринку праці, створення колективного капіталу. У 1997 р. був прийнятий «Закон про інтеграцію», де Швеція була проголошена мультикультурним суспільством. На поточний момент приблизно 25% населення країни – це мігранти або нащадки мігрантів. Корінне населення Швеції прирівняне до звичайної етнічної групи [28].

Політика шведської влади, що спрямована на підтримку мігрантів, це, здавалося б, хороший соціально-ліберальний крок, який характеризує загальну рівність, проте самі мігранти так не вважають, і в суспільстві є

розкол, який почав наростати з кожним днем, з кожним прибулим мігрантом, що стало ще однією з причин активізації незадоволених.

Згідно зі звітами Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), в Швеції протягом багатьох років спостерігається серйозний розрив у рівнях зайнятості між корінними шведами та іммігрантами. Наприклад, у 2015 р. рівень безробіття серед іммігрантів становив 16,2 %, тоді як серед корінних шведів цей показник дорівнював 5,5 %. Подібний розрив у процентному співвідношенні неминуче наводить на думку, що велика частина проживаючих у країні іммігрантів не поділяє загальний для всіх жителів країни податковий тягар.

Отже, як бачимо, ситуація з НМ в країнах Європи досить складна. І це не рішення «в один клік». Якщо першочергове збільшення іммігрантів на території тієї чи іншої країни ЄС вплинуло переважно на економічну складову, то наразі це дійсно серйозний дестабілізуючий фактор для безпеки не лише Франції, Німеччини, Англії, а й усього регіону. Тому перед суб'єктами сучасної арени міжнародних відносин стоїть важливе завдання докласти максимум зусиль для прийняття стратегії подолання цієї небезпеки.

На нашу думку, можна виокремити такі основні напрямки боротьби з масовими потоками біженців. По-перше, усі країни ЄС мають об'єднати зусилля та підписати нову діючу угоду про нелегальну імміграцію та подолання її наслідків, яка встановить загальні правила прийому легальних мігрантів та механізм депортації нелегалів. По-друге, всі держави-члени повинні посилити прикордонний контроль за допомогою сучасного технологічного обладнання. Створити єдину автоматизовану систему інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів щодо протидії НМ. Також об'єднати зусилля для боротьби з посередниками НМ, можливо, створити єдину базу даних. Крім того, європейські країни повинні брати більш активну участь у вирішенні конфліктних ситуацій у країнах, звідки люди тікають у пошуках кращого життя та власного порятунку від

зброї чи голоду. Звісно, це можуть бути абсолютно різні варіанти, але в будь-якому випадку вони потребуватимуть єдиної позиції всіх країн ЄС.

3.2. Перспективні заходи протидії нелегальній міграції в Україні

Ми переконані, що світова тенденція сьогодення полягає в тому, що більш ретельний контроль міграційних потоків починає їх скорочувати, а боротьба з НМ посилюється. Таким чином, заходи протидії НМ можна розділити на п'ять категорій:

- 1) зміцнення кордонів, у тому числі з використанням комп'ютерних технологій, а також впровадження відповідної візової політики;
- 2) заходи щодо посилення санкцій щодо організаторів НМ;
- 3) посилення контролю за перебуванням іноземних громадян, зокрема контролю за ринком праці, посилення їх фіктивних шлюбів тощо;
- 4) міжнародне співробітництво у сфері протидії НМ, зокрема угоди про спільну охорону кордонів;
- 5) посилення процедур депортації нелегальних іммігрантів.

Цифровізація вимагає комплексних гарантій і стандартів захисту даних, які необхідно постійно переглядати та адаптувати до нових умов і загроз. Цифровізація контролю за перетином кордону має не лише запобігти НМ та загрозам національній безпеці, а й прискорити мобільність.

Цифровізація, оцифровка та датафікація суттєво змінюють підходи до управління міграцією за різними напрямками та складовими. Найбільш актуальними є такі напрями застосування цифрових технологій (далі – ЦТ) у цій сфері: ЦТ перетину кордону; оцифрування процесів подання заяв; використання відеоконференцій для віддалених співбесід; використання штучного інтелекту для сприяння процесу прийняття рішень; використання технології блокчейн; можливості мігрантів використовувати соціальні, фінансові та інші цифрові технології країни перебування та країни

походження; віртуальна міграція. Пов'язані із цим виклики зумовлюють необхідність вироблення підходів до захисту даних, перевірки їх автентичності та ін. Ці процеси будуть вдосконалюватись і трансформуватись і надалі пришвидшеними темпами. Прогресивні системи управління міжнародною міграцією із використанням ЦТ значно вдосконалять взаємодію між країнами походження та країнами проживання мігрантів, забезпечать комфортність адаптації до нового середовища мігрантам із застосуванням діджитал-інструментів.

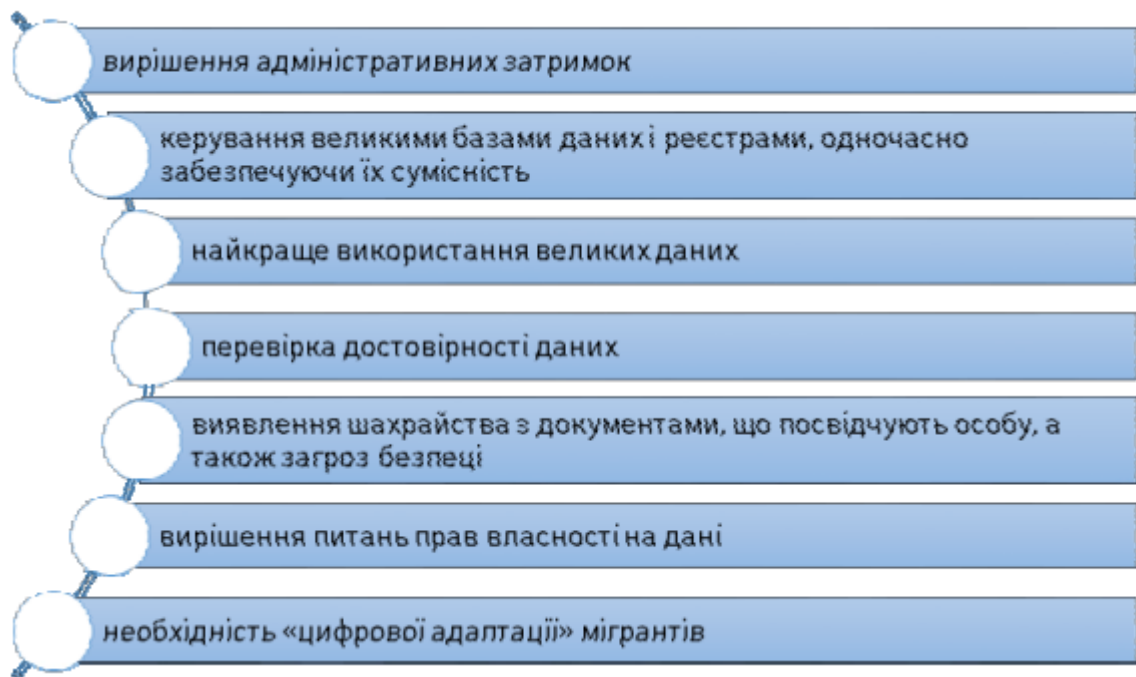


Рис. 3.1. Виклики організації процесів міграції, пов'язані із розвитком цифрових технологій

Процес депортації є одним із головних заходів впливу на нелегальних мігрантів. Зазначимо, що саме зміцнення кордонів, посилення міжнародного співробітництва в розрізі реалізації процедур реадмісії та депортації є одними з найдієвіших у сучасних українських реаліях. Досягнення вагомих результатів у сфері протидії НМ можливе лише за умови консолідації зусиль сектору безпеки й оборони, законодавчої та виконавчої гілок влади та громадянського суспільства. Підтримка належного правового забезпечення міграційних процесів, їх належна реалізація на практиці, тісне міжнародне

співробітництво в цій сфері, широка громадянська дискусія з міграційних питань – запорука підвищення рівня протидії НМ.

Інституційне забезпечення контролю за дотриманням законодавства у міграційній сфері в Україні, представлене такими органами, як: Державна міграційна служба України (ДМС України), Національна поліція України та Державна прикордонна служби України, які підконтрольні Міністерству внутрішніх справ. Проте ми вбачаємо, що комплексне вирішення проблем НМ потребує інтеграції зусиль і скоординованої діяльності ряду інших правоохоронних органів та органів державної влади.

З огляду на міграційну кризу у країнах ЄС і США зростає роль військових формувань із правоохоронними функціями у протидії НМ. Таким формуванням в Україні є Національна гвардія (НГУ), на яку покладене виконання однієї з основних функцій – участі у здійсненні заходів щодо недопущення масового переходу державного кордону з території суміжних держав. У разі різкого зростання потоку нелегальних мігрантів до України або через її територію передбачається, що НГУ у взаємодії з іншими суб'єктами протидії НМ буде задіяна до участі у реагуванні на визначену загрозу. Виходячи зі специфіки покладених функцій, структури, чисельності, оснащення, практичної діяльності військ нині серед всіх суб'єктів протидії НМ саме НГУ має найвищий ступінь готовності до виконання поставлених завдань. До органів, які повинні залучатися до спільних заходів органів державної влади щодо протидії НМ в Україні, також належать СБУ, Міністерство фінансів України (Державна митна служба України, діяльність якої координується Мінфіном), які активно взаємодіють із ДПСУ.

За впровадження концепції інтегрованого управління кордонами в рамках окремих документів мають бути враховані завдання, що мають на меті запобігання і протидію НМ та насамперед здійснення на кордоні контролю за легальністю в'їзду іноземців та осіб без громадянства і прийняття відповідних рішень. У цьому напрямі подальше вдосконалення прикордонного контролю осіб передбачає:

— удосконалення системи перевірки проїзних документів шляхом створення системи доступу до ключів криптографічного захисту й оснащення пунктів пропуску через державний кордон обладнанням для зчитування інформації з безконтактних носіїв біометричних проїзних документів;

— налагодження з урахуванням вимог законодавства взаємообміну в межах інформаційних систем, включаючи доступ працівників консульських установ до консолідованого списку іноземців та осіб без громадянства, яким заборонено в'їзд в Україну, а також даних про відмову у в'їзді в Україну;

— підвищення рівня автоматизації використання під час здійснення прикордонного контролю наявних національних баз даних, які містять інформацію про іноземців.

ДМС України та СБ України також виступають активними учасниками протидії НМ. Їхні спільні дії вимагають взаємоузгодження як між цими службами, так і між ними та іншими державними інституціями, на які покладено функції протидії НМ. Проблематика протидії НМ не є прямим завданням цих органів, але у процесі боротьби з порушенням митних правил і контрабандою через взаємозв'язок цих протиправних дій і НМ також стає актуальною. Це зумовлено комплексом контрольних заходів, які вчиняють ДМС України та СБ України у процесі виконання своїх безпосередніх функцій.

На особливу увагу також заслуговує діяльність кінологічних служб ДМС України. Справа полягає у тому, що ці служби можуть бути тактично застосовані для проведення митних оглядів не лише на пунктах пропуску, але й на території України (вибірковий огляд із боку оперативних груп), що може слугувати ще одним бар'єром, який завадить проникненню нелегальних мігрантів і «дублюватиме» контрольні заходи на кордоні.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне розробку методики спільного застосування кінологічних команд ДМС, кінологічних команд ДПСУ й особового складу НГУ для проведення вибіркового контролю в полосі прикордонної території України в глибині до 100 км.

Значну частину повноважень, пов'язаних із державною МП, покладено на Міністерство закордонних справ України (МЗС). Інформація, яку надає МЗС щодо ситуації в країнах походження біженців і шукачів притулку, впливає на прийняття рішень відповідними органами щодо надання/відхилення заявок щодо притулку, додаткового захисту та статусу біженця. МЗС України має можливість надавати об'єктивізовану інформацію щодо осіб, котрі отримали візи (доступ до баз даних візової інформації (ІТС «Віза»), що сприятиме вирішенню проблеми ідентифікації мігрантів), і надавати інформацію про біженців і шукачів притулку. У цьому контексті пріоритетним завданням виступає оснащення патрульних служб Нацполіції та НГУ переносними пристроями для проведення ретельної перевірки документів із можливістю он-лайн звернення до МЗС України, ДМС України щодо підтвердження достовірності документів і відомостей, внесених до них.

До інших державних інституцій, на зміцнення координації, співпраці та обміну інформацією з якими слід зосередити увагу, належить Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України (МОН України), Міністерство охорони здоров'я України. Міграційні процеси в Україні, які набрали обертів після надання Україні безвізового режиму, вимагають від органів ДМС України та МОН України обміну актуальною інформацією, удосконалення механізму взаємодії та співпраці щодо іноземців та осіб без громадянства з «країн ризику», які можуть використовувати легальний в'їзд в Україну з метою подальшого незаконного перебування на території держави та проникнення на території держав ЄС. Пріоритетними завданнями співпраці має стати:

— створення бази даних фірм-посередників, які надають послуги щодо навчання іноземців в Україну;

— запровадження постійного моніторингу причин, через які студенти-іноземці не почали навчання або відраховані із закладу освіти, щоб уникнути випадкам, коли іноземні студенти можуть стати жертвами трудової експлуатації та ін.;

— організація обміну інформацією в режимі «он-лайн» (наприклад, щодо неявки іноземного студента до заявленого закладу вищої освіти, скасування запрошень, відрахування або за інших обставин, що впливають на статус перебування іноземного громадянина на території України).

До інформації, яка повинна акумулюватися, слід віднести дані щодо суб'єктів посередництва, у діяльності яких найбільш часто виникали випадки подальшого порушення міграційного режиму з боку осіб, які скористалися їх послугами. Частота та кількість таких випадків за певний проміжок часу може бути ознакою наявності ймовірних каналів нелегальної міграції, у т. ч. пов'язаних із організованою злочинністю.

Вважаємо за необхідне приділити особливу увагу організації взаємодії з Міністерством охорони здоров'я України, яке досі залишалось осторонь питання протидії НМ в Україні. Враховуючи тенденції посилення загроз глобальних пандемій, має бути детально регламентований комплекс заходів, пов'язаних із запровадженням своєчасних обмежень у здійсненні міграції та критеріїв оцінки можливих ризиків розповсюдження небезпечних хвороб. Посилення зазначеної загрози безпосередньо пов'язане з активізацією НМ, яка створює безконтрольне середовище, а потоки нелегальних мігрантів «вишукують» шляхи потрапляння у відносно благополучні країни (у т. ч. Україну або використовуючи її як транзитну). Враховуючи зазначене, вважаємо за необхідне доповнити відомчу методику оцінки ризиків у сферах міграції та інших пов'язаних сферах [46] такими показниками, як:

- наявність спалаху та (або) осередків небезпечних захворювань на території країни транзиту або виїзду мігрантів;
- застереження про відповідний рівень загрози з боку ВООЗ;
- запровадження карантину в країнах, що мають спільні з Україною кордони та (або) пряме авіасполучення (із щотижневою періодичністю контролю).

Таким чином, різновекторність діяльності державних інституцій у сфері протидії НМ потребує координаційного центру, який поєднував би в

собі функції інформаційно-аналітичного забезпечення й оперативного штабу з повноваженнями розробки рекомендацій до тактично-бойового застосування сил і засобів, спрямованих на боротьбу з НМ. Практика використання таких центрів пов'язана з різними варіантами виявлення фактів НМ, які вимагатимуть організації міжвідомчої взаємодії, наприклад:

— встановлення безпосереднього факту НМ під час спроби перетину кордону (суб'єктами виявлення та затримання виступають органи ДПСУ та ДМС України);

— виявлення фактів НМ на території України (суб'єктами виявлення та затримання виступають органи Нацполіції України, НГУ, органи ДМС України);

— виявлення фактів НМ у процесі спеціальних операцій по боротьбі з каналами НМ, які проводяться спецслужбами інших держав і щодо яких органи державної влади України поставлені до відома (суб'єктами виявлення СБУ, зовнішня розвідка);

— виявлення фактів НМ у процесі проведення оперативно-розшукових заходів із протидії організованій злочинності правоохоронними органами України (СБУ, органи Нацполіції України, НГУ);

— виявлення фактів НМ у процесі на лінії розмежування в зоні проведення воєнних дій у точках перетину такої лінії розмежування (ДПСУ, СБУ, ЗСУ).

Як бачимо, такі ситуації не лише потребують вчасного інформаційно-аналітичного забезпечення, але і передбачають застосування тактично-бойових підрозділів, що може породжувати проблеми подвійного підпорядкування та втрати часу на прийняття рішень, однак у разі єдиного координуючого центру вирішуються ефективніше. Враховуючи зазначене вище, можемо запропонувати організаційно-управлінську схему постійно діючого Міжвідомчого ситуаційного центру протидії нелегальній міграції при МВС України (рис. 3.2).

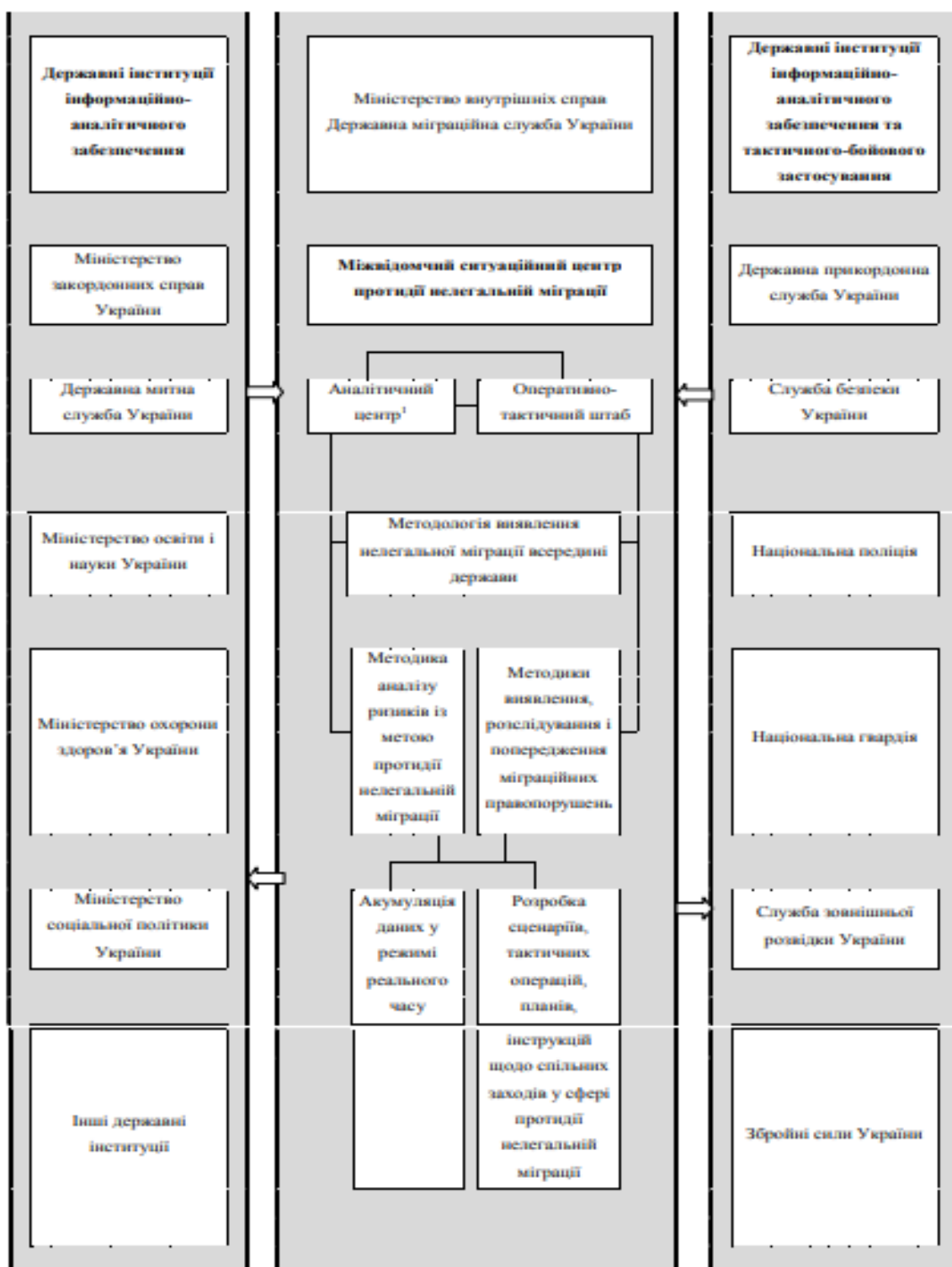


Рис. 3.2. Організаційно-управлінська модель постійно діючого Міжвідомчого ситуаційного центру протидії НМ

До складу такого центру пропонуємо включити контактний аналітичний центр, утворений на базі Департаменту у справах іноземців та осіб без громадянства ДМС України [60], однак, на відміну практики їх

взаємодії (обмін відкритою статистичною й аналітичною інформацією здійснюється електронною поштою; узагальнення спільної статистичної та аналітичної інформації здійснюється центром щокварталу; за результатами опрацювання спільної статистичної та аналітичної інформації центром не рідше 1 разу на рік готуються пропозиції/рекомендації щодо проведення заходів із протидії НМ), ми передбачаємо необхідність забезпечення оперативності надходження інформації та підвищення її достовірності, отримання інформації за принципом «реального часу», що безпосередньо впливає на можливість оперативного прийняття управлінських рішень і реагування відповідними структурами тощо.

Оперативно-тактичний штаб має бути сформований із відкомандированих представників інституцій тактичного-бойового застосування, які здійснюватимуть розробку планів застосування тактичних засобів та особового складу з метою проведення окремих спільних тактичних операцій (що потребує комбінування бойових підрозділів зазначених інституцій) у рамках протидії НМ:

— визначення цільової категорії мігрантів та іноземних громадян, біженців щодо яких будуть здійснюватися заходи; визначення місць, де будуть проводитися відповідні заходи; визначення раціональних маршрутів руху та перекидання бойових частин;

— визначення місць спрямування затриманих осіб, підозрюваних у порушенні міграційного режиму; відпрацювання (моделювання) сценаріїв розвитку тих чи інших ризиків тощо.

Важливим напрямом діяльності пропонованого ситуаційного центру є формування комплексної методології виявлення НМ всередині держави, що задекларовано Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 р. На нашу думку, така методологія передбачає розробку окремих методик виявлення та протидії НМ, розслідування та попередження міграційних правопорушень, яка включала б у себе опис окремих тактичних прийомів, тактичних операцій і тактичних комбінацій, спрямованих на

виявлення фактів НМ; осіб, причетних до цієї діяльності; засобів вчинення злочину; виявлення умов, що сприяють зазначеним правопорушенням тощо.

Можна зробити висновок, що в Україні створений механізм правового регулювання міграційних процесів, однак він не має поки що ознак завершеної системи. Складна суспільно-політична та воєнна ситуація в Україні та низці країн Африки та Азії штовхають тисячі людей на пошуки кращого життя. Дуже часто ці пошуки призводять до здійснення спроб нелегального проникнення в Україну для проживання чи роботи або використання нашої держави як транзитної країни для подальшого проникнення до країн Європи. Зазначене зумовлює необхідність глибокої координації діяльності всіх уповноважених суб'єктів боротьби з НМ, сприяння з боку законодавчої та виконавчої гілок влади та (що дуже важливо) сприяння та підтримки громадянського суспільства.

ВИСНОВКИ

Запобігання НМ є частиною державної МП України. Враховуючи розуміння НМ як проблеми, що може бути розглянута у кількох понятійних контекстах, слід зазначити, що стратегічні напрями сучасної запобіжної діяльності свідчать про пріоритет випередження та заходів гуманітарної спрямованості над репресивною практикою стосовно правопорушників. Загалом це відповідає загальноєвропейському баченню проблематики.

Державне управління у сфері протидії НМ – це цілеспрямований, організований та регулюючий вплив держави через органи виконавчої влади, до компетенції яких належать питання протидії НМ, що спрямований на запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків, боротьби зі злочинністю, пов'язаною з НМ, сприяння добровільному поверненню нелегальних мігрантів до держав їх походження, національності у співробітництві з міжнародними та громадськими організаціями, що працюють у сфері міграції з метою захисту національного ринку трудових ресурсів, забезпечення державної безпеки та громадського порядку.

Система протидії НМ в Україні функціонує на основі відповідної законодавчої бази, яка перебуває в стані перманентного оновлення і вдосконалення. Цю базу становлять загальні та спеціалізовані акти законодавства, які в свою чергу є нормативно-правовими засобами протидії НМ. У комплексі з організаційно-функціональними й інституційними засобами вони створюють блок юридичних засобів. Система нормативно-правових засобів протидії НМ еволюціонує не тільки з огляду на внутрішньодержавні потреби, але і під впливом міжнародних зобов'язань. Проведений аналіз законодавства України у сфері протидії НМ вказує на значний прогрес у вдосконаленні відповідної нормативно-правової бази впродовж останніх років.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що в найближчій перспективі актуальними для України залишатимуться такі загрози:

у внутрішній сфері: неконтрольованість частини кордону на сході держави та незавершеність облаштування кордонів України за європейськими параметрами; негативний вплив НМ на криміногенну обстановку, залучення незаконних мігрантів до скоєння протиправних дій, зокрема розбійних нападів, вимагань, інших тяжких кримінальних правопорушень, а також можливого фінансування терористичної діяльності; функціонування незаконних схем легалізації мігрантів на території України, у т. ч укладання фіктивного шлюбу з іноземцями та за допомогою “студентського каналу”; втягування співробітників Державної міграційної служби України, інших правоохоронних та державних органів, судової гілки влади, закладів вищої освіти у діяльність із протиправної легалізації незаконних мігрантів; відсутність реального контролю за діяльністю приватних фірм, державних та недержавних установ, які надають запрошення іноземним громадянам для в’їзду в Україну; неврегульованість питань мобільності населення з особливим акцентом на трудову міграцію;

у зовнішній сфері: подальше використання України як транзитної держави у протиправному механізмі переправлення нелегальних мігрантів до країн ЄС; намагання членів міжнародних злочинних груп налагодити міжнародні канали переправлення нелегальних мігрантів через Україну та створення на її території підпільних перевалочних пунктів; використання нелегальних мігрантів, зокрема спецслужбами РФ, у розвідувально-підривній діяльності проти України; використання осіб, які мають подвійне громадянство, спецслужбами інодержав у розвідувально-підривній діяльності проти України.

Варто зазначити, що лише економічно стабільні та фінансово незалежні держави здатні використовувати позитивні сторони НМ (формування ринку праці, забезпечення прав діаспор, вирішення демографічних проблем тощо) на користь національному розвитку. Сучасна політика та законодавство

розвинутих країн світу характеризується високим рівнем динаміки, який перебуває під впливом економічних, політичних та соціальних умов. Неконтрольована міграція для більшості країн суттєво впливає на соціальне та економічне життя ЄС, навіть за умов створення загальноєвропейського простору, що вимагає посилення та диференціації власного національного міграційного законодавства. НМ для більшості країн, створює ряд організаційних проблем, пов'язаних, насамперед, зі створенням національних та міжнародних систем протидії цьому явищу. Упровадження іноземного досвіду протидії НМ, насамперед, може бути пов'язане з удосконаленням положень чинного законодавства щодо форм і методів контролю за міграційними процесами, підвищення якості прикордонного режиму на традиційних шляхах НМ, встановлення відповідальності за незаконне використання праці нелегальних мігрантів тощо. Інша сфера можливого використання іноземного досвіду – це удосконалення діяльності існуючих або створення спеціалізованих державних структур для протидії НМ.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Carrera S. The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs Rights? P.
2. Common principles for an EU immigration policy // Statewatch. 2016. URL: <http://www.statewatch.org/news/2008/jun/eu-com-immigration-citizen-note.pdf>
3. European Pact on Immigration and Asylum. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=URISERV%3Aj10038>
4. France – New Law on the Rights of Foreigners // Visalaw International. 2016. 21 of March. URL: <http://www.visalawint.com/latest-news/france-new-law-on-the-rights-of-foreigners-8-march-2016>
5. <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9db51225-79a2-40a9-873b-d27d4bf2a065&title=PodorozhumoPoBezvizu>
6. Ibidem. 27 UNHCR – France // The UN Refugee Agency [official web-site]. 2017. URL: <http://www.unhcr.org/france.html>
7. Key Global Migration Figures, 2017 - 2019. URL: <https://migrationdataportal.org/sites/default/files/2019-08/key-global-migration-figures.pdf>
8. Melnyk D. Illegal migration's counteraction in Ukraine as integral part of modern terrorism combat system // Society resists terrorism: forums materials (2004–2006) / Ed. by V. Krutov, O. Dichek. Kyiv : IAU, 2007. Pp. 180–182.
9. Policy plan on legal migration. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=uriserv:l14507>
10. The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting the citizen. URL: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_stockholm_programme_-_an_open_and_secure_europe_en_1.pdf

11. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>
12. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів: Навч. посібник / Кол. авт.; Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. С. 66–67.
13. Амстердамський договір про зміни Договору про Європейський союз, договорів, що затверджували європейські співтовариства та пов'язаних з ним актів від 2 жовтня 1997 року
14. Бедрій М.М., Сирко М.В. Теоретичні основи адміністративного права / відп. ред. В.П. Кіселичник. Львів : СПОЛОМ, 2018. 120 с.
15. Березовський І. Б. Організована нелегальна міграція як різновид організованої злочинності в Україні. Боротьба з організованою злочинністю та корупцією (теорія і практика). 2001. № 3. С. 145–153.
16. Біля берегів Британії перехопили рекордну кількість нелегалів // Укрінформ. 2021. 25 серпня. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3303530-bila-beregiv-britanii-perehopili-rekordnu-kilkist-nelegaliv.html>
17. Брайчевська О. Репатріанти в Україні: шляхи інтеграції. Проблеми міграції. 1999. № 3. С. 36.
18. Вишнеvsька О.А. Сучасна міжнародна трудова міграція та державна міграційна політика // Статистика України. 2008. № 2. С. 87.
19. Відлер О.М. Поняття та сутність державного управління міграційними процесами у сфері протидії нелегальній міграції. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=935>
20. Вовчук Л. Політика Франції у сфері врегулювання проблеми нелегальної міграції [Електронний ресурс] / Л. Вовчук, І. Авдюшкіна // Старожитності Лукомор'я. - 2021. - № 5. - С. 165-172. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ctarluk_2021_5_19

21. Глазов Б. Вплив нелегальної міграції на стан національної безпеки України. 1999. № 1. С. 57.
22. Денисова Т.А. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і проблеми незаконної міграції. Держава та регіони. Серія «Право». 2016. Вип. 2. С.72-76.
23. Джуджа О. Кримінологічні проблеми міграційних процесів в Україні . 1999. № 2. С. 39.
24. Драч Ю.С. Зовнішньополітичні аспекти імміграційної політики Франції // Гілея: науковий вісник. 2011. Вип. 48. № 6. С. 876-881.
25. Європейський Союз: політика, економіка, право. Навч. посіб. / За ред. Н.В. Антонюк, М.М. Микієвича. Львів: Львівський нац. ун-т ім. І. Франка, 2005. С. 200-202.
26. Євростат зафіксував у 2015 році рекордну кількість заявок на притулок у ЄС // DW : сайт. 04.03.2016. URL: <https://www.dw.com/uk/євростат-зафіксував-у-2015-році-рекордну-кількість-заявок-на-притулок-у-єс/a19094001>.
27. З початку року прикордонники затримали понад 900 нелегальних мігрантів, майже 4800 потенційних нелегалів не пустили в Україну // Державна прикордонна служба України : офіц. сайт. <https://dpsu.gov.ua/ua/news/z-pochatku-roku-prikordonniki-zatrimaliponad-900-nelegalnih-migrantiv-mayzhe-4800-potenciynih-nelegaliv-ne-pustiliv-ukrainu/>
28. Зіненко М.О., Сипко Б.В. Формування політики мультикультуралізму в Швеції в другій половині ХХ – на початку ХХІ століття URL: [file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/molv_2018_5\(2\)__51.pdf](file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/molv_2018_5(2)__51.pdf)
29. Зорин Г. А., Танкевич О. В. Понятие и основные признаки транснациональной преступности. Гродно, 1997. 56 с.
30. Калиновський Ю. Проблеми національної безпеки України з точки зору етнополітичних досліджень . Нова політика. 2009. № 5. С. 58.

31. Концепція боротьби з тероризмом в Україні : затв. Указом Президента України від 05.03.2019 № 53/2019 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53/2019>
32. Концепція Державної міграційної політики України: схвалено Указом Президента України від 30 травня 2011 р. №622/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>
33. Корольов В. О., Здоровило І. В. Державна прикордонна служба України як суб'єкт протидії нелегальній міграції // Проблеми реалізації Стратегії державної міграційної політики України : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 груд. 2019 р.) / упоряд. О. А. Малиновська. Київ : НІСД, 2019. С. 103–105.
34. Котлова Е.С. В поисках баланса: шведская модель этнической политики на современном этапе. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/v-poiskah-balansa-shvedskaya-modeletnicheskoj-politiki-na-sovremennom-etape>
35. Кресіна І., Стойко О. Нелегальна міграція: проблеми протидії та правового регулювання. Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. URL: http://www.ipiend.gov.ua/uploads/pm/pm_36/krasina_nelehalna.pdf3.
36. Кримінальний кодекс України: закон України від 05.04. 2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
37. Курилюк Ю. Б. Злочинність мігрантів в Україні: детермінація та запобігання. Юридичний бюлетень. 2018. Вип. 8. С. 317–323
38. Курилюк Ю.А. Сучасна державна політика щодо протидії нелегальній міграції. Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми: матер. III Міжнар. наук.-практ. симпозіуму (м. Івано-Франківськ, 12–13 квітня 2019 року). Івано-Франківськ : Редакційно-видавничий відділ Університету Короля Данила, 2019. С. 73–77.
39. Курунова Ю.О. Міжнародна міграція робочої сили як чинник економічного розвитку країн (на прикладі міграційних потоків між ЄС і Україною): дис... канд. екон. наук. Одеса, 2015. 216 с.

40. Лашук Н.Р. Про стан виконання Україною міжнародно-правових зобов'язань щодо криміналізації нелегальної міграції. Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми: матер. III Міжнар. наук.-практ. симпозиуму (м. Івано-Франківськ, 12–13 квітня 2019 року). Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Університету Короля Данила, 2019. С. 84–87.
41. Малиновська О. А. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 236 с.
42. Малиновська О. А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.
43. Мартянова Р.А. Необхідність взаємодії органів державної міграційної служби з органами Міністерства освіти і науки України щодо протидії нелегальній міграції. Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми: матер. III Міжнар. наук.-практ. симпозиуму (м. Івано-Франківськ, 12–13 квітня 2019 року). Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Університету Короля Данила, 2019. С. 106–109.
44. Мельник Д. С., Щербина Л. І. Нелегальна міграція і торгівля людьми як прояви транснаціональної організованої злочинності в Україні: актуальні проблеми протидії. Боротьба з організованою злочинністю та корупцією (теорія ф практика). 2010. № 22. С. 48–60.
45. Меркель заявила про провал мультикультуралізму // BBC. 17.10.2010.
URL:
http://www.bbc.com/russian/international/2010/10/101016_merkel_multiculturalism_failed.shtml
46. Методика оцінки ризиків у сферах міграції та інших пов'язаних сферах.
URL:
https://dmsu.gov.ua/assets/files/migprocess/metodyka_ocinky_ryzykiv_2015.pdf.

47. Мігранти прориваються до Європи. Франція допоможе Греції та Болгарії стримувати їх // Суспільне. Новини. 2020. 2 березня. URL: <https://suspilne.media/17142-migranti-prorivautsa-do-evropi-francia-dopomozegrecii-ta-bolgarii-strimuvati-ih/>
48. Міграційне право України / за ред. С.М. Гусарова. Харків, 2016. 296 с.
49. Міграційний профіль України за 2017 рік. ДМС України, 2018. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/mig_profil/migprofil_2017.pdf
50. Міграційні явища та процеси: поняття, методи, факти : довідник / У. Я. Садова, Л. К. Семів, С. А. Матковський та ін. ; наук. ред. В. С. Кравців, У. Я. Садова. Львів : Ін-т регіонал. досліджень НАН України, 2009. 300 с.
51. Назаренко Д.О. Фонови для злочинності явища: феномен, детермінація та протидія: автореф. дис... д-ра юрид. наук. Харків, 2014. 32 с.
52. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконіт, 2001. Т. 1. 910 с.
53. Оврамець М.А. Європейський мультикультуралізм у дискурсі політології міжнародних відносин // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Політологія. Історія. Зб. наук. праць. Маріуполь, 2013. Вип. 7-8. С. 111-113.
54. Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 . Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2005.
55. Орловська Н. А. Нелегальна міграція: понятійні контексти та стратегічні напрями запобігання. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2019. № 4. С. 109–115.
56. Павлова Е.Б. Понятие мультикультурализма в современном политическом дискурсе. Изд-во УрОРАН, 2005. С. 24-25.
57. Панченко О. А. Організована нелегальна міграція як прояв транснаціональної злочинності та джерело загроз національній безпеці України [Електронний ресурс] / О. А. Панченко // Вісник Харківського

- національного університету внутрішніх справ. - 2021. - № 2. - С. 242-255.
- Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2021_2_24
58. Політичний план щодо легальної імміграції від 21 грудня 2005 р.
59. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360.
Положення про Державну міграційну службу України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%B>.
60. Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції. Спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Служби зовнішньої розвідки, Служба безпеки України від 29.04.2015 р. № 494/132/467/497/141/281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0587-15>.
61. Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією : Указ Президента України від 18.01.2001 № 22/2001 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/22/2001>.
62. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
63. Про посилення контролю за в'їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства, додержанням ними правил перебування на території України : Рішення Ради нац. безпеки і оборони України від 10.07.2017; Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики : Рішення Ради нац. безпеки і оборони України від 01.03.2018.
64. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: закон України від

- 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>
65. Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітрю, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: Резолюція 55/25 Генеральної Асамблеї ООН від 15 листопада 2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_790
66. Публічний звіт Голови ДМС України за результатами діяльності Служби у 2018 році // Державна міграційна служба України : офіц. сайт. 01.02.2019. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/konsultaczij-z-gromadskisty/gromadskeobgovorennya/pubzvit-2018.html>
67. Рішення Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 04.12.2019 р. у справі № 686/31996/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86462122>.
68. Рябчинська О.П. Запобігання нелегальній міграції як напрям міграційної політики в Україні. Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми: матер. III Міжнар. наук.-практ. симпозіуму (м. Івано-Франківськ, 12–13 квітня 2019 року). Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Університету Короля Данила, 2019. С. 152–156.
69. Сайт Державної міграційної служби України. Історична довідка. URL: <https://dmsu.gov.ua/pro-dms/zagalna-informacziya.html>.
70. Сітнікова І. Ще одна країна звинуватила Білорусь в організації каналу незаконних мігрантів. Париж натякає на родичів Лукашенка // Громадське. URL: <https://hromadske.ua/posts/u-dnipri-vikrili-likarya-yakijshodnya-robiv-do-30-fejkovih-covid-sertifikativ-dokumenti-anulyuyut>
71. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ : Гол. ред. «УРЕ», 1974. 776 с.
72. Смірнова Д. Д. Державна політика України у сфері протидії нелегальній міграції управління [Електронний ресурс] / Д. Д. Смірнова // Аналітично-

- порівняльне правознавство. - 2022. - № 2. - С. 177-181. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anopr_2022_2_36
73. Стащак А.Д. Державна міграційна політика, міграційне регулювання та міграційний менеджмент в Україні та Харківському регіоні. Харків: Центр навчальної літератури, 2008.
74. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року : схвал. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-p>
75. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 р.: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80>
76. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» : затв. Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020>
77. Стрельцова Я. Сучасна міграційна політика Франції // Світова економіка і міжнародні відносини. 2020. Т. 64. № 8. С. 120-127.
78. Телкова Т.О. Нелегальна міграція у Франції і методи боротьби із нею // Журнал «Панорама». 2020. С. 52-57.
79. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : від 27.06.2014 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011
80. Українське суспільство: міграційний вимір : нац. доповідь. Київ: Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2018. 396 с.

81. Філіпов С.О. «Прикордонна стіна» та «інформаційна система» кримінологічне значення різних концепцій прикордонної безпеки у контексті протидії нерегульованій міграції. Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми: матер. III Міжнар. наук.-практ. симпозиуму (м. Івано-Франківськ, 12–13 квітня 2019 року). Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Університету Короля Данила, 2019. С. 189–193.
82. Франція прийме новий закон про статус іноземців // «Голос з усього світу». 20.07.2015. URL: <http://ru.rfi.fr/frantsiya/20150720-frantsiya-primet-novyi-zakon-dlya-inostrantsev>
83. Франція та Британія посилюють контроль за незаконною міграцією // Радіо Свобода. Новини міжнародні. 2021. 21 липня. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-uk-france-migrants/31369581.html>
84. Франція хоче чимскоріше провести переговори з Британією стосовно біженців // Укрінформ. 2021. 10 жовтня. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3330368-francia-hoce-cimskorise-provesti-peregovoriz-britanieu-stosovno-problem-bizenciv.html>
85. Юртаєва К.В. Сучасні тенденції нелегальної міграції в Україні. Фонови для злочинності явища: запобігання та протидія: зб. тез доп. Всеукр. наук. практ. конф. (м. Харків, 27 квіт. 2018 р.). Харків: ХНУВС, 2018. С.118-119.

Виконала студентка магістратури
за спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
(денної форми навчання)

« ____ » _____ 2023 р.

Підпис

Д.В. Калюжнюк

Ініціали, прізвище

Науковий керівник
Професор кафедри публічного
управління та адміністрування,
д.е.н., професор

« ____ » _____ 2023 р.

Підпис

А.Д. Войцешук

Ініціали, прізвище

Робота допущена до захисту:
Завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування,
д.держ.упр., доцент

« ____ » _____ 2023 р.

Підпис

Е.В. Щепанський

Ініціали, прізвище