

*Клинченко Т. В.*

## НЕЛЕГАЛЬНА МІГРАЦІЯ І ТРАНСПОРТУВАННЯ МІГРАНТІВ ЧЕРЕЗ ТЕРИТОРІЮ УКРАЇНИ

*Стаття є розгорнутим рефератом наукового звіту про міжнародне дослідження, виконане групою українських вчених у співпраці з польськими та угорськими колегами за ініціативою Міжнародної організації з міграцій у 1998 р. Спеціальну увагу приділено характерові, масштабам такого міжнародного нелегального бізнесу, як нелегальна міграція і транспортування мігрантів, правовим питанням протидії нелегальній міграції та незаконному транспортуванню людей через територію України. З урахуванням міжнародного досвіду сформульований комплекс рекомендацій щодо напрямів запобігання нелегальній міграції і транспортуванню мігрантів, а також їхній адаптації в Україні.*

Наукову доповідь, розгорнутим рефератом якої є ця стаття, було підготовлено й опубліковано у вигляді книги [1] у 1998 р. групою вчених з різних наукових інституцій України, об'єднаних Центром вивчення соціальних та міграційних проблем Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Дослідження здійснювалося в рамках міжнародного проекту, ініційованого Міжнародною організацією з міграцій (МОМ), за участю науковців Польщі та Угорщини. Йому передувало дослідження транспортування мігрантів у деяких країнах Західної Європи, які є кінцевою метою переправників та їхніх клієнтів. Передбачалося з'ясувати місце України, Польщі та Угорщини у ланцюжку міграції людей до Західної Європи. Українські дослідники вивчали специфіку організації переправлення мігрантів через територію України.

Метою даного дослідження було: а) вивчення механізмів та маршрутів транспортування нелегальних мігрантів через територію України; б) оцінка рівня реальної загрози, яку становить нелегальна міграція та контрабанда людьми, правам та свободам особи, суспільній безпеці; в) окреслення основних напрямів можливої діяльності державних інституцій щодо запобігання та боротьби з цим негативним явищем. Для досягнення цієї мети було сформульовано й виконано такі завдання: вивчення масштабів, механізмів, маршрутів транспортування нелегаль-

них мігрантів через Україну; аналіз етнотемографічних та соціальних характеристик транспортованих осіб; аналіз діяльності державних органів, громадських організацій, які найбільше стикаються з явищем контрабанди людьми й покликані запобігати і протидіяти йому. Використана інформація, надана 50 експертами — представниками різних відомств та організацій, 36 з яких були українськими державними службовцями різного рангу як у центрі, так і на місцях. Під час дослідження було проанкетовано 109 нелегальних мігрантів, які перебувають в Україні протягом різних строків.

Під нелегальними мігрантами, транспортованими через територію України, автори дослідження розуміли іноземців, які незаконно прибули в Україну, або не мають законних підстав перебувати тут, або вони спробували нелегально перетнути її державний кордон і виїхати з держави, причому в усіх трьох випадках вони користувалися оплачуваними послугами третіх осіб, які сприяли їм у цих протиправних діях.

Після розпаду у 1991 р. СРСР лібералізація режиму кордонів, що відбувалася в усіх колишніх радянських республіках, але не була забезпечена створенням адекватного візового та імміграційного контролю, фактична невизначеність державного кордону на сході і північному сході країни створили небачені раніше можливості для вільного в'їзду в Україну громадян інших

держав. Вони негайно почали використовувати цю можливість для проникнення у Західну Європу транзитом через Україну.

Незавершеність формування державного механізму та нової системи господарювання в Україні створюють сприятливі умови для нелегальної міграції і транспортування людей через територію держави. Це явище знаходить сприятливий ґрунт завдяки вадам чинного законодавства, недотримання імміграційного або й часом просто прикордонного контролю, тіньовій економіці, безвідповідальності або й корупції на різних рівнях у правоохоронних та владних структурах.

Нелегальна міграція і транспортування мігрантів через територію України — серйозна проблема, що негативно впливає на внутрішню ситуацію, а також зовнішньополітичний імідж країни. Переправлення мігрантів є організованим злочинним бізнесом, і Україна відіграє роль лише одної з ланок у ланцюжку, який веде свій початок з країни походження та рекрутування мігрантів і завершується у розвинутих країнах Західної Європи. Цей бізнес має багато спільного з контрабандою товарів, використовуються ті ж самі способи і прийоми. На цю сферу переключилося багато контрабандистів наркотиків: прибутки тут такі ж значні, а ризик покарання набагато менший. За своєю прибутковістю цей злочинний бізнес посідає в Україні третє місце (на думку деяких експертів, друге) після контрабанди наркотиків та незаконної торгівлі краденими автомобілями.

**Масштаби** нелегальної міграції в Україні адекватно оцінити важко. За даними Міністерства внутрішніх справ, без будь-яких підстав в Україні перебувають від 20 до 30 тис. іноземців. Проте оцінки інших експертів значно відрізняються від цієї цифри: 500 тис. або й більше. Вони базуються наданих прикордонників про в'їзд та виїзд іноземців з України. Так, якщо у 1995 р. було зафіксовано 18,2 млн перетинів кордону іноземними громадянами в напрямку в'їзду і 17,4 млн у напрямку виїзду, тобто різниця становила 0,8 млн, то у 1997 р. різниця між в'їздом і виїздом іноземців (15,9 млн та 12,2 млн відповідно) сягнула 3,7 млн осіб. На загострення цієї проблеми вказують дані про кількість іноземних громадян — порушників кордону: якщо за період 1991—1996 рр. було затримано близько 38 тис. нелегальних мігрантів, то протягом лише 1999 р. — 14,6 тис.

Питома вага затриманих на українсько-російському та українсько-білоруському кордонах стабільно висока (понад третину) і може бути порівняна з кількістю затримань на кордонах з Польщею, Угорщиною, Словаччиною. Це свід-

чить також про поступове налагодження тут адекватного прикордонного контролю.

Характерним є зменшення кількості затриманих на контрольно-пропускних пунктах через кордон і водночас збільшення спроб порушення так званого "зеленого кордону", його ділянок поза пунктами пропуску.

Про гостроту ситуації свідчать дані Міністерства внутрішніх справ: протягом 1997 р. на території України міліцією було виявлено 9202 нелегальних мігранта. Понад 2 тис. іноземців було скорочено термін перебування, понад 2 тис. осіб депортовано з території України. Всього зафіксовано 77 тис. порушень іноземцями правил перебування в країні, до адміністративної відповідальності притягнуто 5770 тис. українських фізичних та юридичних осіб, які сприяли таким правопорушенням.

Характерно, що ті фахівці, які безпосередньо стикаються у своїй роботі з мігрантами, мають сумніви щодо поширеної і постійно тиражованої пресою тези про значний вплив нелегальної міграції на загострення криміногенної обстановки в країні. Мігранти, які вдаються до послуг переправників, свідомо йдуть на порушення закону, однак глибина їхньої провини незрівнянна з провинною організаторів. Люди, які довірилися організаторам, стають жертвами злочинного бізнесу, особливо жінки і діти, безправні й залякані, які справді не знають, куди і навіщо їх везуть.

У подальшій законотворчості щодо нелегального транспортування важливо забезпечити баланс між інтересами держави та інтересами людини. Санкції проти нелегальних мігрантів мають застосовуватися з урахуванням прав людини, коли поряд із покаранням за нелегальний в'їзд у країну існує й можливість, за певних обставин, отримати тут притулок. Йдеться про **принципові засади** подальшої політики щодо нелегальної міграції. Водночас із вдосконаленням системи імміграційного контролю та покарань за незаконне транспортування людей, важливо не завадити формуванню відкритого суспільства, якому притаманні повага та захист прав людини.

Якщо в попередні роки значна частина нелегальних мігрантів складалася з порушників-одинаків, то нині на 90 % це — організовані групи. Вони рухаються за наперед розробленими маршрутами за допомогою злочинних структур, які на кожній ділянці шляху забезпечують (за обумовлену платню) житло, транспорт, підтримку, провідників, підроблені документи.

Серед нелегальних мігрантів представлені громадяни понад 100 країн світу. Найчисленніші їхні групи, що затримуються на кордонах України, складаються з громадян Китаю, Індії,

Шри-Ланки, Афганістану, деяких африканських країн.

Особливо відчутне це явище у певних регіонах України. У прикордонні нелегальні мігранти надовго не затримуються, тоді як у великих містах, передусім у Києві, а також у Харкові, Одесі, Львові та деяких інших, вони осідають на певні строки.

Значна частина нелегальних мігрантів прибуває з країн, де активно діють міжнародна наркомафія і терористичні організації. Це дозволяє припускати можливість використання каналів переправки людей для транзиту наркотиків, зброї, виводу бойовиків, створення опорних баз терористів тощо.

Країни-постачальники мігрантів є місцями поширення таких, не типових для України, небезпечних інфекційних захворювань, як малярія, лептоспіроз, дизентерія та інші. Поширенню шкіряних та інфекційних захворювань сприяє тривале перебування мігрантів у дорозі в антисанітарних умовах. За даними лікарів-епідеміологів, через цей канал до України прийшло і поширюється близько 30 нових, раніше невідомих у країні, інфекційних захворювань.

Нелегальна міграція у нинішніх масштабах і з тенденцією до зростання (в умовах затяжної соціально-економічної і фінансової кризи в країні) виступає провокативним конфліктогенним фактором. Вона пов'язана із зростанням злочинності, наркоманії, проституції в Україні, втягуванням громадян, посадових осіб у корупцію і злочинну діяльність, створенням "чорного ринку" фальшивих документів, житла, транспорту та інших послуг. Вона створює умови для конфліктів мігрантів з місцевим населенням, з властями, між представниками різних етнонаціональних груп мігрантів, між злочинними угрупованнями. Це також шкодить міжнародному авторитету України, її стосункам із зарубіжними державами.

Спеціальна увага авторів дослідження була звернута на правові засади протидії нелегальній міграції, які містяться в сучасному українському законодавстві. Через брак прямого визначення нелегальної міграції, спеціального законодавчого акту або окремих спеціальних статей, законодавчу базу протидії нелегальній міграції та незаконному переправленню людей через кордон є положення Кримінального кодексу, Адміністративного кодексу України, тих законів щодо іноземців, біженців, прикордонного контролю тощо. Існуюча законодавча база, в разі її послідовного застосування, створює певні правові передумови і можливості для боротьби з нелегальною міграцією, але потребує подальшого удосконалення.

У зв'язку з міжнародним характером нелегальної міграції, Україна закладає основи співробітництва в цій сфері в угодах із зарубіжними державами. Спільне вирішення питань попередження і недопущення нелегальної міграції передбачено ст. 32 Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією. Подібні положення закладені у договорах з Литовською Республікою, Казахстаном, Грузією та ін. У 1998 р. було укладено багатосторонню угоду країн — членів СНД щодо запобігання нелегальній міграції, ініційовану й підготовлену українською стороною. Спеціальні угоди про взаємну інформацію і координацію дій укладені з прикордонними відомствами сусідніх країн, зокрема Польщею, Словаччиною, Угорщиною.

Досить розмаїтою в Україні є мережа тих адміністративних структур, які займаються або лише певним чином стикаються з нелегальною міграцією. Проте, для всіх їх вона не є основною у їхній діяльності, тому кошти і сили спеціально для цього не виділяються. Вже кілька років в урядових колах точиться дискусія щодо утворення Єдиної міграційної служби України, яка б здійснювала комплексне регулювання міграційними процесами. Доцільність її створення не викликає сумнівів у вищого керівництва держави. Справа гальмується фінансовими проблемами, браком відповідної законодавчої бази і єдності підходів до вирішення цього питання. Існує й інша думка: об'єднати всю роботу по боротьбі з нелегальною міграцією в одних руках не вдасться, оскільки ця діяльність вимагає застосування досить різних функцій. Головне завдання полягає не в об'єднанні цих функцій, а в розвитку правових, матеріально-технічних та кадрових можливостей відомств, які вже займаються різними аспектами даної проблеми, у чіткій, злагодженій координації їхніх зусиль.

Для організованого запобігання і протидії нелегальній міграції та контрабанді людьми в Україні бракує законодавчої бази, фінансових ресурсів, організаційних зусиль держави. Бюджетне фінансування потреб відомств, які ведуть боротьбу з контрабандою людьми, забезпечується лише на 10—15 %; несправедливим є міжвідомчий розподіл відповідальності та бюджетних коштів; низький рівень координації діяльності різних відомств.

Широко поширеною серед експертів є думка, що Україна використовується організаторами нелегальної міграції лише для транзиту. Проте, дані опитування нелегальних мігрантів, проведеного авторами дослідження, засвідчили: чимало іноземців, які мали намір перебратися на Захід, виявили бажання осісти тут, адаптуючись в еконо-

мічній і правовій "тіні". З цим пов'язана перспектива загострення проблеми нелегальної міграції.

Неминучою є перспектива легалізації та інтеграції частини законослухняних іноземців в Україні, хоча кризове українське суспільство не готове до адекватного сприйняття та розв'язання цієї проблеми. Учасники переправлення потребують і мають право на юридичну та медичну допомогу, на нормальні умови утримання. Ті, хто залишається в Україні, потребують допомоги в побутовому облаштуванні, працевлаштуванні, інтеграції в українське суспільство.

Базуючись на результатах експертного опитування, можна виділити такі напрями запобігання нелегальній міграції та транспортуванню мігрантів в Україні, просування за якими могло б зменшити його масштаби:

до 90 % майбутніх нелегальних мігрантів потрапляють в Україну законним шляхом; отже перше — це впровадження жорсткіших правил в'їзду, удосконалення візової політики, особливо щодо громадян тих країн, які постачають в Україну найбільше нелегальних мігрантів; мають бути встановлені певні гарантії щодо перебування іноземця в державі та його повернення на батьківщину; умовою видачі в'їзної візи має бути грошова застава, переконливі докази платоспроможності іноземця, його здатності оплатити своє перебування в державі, зворотний квиток, медична страховка;

загострення прикордонного контролю, особливо на сході й північному сході держави;

створення спеціальної структури для розробки політики та реалізації заходів у цій сфері, яка матиме широкі повноваження, аж до права на власне розслідування в разі затримання нелегальних мігрантів; саме ця служба мала б видавати дозвіл на імміграцію в Україну для постійного проживання або працевлаштування, упорядкувавши хаос, який нині панує у цій сфері; проте, організована належним чином координація діяльності різних відомств також може принести позитивні результати, тому слід більше зосередитися на суті, а не на формальностях у вирішенні цих складних питань;

посилення контролю за перебуванням іноземців у країні, створення єдиної інформаційної системи про іноземців від моменту звернення за в'їзною візою до виїзду з України;

посилення координації зусиль різних відомств, органів місцевого самоуправління; налагодження інформаційного обміну як між міністерствами та відомствами всередині України, так і аналогічними зарубіжними інституціями; розвиток міжнародного співробітництва в галузі запобігання нелегальній міграції;

широкомасштабна допомога у боротьбі з транспортуванням нелегальних мігрантів через Україну з боку західних держав, які безпосередньо зацікавлені в успіхові цієї боротьби: навчання персоналу, передача досвіду, фінансова й технічна допомога в обладнанні державного кордону по всьому його периметру, принаймні, така допомога, яку отримують Польща та Угорщина;

вдосконалення відповідної нормативно-правової бази; її недосконалість призводить до того, що відсоток порушених, а тим більше доведених до суду кримінальних або адміністративних справ неприпустимо низький, порівняно з кількістю таких злочинів чи порушень; необхідно, щоб феномен нелегальної міграції та незаконного транспортування мігрантів знайшов чітке юридичне закріплення; запровадження низки принципово нових нормативних актів, які упорядкували б найбільш спірні моменти: визначення особи як нелегального мігранта; чіткі визначення та розподіл відповідальності (як кримінальної, так і адміністративної) стосовно порушників кордону, нелегальних мігрантів як таких, організаторів нелегальної міграції, провідників та помічників; диференційований підхід до певних груп нелегально прибулих у країну іноземців, залежно від мотивів і причин, чому вони опинилися в такій ситуації; серед мігрантів є ті, що не можуть повернутися на батьківщину через загрозу їхньому життю, у зв'язку з браком документів тощо, і потребують певним чином легалізувати своє тимчасове перебування в країні. Це відповідає інтересам і держави, яка, легалізуючи перебування незаконного мігранта, ставить його під контроль влади; самі лише адміністративні санкції, направлені на створення "режиму несприяття", призводять передусім до зміцнення серед нелегальних мігрантів "партизанського руху", життя у підпіллі, в опозиції до влади і закону;

регулювання потоку іноземців, які прибувають в Україну на підставі запрошень на навчання; "освітній" шлях проникнення в Україну залишається для нелегальних мігрантів одним із найпривабливіших; радикальною пропозицією перекриття цього каналу проникнення в Україну видається винесення системи зарахування іноземних студентів до навчальних закладів України за межі держави і проведення всіх попередніх процедур у країнах походження студентів;

потребує юридичної регламентації порядок утримання та депортації нелегальних мігрантів з території України; сьогодні немає юридично закріпленої відповіді на те, у яких приміщеннях, за чий рахунок мають утримуватися затримані, де брати кошти на їхню депортацію, якщо власних коштів у них немає; утримання й депортація однієї особи обходиться в суму, еквівалентну

1—1,5 тис. доларів США, але спеціальної бюджетної статті на покриття відповідних витрат немає; МВС, на яке покладено депортацію, змушене порушувати фінансову дисципліну, беручи відповідні кошти з інших статей свого бюджету; часто затриманих відпускають, зобов'язавши їх виїхати з країни, в результаті — непоодинокі випадки, коли тих самих нелегалів прикордонники затримують при спробі нелегально перейти кордон по три, п'ять і більше разів;

слід створити мережу пунктів тримання мігрантів, якої сьогодні фактично не існує, що призводить до катастрофічних умов перебування затриманих у непристосованих приміщеннях, або й просто неба без належного харчування, санітарно-гігієнічних умов, медичної допомоги; затримані, серед яких трапляється чимало дітей і жінок, перебувають у прикордонних військових частинах або міліцейських приймальниках-розподільниках, призначених для волоцюг та п'яниць, часом у такій кількості, яка перевищує усі неймовірні норми; коштів на облаштування місць утримання нелегальних мігрантів з державного бюджету не передбачено; цю проблему можна охарактеризувати як одну з найсерйозніших у даній сфері, оскільки вона стосується не лише правової чи адміністративної сторони справи, а й реалізації елементарних прав людини; є позитивний досвід залучення до цієї роботи благодійних неурядових організацій та УВКБ ООН, який варто поширювати; нестача пунктів тримання нелегальних мігрантів призводить також до їхнього фактичного кругообігу в Україні: не депортовані на батьківщину, вони знов і знов здійснюють спроби перетину західного кордону,— витрати, які несе держава, у зв'язку з неодноразовим затриманням, перевіркою, порівняні з величиною коштів, необхідних для їхньої депортації;

організація системи підтримки добровільного повернення нелегальних мігрантів на батьківщину, на кшталт відповідних програм Міжнародної організації з міграцій, до чого доцільно було б залучити донорів з числа західних країн, зацікавлених у зменшенні тиску нелегальних мігрантів на їхні кордони; за даними проведеного дослідниками в ході цієї роботи опитування нелегальних мігрантів, кожен десятий хотів би повернутись на батьківщину, а в разі оплати проїзду, число бажаючих зросло б майже вдвічі;

використання досвіду зарубіжних країн, здійснення програм захисту свідків у боротьбі проти організаторів нелегального переправлення людей через кордон; в інтересах виявлення каналів транспортування та його організаторів,

слід надавати певні гарантії допомоги особам з числа мігрантів, які б погоджувались давати необхідні відомості;

важливим заходом запобігання нелегальній міграції видається поширення об'єктивної інформації про умови життя і транзитного проїзду через Україну, прикордонного контролю; її дефіцит або й неправдива інформація часто є причиною вибору мігрантами України для транзиту на Захід;

технічне переоснащення кордону сучасними засобами, бо доволі жалюгідним є матеріально-технічне оснащення підрозділів, на які покладено обов'язок боротьби з нелегальною міграцією;

гідне матеріальне забезпечення службовців, задіяних у боротьбі з нелегальною міграцією; невинувато низька заробітна плата, постійні кількомісячні затримки з її виплатою провокують виникнення умов для поширення хабарництва, корупції; більшість експертів визнали наявність подібних протиправних дій серед представників усіх без винятку відомств, задіяних у припиненні незаконної міграції, майже на всіх рівнях; частіше ініціюють хабарництво нелегали, хоча, на думку експертів, ініціатива буває взаємною;

"міграційна амністія", тобто легалізація перебування в країні частини нелегальних мігрантів; такий захід, значною мірою вимушений, застосовувався багатьма зарубіжними країнами й у комплексі з загостренням імміграційного контролю давав непогані результати; легалізація частини нелегалів, наприклад, тих, хто прожив у державі протягом п'яти років і не був помічений у кримінальних зв'язках та діях, дозволила б без великих витрат вивести з підпілля і вже тим самим поставити під контроль держави тисячі осіб.

Для України вкрай важливо виробити цілеспрямовану продуману політику, дійову систему протидії нелегальній міграції та контрабанді людей. Її актуальність зумовлена й майбутнім вступом до Європейського Союзу західних сусідів, тоді західні кордони України перетворяться на зовнішній кордон об'єднаної Європи. У разі зволікання з необхідними заходами, Україні загрожує роль буфера між країнами-донорами нелегальних мігрантів та розвинутими країнами, роль своєрідного накопичувача нелегальних чужинців, привабливого для осіб, що ведуть "тіньовий" спосіб життя. Для масової адаптації нелегальних мігрантів Україна не має можливостей, не готова до різких змін у своїй етнічнонаціональній структурі, які спричиняють кризові ситуації навіть у розвинутих країнах Західної Європи.

1. Проблема нелегальної міграції та транспортування мігрантів в Україні: Наукова доповідь / Упо-

рядник О. А. Малиновська.— К.: Бланк-Прес, 2000.— 120 с.

*Klinchenco T.*

ILLEGAL EMIGRATION AND MIGRANTS  
TRANSPORTATION THROUGH THE TERRITORY  
OF UKRAINE

*This article is a detailed abstract of the scholar report about the international research implemented by the team of Ukrainian scholars in cooperation with Polish and Hungarian colleagues initiated by the International Organization for Migrations in 1998. The special attention was devoted to the character, scale of such a kind of international illegal busyness as illegal migration and transportation of migrants, to legal aspects of the counteraction to illegal migration and transportation of people through the territory of Ukraine. According to international experience the complex of recommendations was formulated about the actions on a matter of prevention of illegal migration and transportation of migrants, as well of their adaptation in Ukraine.*