

*Інститут справ публічних, Варшава
Міжнародний центр перспективних досліджень, Київ*

КООРДИНАЦІЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: УРОКИ ПОЛЬЩІ

Київ 2009

Цей документ підготовлено експертами в рамках проекту "Вдосконалення координації міграційної політики України. Досвід Польщі", здійснюваного Міжнародним центром перспективних досліджень (Київ) та Інститутом справ публічних (Варшава) за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Польщі.

Документ є результатом власного аналізу експертів МЦПД та ІСП і консультацій та інтерв'ю з представниками міністерств і відомств, парламентських комітетів, українських та іноземних неурядових організацій, незалежних експертів.

Документ упорядковано з урахуванням результатів експертного обговорення, навчального візиту українських фахівців до Польщі та конференції "Міграційна політика Польщі та України: проблеми та перспективи", що відбулася в Польщі у жовтні 2009 року.

Цей документ підготували Пьотр Казьміркевич, Ольга Львова, Віктор Чумак.

Керівник проекту: Пьотр Казьміркевич.

Координатори проекту: Марія Гуцман, Ельжбета Каца, Юстина Фрелак.

Літературний редактор: Надія Цісик.

Дизайн і верстка: Тетяна Іванько.



Education and Culture DG

'Europe for Citizens' Programme

*Activities of the IPA are supported by the European Union:
Support for organisations active at European level in the field of active
European citizenship. The sole responsibility lies with the Institute of Public Affairs.
The Audiovisual and Culture Executive Agency and the Commission
are not responsible for any use that may be made of the information
contained therein.*

Зміст

Головне	5
1. Чому Україна потребує ефективної міграційної політики?	9
1.1 Світові тенденції: міграція на глобальному порядку денному	9
1.2 Міграційна ситуація в Україні	11
2. Чого не вистачає українській системі управління міграцією: законодавчі та інституційні прогалини	15
2.1 Міграційне законодавство України: поки без концепції міграційної політики	15
2.2 Прийняття Концепції уможливить поліпшення міграційного законодавства	17
2.3 Державну міграційну службу створено, проте інституційна головоломка залишилася	22
2.4 Процес створення ДМСУ: боротьба за вплив і повноваження.....	24
2.5 ДМСУ: де-факто створена, де-юре працювати не може	25
3. Які уроки пропонують Україні польські реформи у сфері міграційної політики?.....	27
3.1 Зміни до законодавства про іноземців.....	27
3.2 Розроблення стратегії управління міграцією та поліпшення інституційної координації на центральному рівні	29
4. Яка інституційна рамка політики Польщі щодо нелегальних мігрантів?.....	33
4.1 Розподіл сфер компетенції між центральними державними органами	33
4.2 Міжвідомча співпраця на оперативному рівні	35
5. Які інструменти та процедури використовує Польща в управлінні міграцією?	38
5.1 Контроль легальності проживання та виявлення нелегальних мігрантів	38
5.2 Затримання, тимчасове тримання та встановлення особи	41
5.3 Тримання у спеціальних центрах і вислання	44
Висновки: уроки польського досвіду	47
Рекомендації: як поліпшити управління міграцією в Україні	49
Література	52

Головне

Питання ефективної міграційної політики гостро стоїть на порядку денному більшості країн світу. Як управляти процесами міграції? Як мінімізувати виїзд населення та заохочувати прибуття потрібної країні робочої сили? Як стримувати нелегальну міграцію та що робити з нелегальними мігрантами? Країни, які знаходять рішення на ці та інші міграційні виклики, вибудовують ефективну міграційну політику, яка вносить свій вклад в економічний і політичний розвиток суспільства.

Україна займає ключову позицію на карті європейської міграції. Щороку через Україну проходять великі міграційні потоки як через країну походження, транзиту та призначення. Якщо 2007 року кількість трудових мігрантів зменшилася, то 2008 року криза змусила українців знову виїжджати за кордон. Транзитні потоки хоча й зменшилися у зв'язку з упорядкуванням кордонів і українських, і країн-сусідів, нелегальна міграція зі Сходу в Україну та через її територію на Захід зростає. Кількість нелегальних мігрантів, виявлених компетентними українськими державними органами, 2008 року перевищила 50 тис. осіб.

Важливість України в європейській системі міграційного контролю підкреслено 2007 року укладанням Угоди про реадмісію з Європейським Союзом, що зобов'язує Україну приймати нелегальних мігрантів, які перетнули її кордон на шляху до країн ЄС, і набере чинності в січні 2010 року. Угода передбачає високий рівень координування діяльності українських державних органів у сфері управління міграцією.

2009 року з'явилися інституційні та концептуальні основи для формування та здійснення ефективної міграційної політики. Уряд почав роботи кроки, про необхідність здійснення яких роками говорили експерти. Водночас таке очікуване створення Державної міграційної служби України (ДМСУ) не стало вирішенням головоломки інституцій, що займаються питаннями міграції. Де-факто створена, Служба де-юре не має інституційної та законодавчої основи для повноцінного функціонування. А створення служби поза Міністерством внутрішніх справ України та без відповідних законодавчих змін створило нові проблеми в міграційній сфері.

Процес здійснення реформ залишається непослідовним, оскільки залежить від політичної та інституційної нестабільності, великого бюджетного дефіциту та туманних перспектив вступу України до ЄС. З огляду на ці чинники надзвичайно важливим є досвід держав — нових членів ЄС, які зовсім недавно стояли перед подібними викликами та робили

перші кроки у створенні власних систем міграційного контролю. Зокрема Польща може слугувати вдалим прикладом: вона пройшла шлях від країни, яка увідповіднювала свою міграційну політику до європейських норм і закладала підвалини сучасного міграційного та прикордонного контролю до статусу одного з ключових гравців ЄС у сфері міграції.

Щоб побудувати ефективну міграційну політику в Україні потрібно багато законодавчих, інституційних змін. Зокрема на законодавчому рівні треба розробити та ухвалити нову редакцію Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства"; прийняти Закон України "Про державну міграційну службу"; доопрацювати та прийняти Концепцію Державної міграційної політики. На інституційному рівні найважливішим завданням залишається реформа Міністерства внутрішніх справ України в орган вироблення та здійснення державної політики у сфері управління міграцією та державними кордонами України.

Цей звіт є результатом проекту, фінансованого Міністерством закордонних справ Польщі, що покликаний поглиблювати співробітництво між двома провідними аналітичними центрами Польщі та України, Інститутом справ публічних та Міжнародним центром перспективних досліджень, з моніторингу прогресу українських реформ у сфері міграційної політики. Головна мета проекту полягає в передачі польського досвіду вдосконалення різноманітних аспектів професійного прикордонного та міграційного контролю, аналізу та прогнозування міграційних потоків і захисті прав мігрантів. Проект включає співпрацю з провідними українськими та польськими державними органами, відповідальними за розроблення та виконання міграційної політики.

Польський приклад реформування міграційних служб і поліпшення координування міграційної політики є надзвичайно корисним для України. Обидві країни є країнами з активною імміграцією та еміграцією і займають транзитне положення на шляху міграційних потоків зі Сходу на Захід. Зараз Україна, як Польща напередодні вступу до ЄС, намагається поліпшити свою спроможність контролювати нелегальну міграцію. Польща успішно здійснила реформування своєї законодавчої бази та інституційної системи під час вступу до ЄС та інтеграції в Шенгенську зону. Важливими віхами на цьому шляху були: укладання Угоди про речадмісію з державами Шенгену 1991 року, підписання паралельних угод із сусідніми країнами, а також країнами походження мігрантів; гармонізація внутрішнього законодавства з *acquis* ЄС; постійне підвищення професіоналізму Прикордонної служби та інших оперативних служб Польщі.

Автори звіту визнають, що польські законодавчі та інституційні реформи не можна точно скопіювати, оскільки Україна наразі не має ключового політичного стимулу — перспективи членства в ЄС. Прогрес також

обмежують й інші чинники: Україна отримала набагато меншу фінансову допомогу на поліпшення своєї інфраструктури й послуг, внаслідок економічної кризи зменшився обсяг державних інвестицій, а в державній політиці міграційний контроль не є пріоритетною сферою. Водночас перед Україною починають відкриватися нові можливості. Насамперед це Ініціатива Східного партнерства, яка слугує розширеною рамковою структурою для співробітництва з ЄС з питань, що становлять обопільний інтерес, і боротьба з нелегальною міграцією належить до його ключових завдань. По-друге, після укладання Угоди про реадмісію Україна почала отримувати дедалі більшу технічну допомогу ЄС на розбудову інституційної спроможності, що також передбачає прямий обмін практиками з прикордонними та міграційними службами держав – членів ЄС, зокрема Польщею.

У дослідженні наведено огляд масштабів міграції до, через та з України, і здійснено критичний аналіз сучасного стану законодавчих та інституційних проблем у країні. Запропоновано перелік ключових правових рішень, інституційних і процедурних механізмів, завдяки яким польські державні органи отримали змогу забезпечувати належний контроль міграційних потоків напередодні та після вступу до ЄС. Дослідження складається з п'ятих розділів, висновків і рекомендацій.

У *першому розділі* йдеться про дедалі більше значення міжнародної міграції в політиці розвинених держав. Україна, розташована на шляху ключових маршрутів транзитної міграції зі Сходу на Захід, дедалі частіше стає пунктом призначення для легальних і нелегальних мігрантів, а тому потребує продуманої державної міграційної політики.

Проблеми сучасної правової та інституційної основ міграційної політики України визначено у *другому розділі*. Попри існування загалом добре розвинутої правової бази, відсутність концепції державної міграційної політики та єдиного нормативного акту, який регулював би умови в'їзду, проживання та виїзду іноземців з країни, зменшує спроможність України до ефективного управління міграцією. Крім того, створення центрального координаційного органу, Державної міграційної служби України, не поліпшило ситуацію.

У *третьому та четвертому розділах* окреслено елементи законодавчого регулювання та інституційної структури польської системи міграційного контролю. Докладно розглянуто найважливіше питання для теперішньої ситуації в Україні – розроблення низки нормативних актів, які регулювали б цілий спектр питань, пов'язаних із в'їздом, проживанням і виїздом іноземців, чітко визначали б сфери компетенції між центральними державними інституціями та передбачали б різноманітні форми міжвідомчої співпраці. У цих розділах також наведено критичний аналіз прогресу Польщі в розробленні стратегічної концепції міграційної по-

літики та спробах створення механізмів для міжвідомчої координації на центральному рівні.

П'ятий розділ містить низку законодавчих положень та інституційних механізмів, завдяки яким польські державні органи (зокрема Прикордонна служба) можуть здійснювати ефективні операції з цілої низки заходів — виявлення, затримання, тримання та вислання нелегальних мігрантів. Особливу увагу присвячено правовій базі та забезпеченню її дотримання з погляду гарантування прав мігрантів — зокрема тих, які перебувають у центрах тимчасового та довгострокового тримання.

Нарешті, запропоновано висновки, які виокремлюють чинники, які стали вирішальними для успіху законодавчо-інституційних реформ у Польщі та аналізують, якою мірою присутні ці чинники в українському контексті. Крім того, зроблено спробу виявити хиби сучасної польської міграційної політики, які призводять до певних обмежень у процесі реформ і відповідних проблем державної політики. Представлені рекомендації показують, що треба робити зацікавленим сторонам для поліпшення міграційної політики України.

1. Чому Україна потребує ефективної міграційної політики?

1.1 Світові тенденції: міграція на глобальному порядку денному

Право на свободу пересування отримало міжнародне визнання з прийняттям 1948 року Всезагальної декларації прав людини. З того часу міжнародна міграція набрала величезних обертів, а кінець XX і початок XXI століть, на думку багатьох дослідників, можна назвати "епоєю міграції"¹. Нині міжнародна міграція стала глобальним процесом і, охопивши практично всі континенти й країни, а також усі соціальні верстви, перетворилася на суттєвий економічний, соціальний і гуманітарний чинник розвитку.

Збільшення масштабів та інтенсифікація міжнародної міграції зумовлені нерівномірним розвитком країн, демографічними чинниками, глобалізацією економіки, військовими конфліктами. За оцінками Організації Об'єднаних Націй, нині налічується 200 мільйонів міжнародних мігрантів, що становить 3% населення світу².

Посилення міграційного контролю в розвинених країнах, що практично торкнулося всіх категорій мігрантів, обмежило можливості легального в'їзду і стало причиною активнішого використання нелегальних каналів. 10 – 15% загальної кількості мігрантів, або від 20 до 30 мільйонів, є незаконними (нелегальними) мігрантами³.

Пошук ефективної міграційної політики та побудова ефективного міграційного менеджменту стають важливим завданням для національних урядів – і для розвинених країн, які здебільшого є країнами прийняття, і для країн, що розвиваються, які є країнами походження мігрантів.

Водночас скласти "міграційні пазли в єдину картину"⁴ намагаються на міжнародному рівні, зокрема, Глобальна комісія з питань міжнародної міграції, заснована 2003 року, Глобальний форум з питань міграції та розвитку (Брюссель, 2007), Діалог на високому рівні з питань міграції та розвитку в ООН (Нью-Йорк, 2006).

¹ Злотник Х. Тенденції міжнародної міграції з 1965 року: про що свідчать наявні дані // Проблеми міграції. – 1999. – № 2 (9). – С. 5.

² Міжнародна організація з міграції, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/global-estimates-and-trends>.

³ United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2005 revision. <http://esa.un.org/migration>.

⁴ United Nations: International migration and development, Report of the Secretary-General, http://www.un.org/esa/population/hldmigration/Text/Report%20of%20the%20SC%28June%2006%29_English.pdf.

Глобальна комісія з питань міжнародної міграції була створена 3 грудня 2003 року в Женеві для визначення зрозумілих і всеосяжних відповідей на міграційні питання. Ініціатори створення комісії – Бразилія, Марокко, Філіппіни, Швейцарія, Швеція. До її складу входять 19 комісіонерів. Її місія – поставити питання міжнародної міграції на глобальний порядок денний, проаналізувати прірву між напрямками міграції, простежити зв'язок між міграцією та іншими світовими проблемами, запропонувати рекомендації для Генерального секретаря та інших зацікавлених сторін.

Ці та інші міжнародні ініціативи дійшли консенсусу, що міграційні питання мають бути інтегровані з питаннями розвитку країни, національної зайнятості, ринку праці та зменшення бідності⁵. Тільки тоді міграційні процеси зможуть слугувати двигуном росту та розвитку для всіх зацікавлених сторін: країн походження, країн прийняття та для самих мігрантів.

2000 року Європейський комітет з питань міграції Ради Європи (CDMG) підготував документ “На шляху до стратегії міграційного менеджменту”. У ньому зафіксовано відхід від вузького розуміння міграційного менеджменту як контролю імміграції до важливого засобу, за допомогою якого можна поліпшувати соціально-економічний розвиток країн і зацікавлених сторін⁶.

Нині міграційна політика – це комплекс заходів, які належать до сфери державного управління і включають процес прийняття рішень, врегульований правовими нормами, контрольований представницькою владою і спрямований на впорядкування міграційних процесів⁷. Головними складниками міграційної політики є: коригування імміграційної політики; прикордонний контроль; інспекція робочих місць і перевірка особи всередині країни; соціально-економічна інтеграція іммігрантів.

Важливо поряд з міграційною політикою вирізнити поняття міграційного менеджменту. Поняття, яке давно використовують на Заході, мало вживане в Україні. Міграційний менеджмент є ширшим поняттям, ніж міграційна політика, яку здійснює держава⁸, і відображає взаємовідносини між всіма зацікавленими сторонами міграційного процесу: держави, політичних партій, медіа, зацікавлених груп інтересів і суспільства загалом, а також розподіл між ними ресурсів⁹.

⁵ Economic Migration, Social Cohesion and Development: Towards an integrated approach, Thematic report, 8th Council of European Conference of Ministers responsible for Migration Affairs, http://8emc.mvc-expo.com.ua/img/zstored/File/MMG8_thematic_report_color_final_en.pdf.

⁶ Там само.

⁷ Денисюк С.Ф. Напрямки розвитку міграційної політики в Україні, <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08dsfpvu.pdf>.

⁸ Методология и методы изучения миграционных процессов, http://www.unesco.ru/files/docs/shs/2007/publications/Manual_on_Migration.pdf.

⁹ Managing labor mobility in the evolving global economy, http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/studies_and_reports/WMR2008/Ch9_WMR08.pdf.

1.2 Міграційна ситуація в Україні

Україна є країною походження, транзиту, а віднедавна і призначення мігрантів. Соціально-економічний стан змушує українців законно та незаконно виїжджати в пошуках праці; географічне положення стало причиною великих транзитних потоків; жорсткий міграційний контроль ЄС зупиняє європейських емігрантів в Україні.

1) Україна як країна транзиту

Для України характерна транзитна міграція: сусідство з ЄС проклало через Україну центральноевропейський — один з п'яти головних маршрутів глобальної нелегальної міграції з країн СНД і Південно-Східної Азії до Західної Європи. Він пролягає через Російську Федерацію, Україну, Польщу, Чехословаччину до країн Європейського Союзу. Варто зазначити, що зараз цей маршрут став другорядним, бо масштаби міграції до ЄС через Схід Європи не такі суттєві, як через її Південь.

Загалом упродовж 1991 року — першого півріччя 2009 року працівники прикордонної служби України виявили та не допустили на територію України 228 тисяч нелегальних мігрантів. Пік нелегальних мігрантів через територію України, що становив 65 тисяч іноземців, припадав на 1994 — 1998 роки¹⁰.

Статистика поточного року свідчить про те, що Україна стає менш привабливою для транзиту нелегальних мігрантів. Упродовж першого півріччя цього року спостерігається спад незаконної міграції через Україну.

¹⁰ Державна прикордонна служба України, http://www.pvu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=67182&cat_id=62916&search_param=%D1%81%D1%82-D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0&searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1.

Таблиця 1. Кількість виявлених незаконних мігрантів, 2008–2009 рр.

		2008	Січень-жовтень 2009
Затримано за незаконний перетин державного кордону, осіб:		9 931	7 465
Виявлено незаконних мігрантів, осіб:		29 724	20 621
З них затримано:	За незаконний перетин кордону	3 331	2 076
	За порушення прикордонного режиму та режиму в пунктах пропуску	91	12
	За порушення правил перебування в Україні	1 540	969
	За інші правопорушення	2	6
Відмовлено в пропуску через державний кордон потенційним незаконним мігрантам		24 760	17 558
Пропущено через державний кордон, осіб (млн.)		89,10	68,18

Джерело: Державна прикордонна служба України.

З-поміж причин таких тенденцій: виконання двосторонніх угод про реадмісію між Україною та сусідніми державами – членами ЄС; світова економічна криза. Дослідження служби ВВС показує, що криза ослабила потік трудових мігрантів до країн прийняття. З іншого боку, попри проблеми з працевлаштуванням іммігранти не поспішають повертатися додому¹¹.

Потрібно також зазначити, що превентивні заходи на сході країни для непропускання потенційних незаконних мігрантів дали змогу стабілізувати ситуацію на західному кордоні України. Так, суттєво зменшилася кількість спроб незаконного перетину державного кордону громадянами традиційних регіонів – постачальників незаконних мігрантів: Африки, Південно-Східної Азії, Близького Сходу. Скажімо упродовж восьми місяців 2009 року таких випадків було зафіксовано лише два¹². Водночас зберігається тенденція незаконної міграції великої кількості громадян з країн СНД, які мають намір незаконно потрапити до країн Європейського Союзу і використовують для цього підроблені, чужі та недійсні документи. Так, за цей же період ДПСУ зафіксувала зростання потоку незаконних мігрантів – громадян Молдови (2008 року – 18, 2009 року – 22)¹³.

¹¹ Fix, Michael, Demetrios G. Papademetriou, Jeanne Batalova, Aaron Terrazas, Serena Yi-Ying Lin, and Michelle Mittelstadt. 2009. Migration and the Global Recession. Washington, DC: Migration Policy Institute.

¹² Головна увага – безпековим показником, <http://www.pvu.gov.ua/>.

¹³ Там само.

2) Україна як країна походження

Трудова міграція залишається вагомим кількісним та якісним складником українського сьогодення. Згідно з результатами дослідження, здійсненого 2008 року Українським центром соціальних реформ і Державним комітетом статистики, кількість громадян, які впродовж останніх трьох з половиною років хоча б раз виїжджали за кордон для працевлаштування, становила майже 1,5 млн., або 5,1%, населення працездатного віку. З них близько половини (48,5%) перебували у Російській Федерації та майже стільки ж – у країнах Європейського Союзу, переважно в Італії (13,4%), Чеській Республіці (12,8%), Польщі (7,4%), Іспанії (3,9%) та Португалії (3,0%)¹⁴.

У п'ятірці основних постачальників робочої сили Україна посідає третє місце після Росії та Мексики¹⁵. За різними оцінками, за кордоном перебуває від 2 млн. (Міжнародна організація з міграції)¹⁶ до 4,5 млн. українських заробітчан (Інститут народознавства Національної Академії Наук України)¹⁷. За даними інституту, за кордоном перебувають: у Росії – більш як 2 млн. українців (офіційна кількість – 169 тис.), Італії – 500 тис. (195,5 тис.), Польщі – більш як 450 тис. (20 тис.), Іспанії – 250 тис. (52,8 тис.), Португалії – 75 тис. (44,6 тис.), Чехії – 150 тис. (51 тис.), Греції – 75 тис. (20 тис.), Нідерландах – 40 тис., Великій Британії – близько 70 тис., США – близько 500 тис.)¹⁸. Більшість українців працюють за кордоном у сферах будівництва, сільського господарства і торгівлі.

Тільки незначна частина українців працює законно. Дані Державної служби зайнятості свідчать, що в першому півріччі 2009 року за кордоном офіційно було працевлаштовано 38,2 тис. українців – це на 5,7% менше, ніж у січні – червні минулого року (40,5 тис.)¹⁹.

3) Україна як країна призначення

Від 2005 року міграційні тенденції вказують на перехід України від статусу країни походження до країни призначення. За I квартал 2009 року позитивне сальдо зовнішньої міграції в Україну становило 5,2 тисячі людей. Цей показник втричі менший через кризу: 2008 року приріст ста-

¹⁴ Зовнішня трудова міграція населення України: основні результати вибіркового обстеження, http://openukraine.org/doc/migration/Brief_results_UA/Libanova.doc.

¹⁵ Migration and remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union, ed. by Ali M. Mansoor and Bryce Quillin, World Bank, 2006.

¹⁶ Labor Migration Assessment for the WNIS Region, International Organization for Migration, 2006.

¹⁷ <http://novynar.com.ua/politics/24701>.

¹⁸ Там само.

¹⁹ Мігранти втрималися за кордоном // Коммерсант-Україна, <http://www.kommersant.ua/doc.html?DocID=1219372&IssueId=7000197>.

новив 14,9 тис.²⁰. У першому півріччі 2009 року зменшилась і кількість іноземців, які офіційно працювали в Україні, з 19,8 тис. 2008 року до 16,3 тис.²¹. Це пояснюється падінням ринку та зменшенням кількості робочих місць. Найбільш заселеними легальними іммігрантами регіонами залишаються столиця, Донецька, Харківська та Одеська області.

Таблиця 2. Загальна кількість іноземців, які отримали дозволи на працевлаштування в Україні

Роки	За перше півріччя	За рік
2005	Не досліджувалося	6 110
2006	4 186	10 116
2007	8 016	19 430
2008	10 806	19 800
2009	16 300	—

Джерело: Державний департамент міграційної служби МВС України, Управління міграційної роботи та протидії нелегальній міграції, серпень 2008 р.

За даними МВС, 2007 року в Україні нелегально перебувало 732 тис. мігрантів²². Утім, скільки насправді в Україні є мігрантів, передусім нелегальних, — достеменно невідомо. Сьогодні практично не існує надійних методик та індикаторів, за допомогою яких можна було б більш-менш точно визначити кількість іноземців, які перебувають у країні незаконно.

Таким чином, інтенсифікація міграційних потоків загострює питання побудови ефективної міграційної політики та міграційного менеджменту і в кожній окремо взятій країні зокрема, і у світі загалом. Великі міграційні потоки, які проходять через Україну, потребують від уряду добре продуманої збалансованої міграційної політики, яка повинна:

- забезпечувати ефективне державне управління міграційними процесами;
- підтримувати сталий демографічний і соціально-економічний розвиток країни;
- зміцнювати національну безпеку;
- інтегрувати національну міграційну політику в загальноєвропейську;
- створювати умови для безперешкодної реалізації прав українських громадян;
- забезпечувати свободу і законні інтереси мігрантів;
- здійснювати ефективний міграційний контроль, спрямований на запобігання і подолання негативних наслідків міграції та недопущення порушення прав, свобод і законних інтересів мігрантів і громадян України.

²⁰ Косовський А., Кризова міграція, <http://proua.com/analytic/2009/06/25/103539.html>.

²¹ Мігранти втрималися за кордоном//Коммерсант-Україна, <http://www.kommersant.ua/doc.html?DocID=1219372&IssueId=7000197>.

²² Пищуліна О., Інституційне забезпечення міграційної політики держави, Відділ економічної та соціальної стратегії, <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/7.htm>.

2. Чого не вистачає українській системі управління міграцією: законодавчі та інституційні прогалини

Україна не має продуманої, системної та ефективної міграційної політики. Законодавство у сфері міграції хоча і є розгалуженим і ліберальним, проте не містить головного складника – концепції міграційної політики. На інституційному рівні різними питаннями у сфері міграції займаються сім міністерств. Небездоганне з правового погляду створення Державної міграційної служби України, що супроводжуються протистояннями між Президентом і Прем'єр-міністром, тільки ускладнюють процес побудови ефективної міграційної політики.

2.1 Міграційне законодавство України: поки без концепції міграційної політики

1991 року в Україні створено та функціонує нормативне правове поле регулювання міграційних процесів. Міжнародні інституції оцінюють українське законодавство як одне з найрозвиненіших на теренах Співдружності Незалежних Держав.

Міграційну правову базу становлять: міжнародні договори України (Конвенція про захист прав людини та основних свобод, Конвенція про статус біженця 1951 року та Протоколу 1967 року (2002); закони України “Про імміграцію” (2001), “Про біженців” (2001), “Про громадянство України” (2001) та “Про правовий статус іноземця і осіб без громадянства”, “Про Державну прикордонну службу України” (2003) та “Про внесення змін в деякі законодавчі акти в зв'язку з прийняттям Закону “Про державну прикордонну службу України” (2003), які набрали чинності з 1 серпня 2003 року, “Про свободу пересування і свободу вибору місця проживання в Україні”, “Про основи національної безпеки України”.

Проте міграційна політика та міграційне законодавство ніколи не були пріоритетними напрямками роботи українських урядів. Саме тому формування міграційного законодавства відбувалося радше на підставі тиску зовнішніх чинників, аніж свідомого українського бачення розвитку міграційної політики. Ця ситуація не сприяє розробленню всеосяжної та послідовної міграційної політики, як видно на прикладі Польщі в наступному розділі.

Такими зовнішніми чинниками в основному була політика країн Євросоюзу, спрямована, по-перше, на обмеження зовнішньої легальної мі-

грації з країн США, а по друге — на жорстку політику протидії незаконній міграції, в тому числі з України. Саме вимоги ЄС щодо посилення охорони кордонів, боротьби з транзитною нелегальною міграцією та небажання врегулювати двосторонні процеси перебування українських заробітчан у країнах Європи зумовили в основному тенденції розвитку законодавства та інститутів, що його реалізують.

В Україні досі немає нормативного документа, який би закладав основи міграційної політики України, визначав її цілі, завдання, механізми та інструменти реалізації. З часу здобуття незалежності міграційна політика йшла за подіями, реагувала на них, а не була результатом детального вивчення ситуації та пошуків оптимальних методів досягнення цілей²³. Однак згідно з Конституцією України (п. 10 ст. 92) засади регулювання демографічних і міграційних процесів визначаються виключно законами України.

Спроби ухвалити міграційну концепцію не увінчалися успіхом через низьку якість законопроектів і невідповідність їх до міграційних викликів. Так, у Верховній Раді з 2002 року перебувало кілька законопроектів про загальні засади міграційної політики України. Перший, під реєстраційним номером № 4227, подав уряд, другий — народні депутати України І. Гайдош та М. Шульга 25 червня 2004 року. У результаті розгляду в першому читанні обох законопроектів за основу було вирішено прийняти проект народних депутатів, який було направлено на доопрацювання у Комітет Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин²⁴. Проте через декларативність гасел законопроект так і не став законом.

Якісно нові виклики, пов'язані з підписанням угоди про реадмісію з Європейським Союзом, і тиск європейських партнерів поставили питання комплексного управління міграційними процесами на порядок денний української влади. Рішення Ради національної безпеки й оборони України від 15 червня 2007 року, посилене Указом Президента України від 20 липня 2007 року № 657, озвучило потребу в "невідкладному визначенні основ державної міграційної політики України та підвищенні ефективності протидії явищам, що становлять реальну загрозу національній безпеці України"²⁵. Указом передбачалося розробити до кінця 2007 року проект Концепції державної міграційної політики України та внести

²³ О. Малиновська. Основні засади міграційної політики України та майбутні сценарії розвитку / Міграція і ринки праці Польщі та України, Warsaw 2003, с. 83.

²⁴ Чи потрібен Україні спеціалізований орган у галузі міграції? Лабораторія законодавчих ініціатив, 13 січня 2005 року, <http://migration.org.ua/index.php?module=pages&act=page&pid=93>.

²⁵ Указ Президента України від 20 липня 2007 року № 657/2007 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року "Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності".

його на розгляд парламенту шостого скликання, а також здійснити впродовж 2007 – 2008 років необхідні заходи щодо оптимізації системи державного управління у сфері міграції, розглянути питання щодо доцільності утворення центрального органу виконавчої влади з питань міграції.

Вже 1 квітня 2009 року у Верховній Раді України було відхилено черговий проект закону № 3506 від 19.12.2008 "Про Концепцію державної міграційної політики", розроблений Міністерством юстиції. У висновках Головного науково-експертного управління вказувалося, що ціла низка положень цього законопроекту не узгоджувалася з нормами чинної Конституції України, а сам проект закону потребував серйозного доопрацювання²⁶.

Нині у Верховній Раді України зареєстровано два альтернативних нових проекти закону "Про Концепцію державної міграційної політики" за № 5085 від 02.09.09 та № 5085-1 від 16.09.09, які поки що не розглядали у сесійній залі й авторами яких є групи народних депутатів. Головне науково-експертне управління ВР України висловило чимало зауважень до цих проектів закону, але рекомендувало об'єднати їх в один і прийняти у першому читанні для подальшої роботи²⁷. Однак через майбутні президентські вибори та постійну політичну нестабільність не слід очікувати на активну роботу парламенту в цьому напрямі.

Відсутність стратегічного бачення наслідків міграційних процесів може призвести до суттєвих демографічних та етнічних перекосів в українському суспільстві. Без Концепції міграційної політики неможливо вирішити частину міграційних проблем вже сьогодні, а відсутність консенсусу серед політиків у розумінні суті міграційної політики та розподілу повноважень між урядовими інституціями не дала змоги збудувати ефективну інституційну систему управління міграцією.

2.2 Прийняття Концепції уможливить поліпшення міграційного законодавства

Необхідно розуміти, що неприйняття закону "Про Концепцію міграційної політики України" є гальмом у подальшому розвитку законодавства, а ще більше у розвитку необхідних країні інституцій. Прийняття ж закону не тільки закладе ґрунт для вироблення ефективної міграційної політики, а й відкриє шляхи для вдосконалення всього міграційного законодавства.

²⁶ Картка проекту закону, http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33981.

²⁷ Картка проекту закону, http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36153.

Прийняття Концепції міграційної політики дасть змогу Міністерству юстиції України внести на розгляд Кабінету Міністрів і ВР проекти законів "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" (нова редакція) і "Про біженців та осіб, які мають право на допоміжний або тимчасовий захист", що передбачено планом²⁸ роботи Міністерства юстиції на 2009 рік²⁹. Ці законопроекти можуть зняти питання легального перебування на території України іноземців, які не можуть отримати статус біженця, але мають підстави для інших видів гуманітарного захисту. Це дасть змогу Україні ретельніше та надійніше контролювати іноземців, які перебувають на її території.

Потрібно також вирішити проблему **зловживання процедурою надання статусу біженця**. Приєднавшись у січні 2002 року до Женевської конвенції із захисту біженців, Україна взяла на себе зобов'язання передусім щодо допуску шукачів притулку до процедури визначення статусу біженця, прийняття, розташування та адаптації визнаних біженців. Однак отримання статусу біженця в Україні для незаконного мігранта означає назавжди закрити собі шлях до Європи. Деякі нелегальні мігранти подають заяви на отримання статусу біженця, щоб легалізувати своє перебування в Україні, а після отримання такого статусу намагаються і далі законним або незаконним способом дістатися до країн Західної Європи й отримати відповідний статус у країнах ЄС. Часто це викликано не лише тактичними міркуваннями мігрантів використати подання заяви на статус біженця для отримання свободи задля продовження подорожі далі на захід, а й пов'язано з тим, що шукачі притулку не мають жодних матеріальних засобів для перебування в Україні. Фактично необмежена свобода пересування робить їхні спроби виїхати з України вдалимими. Через відсутність в Україні спільної з ЄС бази даних осіб, які намагалися або отримали статус біженця, мігранти можуть подавати на статус біженця в Україні та в іншій європейській країні водночас.

Державні органи України не мають певних законодавчих і операційних інструментів, доступних їхнім колегам у державах — членах ЄС. Закон "Про правовий статус іноземців" встановлює правовий статус і закріплює основні права, свободи та обов'язки іноземців і осіб без громадянства, які тимчасово або постійно проживають в Україні. Закон також встановлює належні процедури для вирішення питань, пов'язаних з в'їздом чи виїздом таких осіб з України, та відповідальність за їх порушення. Однак у своїй теперішній редакції закон не дає відповідей на багато інших питань, особливо тих, які постають після підписання Угоди про реадмісію між Україною та ЄС. Саме цей закон має визначати статус людей, які потрапляють в Україну з ЄС відповідно до правил реадмісії, чи статус стандартних ви-

²⁸ План роботи Міністерства юстиції України на III квартал 2009 р., <http://www.minjust.gov.ua/0/21031>.

²⁹ Безсумнівно, тепер потрібно переглянути ці плани, оскільки на кінець 2009 року не всі законопроекти розроблено або подано на розгляд до ВР.

ізних документів ЄС. Вочевидь потрібно розглянути можливість запровадження в ньому нових норм щодо процедури тримання іноземців у спеціальних центрах тимчасового тримання для встановлення їхньої особи (ідентифікації) та тривалості такого тримання. Однак проблема полягає в тому, що розташування та тримання їх у відкритих центрах потребує чималого державного фінансування, тимчасом як процедура надання чи відмови у статусі може тривати понад два роки.

Потрібно переглянути і норми Кодексу про адміністративні правопорушення за порушення правил візду, виїзду та перебування на території України. Зокрема ті норми, що встановлюють відповідальність за незаконну спробу перетину державного кордону та незаконне перебування в Україні. На відміну від сусідньої Польщі за ці правопорушення іноземці несуть адміністративну відповідальність на однакових засадах з громадянами України і не розглядаються як кримінальні злочинці, що відповідно позначається на нормах поведінки з ними та їхнього тримання.

Інша законодавча прогалина — відсутність в Україні інституту додаткового захисту втікачів або притулку в Україні, який можна порівняти з толерантним статусом Польщі. Приєднавшись до певних міжнародних документів, таких, наприклад, як Конвенція ООН проти тортур 1984 року або Європейська конвенція з прав людини 1950 року, Україна взяла на себе зобов'язання не повертати особу до країни, в якій її можуть піддати тортурам. Водночас Україна не може виконувати цих зобов'язань, адже її законодавство не передбачає механізмів надання захисту таким особам. Україна не може прийняти та надати захист іноземцям, які не відповідають вимогам Конвенції про біженців 1951 року, а їх вислання неможливе через неможливість ідентифікації та побоювання, що іноземців у країнах своєї громадянської належності або проживання піддаватимуть нелюдському поводженню або тортурам. Україна може надавати іноземцям та особам без громадянства лише статус біженця на основі Конвенції. Надання статусу конвенційного біженця може бути підставою для врегулювання правового статусу для дуже обмеженого кола осіб. З тих людей, які подають заяви, лише 4% отримують статус біженця. Тим часом розвиток законодавства у сфері прав людини визначає необхідність надання захисту біженцям війни, особам, які перебувають під загрозою смертної кари, тортур, стихійного лиха тощо.

Крім доопрацювання законодавчої бази, потрібно вдосконалювати інформаційні системи, які дали б змогу державним органам України встановлювати особу нелегальних мігрантів. Тут корисною є практика держав — членів ЄС. Країни ЄС, які підписали Дублінську угоду, мають спільну базу даних EURODAC, що містить усі відбитки пальців осіб, які просили надати їм статус біженця. Завдяки їй будь-яка уповноважена особа в ЄС упродовж 15 хвилин після отримання відбитків пальців шу-

кача в режимі онлайн може дізнатися, чи просив мігрант надати йому цей статус раніше в будь-якій іншій країні ЄС і яким був результат розгляду його заяви.

Від 2002 року в Україні розроблялася міжвідомча система баз даних "Аркан". 12 травня 2008 року в Міністерстві юстиції зареєстровано міжвідомчий наказ за № 396/15087 "Про затвердження "Положення про інтегровану міжвідомчу інформаційно-телекомунікаційну систему щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон ("Аркан)".

Відповідно до цього положення суб'єктами системи "Аркан" стали Адміністрація Державної прикордонної служби України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна митна служба України, Державна податкова адміністрація України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство праці та соціальної політики України. Розпорядником системи "Аркан" є Адміністрація Державної прикордонної служби України.

Систему "Аркан" створено для своєчасного, достовірного та функціонально повного інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності суб'єктів системи щодо здійснення ними заходів із:

- запобігання і недопущення в'їзду в Україну або виїзду з України осіб, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну;
- або яких тимчасово обмежено в праві виїзду з України, у тому числі згідно з дорученнями правоохоронних органів;
- розшуку в пунктах пропуску через державний кордон осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства та суду, ухиляються від відбуття кримінальних покарань;
- припинення протиправної діяльності фізичних і юридичних осіб, які незаконно переправляють мігрантів в Україну або транзитом переміщують їх через територію України;
- посилення контролю за дотриманням правил в'їзду, виїзду, перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства;
- виконання інших завдань у правоохоронній сфері згідно із законодавством.

Незважаючи на суттєві зрушення в розбудові системи "Аркан", використання її можливостей стримується через технічні та фінансові складнощі, які не дають змоги забезпечити повноцінне "розгортання" цієї системи.

Неврегульованими на законодавчому рівні також залишаються питання, пов'язані з трудовою міграцією українців за межами країни. Нині угоди у сфері працевлаштування громадян України за кордоном укладені з Азербайджаном, Республікою Білорусь, Вірменією, В'єтнамом, Латвією, Лівією, Литвою, Молдовою, Польщею, Португалією, Росією, Словаччиною та Чеською Республікою. У сфері соціального захисту громадян — із Болгарією, Іспанією, Казахстаном, Латвією, Литвою, Молдовою, Росією, Словаччиною та в порядку правонаступництва — з Монголією, Румунією та Угорщиною. Крім того, Україна є учасницею 11 міжнародних багатосторонніх договорів (у рамках СНД) у сфері працевлаштування й соціального захисту громадян та Європейської конвенції про правовий статус пра-

цівників — мігрантів від 1977 року (учасницями якої є Іспанія, Італія, Молдова, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Туреччина, Франція, Швеція).

Головною проблемою, що заважає ефективному використанню механізму укладення двосторонніх угод для вирішення проблем працевлаштування українських громадян за кордоном, є та, що їхня дія поширюється лише на тих громадян, які в'їхали до країни працевлаштування на підставі робочої візи, мають дозвіл на працевлаштування та перебування. Оскільки легально працевлаштовано за кордоном лише кілька відсотків загальної кількості трудових мігрантів, низка згаданих угод, серед яких угоди з Польщею та Словаччиною, де-факто не діє³⁰.

Таким чином, законодавча база у сфері міграції не закладає основ для міграційної політики України. Немає мети, завдань, механізмів, інструментів реалізації та джерел фінансового забезпечення міграційної політики. Потребує вдосконалення законодавство України щодо біженців відповідно до міжнародних стандартів і найкращої європейської практики. Невирішеним залишається питання запровадження в Україні інституту притулку, право на який для іноземців та осіб без громадянства встановлено ч. 2 ст. 26 Конституції України. Необхідна активна позиція України щодо укладання міжнародних угод про захист працівників – мігрантів за кордоном з країнами – реципієнтами українських мігрантів.

³⁰ Доповідь заступника директора Департаменту культурного та гуманітарного співробітництва Міністерства закордонних справ України В. Шкурова на круглому столі "Моделі міжетнічних відносин в Україні та Європі: Правовий та етнополітичний досвід", Київ, 5 листопада 2008 року.

2.3 Державну міграційну службу створено, проте інституційна головоломка залишилася

Без єдиного міграційного органу: проблеми координації

Питаннями у сфері міграції в Україні займаються сім центральних органів виконавчої влади.

Таблиця 3. *Інституції, які займаються питаннями міграції, та сфери їхньої відповідальності*

Інституція	Сфера відповідальності
Міністерство внутрішніх справ України (МВС)	Координуюча роль у протидії нелегальній міграції
Міністерство закордонних справ України (МЗС)	Візова політика та консульська діяльність
Міністерство праці та соціальної політики України	Квотування ринку праці в Україні
Міністерство охорони здоров'я України	Контроль за санітарно-епідеміологічним станом
Державний комітет у справах національностей і релігій Міністерства юстиції України	Управління питаннями біженців; реорганізується у складі Державної міграційної служби України
Державна прикордонна служба України (ДПСУ)	Управління кордонами, протидія нелегальній міграції на державному кордоні
Служба безпеки України (СБУ)	Контроль за іноземцями у сфері державної безпеки

Міграційні функції розпорешено між багатьма центральними виконавчими органами, що ускладнює процес прийняття рішень. Щодо питання про те, хто є найвищою інстанцією у вирішенні різноманітних аспектів міграційної політики в Україні, то у взаємодії з міграційними органами інших країн виникатиме плутанина. Це очевидно, зокрема, на прикладі невирішеного питання про відповідальність Міністерства внутрішніх справ і Державної прикордонної служби за нагляд над співробітництвом з прикордонними та міграційними службами держав – членів ЄС на основі виконавчих протоколів до Угоди про реадмісію.

Не сприяє ефективності міграційного контролю розмежування між Держприкордонслужбою України та МВС України відповідальності за вислання за межі держави нелегальних мігрантів:

- які незаконно потрапили в державу (компетенція Держприкордонслужби);
- які законно потрапили в державу, проте після закінчення встановленого терміну перебування ухилилися від виїзду та перейшли на нелегальне становище (компетенція МВС);

- оперативного встановлення підстав для надання статусу біженця або додаткового захисту (компетенція Держкомнацрелігій).

Відсутність ефективної координації між задіяними у сфері міграції відомствами досі не дає змоги вирішити проблеми:

- ефективного контролю над нелегальною міграцією та забезпечення права мігрантів на притулок;
- скоординованого міжвідомчого контролю над в'їздом, перебуванням іноземців та осіб без громадянства в Україні та їх своєчасним виїздом за межі території держави;
- належного механізму обміну інформацією між МЗС, МВС та Адміністрацією Держприкордонслужби про осіб, яким видано візи на в'їзд в Україну, які в установленому порядку прибули і зареєструвалися в пунктах пропуску через державний кордон України, а також про осіб, яким заборонено в'їзд в Україну.

Недостатня міжвідомча координація впливає і на відсутність єдиного підходу державних установ про обмін даними щодо міграційних потоків. Дані з різних джерел часто відрізняються або не узгоджуються між собою. Відсутня ефективна система збору, обробки та аналізу статистичної та іншої інформації про міграцію.

Таким чином, основні проблеми координації та реалізації міграційної політики полягають не так у невизначеності завдань міграційної служби, як у розпорошеності саме правоохоронних завдань між МВС і ДПСУ. Хоча теперішня політична нестабільність не створює сприятливих умов для інституційних реформ, у перспективі потрібно здійснити масштабну інституційну реорганізацію для забезпечення ефективного управління міграційними потоками. У цьому контексті варто врахувати найкращий досвід держав – членів ЄС, а надто Польщі.

Підвищити рівень координації процесу вироблення та реалізації міграційної політики в цій її частині можливо було б, якби ця діяльність скеровувалася з єдиного політичного органу – Міністерства внутрішніх справ, а Прикордонна служба стала б прикордонною поліцією у складі МВС з усім необхідним поліцейським інструментарієм, зокрема, проведенням усіх правоохоронних заходів на всій території країни. Таку реорганізацію було успішно здійснено в Польщі, що дало змогу зосередити стратегічне планування в Міністерстві внутрішніх справ і адміністрації, а виконання правоохоронних функцій стосовно іноземців віднести до компетенції Прикордонної служби.

Тоді в руках у одного політичного органу перебували б усі необхідні функції для реалізації міграційної політики. Потрібні подальші законодавчі зміни, які відокремили б ці два аспекти управління міграцією, роз-

діливши їх між двома органами, підпорядкованими МВС. Міграційна служба у складі МВС відповідала б за блок "гуманітарних" завдань міграційної політики (видачу дозволів на законний в'їзд і перебування, реєстрацію іноземців на території країни, набуття громадянства та статусу біженця), а Прикордонна поліція відповідала б за протидію незаконній міграції від незаконного в'їзду або перетину Державного кордону та незаконного перебування до вислання (реадмісії) іноземців. Втім такий інституційний розвиток можливий лише за здійснення повноцінної адміністративної реформи в Україні та перетворення МВС з "міністерства міліції" у політичне міністерство внутрішніх справ.

2.4 Процес створення ДМСУ: боротьба за вплив і повноваження

За останні десять років на розгляді парламенту було кілька законопроектів, що визначали засади міграційної політики та створення єдиного органу управління у сфері міграції. Однак жоден з них не було ухвалено внаслідок розбіжностей міжвідомчого характеру в органах виконавчої влади, що опікуються міграцією. Основні видимі суперечки точилися навколо проблеми поєднання в одному органі функцій гуманітарного та правоохоронного характеру, що могло б призвести до конфлікту інтересів.

Проте іншими міжвідомчими суперечностями, які не виносилися на публічне обговорення, стали боротьба за утримання функцій у сфері регулювання міграції і, як наслідок, збереження за відомствами кадрового та фінансового забезпечення. Так, наприклад, лише можлива передача функцій досудового слідства від СБУ до МВС за злочини, пов'язані з організацією незаконного перетину державного кордону, змусили б передати одночасно до 80% кадрів слідчого апарату СБУ прикордонних областей, де порушені слідчими СБУ кримінальні справи, пов'язані з прикордонним законодавством, становлять абсолютну більшість. Інше складне питання — підвідомчість центрів тримання нелегальних мігрантів і біженців. Передача таких центрів до міграційної служби позбавляла б великих кадрових і фінансових ресурсів, у тому числі з міжнародної технічної допомоги, органи, що за них відповідають.

Варто також зазначити, що питання створення "єдиної міграційної служби" постійно перебувало і в центрі уваги міжнародних партнерів України. У плані дій ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ стосовно України у 2006—2008 роках це питання визначено однією з основних цілей підрозділу "Міграція та притулок". У рамках плану визначалася і можливість широкої технічної допомоги Україні в разі такої реформи. У Цільових планах співробітництва Україна — НАТО впродовж останніх трьох років це питання було одним з головних зобов'язань України.

Найпоширеніша практика європейських країн – створювати міграційні органи у складі Міністерства внутрішніх справ. Утворення такого органу у складі МВС дало б змогу сконцентрувати в одній службі реалізацію таких завдань:

- розгляд питань щодо громадянства України;
- прийняття заяв і проведення процедур стосовно іноземців та осіб без громадянства для отримання статусу біженця або додаткового захисту в Україні;
- розташування та тримання осіб, які перебувають у процедурі отримання статусу біженця;
- тримання, фільтрація та ідентифікація осіб, затриманих за незаконний в'їзд або перебування на території України;
- розшук і вислання осіб, які перебувають на території країни нелегально або втратили право на законне перебування.

Такою логікою керувався уряд, коли у Постанові “Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики” від 18 червня 2008 року поклав на МВС “виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців, та з координації діяльності центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної міграційної політики до законодавчого визначення впродовж одного року питання, пов'язаного з утворенням відповідного центрального органу виконавчої влади”³¹. По суті уряд не створив центральний орган виконавчої влади, як того вимагав Президент, який у відповідь зупинив деякі дії Постанови і подав до Конституційного Суду про визнання її неконституційною³².

2.5 ДМСУ: де-факто створена, де-юре працювати не може

24 червня 2009 року уряд постановою № 643 створив Державну міграційну службу України (ДМСУ) на базі Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, що ліквідується³³. ДМСУ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

³¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 № 558 “Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики”.

³² Указ Президента № 643/2008 від 21 липня 2008 року “Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 року № 558”.

³³ Постанова Кабінету Міністрів від 24 червня 2009 р. № 643 “Про утворення Державної міграційної служби України”.

У постанові № 643 було затверджено Положення про ДМСУ, яке визначило основні функції, завдання та повноваження цього органу. Певна частина повноважень ДМСУ безпосередньо стосувалася протидії незаконній міграції, контролю за дотриманням законодавства про правовий статус іноземців і виконання угод про реадмісію. Крім того, уряд змінив обсяг функцій МВС, пов'язаних з протидією незаконній міграції, що безпосередньо передбачені для органів внутрішніх справ законами України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства", "Про міліцію", поклавши їх постановою на ДМСУ.

Інша позиція з приводу організації діяльності Державної міграційної служби була у Президента України. На його думку, Кабінет Міністрів своїми актами змінив обсяг функцій МВС, пов'язаних із протидією незаконній міграції, а також загальну структуру та чисельність МВС. Ці питання, відповідно до частини першої ст. 17, пункту 22 частини першої ст. 85, пунктів 1, 2, 10 частини першої ст. 92 Конституції України, віднесені до відання Верховної Ради і мають регулюватися виключно законами України. Це стало приводом видання низки Указів Президента³⁴, які зупинили дію всіх постанов уряду в частині наділення ДМСУ владними повноваженнями.

Таким чином, де-факто створена урядом Державна міграційна служба де-юре немає інституційної та законодавчої основи для свого повноцінного функціонування. Немає нормативного акта, що визначав би її головні завдання, функції та повноваження. Будь-які повноваження, що можуть бути надані міграційній службі, впливатимуть на "статус іноземців та осіб без громадянства, засади регулювання міграційних процесів в Україні". А саме ці правові категорії відповідно до статті 92 Конституції України регулюються виключно законами України. З огляду на велику обережність щодо надання таких повноважень органам виконавчої влади Верховною Радою України та враховуючи політичну ситуацію можна очікувати, що внесення таких змін можливе тільки після закінчення виборчої президентської кампанії в Україні, тобто не раніше весни 2010 року.

На наш погляд, нині найефективнішим функціонування ДМСУ можливе у складі МВС як органу урядового управління, а не центрального органу виконавчої влади. Це зняло б прями суперечки щодо можливостей міграційної служби застосовувати повноваження, властиві правоохоронним органам у системі органів внутрішніх справ. Та й організація взаємодії і внутрішньої в системі міністерства, і зовнішньої через міністра з іншими міністерствами та відомствами могла б бути ефективнішою.

³⁴ Указ Президента від 14 липня 2009 р. № 544 "Про зупинення дії деяких положень постанови Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 643"; Указ Президента від 27 серпня 2009 р. № 675 "Про зупинення дії деяких положень постанов Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 750, від 29 липня 2009 року № 807 та № 810, розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року № 958-р".

3. Які уроки пропонують Україні польські реформи у сфері міграційної політики?

3.1 Зміни до законодавства про іноземців

Робота над реформуванням міграційної законодавчої бази України триває, і країна має у своєму розпорядженні найважливіші законодавчі інструменти, завдяки яким державні служби можуть виконувати контрольні функції. Утім, польський досвід підготовки до вступу в Європейський Союз залишається корисним, оскільки він пов'язаний з двома ключовими викликами, перед якими стоїть нині українська міграційна політика: упорядкування структури та ієрархії законодавчої бази, а також чітке визначення сфер компетенції та процедур координації між центральними державними інституціями.

Конституція України вимагає, щоб правовідносини, які регулюють міграційні процеси, а також права і свободи людини, регулювалися виключно законами України. Натомість відповідно до загальної практики держави — члена ЄС усі основні норми та процедури, які визначають умови в'їзду, проживання та виїзду іноземців, має бути об'єднано у вигляді всеосяжних законів про іноземців. Польське міграційне законодавство пройшло повну трансформацію у 1990-х і 2000-х роках, коли внаслідок послідовного внесення поправок до Закону "Про іноземців" було створено сучасну законодавчу базу. Зміни мали два позитивні наслідки. По-перше, вони визначили структуру законодавчої бази, перетворивши низку декларацій на узгоджену систему норм, які конкретні державні служби виконують за чітко визначеними процедурами. По-друге, вони запровадили в законодавство Польщі сучасні інструменти контролю за нелегальною міграцією, які існують у законодавчих системах держав — членів ЄС. У середині 1990-х стало очевидним, що Закон "Про іноземців" 1963 року застарів, оскільки він лише приблизно окреслював принципи міграційного контролю та був неадекватним в умовах масового переміщення осіб через кордони, які відкрилися після закінчення "холодної війни". Новий Закон "Про іноземців" було прийнято 1997 року із внесенням поправок 2001 року та повним переглядом 2003 року. Закон є деталізованим і цілісним, пропонує набагато точніше визначення його норм і охоплює весь спектр діяльності компетентних державних органів (докладніше див. розділ 4).

З погляду на теперішні проблеми української законодавчої бази досвід Польщі корисний тим, що зміни в польському Законі "Про іноземців" допомогли закласти надійний фундамент для вироблення процедур адекватного поводження з усіма категоріями іноземців та осіб без

громадянства. Від 2003 року набрали чинності чотири основні норми, що охоплюють різноманітні типи осіб, які не мають польського громадянства: громадян держав — членів ЄС і членів їхніх родин; репатріантів (іноземців польського походження, які мають право на громадянство Польщі); біженців та отримувачів інших форм захисту; громадян третіх країн. Вони регулюють спосіб, у який працівники державних органів вирішують питання, пов'язані з іноземцями певних категорій, на всіх етапах (надання та зміна статусу, в'їзд і виїзд), що допомагає уникнути законодавчої невизначеності, з якою могли б зіткнутися деякі іноземці. До них також було включено визначення основних термінів відповідно до законодавчих стандартів держав — членів ЄС і *acquis* ЄС.

Зміни до законодавства про іноземців також заклали підвалини сучасної системи протидії нелегальній міграції в Польщі. Ці зміни надали основним державним інституціям, які реалізують міграційну політику (їх перелік див. у наступному розділі), інструменти контролю, присутні в законодавстві держав — членів ЄС. Новими правилами було обмежено умови в'їзду та проживання, полегшено вислання та запроваджено способи захисту від зловживання правом на притулок³⁵. Серед інших важливих змін:

- Запровадження жорсткіших умов в'їзду та проживання:
 - розширення переліку критеріїв для відмови у візі або дозволі на проживання, до якого було додано невідповідність між задекларованою і фактичною метою візиту й обґрунтовану підозру в торгівлі людьми та контрабанді;
 - вимога продемонструвати достатні фінансові ресурси для проживання у країні (або декларація, в якій сторона, що запрошує, зобов'язується фінансувати перебування іноземця);
 - вимога до іноземця надати доказ легального проживання та працевлаштування на час реєстрації.
- Спрощення процедури вислання:
 - запровадження процедури зобов'язання залишити територію країни;
 - розширення переліку підстав для вислання через нелегальне працевлаштування та відсутність необхідних фінансових ресурсів;
 - встановлення толерантного статусу для іноземців, яких не можна вислати.
- Способи захисту від зловживання притулком:
 - запровадження термінів "явно безпідставна заява", "безпечна країна походження" та "безпечна третя країна" як підстав для відмови у розгляді прохання про притулок по суті;

³⁵ A chronological overview of the changes in Polish migration law until 2004 can be found in: A. Kicingier, *Between Polish Interests and the EU Influence—Polish Migration Policy Development 1989-2004*, CEFMR 9/2005, Working Paper Central European Forum for Migration Research: Warsaw 2005, pp. 10 – 16.

- запровадження "пришвидженої процедури";
- обмеження періоду, упродовж якого іноземець може подати заяву, 14 днями з часу перетину кордону.

Цей звіт розглядає, зокрема, заходи, за допомогою яких державні служби можуть виявити та вислати нелегальних мігрантів, оскільки це найбільш нагальне завдання, яке має виконати Україна після того, як угода про реадмісію з Європейським Союзом набере чинності.

3.2 Розроблення стратегії управління міграцією та поліпшення інституційної координації на центральному рівні

Польща має неоднозначний досвід розроблення концепції державної міграційної політики. З одного боку, у країні немає єдиного документа, що окреслював би напрями державної діяльності в усій сфері управління міграцією і водночас був спрямований на боротьбу з нелегальною міграцією, стимулювання легальної міграції та заохочення повернення польських емігрантів і контактів з ними. Це пов'язано з низькою пріоритетністю міграції в загальній державній політиці, а також з відсутністю координаційного аналітичного та стратегічного центру, необхідного для розроблення, пропагування та моніторингу концепції. З іншого боку, у рамках процесу вступу Польщі до ЄС було розроблено стратегічні документи для координування діяльності відповідних державних органів у вузьких сферах міграційної політики, зокрема у прикордонному контролі. Ці документи є надзвичайно корисними інструментами для мобілізації ресурсів і координування діяльності державних органів, однак вони не врегулювали деякі вкрай важливі аспекти державної політики у сфері міграції. Тому рівень узгодженості та скоординованості державної міграційної політики залишається неоднорідним, коливаючись від високого рівня — у випадку боротьби з нелегальною міграцією, перевірок під час перетину кордону та легальності проживання до низького — у випадку політики інтеграції мігрантів та еміграції.

Нездатність розробити всеосяжну концепцію міграційної політики зумовлена і несприятливими інституційними та зовнішніми чинниками, і фундаментальним невіршеним питанням щодо бажаних напрямів державної політики. По-перше, пріоритет вступу до ЄС і Шенгену, який визначав державну діяльність у цій сфері, не забезпечив сприятливих умов для ширшого аналізу потреб польського суспільства та інтересів польської держави. Зокрема внаслідок стурбованості ЄС з приводу захищеності зовнішніх кордонів і протидії нелегальній міграції цим питанням було надано статус обов'язкових, що не давало змоги врахувати інші аспекти державної діяльності. По-друге, як зазначали експерти, упродовж останніх двох десятиліть Польща не змогла розробити єдину державну мігра-

ційну доктрину. Як пише Ентоні Райкевич, автор "Звіту про державну міграційну політику", не було досягнуто консенсусу, завдяки якому вдалося б поєднати два протилежні підходи до міграційної політики: з одного боку, розроблення легально-інституційної системи, що регулювала б умови в'їзду та проживання іноземців згідно з *acquis*, ЄС, а з іншого — включення іммігрантів у польське суспільство відповідно до його демографічних і економічних потреб, а також культурну адаптацію згідно з пріоритетами, визначеними у державних стратегічних документах³⁶.

Позитивним прикладом можна назвати той факт, що впродовж процесу вступу до ЄС було застосовано стратегічний підхід до питань прикордонного управління та контролю над нелегальною міграцією. Це передбачало збирання та аналіз наявних інституційних, фінансових і кадрових ресурсів, визначення заходів, необхідних для досягнення загальних цілей у сфері прикордонної та міграційної безпеки та розподіл сфер відповідальності між різними міністерствами та оперативними службами. Міністерство внутрішніх справ і адміністрації (МВСА) взяло на себе провідну роль координаційного органу в цьому процесі, і було створено спеціалізовані органи сприяння міжвідомчій співпраці для досягнення цілей. Співпрацю регулював стратегічний документ "Польща: стратегія інтегрованого прикордонного управління", розроблений МВСА 1998 року зі змінами, внесеними 2000 року.

Як зазначив один з авторів цього звіту 2007 року, стратегія

"містила докладний опис компетенцій і завдань конкретних відділів у сфері прикордонного управління, досвіду співпраці з іншими сусідніми країнами, а також політику і принципи планування та розподілу фінансових ресурсів, призначених для розвитку прикордонної інфраструктури. [Навіть більше] вичерпно визначала необхідні завдання, які мав виконати польський уряд до 31 грудня 2002 року для того, щоб східний кордон Польщі став зовнішнім кордоном ЄС"³⁷.

Нагляд над процесом реалізації стратегії здійснювала Міжвідомча група з облаштування державного кордону, створена відповідно до розпорядження Прем'єр-міністра від 30 жовтня 1998 року. Група розробила стратегічні документи, в які було внесено зміни, щоб відобразити зміну пріоритетів під час вступу до ЄС і Шенгену: План облаштування державного кордону 2000 року, Програма облаштування державного кордону в 2000–2002 роках і Засади стратегії облаштування державного кордону до 2010 року.

³⁶ M. Pacek, "Polska polityka migracyjna na tle rozwiązań i doświadczeń Unii Europejskiej", *Studia Europejskie*, № 4/2005.

³⁷ P. Kaźmierkiewicz, *The Polish Experience in Controlling Illegal Migration: Lessons for EU Candidates and Neighbors*, Institute of Public Affairs 2007, p. 20.

Процес вступу до ЄС також був стимулом для створення на центральному рівні окремого управління з питань міграції. Утім, Управління репатріації та у справах іноземців, створене 2001 року, не стало центральним імміграційним відомством, і виконання численних завдань державної політики залишилося розпороченим між різноманітними службами (огляд сучасного розподілу функцій між центральними органами див. у розділі 4.1). Візова політика залишилася у виключній компетенції Міністерства внутрішніх справ і адміністрації, тимчасом як за легалізацію проживання відповідають регіональні адміністрації та Управління у справах іноземців під наглядом МВСА. Своєю чергою, працевлаштування та соціальна інтеграція іноземців перебувають у компетенції Міністерства праці та його місцевих підрозділів. На центральному рівні не було створено жодних постійних механізмів координації між цими установами для визначення напрямів міграційної політики.

Брак координаційних механізмів відображає низьку пріоритетність міграції в загальній державній політиці Польщі. Доказ цього — майже цілком відсутність згадувань про міграцію у стратегічних документах, що визначають пріоритети польської держави у сфері соціального та економічного розвитку. У жодному з планових документів, які регулюють державну стратегію щодо ринку праці — Національна стратегія працевлаштування та розвитку людського потенціалу (*Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich*) від 4 січня 2000 року та Національний план дій щодо працевлаштування (*Krajowy Plan Działania na rzecz Zatrudnienia*) від 21 вересня 2004 року, — не йдеться про присутність іноземців у національній економіці. Не пропонується в документах і обмеження доступу іноземців до ринку праці Польщі з огляду на достатню пропозицію робочої сили всередині країни та міркування щодо культурної адаптації іноземців у польському суспільстві.

Утім, унаслідок великого відпливу польських працівників до кількох країн Західної Європи та зумовлене цим зменшення рівня безробіття виник попит на іноземну робочу силу. Уже підготовчі матеріали до Національного плану розвитку на 2007 — 2013 роки, розроблені напередодні вступу до ЄС (*Założenia do Narodowego Planu Rozwoju* від 30 квітня 2004 року), прогнозували, що до 2010 року міграційний баланс у країні буде негативним. Цей документ пропонував запровадити стимули для рееміграції поляків та активну політику залучення іноземних працівників, які вже перебували в країні без реєстрації³⁸. Одним з конкретних кроків до реалізації цих положень була міграційна амністія у 2003 — 2004 роках, яка легалізувала статус близько 7 тисяч мігрантів, здебільшого з Вірменії та В'єтнаму.

³⁸ Аналіз місця міграції в національних стратегіях ринку праці та розвитку див.: "Українська трудова міграція в розширеній Європі" (під ред. Пархоменко Н.), Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України, Київ, 2005. — С. 59 — 63.

Починаючи з 2004 року чимало молодих поляків залишили країну в пошуках роботи за кордоном, і зараз уже зрозуміло, що ця хвиля міграції буде постійною. Це матиме серйозні наслідки для польського ринку праці. У відповідь на вимоги польських фермерів і підприємців, а також на заклики експертів лібералізувати умови доступу іноземців до ринку праці Польщі з 2007 року було вжито низку заходів, що дозволяли сезонне працевлаштування громадян Білорусі, Росії та України і по суті сприяли їхній довгостроковій інтеграції в польські економіку та суспільство.

Однак, як зазначила Кристина Ігліцка у своєму аналізі польської політики у сфері легальної міграції робочої сили, ці заходи трохи запізнилися, оскільки мігранти з України та інших країн СНД почали віддавати перевагу Південній Європі (Іспанії та Португалії), а не Польщі³⁹. З огляду на те, що Польща досі не змогла створити стимули для в'їзду мігрантів, Ігліцка критикує польську міграційну політику впродовж періоду, який передував вступу до ЄС, як "реактивну". Можна додати, що виправленню ситуації не сприяли відсутність справжнього імміграційного управління та розпорошеність міграційних питань між різними відомствами, що часто призводило до недостатньої прозорості та суперечливих рішень відповідних органів. Опитування мігрантів з України, яке впродовж кількох років здійснюють експерти Інституту справ публічних, свідчить: одна з перешкод на шляху до міграції в Польщу полягає у тому, що навіть мігрантам з таким близьким культурним підґрунтям, як в українців, складно долати адміністративні процедури для імміграції до Польщі⁴⁰.

³⁹ K. Iglicka, *Kierunki Rozwoju Polskiej Polityki Migracyjnej w Ramach Obszaru Legalnej Migracji Pracowniczej na Lata 2007 – 2012, Raporty i Analizy 1/07*, Center for International Relations: Warsaw 2007, available online at: http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2007/Krystyna_Iglicka_Kierunki_Rozwoju_Polskiej_Polityki_Migr.pdf.

⁴⁰ M. Bieniecki, M. Pawlak, *Strategie przetrwania. Adaptacja ukraińskich migrantów zarobkowych do polskiej rzeczywistości instytucjonalnej. Skróty raportu*. Institute of Public Affairs: Warsaw 2009, available online at: <http://www.isp.org.pl/files/16522426570895987001256220638.pdf>.

4. Яка інституційна рамка політики Польщі щодо нелегальних мігрантів?

4.1 Розподіл сфер компетенції між центральними державними органами

Створення Державної міграційної служби України, попри затримки під час цього процесу, свідчить про наближення до заснування центрального органу, який координував би діяльність інших державних служб з розроблення необхідної законодавчої системи та визначення напрямів державної політики у сфері контролю за міграцією. В європейських країнах було застосовано різноманітні інституційні моделі для досягнення координації між державними органами у сфері міграції — від децентралізованої моделі, що передбачала високий ступінь міжвідомчої координації, до створення центрального органу, підпорядкованого одному міністерству (внутрішніх справ, юстиції чи праці) або наділеного незалежним високим статусом (іноді навіть виокремленого у спеціальне міністерство).

У державах — нових членах ЄС центральна міграційна служба зазвичай підпорядкована Міністерству внутрішніх справ. Це пояснюється тим, що більшість цих держав досі відповідають за охорону зовнішнього кордону ЄС. Водночас існує багато моделей, за якими міністерства внутрішніх справ виконують свої завдання з координації міграційної політики. Роль міністерства може бути широкою, як у Чеській Республіці та Словаччині, де вона передбачає прямий контроль над усім спектром операційних завдань (прикордонний контроль, імміграція та притулок). І навпаки, Міністерство внутрішніх справ може обмежити свою роль наглядом над оперативними службами (поліцією, прикордонною службою), які зберігають організаційну незалежність і свою структуру, та концептуального центру, який визначає напрям загальної державної політики.

Польська система розподіляє відповідальність між різними інституціями. По-перше, у Польщі немає справжньої імміграційної служби — загальну міграційну політику окреслює не Управління у справах іноземців, а Міністерство внутрішніх справ. По-друге, внаслідок децентралізованої структури державної адміністрації важливі функції, такі як легалізація проживання (надання дозволу на проживання), виконують регіональні управління. Польську модель неможливо точно скопіювати в Україні з огляду на відмінності в загальній державній адміністративній моделі.

Проте досвід Польщі варто врахувати з огляду на чіткий розподіл компетенції в законодавчих актах, що також визначають підстави та процедури для спільної діяльності та обміну інформацією.

*Міністерство внутрішніх справ і адміністрації*⁴¹ є центральним державним органом, відповідальним за розроблення, нагляд і координацію національної міграційної політики. Воно має всі важелі для виконання цих функцій, оскільки здійснює нагляд за органами, відповідальними за контроль законності в'їзду, проживання та виїзду іноземців з країни, — Управлінням у справах іноземців, Прикордонною охороною та поліцією. МВСА першим ініціювало підготовку закону про іноземців і багатьох виконавчих норм, за допомогою яких реалізується законодавство про іноземців.

Закон "Про іноземців" визначає *Прикордонну службу* головним оперативним органом, який забезпечує дотримання правил в'їзду та перебування іноземців у Польщі. Відповідно, він має виключну компетенцію дозволяти в'їзд, здійснювати реадмісію та вислання нелегальних мігрантів. Отже, Прикордонна служба — це єдиний орган, уповноважений застосовувати протоколи розпоряджувальних засідань за угодами з третіми країнами, здійснювати повернення та передачу мігрантів наземним і повітряним транспортом. Повернення здійснюється на кордоні та в аеропортах територіально уповноваженими частинами за наказом командирів частин.

*Управління у справах іноземців*⁴² було створено внаслідок внесення змін до Закону "Про іноземців" (і спочатку називалося Управлінням у справах репатріації та іноземців). Воно виконує роль органу центрального рівня, надаючи дозволи на видачу віз консулами та дозволів на проживання регіональними адміністраціями. Воно і є центральним органом, що розглядає заяви щодо отримання притулку, надає статус біженця та інші форми захисту, а також толерантний статус. Управління розглядає апеляції на рішення щодо видачі віз і дозволів. Начальник Управління у справах іноземців приймає рішення про розташування шукачів притулку в центрах для біженців.

Створення спеціалізованого органу, який займався б питаннями міграції та проживання іноземців у Польщі, було умовою ЄС під час переговорів про вступ Польщі до ЄС. Згідно з позицією ЄС, створення Управління поліпшило б співробітництво з управліннями у справах імміграції в інших державах — членах ЄС. Європейська Комісія наголошувала на необхідності формування Управління, називаючи це пріоритетом у кількох річних звітах про виконання робіт у сфері юстиції та внутрішніх справ.

⁴¹ <http://www.mswia.gov.pl>.

⁴² <http://www.udsc.gov.pl>.

4.2 Міжвідомча співпраця на оперативному рівні

У підвищенні ефективності різноманітних аспектів міграційного контролю важливим стало розширення сфер компетенції різноманітних органів, яке дало їм змогу об'єднувати свої зусилля. Основні форми оперативної співпраці — обмін інформацією та спільне патрулювання і контроль. Зазвичай спільні заходи здійснюють для того, щоб інституції, які беруть у них участь, отримали змогу використовувати свої власні законодавчо визначені повноваження. Однак два відомства, які відповідають конкретно за контроль легальності проживання іноземців — Прикордонна служба та поліція, — виробили додатковий механізм для тіснішої співпраці.

2004 року було укладено угоду про форми та процедури оперативної співпраці між головнокомандувачами поліції та Прикордонної служби⁴³. Угода, зокрема, встановлювала зобов'язання двох органів координувати свої дії, спрямовані на виявлення та встановлення особи тих, стосовно кого ці служби здійснюють розслідування. Упродовж розслідування обидві служби надають одна одній необхідну логістичну підтримку, оперативну інформацію та результати криміналістичного та іншого експертного аналізу. Угода передбачає поточні консультації та створення робочих міжвідомчих команд для спільного розслідування та операцій.

Угодою запроваджено багатосторонню форму оперативної співпраці на всіх рівнях вертикальної структури обидвох служб. Пропозиції щодо співпраці відхиляють, якщо їхнє схвалення завадить службі, до якої звертаються, виконувати її власні завдання. Пропозиції щодо співпраці можуть вносити керівники будь-якої зі служб — від рівня командувачів центральних органів керівництва військовими формуваннями до місцевих пунктів прикордонної служби чи відділків поліції.

Крім того, угода полегшила обмін інформацією між двома службами завдяки запровадженню відповідної процедури та створенню реєстру типів даних, доступ до яких обидва органи надають один одному автоматично. Дані з центральних реєстрів: центральний реєстр прикордонної служби, реєстр перетину кордону (*Centralna Baza Danych Straży Granicznej i Ewidencji Złeczeń* та *Centralne Archiwum Odprawy*) і кримінальна база даних поліції доступні іншим службам⁴⁴.

⁴³ Угода між Головнокомандувачем поліції та Головнокомандувачем Прикордонної служби про співробітництво поліції та Прикордонної служби від 17 липня 2004 року.

⁴⁴ Стаття 5 (3) Угоди між Головнокомандувачем поліції та Головнокомандувачем Прикордонної служби про співробітництво поліції та Прикордонної служби від 17 липня 2004 року.

Згідно з цією угодою обидві служби також погодилися обмінюватися повідомленнями на оперативному рівні, внаслідок чого інформація про обставини та наслідки певної події, а також особи учасників надходить начальникові місцевої частини. Отже, поліція повідомляє Прикордонній службі про всі затримання нелегальних мігрантів, випадки торгівлі людьми та дані про їх організаторів, контрабанду товарів, підроблені паспорти та інші документи для перетину кордону. Натомість Прикордонна служба інформує поліцію про всі затримання іноземних громадян, які вчинили кримінальні злочини⁴⁵.

Загальне законодавство також надає кільком державним органам можливості для спільного патрулювання та перевірки легальності проживання іноземців. Тому Прикордонна служба бере участь у спільному контролі з Митною службою, Екологічною інспекцією, Інспекцією з умов праці, поліцією та Інспекцією дорожнього транспорту й іншими органами⁴⁶. Кожна служба, згідно із законом, має право виконувати обов'язки в рамках своєї компетенції, тож розслідування може початися з ініціативи будь-якої зі служб і відбуватися паралельно (наприклад, щодо нелегального працевлаштування та проживання чи порушення фітосанітарних правил).

Належний порядок контролю легальності статусу іноземця визначено в окремому розпорядженні МВСА, що встановлює сфери компетенції різноманітних відомств під час виконання цієї процедури. Право ініціювання контролю надано посадовцям Прикордонної та Митної служб або поліції. Після того, як уповноважений працівник представляється, посадова особа центрального чи регіонального імміграційного органу вручає іноземцеві ордер на здійснення контролю. Ордер дає право будь-кому з працівників, які представляють Прикордонну чи Митну служби, поліцію чи імміграційний орган, перевіряти особу, виїзні документи, візи, дозволи на проживання або роботу, фінансові ресурси та наявність медичної страховки⁴⁷.

Нові інструменти міжвідомчої співпраці широко використовуються, особливо після вступу Польщі до Шенгенської зони. Вони були особливо важливими з огляду на розширення сфери компетенції кожної служби, застосування нових методів аналізу й розслідування нелегальної міграції та пошуків співпраці з відповідними службами інших держав — членів ЄС. У наступному розділі ми докладніше розглянемо конкретні

⁴⁵ Додатки до Угоди між Головнокомандувачем поліції та Головнокомандувачем Прикордонної служби про співробітництво поліції та Прикордонної служби від 17 липня 2004 року.

⁴⁶ Стаття 85 Закону "Про іноземців" від 13 червня 2003 року (зведений текст, *Journal of Laws* 2003, № 128, ст. 1175).

⁴⁷ Розпорядження міністра внутрішніх справ і адміністрації Республіки Польща від 12 серпня 2003 року про порядок здійснення контролю легальності проживання іноземців на території Республіки Польща.

законодавчі та інституційні рішення та їх оперативне застосування для широкого спектра заходів, передбачених державною політикою щодо нелегальної міграції, – виявлення, затримання, арешту та вислання іноземців з країни.

5. Які інструменти та процедури використовує Польща в управлінні міграцією?

5.1 Контроль легальності проживання та виявлення нелегальних мігрантів

Послідовне внесення змін до Закону "Про іноземців" відобразило зсув у концепції контролю нелегальної міграції від здійснення перевірок іноземців під час перетину кордону до перевірки легальності проживання та статусу іноземців на всій території країни. З одного боку, це зумовило потребу в реорганізації Прикордонної служби, внаслідок якої вона могла б здійснювати контроль за межами прикордонної зони. З іншого боку, це означало надання більшої ваги застосуванню методів розслідування та роботи правоохоронних органів, а також залучення низки державних служб до скоординованих контрольних заходів у місцях найімовірнішого перебування нелегальних мігрантів. Нарешті, всі уповноважені органи створили спеціальні підрозділи, які збирали та аналізували різноманітні типи даних, зокрема ті, що зберігаються в національних і міжнародних базах даних. Отже, виявлення мігрантів стало безперервним процесом, який передував затриманню, а не починався після нього. Налагоджено також тісний зв'язок між виявленням і встановленням особи мігрантів.

Фундаментальною зміною у філософії міграційного контролю стало розширення сфери компетенції кількох державних органів щодо виявлення нелегальних мігрантів на всій території Польщі. Відповідно до Закону "Про іноземців" Прикордонна охорона та поліція уповноважені перевіряти легальність проживання іноземця в будь-якій точці країни. Відповідні розпорядження надали повноваження щодо контролю законності перебування іншим інституціям — зокрема канцеляріям губернаторів (для перевірки підстав для видачі дозволу на проживання), митниці та Управлінню у справах іноземців (як частину процедури визначення статусу та розгляду рішень органів першої інстанції)⁴⁸. Ці законодавчі зміни дали змогу низці державних органів здійснювати спільні операції, зокрема контроль легальності статусу іноземців (як було зазначено у попередньому розділі).

⁴⁸ Ст. 1 п. 36 Закону "Про внесення змін до Закону 'Про іноземців' і Закону 'Про забезпечення захисту іноземців на території Республіки Польща'" та деяких інших законів від 22 квітня 2005 року (внесення змін до ст. 81 Закону "Про іноземців").

Особливо важливою у контексті зміни моделі виявлення нелегальних мігрантів (згідно з вимогами вступу до ЄС та Шенгену) була реорганізація внутрішньої структури Прикордонної служби 2001 року. Відповідно до змін до Закону "Про іноземців" Прикордонну службу було уповноважено здійснювати заходи, спрямовані на виявлення нелегальних мігрантів та ініціювання розслідувань випадків нелегальної міграції на всій території країни.

Зміни в законодавстві супроводжувалися інституційною реорганізацією. У центральному управлінні було створено оперативно-слідчий відділ, який здійснює нагляд за операціями територіальних підрозділів, відповідальних за боротьбу з нелегальною міграцією, торгівлею людьми, контрабандою товарів і підробку посвідчень особи. Починаючи з 2004 року єдиний підрозділ координує всі операції, що здійснюються всередині країни – Підрозділ Прикордонної охорони Надвісянського регіону⁴⁹.

Ще одним інструментом, який слугував підвищенню спроможності Прикордонної охорони виявляти нелегальних мігрантів у країні, стало створення різноманітних баз даних, доступ до яких можна отримати безпосередньо на всіх територіальних прикордонних пунктах. Працівники можуть прямо на місці встановлювати особу, а також перевіряти наявність судимостей в іноземців за списками, сформованими відповідно до Закону "Про іноземців".

Зміни, внесені до Закону "Про іноземців", визначили перелік видів даних, які збирають про іноземців, місце розташування різноманітних баз даних; а також зобов'язали включати певні види даних у різноманітні бази та регламентували доступ відповідних державних органів до інформації. Закон "Про іноземців" дозволяє компетентним державним установам збирати, опрацьовувати та отримувати доступ до широкого спектра даних про іноземців, зокрема, їхню особу, риси зовнішності, національність і країну походження, освіту та професію, а також місце роботи та проживання. Крім того, законодавством дозволено збирати та опрацьовувати інформацію про наявність судимостей і військову службу, судові вироки, а також здійснювати поточне адміністративне або судове провадження. Реєстри також містять інформацію про всі закордонні поїздки та місця проживання іноземця впродовж п'яти років⁵⁰.

Одна з вимог вступу до ЄС – створення єдиної центральної бази даних іноземців. Адміністрування бази РОВУТ ("проживання") здійснює

⁴⁹ M. Pietraszczyk, "Functioning of the Border Guard within the Schengen Area" in: Polska w strefie Schengen: Refleksje po pierwszym roku członkostwa, Ministry of Internal Affairs and Administration: Warsaw 2008, p. 65.

⁵⁰ Стаття 12 Закону "Про іноземців" від 13 червня 2003 року (зведений текст, Journal of Laws 2003, № 128, ст. 1175).

Управління у справах іноземців. База містить кілька реєстрів даних: видані візи; дозволи на проживання; польські посвідчення особи, видані іноземцям; імена осіб, яким заборонено чи дозволено в'їзд; тих, кому було наказано залишити Польщу; а також іноземців, які підлягають висланню. РОВУТ також містить додаткові реєстри: 1) запрошень, надісланих іноземцям для короткострокового перебування в Польщі; 2) небажаних іноземців; 3) розгляду клопотань про надання статусу біженця та справ, що підпадають під Дублінську угоду⁵¹.

Кілька баз даних під'єднано до бази РОВУТ. Особливу оперативну важливість має Автоматизована система ідентифікації відбитків пальців (AFIS), яку підтримує поліція: вона містить відбитки пальців затриманих осіб (зокрема порушників норм адміністративного права). Щоразу, коли в іноземця беруть відбитки пальців (під час подання заяви про надання притулку або в разі нелегального перетину кордону), інформацію звіряють з базою даних EURODAC, а результати вносять до бази РОВУТ.

Створення взаємопов'язаних центральних баз даних є необхідним кроком для розбудови інформаційних основ для розслідування випадків нелегальної міграції. Проте воно може бути по-справжньому корисним тільки тоді, коли територіальні підрозділи державних служб отримують прямий доступ до всієї необхідної інформації. Це можна спостерігати на прикладі місцевих пунктів Прикордонної охорони, які у своїй щоденній роботі використовують такі бази, як:

- база даних про в'їзд і виїзд через державний кордон (підтримує головний штаб Прикордонної охорони);
- адміністративна база даних, що містить адміністративний реєстр місць проживання (РОВУТ, підтримує МВСА);
- база даних поліції AFIS, що містить відбитки пальців іноземців, які є у списках порушників або шукачів притулку.

Ключ до ефективного використання баз даних у роботі місцевих підрозділів Прикордонної охорони полягає в поєднанні інформації з різних баз даних. Це можна спостерігати у разі встановлення особи шукачів притулку. Після взяття відбитків пальців у шукачів притулку їх звіряють з базою даних поліції AFIS, яку, своєю чергою, звіряють із загальноєвропейською базою відбитків EURODAC, а випадки попередніх заяв про надання притулку вносять до центральної бази РОВУТ. Польські прикордонники в інтерв'ю підтвердили, що ця процедура, яка є частиною автоматичної перевірки відбитків пальців згідно з Дублінською угодою II, допомогла суттєво зменшити спроби одночасного подання заяв про надання притулку в різних країнах, що в Польщі часто робили російські громадяни чеченського походження.

⁵¹ Стаття 12 Закону "Про іноземців" від 13 червня 2003 року (зведений текст, Journal of Laws 2003, № 128, ст. 1175).

Тут варто зазначити два аспекти: по-перше, загальне законодавство (Закон “Про іноземців”) чітко визначає управління різними базами даних компетентними службами, що запобігає конфліктам на центральному рівні. По-друге, нормативні акти вищого рівня встановлюють прямий доступ до даних, незалежно від їх розміщення, для всіх уповноважених служб, визначаючи типи наявних даних, підстави для доступу та процедури обміну даними. Послання цих рішень надає ефективніші інструменти для виявлення випадків нелегального перетину кордону, проживання та працевлаштування, а також полегшує процес встановлення особи мігранта. Питання ефективного встановлення особи докладніше розглядається у наступному розділі.

5.2 Затримання, тимчасове тримання та встановлення особи

Для українських державних органів можуть бути корисними кілька методів, запроваджених польським законодавством. Вони допомагають суттєво скоротити час на встановлення особи нелегальних мігрантів і передбачають необхідні заходи безпеки для контролювання їхнього пересування з одночасним захистом їхніх прав. По-перше, Закон “Про іноземців” дозволяє затримання та тримання для з’ясування особи мігранта. По-друге, під час затримання та тримання іноземці мають усі гарантії, передбачені кримінальною процедурою. Зокрема право отримати підстави, на яких їх позбавили свободи, та право подати апеляцію на рішення Прикордонної служби чи працівників поліції, до яких також можуть застосовувати дисциплінарні заходи за перевищення повноважень. По-третє, тримання обмежене в часі (48 годин для тимчасового тримання та три місяці для довгострокового) і може бути продовжено (щонайдовше до 12 місяців) тільки за рішенням суду, яке він приймає після задоволення обґрунтованого звернення служби, що здійснила затримання та тримання. Нарешті, тривалість тримання може бути суттєво зменшено внаслідок застосування ефективних методів встановлення особи – зокрема доступу до бази даних відбитків пальців, тісної співпраці з міграційними службами країн походження та використання соціокультурного аналізу.

Прикордонна служба уповноважена розслідувати порушення перетину кордону й режиму проживання та затримувати порушників⁵². Вона може здійснювати попереднє розслідування стосовно затриманих осіб у межах своєї законодавчої компетенції або на запит суду, прокурора чи іншого уповноваженого державного органу⁵³. Після затримання іноземець має право:

⁵² Ст. 1(2) Закону “Про Прикордонну службу” від 12 жовтня 1990 року (зведений текст, *Journal of Laws*, № 78, ст. 462).

⁵³ Ст. 9 (1) Закону “Про Прикордонну службу” від 12 жовтня 1990 року.

- ознайомитися з підставами цього заходу в письмовій формі, отримавши копію офіційного протоколу;
- зустрітися (у присутності працівника служби) з юристом і зв'язатися з консульством чи посольством країни походження;
- подати апеляцію на затримання до окружного суду впродовж семи днів⁵⁴.

Якщо суд або прокурор не постановив негайно звільнити іноземця або якщо стан його здоров'я не визнано незадовільним, у разі збереження підстав для затримання Прикордонна служба чи поліція можуть тримати іноземця щонайдовше впродовж 48 годин⁵⁵. Підрозділи Прикордонної служби тримають іноземців у місцевих центрах під охороною або в камерах попереднього затримання в поліції. Місця короткострокового тримання, якими завідує Прикордонна служба, повинні відповідати стандартам, визначеним у міністерському розпорядженні, на тому самому рівні, що й спеціальні центри довгострокового тримання⁵⁶.

Тимчасове тримання передусім дає змогу Прикордонній службі чи поліції з'ясувати обставини порушення та встановити особу іноземця. Тому відповідна служба зобов'язана вжити всіх необхідних заходів для швидкого встановлення осіб затриманих і введення персональних даних у загальнодержавний реєстр, відкритий для інших органів, уповноважених у сфері міграції. Зібрані дані додають до справи іноземця, яку потім передають органам, відповідальним за місця довгострокового тримання та здійснення вислання.

Наказ міністра внутрішніх справ визначає стандартну процедуру встановлення особи затриманого іноземця. Спочатку розглядають документи (паспорт або посвідчення особи, виїзний документ чи інший документ з фотографією та серійним номером) або свідчення свідка, особу якого встановлено. Тільки якщо завдяки цим методам не вдалося встановити особу іноземця, беруть відбитки пальців і роблять фотографію⁵⁷. Місцеві підрозділи Прикордонної охорони та поліції також, як зазначено вище, можуть скористатися національними та міжнародними базами даних для встановлення особи.

⁵⁴ Ст. 14 Розпорядження Ради Міністрів Республіки Польща від 12 грудня 2007 року про поведінку працівників Прикордонної служби під час виконання певних функцій.

⁵⁵ Ст. 101 Закону "Про іноземців" від 13 червня 2003 року та ст. 17 Розпорядження Ради Міністрів Республіки Польща від 12 грудня 2007 року про поведінку працівників Прикордонної служби під час виконання певних функцій.

⁵⁶ Розпорядження міністра внутрішніх справ і адміністрації Республіки Польща від 30 листопада 2001 року щодо умов, яких необхідно дотримуватися в приміщеннях організаційних підрозділів Прикордонної охорони для затриманих осіб, і правила перебування в цих приміщеннях (Journal of Laws, № 148, ст. 1657).

⁵⁷ Статті 4, 9, 10, 11 Розпорядження Ради Міністрів Республіки Польща від 12 грудня 2007 року про поведінку працівників Прикордонної служби під час виконання певних функцій.

Однак іноді поєднання всіх цих методів недостатньо. У такому разі підрозділи Прикордонної служби застосовують інші, менш традиційні методи для встановлення особи іноземців з віддалених країн походження, таких як Гамбія, Індія, Нігерія, Палестина, Сьєра-Леоне та В'єтнам: запити до дипломатичних представництв країн походження, телефонні розмови з офіційними представниками країни походження та контакти з прикордонними та міграційними органами⁵⁸.

У деяких випадках, крім офіційних запитів до посольств, налагоджено інтенсивніше співробітництво з посадовцями міграційних органів країни походження. Згідно з Прикордонною службою високих показників встановлення особи було досягнуто завдяки залученню посадовців країни походження, відповідальних за встановлення особи, до інтерв'ю з іноземцем. Інтерв'ю, проведені в'єтнамськими посадовцями впродовж двох днів у травні 2008 року, дали змогу підтвердити 54 особи з 63-х, які називали себе громадянами В'єтнаму. Проте цей метод потрібно застосовувати обережно, оскільки його можна критикувати з погляду прав людини. У відповідь на критичні оцінки низки засобів масової інформації Прикордонна служба заявила, що не проводила інтерв'ю з жодним шукачем притулку та не надавала їхні дані країні походження⁵⁹.

Ще одним перспективним методом встановлення особи є регулярні консультації з фахівцями з культури та мови різноманітних етнічних груп у країнах з багатонаціональним і багатомовним населенням, як-от Афганістан, Пакистан чи Китай. Прикордонна служба влаштовувала тренінги для своїх працівників щодо застосування соціокультурного аналізу, під час якого інтерв'юери враховували такі чинники, які модель сім'ї, відносини в племенах і соціальних групах, а також вербальні та невербальні комунікативні сигнали, зокрема вбрання та прикраси, етикет і загальна поведінка⁶⁰.

Можна зробити висновок, що успіху у встановленні особи нелегальних мігрантів досягають завдяки поєднанню кількох чинників:

- ґрунтовної законодавчої бази (визначення повноважень різноманітних органів);
- поліпшення міжвідомчої координації (заснованої на загальних юридичних актах і міжвідомчих угодах);

⁵⁸ "Return and identification procedures on the basis of the Polish law and EU rules", presentation of the Foreigners Department of the Polish Border Guard Headquarters.

⁵⁹ Press release of the Border Guard of 30 May 2008. Available at: http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=pl/serwis-sg/przekaz_wiadomosc/komunikaty-prasowe/o_komunikat+prasowy+z+dnia+30+maja+2008+r./

⁶⁰ Lt. Col. Dr. Krzysztof Jacewicz, Central Training Centre of the Border Guard in Koszalin, "Sociocultural Notion of Identification" presentation.

- забезпечення доступу всіх оперативних підрозділів до інтегрованих національних і міжнародних баз даних);
- використання деяких нетрадиційних методів встановлення особи (зокрема тісна співпраця з міграційними службами країн походження).

5.3 Тримання у спеціальних центрах і вислання

Після укладання Угоди про реадмісію з країнами Шенгенської групи 1991 року Польща опинилася у складному становищі як країна-реципієнт громадян третіх країн, серед яких лише з небагатьма було укладено відповідні угоди. Польща також мала нерозвинені інфраструктуру та правила вислання й затримання⁶¹. Відтоді польське законодавство та інституції пройшли трансформацію, завдяки якій країна змогла реалізувати свої міжнародні зобов'язання й водночас контролювати масштаб незаконної міграції. Серед найважливіших законодавчих інструментів – включення до переліку підстав для тримання в закритих закладах потреби встановлення особи та обґрунтованої підозри в перешкоджанні слідству (наприклад, втеча з країни) та надання толерантного статусу іноземцям, яких не можна вислати. Інституційна структура варта уваги, оскільки вона відносить управління центрами для мігрантів до компетенції Прикордонної служби, яка також здійснює затримання, пропуск, транспортування та вислання нелегальних мігрантів.

Важливим чинником спрощення процесу встановлення особи та здійснення розслідування випадків нелегальної міграції є право державних служб тримати іноземців у спеціальних закладах, де забезпечено і охорону, і належні умови. Завдяки підтримці ЄС і міжнародних організацій в Україні розроблено стандартні правила центрів тримання мігрантів, мережа яких зростає. Утім, практика керівництва такими центрами та досвід співпраці між державними службами під час транспортування, затримання й вислання досі обмежені. Тому може бути корисно ознайомитися з усталенішою законодавчою та інституційною системами в Польщі.

Для тримання у спеціалізованому приміщенні (закритому центрі чи закладі для тримання з метою вислання) або його продовження потрібне позитивне рішення окружного суду щодо запиту, поданого Прикордонною службою чи поліцією⁶². Іноземець може подавати апеляцію на рі-

⁶¹ Проблема досліджується детально: *P. Kazmierkiewicz, The Polish Experience in Controlling Illegal Migration: Lessons for EU Candidates and Neighbours, Institute of Public Affairs: Warsaw 2007.*

⁶² Ст. 101, п. 3 Закону “Про іноземців” від 13 червня 2003 року та ст. 14 Закону “Про забезпечення захисту іноземців на території Республіки Польща” від 13 червня 2003 року.

шення суду з оскарженням порушення процедури впродовж семи днів після дати прийняття такого рішення⁶³.

Щоб мінімізувати ризик перешкоджання чи переховування від правосуддя Польське законодавство про іноземців передбачає, що розслідування справ нелегальних мігрантів можна успішно здійснювати завдяки дозволу на тримання із запобіжною метою. У ньому наведено перелік конкретних обставин, за яких суд приймає рішення про тримання у спеціальному закладі. Суд дає дозвіл на тримання, зокрема, в таких випадках: 1) коли це необхідно для ефективного виконання процедур вислання чи скасування дозволу на проживання або довгострокового дозволу на проживання в ЄС; 2) коли він має підстави підозрювати, що іноземець намагатиметься ухилитися від виконання цих процедур. Навіть більше, іноземців, які перетнули або намагалися незаконно перетнути кордон, можуть помістити в закритий центр тримання, якщо їх не можна вислати негайно, якщо їхню особу не встановлено або якщо в них немає виїзних документів⁶⁴.

Польське законодавство з питань надання притулку також передбачає тримання потенційних шукачів притулку за певних обставин. Його чітко заборонено тільки стосовно тих іноземців, які подали заяву на статус біженця в Польщі безпосередньо перед перетином державного кордону та довели, що вони прибули з країни, в якій вони зазнали б переслідувань (принцип *non-refoulement* – невислання)⁶⁵. Суд дозволяє тримання шукачів притулку в закритому закладі тільки за таких умов: 1) після затримання під час нелегального перетину кордону; 2) для встановлення їхньої особи; 3) існування обґрунтованих підстав, які вказують на те, що, залишаючись на свободі, вони можуть перешкоджати просуванню розслідування (наприклад, намагаючись залишити країну); 4) з міркувань державної безпеки та громадського порядку.

Тримання дає час на усунення перешкод висланню, таких як потреба встановити особу іноземця або забезпечення співпраці з країною походження для здійснення повернення, і повинно закінчитися, коли зникають підстави для перебування в закладі. Суд видає дозвіл на тримання іноземця в закритому центрі або закладі під арештом для подальшого вислання на період від 30 до 60 днів⁶⁶. Шукачів притулку можуть тримати впродовж 90 днів від дати подання заяви. Згідно із Законом "Про іно-

⁶³ Migrant information site, "Administrative regulation of foreigners", http://www.migrant.info.pl/en/residence/detention_of_foreigners/the_placing_of_an_alien_in_a_gua/, accessed on 20 April 2009.

⁶⁴ Там само.

⁶⁵ Ст. 87 Закону "Про забезпечення захисту іноземців на території Республіки Польща" від 13 червня 2003 року.

⁶⁶ Ст. 89 Закону "Про забезпечення захисту іноземців на території Республіки Польща" від 13 червня 2003 року.

земців" загалом період тримання не може перевищувати одного року⁶⁷. Значення цієї норми пояснив Верховний суд, який розглядав справу іноземця, поверненого до Польщі з Німеччини, якого тримали 15 місяців (спочатку 6 місяців і після другого затримання – упродовж 3 періодів поспіль, кожен з яких тривав 3 місяці). Таку практику було визнано порушенням закону. Згідно із цим рішенням усі окремі періоди тримання за порушення Закону "Про іноземців" у підсумку не повинні перевищувати 12 місяців, після чого іноземця належить відпустити⁶⁸.

Дванадцять місяців утримання може виявитися недостатньо для організації вислання іноземця. Тоді процедуру припиняють й іноземцеві надають толерантний статус, що чинний упродовж 12 місяців і може бути відновлений на невизначений термін. Статус надають, якщо вислати іноземця неможливо через те, що: 1) іноземця може бути піддано тортурам, негуманному та принизливому поводженню чи покаранню або позбавлено життя, свободи, особистої безпеки чи права на справедливий суд, що буде порушенням гарантій Європейської Конвенції захисту прав людини та основних свобод; 2) немає рішення суду чи міністерського наказу; 3) через причини, які не залежать від служби чи іноземця⁶⁹.

⁶⁷ Ст. 106 (2) Закону "Про іноземців" від 13 червня 2003 року.

⁶⁸ Рішення Верховного суду від 27 вересня 2007 року про тривалість перебування іноземця в закритому центрі або закладі для перебування перед висланням (I KZP 36/07). *Biuletyn Prawa Karnego* № 17/07, Бюро вивчення та аналізу Верховного суду, http://www.sn.pl/orzecznictwo/uzasadnienia/ik/I-KZP-0036_07.pdf.

⁶⁹ Статті 97-101 Закону "Про забезпечення захисту іноземців на території Республіки Польща" від 13 червня 2003 року.

Висновки: уроки польського досвіду

Для реалізації тривалого, витратного та глибокого реформування сектору внутрішніх справ, що був передумовою вступу Польщі до ЄС та інтеграції в Шенгенську зону, найважливішими стали два основні чинники. Перший полягав у практичних винагородах, які отримувала Польща невдовзі після внесення необхідних змін до державної політики. Другий — у мобілізації всієї державної адміністрації та забезпеченні політичної стабільності, потрібній для підтримки курсу реформ. На жаль, жоден із цих чинників не видається достатньо потужним в Україні для подолання перешкод на шляху реформ, завдяки яким Україна стала б на шлях до асоціації та, зрештою, членства в ЄС.

Польський уряд, державний апарат і суспільство підтримували процес вступу до ЄС і не сприймали необхідність здійснювати законодавчі та інституційні реформи як завдання, що дається надто високою ціною⁷⁰. У випадку прикордонного та міграційного контролю "батіг" технічних вимог і бюджетного інвестування із самого початку супроводжувався привабливим "пряником". На початку 1990-х в обмін на укладання Угоди про реадмісію з країнами Шенгену Польща отримала безвізовий режим для своїх громадян з усіма країнами Західної Європи. Жорсткіший контроль на кордоні з Білоруссю, Росією та Україною на початку 2000-х років супроводжувався припиненням контролю на кордонах з державами — членами ЄС у грудні 2007 року, коли Польща змогла сповна імплементувати правила Шенгенської угоди.

На жаль, такої симетричності не спостерігається у випадку України, яка досі не отримувала суттєвих винагород за свою готовність до співпраці. Київ залишився невдоволеним відповіддю, яку він отримав після демонстрації свого прагнення відповідати вимогам ЄС, спершу скасувавши короткострокові візи для громадян країн-членів, а потім — уклавши Угоду про реадмісію, згідно з якою зобов'язувався приймати власних громадян і громадян третіх країн, які прибули з України й не задовольняють вимогам легального перебування в ЄС. Лише окремі категорії українських громадян і мешканців регіонів, що межують з ЄС, мають право на полегшений доступ на територію ЄС, тимчасом як абсолютна більшість українців повинні сплачувати вартість візи. Ще символічніше та важливіше те, що задекларовану Україною мету щодо вступу до ЄС не було офіційно визнано Європейським Союзом чи більшістю його держав-членів.

⁷⁰ *Kazmierkiewicz, P.* The Polish Experience in Controlling Illegal Migration: Lessons for EU Candidates and Neighbors, Institute of Public Affairs: Warsaw, 2007.

Вагомим чинником, завдяки якому Польща спромоглася виконати жорсткі умови вступу до ЄС і Шенгену, була мобілізація державної адміністрації та політичний консенсус щодо пріоритетності інтеграції з ЄС у всіх напрямках державної політики. Навіть попри те, що майже всі польські уряди були сформовані на основі хитких багатопартійних коаліцій, основні політичні сили не сперечалися щодо стратегічної мети членства в ЄС і визнавали потребу в ретельному перегляді державної структури та законодавчої системи, необхідному для завершення переговорів. Це також означало, що секторальні реформи можуть зумовлювати системні зміни. У випадку внутрішніх справ вони включали реформування Міністерства внутрішніх справ і адміністрації, поліції та Прикордонної служби у 1989–1991 роках, а згодом – децентралізацію державного апарату та створення департаментів, відповідальних за інтеграцію в ЄС, у всіх міністерствах, а також координаційного органу – Офісу Комітету європейської інтеграції.

Однак здійснення реформ передусім для виконання умов вступу до ЄС призвело до незбалансованого розроблення державної політики аж до 2004 року⁷¹. Низка змін до законодавства про іноземців зосереджувалися переважно на аспектах безпеки та необхідності боротьби з нелегальними формами міграції. Водночас недостатню увагу було приділено довгостроковим демографічним, соціальним, культурним і економічним потребам Польщі в міграції. Ці питання почали по-справжньому вирішувати лише 2007 року, коли стартували перші ініціативи, що лібералізували польський ринок праці.

Відсутність громадського обговорення державних пріоритетів у сфері міграції загалом звузила законодавчий процес та інституційні зміни до технічного зближення з практикою держав – членів ЄС. Звичайно, законодавча та технічна гармонізація була цінною, оскільки створила ефективну систему контролю нелегальної міграції. Проте для України тут є один корисний урок, який варто врахувати, аналізуючи польський досвід. Країна з постійною та суттєвою за обсягами еміграцією не може обмежити свою міграційну політику лише боротьбою з нелегальними формами імміграції (з періодичними кампаніями легалізації). Влада повинна також розробляти інструменти для залучення потрібних категорій іммігрантів. Спрощення доступу на ринок праці – це гарний крок у цьому напрямі, але без пропонування комплексних можливостей інтегрування та легшого доступу до довгострокової міграції теперішня сезонна міграція з України, Білорусі та Росії не задовольнить довгострокові демографічні та соціальні потреби Польщі.

⁷¹ The impact of EU accession requirements on the national migration policy in Poland is further elaborated in: A. Kicingier, *Between Polish Interests and the EU Influence—Polish Migration Policy Development 1989-2004*, CEFMR 9/2005, Working Paper Central European Forum for Migration Research: Warsaw, 2005.

Рекомендації: як поліпшити управління міграцією в Україні

Упродовж останнього десятиліття міграційна політика не була пріоритетною для жодного з українських урядів. Як наслідок, Україна не сформувала національну міграційну політику й загалом переймала європейські тенденції. Як показує приклад Польщі, нездатність розробити власну міграційну стратегію може призвести до незбалансованої політики щодо різноманітних проблем у сфері міграції. На відміну від Польщі, яка за підвищення своєї спроможності охороняти зовнішній кордон Євросоюзу отримала винагороду у вигляді членства в ЄС, Україна ризикує залишитися в стані невизначеності, акумулюючи на своїй території нелегальних мігрантів.

Україна не розробила Концепцію власної міграційної політики, яка могла б стати комплексним документом, присвяченим вирішенню більшості питань, пов'язаних з міграцією. Відсутність консенсусу між політиками в розумінні суті міграційної політики та розподілу повноважень між державними органами, унеможлиблює створення ефективної інституційної системи для управління міграцією. Саме тому стратегічні цілі України у формулюванні та реалізації міграційної політики залишаються такими самими, як і п'ять, і десять років тому.

Відсутність стратегічного бачення наслідків міграційних процесів може призвести до серйозної демографічної та соціальної нестабільності в українському суспільстві. Українська влада повинна узгодити різноманітні аспекти національних інтересів, не обмежуючись забезпеченням безпеки, як це диктують потреби ЄС. Влада повинна визнати спроможність місцевих громад до інтеграції мігрантів, можливості для повернення українських емігрантів і завдання збалансованого економічного зростання та соціальної стабільності.

Щоб поліпшити координацію в міграційній сфері та вибудувати ефективну міграційну політику на стратегічному рівні потрібно:

Парламенту:

- доопрацювати та прийняти Закон України "Про Концепцію Державної міграційної політики", який би визначив цілі, завдання, механізми, інструменти реалізації та основи фінансового забезпечення міграційної політики. Ухвалення такого закону є вимогою Конституції України;
- розробити та ухвалити нову редакцію Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" як єдиного законодав-

чого акта, що регулює один предмет правовідносин між державою та всіма категоріями іноземців, у тому числі біженцями та особами, які потребують додаткового захисту;

- ухвалити Закон України “Про державну міграційну службу”, яким врегулювати питання, пов’язані із статусом цього органу, функціями та повноваженнями його службових і посадових осіб.

Уряду:

- реформувати Міністерство внутрішніх справ України, що має стати складником адміністративної реформи в Україні та реформи правоохоронних органів. За аналогом розвинених країн МВС має стати органом вироблення та здійснення державної політики у сферах:
 - захисту правопорядку;
 - міграції та притулку;
 - розвитку регіонів;
 - прикордонної охорони;
 - ліквідації надзвичайних ситуацій;
- після реформування МВС включити Державну прикордонну службу України до структури органів МВС і прискорити реформування ДПСУ в правоохоронний орган, що займається управлінням державними кордонами та протидією незаконній міграції на всій території країни;
- розширити правоохоронні функції ДПСУ:
 - надати можливість провадити діяльність на всій території України;
 - надати повноваження з провадження досудового слідства;
- створити міжвідомчі комісії (групи) з опрацювання та лобювання проектів законів, пов’язаних з формуванням міграційної політики, із залученням представників НУО;
- зробити регулярною участь державних службовців у експертних дискусіях, присвячених проблемам міграційної політики.

Експертам/НУО:

- продовжити дослідження причин проблем у формуванні міграційної політики;
- поліпшити діалог між експертним середовищем та урядом для надання аналітичної та методологічної допомоги уряду та парламенту у формуванні політики та актів міграційного законодавства;
- започаткувати роботу над Міграційною стратегією України.

Міжнародним партнерам:

- виконувати власні зобов'язання щодо консультування та підтримки реформ у міграційній сфері, у тому числі фінансових;
- забезпечення послідовності фінансування ЄС, затвердивши план досягнення стандартів ЄС у прикордонних і міграційних питаннях, зокрема механізм регулярного моніторингу (за аналогією з механізмом оцінювання прогресу Центральноєвропейських країн – кандидатів на вступ до ЄС);
- виділення більшої частки ресурсів у межах поточних і майбутніх програм ЄС (таких як Східне партнерство) для розбудови інституційної спроможності України;
- надання можливостей прямого контакту між українськими державними органами та їхніми колегами в державах – членах ЄС, зокрема в державах, сусідніх з Україною (враховуючи успішність механізмів проектів Twinning);
- опрацювати механізм жорсткого моніторингу партнерськими інституціями щодо здійснення реформ та ув'язати їх з наданням майбутньої фінансової допомоги на проведення їх.

Література

Законодавчі акти та розпорядження

- Закон "Про іноземців" від 13 червня 2003 року (з наступними змінами) (Республіка Польща).
- Закон "Про забезпечення захисту іноземців на території Республіки Польща" від 13 червня 2003 року.
- Закон "Про внесення змін до Закону 'Про іноземців' і Закону 'Про забезпечення захисту іноземців на території Республіки Польща'" та деяких інших законів від 22 квітня 2005 року.
- Закон "Про внесення змін до Закону 'Про іноземців'" від 24 жовтня 2008 року.
- Закон "Про Прикордонну службу" від 12 жовтня 1990 року (зведений текст, Journal of Laws, № 78, ст. 462) (Республіка Польща).
- План роботи Міністерства юстиції України на III квартал 2009 р., <http://www.minjust.gov.ua/0/21031>.
- Постанова Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 року № 558 "Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики".
- Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 643 "Про утворення Державної міграційної служби України".
- Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року № 807 "Деякі питання організації діяльності Державної міграційної служби".
- Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року № 810 "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України".
- Протокол, що визначає технічні умови передачі осіб через кордон між Республікою Польща та Федеральною Республікою Німеччина на виконання Угоди між урядами Шенгенської групи та Республікою Польща про дозвіл на в'їзд осіб, які проживають без дозволу, від 29 березня 1991 року.
- Рішення Верховного суду від 27 вересня 2007 року про тривалість перебування іноземця в закритому центрі або закладі для перебування перед висланням (I KZP 36/07). Biuletyn Prawa Karnego № 17/07, Бюро вивчення та аналізу Верховного суду, http://www.sn.pl/orzecznictwo/uzasadnienia/ik/I-KZP-0036_07.pdf.
- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року № 958-р "Питання переведення системи реєстраційного обліку фізичних осіб з паперових на електронні носії".
- Розпорядження міністра внутрішніх справ і адміністрації Республіки Польща від 30 листопада 2001 року щодо умов, яких необхідно дотримуватися в приміщеннях організаційних підрозділів Прикордонної охорони для затриманих осіб, і правила перебування в цих приміщеннях (Journal of Laws, № 148, ст. 1657).
- Розпорядження міністра внутрішніх справ і адміністрації Республіки Польща від 12 серпня 2003 року про порядок здійснення контролю легальності проживання іноземців на території Республіки Польща.

- Розпорядження міністра внутрішніх справ і адміністрації Республіки Польща від 26 серпня 2004 року про умови, яким повинні відповідати закриті центри та заклади для перебування іноземців перед висланням.
- Розпорядження міністра внутрішніх справ і адміністрації Республіки Польща від 11 грудня 2007 року про умови, за яких іноземці, яких утримують у закритих закладах чи закладах для перебування перед висланням, можуть отримувати їжу та напої, а також про добові норми споживання.
- Розпорядження міністра внутрішніх справ і адміністрації Республіки Польща від 1 березня 2006 року про спосіб конвоювання осіб, затриманих працівниками Прикордонної служби (Journal of Laws, № 44 від 2006 року, ст. 317).
- Розпорядження Ради Міністрів Республіки Польща від 12 грудня 2007 року про поведінку працівників Прикордонної служби під час виконання певних функцій.
- Угода між Головнокомандувачем поліції та Головнокомандувачем Прикордонної служби про співробітництво поліції та Прикордонної служби від 17 липня 2004 року (з додатками).
- Угода між міністром внутрішніх справ і адміністрації Республіки Польща та Міжнародною організацією міграції про співробітництво у сфері добровільного повернення іноземців, які залишають територію Республіки Польща від 12 липня 2005 року (опубліковано в Monitor Polski, ст. 46 від 2005 року).
- Угода між урядами Шенгенської групи та Республіки Польща про в'їзд осіб, які не мають дозволу на проживання, від 29 березня 1991 року.
- Угода між урядом Республіки Польща та урядом Республіки Латвія про передачу та реадмісію осіб, які не отримали дозволу, Рига, 29 березня 2006 року (Journal of Laws, № 15, ст. 93).
- Указ Президента України від 20 липня 2007 року № 657/2007 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року 'Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності'".
- Указ Президента України від 21 липня 2008 року № 643/2008 "Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 року № 558".
- Указ Президента від 14 липня 2009 р. № 544 "Про зупинення дії деяких положень постанови Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 643".
- Указ Президента від 27 серпня 2009 р. № 675 "Про зупинення дії деяких положень постанов Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 750, від 29 липня 2009 року № 807 та № 810, розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року № 958-р".

Книги, статті та звіти

Головна увага – безпековим показникам, <http://www.pvu.gov.ua/>.

Денисюк С.Ф. Напрямки розвитку міграційної політики в Україні, <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08dsfpvu.pdf>.

Доповідь заступника директора Департаменту культурного та гуманітарного співробітництва Міністерства закордонних справ України В. Шкурова на круглому столі "Моделі міжетнічних відносин в Україні та Європі: Правовий та етнополітичний досвід", Київ, 5 листопада 2008 року.

- Злотнік Х. Тенденції міжнародної міграції з 1965 року: про що свідчать наявні дані // Проблеми міграції. — 1999. — № 2 (9).
- Зовнішня трудова міграція населення України: основні результати вибіркового обстеження, http://openukraine.org/doc/migration/Brief_results_UA/Libanova.doc.
- Косовський А., Кризова міграція, <http://proua.com/analytic/2009/06/25/103539.html>.
- Малиновська О., Основні засади міграційної політики України та майбутні сценарії розвитку / Міграція і ринки праці Польщі та України, Warsaw 2003, с. 83.
- Методология и методы изучения миграционных процессов, http://www.unesco.ru/files/docs/shs/2007/publications/Manual_on_Migration.pdf.
- Міжнародна організація з міграції, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/global-estimates-and-trends>.
- Пищуліна О., Інституційне забезпечення міграційної політики держави, Відділ економічної та соціальної стратегії, <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/7.htm>.
- Українська трудова міграція в розширеній Європі (під ред. Пархоменко Н.), Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України, Київ, 2005.
- Чи потрібен Україні спеціалізований орган у галузі міграції? Лабораторія законодавчих ініціатив, 13 січня 2005 року, <http://migration.org.ua/index.php?module=pages&act=page&pid=93>.
- Чумак В., Шаповалова Н., Казьміркевич П., Політика України у сфері контролю над нелегальною міграцією, Міжнародний центр перспективних досліджень (Київ), Інститут суспільних справ (Варшава), http://www.icps.kiev.ua/files/articles/43/53/Migration_Policy_UKR.pdf.
- Bieniecki M., Pawlak M., *Strategie przetrwania. Adaptacja ukraińskich migrantów zarobkowych do polskiej rzeczywistości instytucjonalnej. Skróty raportu*, Institute of Public Affairs: Warsaw 2009, <http://www.isp.org.pl/files/16522426570895987001256220638.pdf>.
- Chumak, V., Kazmierkiewicz, P., *Readmission in Ukraine: Legal-Institutional Analysis and Lessons from EU Experience*, IOM Kyiv 2010 (готується до видання).
- Economic Migration, Social Cohesion and Development: Towards an integrated approach, Thematic report, 8th Council of Europe Conference of Ministers responsible for Migration Affairs, http://8emc.mvc-expo.com.ua/img/zstored/File/MMG8_thematic_report_color_final_en.pdf.
- Fix, Michael, Demetrios G. Papademetriou, Jeanne Batalova, Aaron Terrazas, Serena Yi-Ying Lin, and Michelle Mittelstadt. 2009. *Migration and the Global Recession*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Iglicka, K., *Kierunki Rozwoju Polskiej Polityki Migracyjnej w Ramach Obszaru Legalnej Migracji Pracowniczej na Lata 2007-2012, Raporty i Analizy 1/07*, Center for International Relations: Warsaw 2007, http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2007/Krystyna_Iglicka_Kierunki_Rozwoju_Polskiej_Polityki_Migr.pdf
- Kazmierkiewicz, P., *The Polish Experience in Controlling Illegal Migration: Lessons for EU Candidates and Neighbours*, Institute of Public Affairs: Warsaw, 2007.
- Kicinger, A., *Between Polish Interests and EU Influence—Polish Migration Policy Development 1989-2004*, CEFMR 9/2005, Working Paper Central European Forum for Migration Research: Warsaw, 2005.
- Labor Migration Assessment for the WNIS Region, International Organization for Migration, 2006.

Managing labor mobility in the evolving global economy, http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/studies_and_reports/WMR2008/Ch9_WMR08.pdf.

Migration and remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union, ed. by Ali M. Mansoor and Bryce Quillin, World Bank, 2006.

Pacek, M., Polska polityka migracyjna na tle rozwiązań i doświadczeń Unii Europejskiej, *Studia Europejskie*, №4/2005.

Polska w strefie Schengen: Refleksje po pierwszym roku członkostwa, Ministry of Internal Affairs and Administration: Warsaw, 2008.

Regulating Migration in the CIS: Lawmaking and cross-border cooperation, Open IMO Forum, 2002, Special Issue №3.

United Nations: International migration and development, Report of the Secretary-General, http://www.un.org/esa/population/hldmigration/Text/Report%20of%20the%20S-G%28June%2006%29_English.pdf

United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2005 revision, <http://esa.un.org/migration>