

УДК 342.951

О. О. Воронятников

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ

Міграція істотно впливає на демографію, культуру, економіку та політику держави. Крім того, від наслідків міграційних процесів залежать стабільність кількості населення й економічне зростання в багатьох країнах.

За роки незалежності Україна не мала власної розумної прозорої міграційної політики. Міграційна політика реформувалася у відповідь на виклики, з якими стикалася Україна в різні часи. Проблема в тому, що міграційна політика не була пріоритетом для жодного з урядів. Водночас завжди існували певні міграційні тиски на Україну, на які уряд реагував достатньо рефлекторно. На початку української незалежності найбільшим міграційним тиском була репатріація кримський татар, потім достатньо серйозно постало питання нелегальної транзитної міграції, сьогодні – питання міграції українських громадян за кордон тощо.

Після 1991 р. перед Україною постало питання самостійного вирішення міграційних проблем та здійснення міграційної політики. 1993 р. створено Міністерство України у справах національностей та міграції, до компетенції якого належало забезпечення прав національних меншин, зв'язків з українською діаспорою, регулювання міграційних процесів. Передбачалося, що з розвитком українського міграційного законодавства підрозділи Міністерства еволюціонують у Державну міграційну службу, проте Міністерство втрачало свої повноваження у сфері міграції, 1996 р. його реорганізовано в Державний комітет України у справах національностей та міграції. Станом на 1999 р. комітет ліквідували, а його функції передали Міністерству юстиції. 2002 р. Комітет відновлено, у міграційній сфері повноваження Комітету обмежувалися реалізацією законодавства про біженців, а 2007 р. його реорганізовано в Державний комітет у справах національностей та релігії (на базі Державного комітету національностей і міграції та Державного департаменту у справах релігії).

Українська міграційна служба створюється 2002 р., коли вперше у Плані дій «Україна – Європейський Союз» у сфері юстиції та внутрішніх справ у розділі «Міграція і притулок» виписано завдання України створити Міграційну службу, яка б взяла на себе розроблення всього комплексу завдань української міграційної політики [1].

Заключним нормативним документом, який завершив формування основних завдань та повноважень Державної міграційної служби України, стала постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» [2].

Розташована на східному кордоні Європейського Союзу (далі – ЄС), Україна мимоволі стає притулком для тисяч мігрантів, які прагнуть дістатися до країн Західної Європи в пошуках кращих умов життя або шукають притулку в самій Україні. Географічне положення України зумовлює великі транзитні потоки через країну,

а посилений контроль над міграційними потоками з боку ЄС зупиняє мігрантів в Україні, отже, відбувається їх накопичення на території України.

Відсутність регулювання та контролю міграційних процесів спричиняє накопичення та загострення проблем. В Україні вже тепер гостро постають проблеми трудової міграції, демографічної кризи, впливу за межі території України висококваліфікованих працівників. Деякі проблеми поки що наявні на латентному рівні, але їх загострення – це лише питання часу. У результаті аналізу досвіду західних країн можна вже зараз зробити висновки та вжити відповідних заходів.

Потрібно сказати, що, з іншого боку, Україна має достатньо розвинуте міграційне законодавство. У нашій країні є безліч законів і підзаконних актів, які врегульовують більшість питань, що стоять перед українською міграційною політикою. Але українське законодавство трохи застаріле і не відповідає вимогам часу. Міжнародні зобов'язання України передбачають надання притулку особам, які потрапляють на територію держави. А в нас взагалі поняття притулку ніде не виписано, ми не можемо його надавати, ми надаємо статус біженця, відповідно до Конвенції Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) [3]. Хоча багато європейських країн більш гнучко реагують на ці питання, і в різних країнах передбачаються додаткові види гуманітарного захисту. У зв'язку з тим, що ми не можемо надавати такі види додаткового гуманітарного захисту, ми також не можемо інтегрувати мігрантів в наше українське суспільство.

Важливим кроком для України було схвалення в липні 2017 р. Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р. [4].

З основних моментів, які розглядаються в Стратегії, можна виділити такі: зростає необхідність ефективного державного регулювання у сфері міграції, використання позитивного потенціалу міграції з метою розвитку, мінімізації її негативних наслідків, забезпечення прав і свобод мігрантів і всього населення.

Підготовка цього нового концептуального документа у сфері міграції зумовлена також імплементацією Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, прагненням України в перспективі набути членство в ЄС, що, крім іншого, передбачає поступове наближення політики та законодавства, зокрема у сфері міграції, до стандартів ЄС [5].

Що стосується світового досвіду, то міграційні служби будуються за відповідними функціями, які реагують на ті виклики, що є в країні на даний момент. Одні служби спеціалізуються на еміграції, деякі – на міграційних процесах і наданні громадянства, інші – на прикордонному контролі і питаннях міграції. Інституційно більшість служб керовані різними міністерствами. Більше половини європейських служб керовані Міністерствами внутрішніх справ, тому що відповідають за вироблення і реалізацію міграційної політики, надання адміністративних послуг у сфері міграції, водночас за адаптацію мігрантів у власне суспільство. Але потрібно ще виконувати функції контролю, які накладаються не на міграційні служби, які акцентуються на гуманітарних завданнях, а на правоохоронні органи.

Міграційні служби в Європі часто мають різні назви і перебувають під юрисдикцією багатьох різних міністерств. Найбільша група європейських держав до-

ручає міграційні питання своїм Міністерствам внутрішніх справ, водночас багато інших відносять проблеми міграції до юрисдикції Міністерств юстиції або із соціальних питань. Зрештою, деякі держави мають установу міністерського рівня для вирішення проблем міграції, що зазвичай об'єднуються з іншими відповідними проблемами.

Можемо зазначити різні назви міграційних служб і різні рівні їхньої юрисдикції. Це може бути Департамент або Дирекція, Офіс, Служба або Управління. У деяких країнах орган із питань міграції відповідальний тільки за проблеми міграції, в інших – міграція пов'язана з відповідними питаннями (наприклад, цивільна реєстрація, прикордонний контроль, населення, громадянство або натуралізація). Так, питання надання притулку поєднані з проблемами міграції в деяких країнах і відокремлені в інших.

Пропонуємо розглянути деякі країни, які провадять свою діяльність, пов'язану з міграцією, повністю або частково в межах своїх Міністерств внутрішніх справ.

Австрія має Департамент П/З (Імміграційна поліція і прикордонний контроль), підпорядкований Генеральній дирекції із суспільної безпеки при Міністерстві внутрішніх справ. Крім того, тут є Департамент зі справ резиденства і громадянства і Департамент із питань надання притулку, підпорядковані Генеральній дирекції з юридичних справ.

У Республіці Чехія Департамент політики надання притулку і міграції в межах Міністерства внутрішніх справ відповідальний за міжнародну міграцію і надання притулку як на концептуальному законодавчому, так і на виконавчому рівнях. Департамент виконує задачі, пов'язані з наданням притулку біженцями; концепцією імміграційної політики; в'їздом та перебуванням іноземців; інтеграцією і співробітництвом із Шенгенською зоною. Поліція з питань іноземців і кордонів при Міністерстві внутрішніх справ відповідає за захист кордонів і контроль транспорту, що перетинає кордон; надає дозволи на в'їзд, перебування або виїзд із території держави, ухвалює рішення щодо адміністративного видворення.

Кіпр має Департамент цивільної реєстрації і міграції в межах Міністерства внутрішніх справ, який видає кіпрські паспорти, цивільні посвідчення особи і посвідчення особи біженця, а також відповідає за вирішення різних питань громадянства, наприклад, щодо набуття кіпрського громадянства іноземцями, реєстрації осіб кіпрського походження та їхніх чоловіків / дружин як громадян Республіки Кіпр, відмови та позбавлення громадянства. Департамент також видає дозволи на право перебування приїжджих іноземців, в'їзд і дозволи на право перебування іноземних працівників та імміграційні дозволи.

В Естонії Міністерство внутрішніх справ відповідальне за спрямування і координування запровадження національної політики громадянства, національної політики щодо іноземців, національної політики міграції; запобігання нелегальній імміграції; запровадження національної політики надання притулку; за видачу персональних ідентифікаційних документів громадянам Естонії й іноземцям; охорону і захист державного кордону та забезпечення прикордонного режиму.

У Фінляндії до компетенції Міністерства внутрішніх справ належать такі питання імміграції, як в'їзд, перебування і виїзд із країни та міжнародний захист.

Воно також переглядає фінське законодавство з питань імміграції і національностей, розробляє відповідну національну політику. Дирекція з імміграції, підпорядкована Департаменту імміграції Міністерства внутрішніх справ, вирішує індивідуальні питання щодо дозволу на право перебування та заяв на отримання притулку. Вона також ухвалює рішення щодо громадянства Фінляндії, відмови в наданні права на в'їзд і депортації.

У Франції сферу відповідальності щодо міграції ділять між собою три міністерства: Міністерство праці, зайнятості та соціальних питань, Міністерство внутрішніх справ і Міністерство закордонних справ. Дирекція зі справ населення і міграції (DPM) Міністерства праці спільно з Міністерством внутрішніх справ бере активну участь у формуванні міграційної політики; DPM також розглядає запити щодо дозволів на роботу для іммігрантів та випадків об'єднання сімей. Національна агенція із прийому іноземців і міграції (ANAEM), яка працює при Міністерстві праці, опікується більш практичними проблемами іммігрантів, що прибувають до Франції або повертаються до країн свого походження, а також французьких громадян, що емігрують за кордон. Міжміністерський комітет із контролю імміграції (CICI), очолюваний Міністерством внутрішніх справ, розробляє політику та заходи, необхідні для контролювання нерегулярних міграційних потоків до Франції. Французький Офіс захисту біженців і осіб, що не мають громадянства (OFPRA) при Міністерстві закордонних справ відповідальний за вивчення запитів на отримання притулку. Франція навіть створила додаткові структури, наприклад, Вищу раду з питань інтеграції (НСІ), яка служить інтерфейсом між різними державними і недержавними органами, що працюють із питаннями інтеграції або імміграції у Франції. Децентралізація, що відбувається у Франції, перекладає більшу відповідальність, особливо у сфері інтеграції, на регіони та комуни.

Німеччина має свій Федеральний офіс із питань міграції та біженців (BAMF) як найвищий федеральний орган у межах юрисдикції Федерального міністерства внутрішніх справ, який відповідальний за надання притулку, захист біженців, міжнародні задачі, просування інтеграції та добровільні повернення. Для оптимізації своєї роботи BAMF підтримує Інформаційний центр із питань притулку та міграції, що містить всебічну вибірку інформації щодо країн походження і транзиту, світові рухи біженців і міграції та їхні причини. Ці ресурси допомагають персоналу BAMF ефективно виконувати завдання.

Відтоді, як у Німеччині набув чинності новий Акт про імміграцію, на додаток до своєї основної сфери відповідальності щодо надання притулку Федеральний офіс із питань міграції та біженців узяв на себе нові завдання, пов'язані з інтеграцією й імміграцією. Вони передбачають розроблення навчальних планів для курсів інтеграції, забезпечення адекватного доступу до курсів для отримання базового та середнього рівнів володіння мовою та курсів орієнтації і проведення досліджень для аналітичного бачення, необхідного для управління імміграцією.

В Італії три міністерства вирішують проблеми міграції: Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ і Міністерство соціальної солідарності. Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС) включає в себе Поліцейський департамент, що видає дозволи на перебування і відповідає за примусову репатріацію,

і Департамент громадянських свобод й імміграції, що працює з послугами для шукачів притулку, а також з імміграційною політикою, схемами добровільної репатріації і гуманітарними справами. На місцевому рівні префектур МВС також підтримує стіл імміграції і відповідає за возз'єднання сімей, громадянські права, громадянство, юридичний статус переселенців, імміграцію і надання притулку. У Міністерстві закордонних справ Генеральна дирекція зі справ італійців за кордоном й імміграційної політики видає візи і відповідальна за укладання угод щодо видачі нелегальних іммігрантів. У межах Міністерства соціальної солідарності Генеральна дирекція з питань імміграції відповідальна за публікацію щорічних квот на в'їзд працівників-мігрантів на основі потреб ринку праці (запити від асоціацій працедавців і органів місцевого управління), моніторинг регуляризації іммігрантів і двосторонні угоди щодо управління трудовою міграцією. Серед решти учасників процесу – місцеві органи влади, наприклад, регіони і муніципалітети, що здебільшого мають справу з інтеграцією мігрантів, розташуванням і соціальними послугами (зокрема, щодо гуманітарних випадків, шукачів притулку/біженців, неповнолітніх осіб без супроводу).

Латвія має Офіс із громадянства та міграції при Міністерстві внутрішніх справ. Офіс відповідальний за видачу посвідчень особи та проїзних документів, ведення Реєстру населення, запровадження державної міграційної політики, зокрема за розвиток і запровадження політики репатріації та надання притулку. Державний прикордонний офіс також підпорядкований Міністерству внутрішніх справ, його основні задачі – контроль і охорона державного кордону, запобігання нелегальному перетину кордону особами, транспортними засобами, вантажами й іншими товарами, затримання нелегальних іммігрантів і шукачів притулку, нагляд і контроль над додержанням правил перебування для іноземців, візового режиму. Офіс натуралізації підпорядкований Міністерству юстиції. Його основна компетенція – проблеми громадянства.

Литва має Департамент міграції при Міністерстві внутрішніх справ. Департамент відповідальний за запровадження державної політики у сфері громадянства, міграції та надання притулку. Видача нових посвідчень особи згідно зі стандартами ЄС також перебуває у сфері відповідальності Департаменту міграції. Державна прикордонна служба підпорядкована Міністерству внутрішніх справ, її головні завдання передбачають контроль і охорону державного кордону; встановлення юридичних прикордонних норм і забезпечення громадського порядку шляхом запобігання, виявлення і розслідування злочинних дій, захисту прав і свобод людини. У межах цієї Служби Литва також організувала Центр реєстрації іноземців (FRC).

FRC розміщує претендентів на отримання притулку на основі рішень Департаменту міграції і може розмістити 500 іноземців (300 нелегальних мігрантів і 200 претендентів на отримання притулку) одночасно. Добровільні повернення і видворення також повинні організовуватися через Центр реєстрації іноземців.

Серед національних установ Польщі Міністерство закордонних справ, Міністерство внутрішніх справ і Прикордонна служба відіграють ключові ролі у своїх областях, тоді як інші міністерства (економіки, фінансів) і агенції (Офіс із репатрі-

ації й іноземців, Офіс з європейської інтеграції, місцеві уряди) або обмежуються технічними задачами, або опосередковано впливають на дану проблему. Міністерство внутрішніх справ (MSWiA) – головна установа щодо запровадження документа ЖНА *acquis*, що контролює роботу, серед іншого, поліції, прикордонної служби й Офісу з репатріації та іноземців. Міністерство ініціювало законодавчі дії, спрямовані на зміни в національному законодавстві про іноземців, громадянство, репатріацію, прикордонний контроль тощо. Офіс із репатріації й іноземців (URiC) ухвалює рішення щодо статусу біженців і репатріантів, довгострокового перебування, поведінки, пов'язаної з адміністративними процедурами, контролює надання допомоги репатріантам, що набули статусу біженців, та тимчасово захищеним особам, а також управляє центрами для шукачів притулку.

Угорщина має Офіс з імміграції і національностей (OIN) при Департаменті міграції Міністерства юстиції та охорони правопорядку. Відповідно до норм закону про національність, OIN відповідає за: виконання всіх обов'язків, пов'язаних із національністю, що підпадають під юрисдикцію Міністерства юстиції та охорони правопорядку; виконання всіх задач щодо політики стосовно іноземців у межах юрисдикції центрального органу зі справ політики щодо іноземців, і виконання всіх завдань, пов'язаних з адміністрацією біженців у межах юрисдикції центрального органу зі справ біженців.

Нідерланди мають міністра з питань імміграції й інтеграції, але не мають окремого міністерства. Апарат державної служби, підпорядкований цьому міністру – це частина Міністерства юстиції (також є міністр юстиції).

Служба імміграції і натуралізації – також частина Міністерства юстиції. Питання імміграції й інтеграції належать до юрисдикції Міністерства внутрішніх справ. Міграційна політика залишається у сфері відповідальності Міністерства закордонних справ, особливо видача віз, міжнародне представництво.

Іспанська імміграційна політика вже не є компетенцією Урядового офісу з питань іноземців й імміграції, підпорядкованого Міністерству внутрішніх справ, а стала частиною сфери компетенції Міністерства праці та соціальних справ, а конкретніше – Державного секретаріату з імміграції та еміграції. Цей Секретаріат також включає в себе нову Генеральну дирекцію з інтеграції іммігрантів.

У Бельгії спостерігаємо досить ускладнений розподіл відповідальності, різні сфери охоплюються різними міністерствами: допомога за добровільного повернення – сфера Міністерства соціальної інтеграції, боротьба з нелегальною міграцією і примусове повернення – сфера Міністерства внутрішніх справ, міграція і проблеми розвитку – Міністерства співпраці і розвитку, а торгівля людьми – Федеральної поліції та Міністерства закордонних справ. Крім того, посол з імміграції і надання притулку відповідальний за проблеми міграції на політичному рівні, але на технічному рівні сфери відповідальності розділені між різними міністерствами й органами. Є Департамент імміграції при Офісі генерального комісара з питань біженців і осіб, що не мають громадянства.

Данія – єдина держава-член ЄС, що має визначене й окреме міністерство із проблем міграції. Міністерство з питань біженців, імміграції й інтеграції перебрало на себе декілька аспектів роботи інших міністерств. Ідеться про сфери, що до того охо-

плювалися Міністерствами внутрішніх справ, юстиції, освіти, фінансів, поселення та проблем міста, соціальних справ, праці, підприємництва та промисловості. Крім того, Датська імміграційна служба підпадає під юрисдикцію Міністерства, а отже, запровадження політики щодо допуску мігрантів є частиною його компетенції. Поліція відповідальна за депортацію тих, кому відмовлено в притулку.

Швеція має міністра з політики міграції і надання притулку, який недавно переведений від юрисдикції Міністерства закордонних справ до Міністерства юстиції. Політика інтеграції і рівності статей також належить до сфери відповідальності Міністерства юстиції. Є також Управління інтеграції (один з основних партнерів Міжнародної організації з міграції) і Управління міграції, відповідальне за дозволи на відвідання Швеції, всі аспекти процедури надання притулку, справи громадянства, вибір для переселення, допомогу в разі добровільного повернення, внески тощо [6].

Отже, у результаті розгляду особливостей діяльності багатьох європейських міграційних служб можна зробити такий висновок.

У понад 20 європейських країнах міграційна служба має посилені правоохоронний складник у сфері міграційної політики, входить до складу МВС (Австрія, Бельгія, Болгарія, Великобританія, Греція, Італія, Латвія, Литва, Німеччина, Польща, Білорусь, Румунія, Словаччина, Туреччина, Франція, Чехія) або є самостійним органом, робота якого координується міністром внутрішніх справ (Іспанія, Португалія, Росія, Угорщина). Міграційна служба є самостійним органом у Данії, Естонії, Швеції [7].

Що ж стосується нашої держави, то для забезпечення ефективного управління міграційними потоками необхідно здійснити інституційну реорганізацію, оскільки основні проблеми координації та реалізації міграційної політики полягають у невизначеності завдань та розпорошеності повноважень між органами, що опікуються питаннями міграції, та враховувати успішний досвід країн-членів ЄС для ефективного інституційного забезпечення міграційної політики.

Література

1. План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки: міжнародний документ від 18 червня 2007 р.
2. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. Урядовий кур'єр. 2014. № 156.
3. Конвенція ООН про права біженців від 28 липня 1951 р.
4. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р.: постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. Урядовий кур'єр. 2017. № 140.
5. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678–VII. Урядовий кур'єр. 2014. № 173.
6. Міжнародна організація з міграції. URL: <http://www.iom.org.ua>.
7. Міграція: всеукраїнська інформаційно-аналітична щомісячна газета. URL: <http://migraciya.com.ua>.

Анотація

Воронятников О. О. Міжнародний досвід щодо діяльності органів міграційного контролю. – Стаття.

Розглянуто міжнародний досвід щодо діяльності органів міграційного контролю. Досліджено інституційну належність міграційних служб за кордоном. Проаналізовано завдання та функції, що виконуються іноземними службами міграції. Запропоновано враховувати успішний досвід країн Європейського Союзу для створення ефективної інституційної підтримки міграційної політики в Україні.

Ключові слова: органи міграційного контролю, закордонні міграційні служби, міграція.

Аннотация

Воронятников А. А. Международный опыт деятельности органов миграционного контроля. – Статья.

Рассмотрен международный опыт деятельности органов миграционного контроля. Исследована институциональная принадлежность миграционных служб за рубежом. Проанализированы задачи и функции, выполняемые службами внешней миграции. Предлагается принять во внимание успешный опыт стран Европейского Союза в целях создания эффективной институциональной поддержки миграционной политики в Украине.

Ключевые слова: органы миграционного контроля, зарубежные миграционные службы, миграция.

Summary

Voroniatnikov O. O. International experience on the activities of migration control bodies. – Article.

This article examines international experience regarding the activities of migration control authorities. The institutional dependence of migration services abroad have been analyzed. The tasks and functions performed by foreign migration services are considered. Proposed to take into account the successful experience of the countries of the European Union in order to create an effective institutional support for migration policy in Ukraine.

Key words: migration control authorities, foreign migration services, migration.