

Міністерство освіти і науки України
Національний університет
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

Кваліфікаційна робота

на тему: «**ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ**»

Виконав:

студент академічної групи 2мДС
освітньо-професійної програми
«Публічне управління та адміністрування»
другого (магістерського) рівня вищої освіти
спеціальності 281
«Публічне управління та адміністрування»
_____ Гарянін О.О.

Науковий керівник:

доцент кафедри публічного управління,
адміністрування та права, кандидат
юридичних наук, доцент
_____ Скрильник О.О.

Бібліографічний опис: Гарянін Олександр Олександрович. Державна міграційна політика України. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Скрильник О.О, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права, кандидат юридичних наук, доцент. Полтава. 2021 рік.

Зміст роботи: робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел та додатків.

Анотація. У роботі визначено зміст і сутність державної міграційної політики України, зокрема у сфері застосування реадмісії; охарактеризовано нормативно-правове забезпечення розвитку державної міграційної політики в Україні; проаналізовано особливості застосування реадмісії як заходу із протидії нелегальної міграції; запропоновано напрями вдосконалення державної міграційної політики, зокрема у сфері виконання реадмісії.

Ключові слова: державна міграційна політика, Державна міграційна служба України, реадмісія, нелегальна міграція, профілактика нелегальної міграції, нормативно-правове регулювання.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ДМСУ – Державна міграційна служба України

КМУ – Кабінет Міністрів України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ДПСУ – Державна прикордонна служба України

МП – міграційна послуга

ООН – Організація об'єднаних націй

ПТПП – пункти утримання іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні

СНД – Співдружність незалежних держав

ЄС – Європейський Союз

МОМ – Міжнародна організація міграції

РМП – ринок міграційних послуг

СКПР – Спільний комітет з питань реадмісії

СБУ – Служба безпеки України

СРСР – Союз радянський соціалістичних республік

США – Сполучені штати Америки

РФ – Російська Федерація

УВКБ ООН – Управління Верховного комісара ООН у справах біженців

ЦНАП – центр надання адміністративних послуг

ЗУ – Закон України

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У МІГРАЦІЙНІЙ ПОЛІТИЦІ.....	10
1.1. Поняття, правова природа та сутність міграції.....	10
1.2. Теоритичні питання та основні заходи протидії нелегальній міграції в Україні	17
1.3. Міжнародне та національне правове регулювання реадмісії..	32
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	55
2.1. Державна служба міграційної політики України, сучасний стан діяльності.....	55
2.2. Аналіз світових тенденцій міграційних процесів.....	63
2.3. Особливості надання міграційних послуг в Україні.....	71
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	83
3.1. Основні напрямки удосконалення міграційними процесами.....	83
3.2. Актуальні питання виконання угод про реадмісію осіб в Україні суб'єктами реадмісії з позиції наявної правозастосовної практики.....	90
3.3. Шляхи вдосконалення виконання реадмісії як заходу міжнародного характеру із протидії нелегальної міграції.....	94
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	113
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	122
ДОДАТКИ.....	143

ВСТУП

Актуальність дослідження. На даний час Україна перебуває під впливом різних загроз, які не лише нормативно закріплені, але й набули реального вияву. Також ускладнює ситуацію те, що існуючі загрози також неподолані, але вони проявляються по-новому. На стратегічному рівні було визнано, що проблема неврегульованої міграції була і залишається актуальною, оскільки впливає на безпеку держави, її міжнародні відносини та може загостритися в умовах проведення антитерористичної операції на сході України, відсутності можливості здійснення контролю на дуже значній ділянці кордону на сході.

Важливим є саме переосмислення значення міграційних процесів для української державності, вироблення та застосування новітніх форм та методів оперативного впливу на міграційну ситуацію, саме гуманізація адміністративного законодавства в міграційній сфері і впливає на наукове розуміння державної міграційної політики як дуже необхідної інституційної складової забезпечення формування ефективної міграційної політики та протидії нелегальній міграції.

Рездмісія осіб до країни походження або третьої країни вважається новим феноменом як для міжнародного права взагалі, так і для права України зокрема, і його актуалізація обумовлена явним зростанням світових міграційних процесів, для врегулювання яких є потреба в спільних зусиллях міжнародного співтовариства. Особливо актуальною вказана тема є з огляду на наявну правозастосовну практику та загальні тенденції виконання рездмісії як заходу міжнародного характеру у протидії з нелегальною міграцією. Також досить цікавою є практика Державної служби міграційної служби України як одного із суб'єктів рездмісії в Україні. З огляду на усе вище викладене, проблематика державної міграційної політики є важливою та необхідною для розгляду.

Стан наукового дослідження. Дана проблематика розглядалася різними вченими та дослідниками, зокрема: О.В. Адамчук, О.В. Аніною, М.М. Антонович, М.М. Аракелян, А.В. Басовим, О.В. Білоконь, В.А. Волох, Р.О. Гаврік, О.О. Гріненко, А.В. Дергач, С.В. Книш, Я.М. Костюченко, Ю.Б. Курилюк, Д.М.Лойша, Р.М. Ляшук, З.М. Макарухою, О.М. Малиновською, М.М. Микієвич, А.Ф. Мота, С.С. Нестеренко, М.В. Новицькою, С.М.Олійник та ін.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає у характеристиці державної міграційної політики України, зокрема в аспекті протидії нелегальній міграції.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання:

- окреслити загальні питання та основні заходи протидії нелегальній міграції в Україні;
- сформулювати поняття, правову природу та сутність міграції;
- охарактеризувати міжнародне та національне правове регулювання реадмісії;
- встановити сучасний стан діяльності Державної служби міграційної політики України;
- проаналізувати світові тенденції здійснення міграційних процесів;
- виокремити особливості надання міграційних послуг в Україні;
- визначити перспективні напрямки удосконалення міграційних процесів;
- виокремити актуальні питання виконання угод про реадмісію осіб в Україні суб'єктами реадмісії з позиції наявної правозастосовної практики;
- сформулювати рекомендації та пропозиції щодо удосконалення виконання реадмісії як заходу міжнародного характеру із протидії нелегальній міграції.

Об'єкт дослідження – суспільно-правові відносини у сфері здійснення державної міграційної політики в Україні, зокрема у сфері протидії нелегальній міграції.

Предмет дослідження – державна міграційна політика України.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність філософських, загальнонаукових і спеціально-наукових методів пізнання. За допомогою герменевтичного та порівняльно-правового методів проаналізовано міжнародне та національне правове регулювання міграційних процесів та реадмісії; діалектичний метод дав змогу виявити основні заходи протидії нелегальній міграції в Україні, системно-функціональний метод дозволив з'ясувати місце Державної служби міграційної політики України забезпеченні функціонування державної міграційної політики в Україні. Формально-юридичний метод, а також метод системного аналізу дозволив визначити сучасний стан нелегальної міграції в Україні та світі, актуальні питання виконання угод про реадмісію осіб в Україні суб'єктами реадмісії з позиції наявної правозастосовної практики, а також дозволили сформулювати шляхи вдосконалення виконання реадмісії як заходу міжнародного характеру із протидії нелегальної міграції.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає в тому, що робота є сучасним комплексним дослідженням, яке присвячене проблематиці визначення теоретико-правових та особливостей виконання державної міграційної політики в Україні, зокрема в аспекті протидії нелегальної міграції.

Основними результатами, які несуть наукову новизну слід вважати наступні:

– запропоновано авторське поняття реадмісії осіб під якою слід розуміти встановлену міжнародними угодами процедуру повернення особи, яка відповідно до законодавства держави-передавача нелегально прибула, перебуває або проживає на її території;

– обґрунтована необхідність опрацювання договору про реадмісію осіб як правової форми розвитку співробітництва держав у сфері приймання-передавання і транзитного перевезення нелегальних мігрантів, який би містив універсальний характер;

– з урахуванням наявних тенденцій застосування реадмісії як заходу із протидії нелегальної міграції в Україні пропонується прийняти на рівні ДМС

України інформаційний лист щодо сучасного стану застосування реадмісії в Україні, що водночас, допоможе суб'єктам реадмісії уникнути найбільш поширених помилок на практиці.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

а) науково-дослідницькій роботі – для подальших досліджень теоретичних і практичних проблем державної міграційної політики, зокрема у сфері застосування реадмісії як заходу щодо протидії нелегальної міграції в Україні;

б) правотворчості – при вдосконаленні міграційного законодавства;

в) правозастосуванні – як пропозиції для вдосконалення діяльності органів Державної міграційної служби України;

г) навчальному процесі – у вищих навчальних закладах під час викладання навчальних дисциплін «Міжнародне право», «Міграційне право».

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають десять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 142 сторінки.

РОЗДІЛ 1

РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У МІГРАЦІЙНІЙ ПОЛІТИЦІ

1.1. Поняття, правова природа та сутність міграції

Міжнародний і міждержавний рух населення - процес природний, він існує завжди.

Міжнародні міграційні процеси широко розповсюджені на усіх континентах і є світовим феноменом. За даними ООН, на кінець 2015 року 65,3 млн. людей є або біженцями, або прохачами притулку, або внутрішньо переміщеними особами. Виходячи з цих підрахунків біженцем є приблизно кожна 113-та людина на планеті [148].

Звертаючись до видання Міжнародної організації з міграції «Migration for Development: Within and Beyond Frontiers», бачимо, що «Міграція - процес переміщення населення через міжнародний кордон або в межах країни; вона охоплює будь-який вид переміщень незалежно від їх тривалості, складу чи причин; міграція включає пересування біженців, переміщених осіб, виселених людей та економічних мігрантів» [169].

Термін «міграція» (від лат. *migro, migratio* - переходити, переїжджати) застосовується для визначення процесу переселення, територіального руху населення та складається з постійного, сезонного, маятникового і епізодичного переміщення людей. Також міграційні процеси поділяються на зовнішні і внутрішні, на еміграцію (вибуття) та імміграцію (прибуття). Міграція населення може бути стаціонарною (зі зміною постійного місця проживання) або трудовою (без зміни постійного місця проживання), навчальною чи вимушеною (біженці), легальною чи нелегальною.

Засновником міграційної теорії, автором одного з перших досліджень теоретичних засад міграції населення є англійський вчений Е. Равенштейн (1885 р.), який розглядав її, як «постійна або тимчасова зміна місця проживання

людини». Він розробив одинадцять Законів міграції, основними з яких є: 1) міграція відбувається поступово; 2) на кожний міграційний потік є зворотний; 3) між територіями відбувається перерозподіл населення; 4) території різняться головним чином за економічними характеристиками; 5) збільшення об'єму міграції відбувається з розвитком промисловості та торгівлі; 6) головні причини міграції - економічні. Закони Е.Равенштейна містять теоретичні основи, дають чітку характеристику міграції населення, проте не зачіпають причини, за яких відбувається міграційний рух [170].

В Демографічному багатомовному словнику, виданому ООН у 1985 р., визначається, що, «у власному розумінні слово «міграція» або «міграційні рухи» означає сукупність переміщень, що мають на меті перенести місце перебування кого-небудь» [110, с.75].

Дуже стисло й водночас конкретно визначено поняття міграції у Географічній енциклопедії України: «Міграція населення - це переміщення населення, пов'язані зі зміною постійного місця проживання (зон життєдіяльності)» [13, с.369].

У Юридичній енциклопедії дано таке визначення: «Міграція - це переміщення населення через кордон тих чи інших територій у межах однієї країни або з однієї країни в іншу зі зміною назавжди чи на тривалий час постійного місця проживання або з регулярним поверненням на нього» [150, с.641].

Без з'ясування причин виникнення міграції неможливо виробити дієві механізми державного управління цими процесами.

Містке визначення міграції подано в Енциклопедичному словнику з державного управління, де зазначається, що міграція – це переселення, тобто територіальне переміщення населення, пов'язане із зміною місця проживання. Не всі переселення вважаються міграцією. До неї віднесені лише ті, що пов'язані з перетином певних кордонів (адміністративних, державних). Розрізняють два основних типи міграції: зовнішню, або міжнародну міграцію, що здійснюється через державні кордони, а також внутрішню, що є

переміщенням всередині однієї країни між її адміністративними одиницями, населеними пунктами тощо. Міграція є процесом, тобто сукупністю подій, а саме фактів вибуття, прибуття чи переселення. Він має три стадії: початкову, коли формуються готовність до зміни місця проживання, основну - власне переїзд, завершальну, впродовж якої відбувається адаптація та інтеграція мігранта за новим місцем проживання [20, с.429].

На нашу думку, розробка загальних підходів до визначення міграції населення із врахуванням міжнародного досвіду є запорукою успішної реалізації державного управління міграційними процесами. На даному етапі дослідниками виокремлено 17 наукових підходів до вивчення міграційних процесів, основними з яких є економічний, демографічний, соціологічний та міграційний.

Розглядаючи різні підходи до тлумачення визначення міжнародної міграції зрозуміло одне: основною її ознакою є перетин державного кордону. Цей факт дуже важливий у контексті державного управління міграційними процесами. Держави повинні чітко, на законодавчому рівні, встановлювати порядок перетину кордонів з метою вироблення механізмів, контролю за переміщеннями населення. Від цього залежить безпека, територіальна цілісність держав. Однак державний контроль за перетином кордонів установлюється не всюди і застосовується не до всіх категорій мігрантів. В. Іонцев пропонує розподіл міграції на міжнародну, обов'язковою умовою якої є чіткий контроль держави за перетином кордону, і зовнішню - із перетином кордону за спрощеною процедурою (із врахуванням законодавчих норм і в рамках міжнародних угод між державами) [30, с.107]. Однак такий розподіл має штучний характер, оскільки базується на штучних відмінностях.

При аналізі всіх видів міжнародної міграції поряд із фактом перетину кордону існують інші, які ширше розкривають сутність міграційних переміщень. Так, в кінці 1980-х рр. відомим дослідником міграційних процесів Б. Хорєвим було введено термін «міграціологія», який характеризує науковий напрям, що вивчає міграційний рух населення у всьому різноманітті його видів

і форм та найбільш повно втілює в собі необхідність комплексного підходу до вивчення міграційних процесів.

Розглядаючи різні підходи до визначення поняття міжнародної міграції необхідно підкреслити звуженість цих понять. Необхідно враховувати ряд важливих міждержавних ознак, таких як перетин державного кордону і відповідний державний контроль за цими міграційними переміщеннями, ступінь прозорості кордонів, політику на ринку праці, прагнення до інтеграції та ін. Тобто державне управління міграційними процесами повинно будуватися на основі широкого підходу до визначення поняття міжнародної міграції.

Міграції також поділяють за певними типами та ознаками. Так, на думку О. Малиновської, до них можна віднести причини, мету, частоту поїздок, тривалість перебування, правові підстави та ін. Оскільки міграційні переміщення одночасно мають не одну, а кілька характеристик, їх поділ не є однозначним та остаточним, окремі типи міграцій перетинаються, а учасники, лише один раз змінивши місце проживання, можуть бути суб'єктами міграційних переміщень різних типів. Тому для аналізу залежно від потреби використовується різна типологізація міграційних процесів, на основі тієї їх ознаки, яка в певній ситуації видається найсуттєвішою [45, с.128].

Зовнішні міграційні переміщення за своїми причинами можна поділити на дві групи: добровільні і вимущені. Перша група пов'язана з добровільним вибором людей, коли не існує серйозних зовнішніх перешкод вільному пересуванню і переїзд не зумовлений неможливістю знайти альтернативу в країні походження. Добровільні міграції провокуються у більшості випадків економічними мотивами, люди прагнуть поліпшити свій матеріальний стан [44, с.12].

До вимушених міграцій у більшості випадків людей спонукають політичні причини, такі як війни, дискримінація через політичні погляди, світові політичні кризи; етнічні та релігійні конфлікти в країні еміграції; депортації; работоргівля; природні катаклізми. Юридичний супровід цієї категорії мігрантів здійснюється на основі норм як міжнародного, так і

національного права країни вимушених переселенців. До цих категорій належать вимушені переселенці, біженці, шукачі притулку та ін.

Залежно від терміну перебування в іншій країні міграційні переміщення поділяють на постійні - виїзд в іншу країну на постійне місце проживання та тимчасові - виїзд в іншу країну на певний період часу з обов'язковою умовою повернення на батьківщину або переїзду далі в іншу країну. Постійна міграція поділяється на стаціонарну (незворотню) та зворотню. Стаціонарна міграція має на увазі переселення на постійне місце проживання, зворотна міграція - це типовий приклад репатріації, тобто повернення на батьківщину воєннополонених, біженців з відновленням їм громадянства або рееміграції - повернення емігрантів, які певний, здебільшого тривалий час прожили, а то й народилися в іншій країні до місця попереднього проживання.

Тимчасова міграція охоплює сезонні переміщення (пов'язані з роботою, відпочинком), маятникові (регулярні поїздки на роботу або навчання за межі місця проживання) та інші види, головною ознакою яких є повернення на батьківщину.

Трудова міграція має чимало негативних аспектів - демографічних, економічних, соціальних (руйнація сімей, прогалини у вихованні дітей тощо). Але є і позитив. Трудові мігранти переказують в Україну значні кошти, що дає змогу їх родинам поліпшувати житлові умови, вчити дітей. Той, хто повертається, має ринкову свідомість, набагато успішніше розвиває власний бізнес. На думку Е.М. Лібанової, безвізовий режим матиме позитивний ефект для цивілізованої трудової міграції. Люди зможуть частіше повертатися в Україну, знову виїжджати у різні країни, обирати кращі для себе умови праці та проживання [40, с.80].

У зв'язку з цим на законодавчому рівні застосовуються певні критерії для визначення характеру міграції. Національним законодавством визначаються порядок в'їзду, виїзду іноземців, порядок працевлаштування, терміни перебування в країні. Через те, що більшість країн вважають себе країнами еміграції на законодавчому рівні вони прописують норми захисту інтересів

більшість випадків не для мігрантів, а для інших груп-учасників міграційних процесів. Що стосується міжнародного права з питань міграції, то воно регламентується міжнародно-правовими документами і законодавчо забезпечує більший захист мігрантів, ніж національне право.

Найпоширенішим видом міграції є трудова міграція або міграція робочої сили, головними ознаками якої є переміщення між країнами працездатного населення з метою працевлаштування. Вона може бути як законною, так і незаконною (нелегальною) і, як правило, має зворотній характер.

Не менш поширеним видом міграційних переміщень є економічна міграція, яку часто плутають з трудовою. Відмінність між ними полягає в тому, що метою економічної міграції є не тільки працевлаштування за кордоном, а і заняття бізнесом. Економічна міжнародна міграція є інструментом перерозподілу трудових ресурсів в світі.

Отже, в економічному сенсі міграція являє собою переміщення власне робочої сили, в професійну підготовку та навчання якої витрачені значні кошти, в інші країни, які використовують цю робочу силу, привласнюючи собі результати її праці. Міграція робочої сили, що досягла сьогодні небачених масштабів це не тільки особливість сучасного ринку праці, але і певна риса світової економіки в цілому. У пошуках кращих умов праці та вищої його оплати люди полишають рідні місця і шукають щастя в інших країнах. Причина таких міграцій - високе безробіття, яке охопило весь світ, відмінності в національних рівнях заробітної плати і в умовах праці.

До позитивних наслідків зовнішніх трудових міграцій для України, як країни- експортера робочої сили, на нашу думку, можна віднести:

- 1.Позитивний вплив міграційного капіталу на поповнення дохідної частини платіжного балансу країни, збільшення валютних ресурсів.
- 2.Вплив міграційного капіталу на розвиток соціальної інфраструктури.
- 3.Зниження соціальної напруги на ринку праці регіону, звідки походять мігранти.

4.Зростання доходів та заощаджень домогосподарств та збільшення їх інвестиційних можливостей за рахунок коштів, які перераховують трудові мігранти додому. В зв'язку з цим відбувається зниження рівня бідності в регіоні, звідки походять мігранти

5.Зростання участі населення в інвестиціях: в освіту, медицину, культуру житлове будівництво, виробництво та ін.

6.Покращення житлових умов домогосподарств.

7.Зростання стандартів зайнятості й оплати праці в регіоні-донорі робочої сили.

8.Розширення світогляду мігрантів, здобуття ними нового професійного досвіду, вивчення іноземних мов.

Негативними наслідками трудової міграції для України є наступні:

1.Відтік з країни вчених, кращих фахівців, кваліфікованих працівників, працездатної молоді і, як наслідок, старіння ринку праці.

2.Руйнування сімей, зниження народжуваності, погіршення демографічної ситуації в країні.

3.Погіршення якісного складу робочої сили.

4.Загроза переростання тимчасової трудової міграції частково в еміграцію.

5.Зниження кваліфікації через зайнятість мігрантів на малокваліфікованих роботах.

6.Соціальна незахищеність трудових мігрантів: в більшості випадків відсутність пенсійного та страхового забезпечення мігрантів, загроза одного з найнегативніших явищ сучасного суспільства - бути постраждалим від торгівлі людьми.

7.Втрата трудовими мігрантами здоров'я через зайнятість на роботах з важкими умовами праці.

Якщо проводити комплексну оцінку соціально-економічних наслідків міграційних процесів для України як імпортера робочої сили, є наступні переваги:

1. В залежності від кваліфікаційної та вікової структури іммігрантів країна отримує або готових спеціалістів, або дешеву робочу силу.

2. Економія витрат на освіту та професійну підготовку при наявності кваліфікованих спеціалістів.

3. «Знецінення» заробітних плат, так як працівник-іммігрант погоджується на низькі умови оплати праці.

4. Приплив кваліфікаційних спеціалістів призводить до розвитку наукового потенціалу країни.

5. Мультиплікаційний ефект за рахунок прискорення зростання виробництва, що веде за собою поповнення бюджету та економічне зростання країни-імпортера.

6. Створення передумов для залучення іноземних інвестицій і впровадження інновацій.

До негативних наслідків для України як імпортера робочої сили, на нашу думку слід віднести:

1. Відтік грошових коштів у вигляді заробітної плати іммігрантів.

2. Соціальні негаразди, загострення міжнаціональних конфліктів.

3. Посилення конкуренції на ринку праці, залежність від іноземної робочої сили по окремих видах робіт.

4. Витрати на соціальні адаптаційні програми для мігрантів.

5. В результаті використання більш дешевої робочої сили іммігрантів гальмується створення «трудосберігаючих» технологій.

6. Виникнення додаткових умов для розвитку корупції та тіньової економіки.

1.2. Теоретичні питання та основні заходи протидії нелегальній міграції в Україні

За оцінками міжнародних організацій, протягом останніх чотирьох з половиною десятиліть чисельність мігрантів у світі постійно зростає. Загальна кількість людей, які не проживають у країні свого народження становила у 2015

році майже на 100 мільйонів більше, ніж у 1990 році (коли їх було 153 мільйони), і більш ніж у три рази порівняно з 1970 роком (84 мільйони осіб). Тобто, 3,3 % населення світу – це мігранти [183, с.15].

В окремих дослідженнях вчені вказують лише розуміння нелегальної міграції. Так, В. Олефір та Д. Цвігун наводять визначення і нелегальної міграції і нелегального мігранта. На їх думку, під нелегальною міграцією, крім іншого, також слід розуміти «напівлегальне прибуття у державу не постійного місця проживання (мета проживання не відповідає зазначеній у візі) і подальше нелегальне проживання в Україні для підготовки нелегального виїзду до іншої держави». Досліджуючи історичний аспект цього явища, вони пов'язують його виникнення в сучасному розумінні «з припиненням відкритої та необмеженої міграції на основі запровадження систематичного імміграційного контролю, який введений у роки Першої світової війни» [65, с.82, 84].

Слід зазначити, що в науковій літературі наводиться кілька взаємопов'язаних понять, що характеризують нелегальну міграцію. Їх визначення не завжди відповідає національному регулюванню, хоча переважно використовується в міжнародних документах. Особливості перекладу в окремих випадках можуть призводити до зміни розуміння тої чи іншої поведінки. Так, І. І. Серова наголошує на відмінності понять «торгівля людьми» і «переправлення нелегальних мігрантів», та вказує, що «англійський термін «trafficking» означає нелегальне ввезення або вивезення тих чи інших предметів». «Отже, – продовжує вона – контрабанда людей означає нелегальне переправлення людей з країни походження (експорту) до країни призначення (імпорту) [130, с.344]. Хоча в українському законодавстві контрабанда трактується як переміщення певних предметів. Переправлення осіб через державний кордон України та торгівля людьми, яка може бути пов'язана з таким переміщенням цим поняттям не охоплюється. В науці кримінального права з цього приводу зроблено однозначний висновок [69, с. 8].

З опису на міжнародному рівні окремих міграційних правопорушень стає зрозумілим, що їх протиправність є очевидною і закономірною. Вказівка на

будь-яку іншу характеристику міграції в порушення встановлених правил, окрім нелегальності, переслідує іншу мету, а ніж ту, яка потрібна для встановлення певної заборони. Термін «нерегульована міграція» передбачає спонукання державних органів до певної діяльності щодо врегулювання статусу мігранта, який опинився на території держави в порушення встановленого порядку. Теж стосується термінів «недокументована міграція» чи «міграція без дозволу».

Однак суперечності у розумінні нелегальної міграції не існує, якщо це явище розглядати узагальнено. Зокрема, М.В. Новицька залежно від «інтенсивності суспільної небезпеки» виводив трирівневу систему адміністративних проступків, куди входять, зокрема, адміністративно незлісні порушення первинного характеру, кожне з яких позбавлене суспільної небезпеки, але становить загрозу у «загальній масі» [61, с. 95].

Звичайно, механізм вчинення одиничних протиправних дій, пов'язаних з незаконним потраплянням чи перебуванням на території України нелегального мігранта також може свідчити про суспільну небезпеку. Стосується це переважно випадків виявлення такої особи на легальних каналах в'їзду в Україну. В пунктах пропуску для повітряного сполучення активно використовується схема «транзитного» проїзду через територію нашої країни, яка передбачає зміну нелегальними мігрантами напрямку руху на рейси європейського прямування та використання нового пакету документів (як правило підроблених) у транзитній зоні аеропорту.

Нормативне визначення терміну «нелегальна міграція» пов'язане із законодавчо встановленим поняттям «нелегальний мігрант». За Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» нелегальний мігрант це, перш за все, іноземець або особа без громадянства. Аналіз положень п. 14 ч. 1 ст. 2 цього Закону дає підстави вважати, що мігрант визнається нелегальним, якщо він вчиняє одне з двох правопорушень, описаних у вказаній нормі [108]. Обидва ці правопорушення є адміністративними, відповідальність за які передбачено статтями 203 та 204-1 КУпАП [32]. Отже, «нелегальність»

міграції визначається законодавством про адміністративну відповідальність і на відповідні діяння встановлена адміністративна заборона.

На перший погляд, простежується певна суперечність. Нелегальна міграція почала визнаватися серед іншого реальною та потенційною загрозою національній безпеці України, стабільності в суспільстві у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України відповідно до ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року [106]. За сучасної нормативно-правової регламентації активізація міграційних процесів унаслідок бойових дій визнається актуальною загрозою національній безпеці України, пов'язаною з економічною кризою, виснаженням фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення [134]. Зважаючи на це може йтися про кримінальну, а не адміністративну відповідальність нелегальних мігрантів, оскільки зазначені формулювання вказують на таку обов'язкову ознаку злочину, як суспільна небезпека. Так, кримінально-правові заходи використовувалися для протидії незаконному перетинанню державного кордону в радянську добу та тривалий час кримінально-правова заборона існувала на таке правопорушення і в незалежній Україні. Лише у 2004 році законодавець остаточно відмовився від можливості кримінального переслідування нелегальних мігрантів, які в основному вдавалися до незаконного перетинання державного кордону в пошуках кращих умов життя.

Таке трактування відповідає міжнародно-правовій регламентації відповідно до ст. 5 Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря, положення якого не застосовуються для кримінального переслідування мігрантів у силу тільки тієї обставини, що вони стали об'єктом діянь, за які передбачено кримінальну відповідальність. Натомість, кожна Держава-учасниця цього Протоколу зобов'язується вживати законодавчих та інших заходів, які можуть знадобитися для того, щоб визнати кримінально караними три групи діянь, коли вони вчиняються навмисне і з метою одержати, прямо або посередньо фінансову або іншу матеріальну вигоду:

– незаконний ввіз мігрантів;

– створення умов для незаконного ввозу мігрантів (розглядається як мета). Визначено два можливих способи: виготовлення підробленого документа на в'їзд/виїзд або посвідчення особи; придбання, надання такого документа або володіння ним;

– надання будь-якій особі, яка не є громадянином відповідної держави або не проживає постійно на її території, можливості знаходитися в цій державі без дотримання необхідних вимог для законного перебування в ній шляхом використання способів, згаданих вище, або будь-яких інших незаконних засобів [111].

Як можна зауважити, Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітрю не містить терміну «нелегальна міграція» («нелегальний мігрант») чи якогось альтернативного відповідника, про який йшлося вище. У цьому універсальному міжнародному документі визначено поняття «незаконний в'їзд», що означає перетин кордонів без дотримання необхідних вимог для законного в'їзду до держави, що приймає. Тобто, міжнародне співтовариство допускає нелегальність (незаконність) певного переміщення окремої особи.

У даному контексті важливо окреслити основні терміни, які застосовуються при розумінні нелегальної міграції у міжнародному праві (Таблиця 1.1).

Таблиця 1.1

Співвідношення термінів, що характеризують нелегальну міграцію в міжнародному праві, та національне регулювання (складено автором на підставі аналізу національного та міжнародного законодавства)

Опис правопорушення в міжнародному праві (англійською мовою)	Норма міжнародного акта	Дослівний переклад українською мовою	Опис правопорушення в українському законодавстві	Норма українського законодавства	Вид юридичної відповідальності
--	-------------------------	--------------------------------------	--	----------------------------------	--------------------------------

Smuggling of migrants	п. «а» ст. 3 Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря	Контрабанда (незаконний ввіз) мігрантів	Незаконне переправлення осіб через державний кордон України	ст. 332 ККУ	кримінальна
Illegal entry	п. «б» ст. 3 Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря	Незаконний в'їзд	Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України	ст. 204-1 КУпАП	адміністративна
			Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї	ст. 204-2 КУпАП	
			Порушення порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього	ст. 204-4 КУпАП	
			Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї з метою заподіяння шкоди інтересам держави	ст. 332-1 ККУ	кримінальна
Опис правопорушення в міжнародному праві (англійською мовою)	Норма міжнародного акта	Дослівний переклад українською мовою	Опис правопорушення в українському законодавстві	Норма українського законодавства	Вид юридичної відповідальності

Producing a fraudulent travel or identity document	пп. «д» п. «в» ч. 1 ст. 6 Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря	Виготовлення підробленого документа на в'їзд/виїзд (для подорожі) або посвідчення особи (ідентиф. документа)	Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів	ст. 358 ККУ	кримінальна
Enabling a person to remain in the State concerned without complying with the necessary requirements for legally remaining in the State	п. «с» ч. 1 ст. 6 Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря	Надання особі можливості знаходитися в цій державі без дотримання необхідних вимог для законного перебування	Порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації	ст. 204 КУпАП	адміністративна
			Невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства	ст. 205 КУпАП	
			Порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг	ст. 206 КУпАП	

Оскільки міграція перетворилася на глобальне явище та охопила практично всі регіони світу, урізноманітнилася міграційна політика та підходи до охорони власних кордонів тією чи іншою державою. Досвід кожної з них не може бути повністю скопійовано чи знехтувано. Наприклад, Р. М. Ляшук вважає, що «з досвіду правового регулювання діяльності підрозділів Ізраїльської прикордонної поліції для ДПСУ доцільно нормативно визначити здійснення антитерористичної функції, яка є актуальною для східних кордонів України». Цей автор зазначає, що прикордонна охорона Ізраїлю є воєнізованою структурою, на яку покладено завдання військового характеру, поліцейські та деякі інші функції, зокрема, контроль за переміщенням мігрантів [41, с. 492–493].

Традиційно значний досвід здійснення міграційної політики характерний для США. Перша хвиля мігрантів у цю країну прибула між 1790 і 1820 роками, складаючись переважно з англomовних іммігрантів з Британських островів. З 1875 року, коли Конгрес США прийняв перший обмежувальний статут стосовно повій і засуджених, імміграція стає предметом суворого і всеосяжного контролю з боку федеральної влади, регулювання її якісного та кількісного складу [74, с. 99–100]. В інституційну систему протидії нелегальній міграції входять кілька органів, основними з яких є Митна і прикордонна служба (U.S. Customs & Border Protection), Служба громадянства та імміграції (U.S. Citizenship & Immigration Services), Імміграційна та митна служба (поліція) (U.S. Immigration & Customs Enforcement). Терористичні акти 11 вересня 2001 року в США зумовили створення Департаменту (міністерства) внутрішньої безпеки (Department of Homeland Security), якому підпорядковані вказані органи. Після прийняття Закону про охорону національної безпеки 2002 року імміграція стала вважатися проблемою національної безпеки як відображення реакції про взаємозв'язок «нелегальної імміграції» не тільки із злочинністю, але й з потенційним тероризмом [176, с. 6].

За період з 1990 по 2015 рік кількість іноземців у Сполучених Штатах збільшилася більш ніж удвічі з 19,8 млн до 43,3 млн іммігрантів (з 7,9% до 13,5% від загальної чисельності населення). Також збільшилася кількість незареєстрованих іммігрантів більш ніж в три рази – з 3,5 млн до 11,4 млн чоловік (досягаючи 2007 року 12,2 млн, а потім знижуючись під час Великої рецесії) [176, с.3]. Охорону державного кордону покладено на Митну і прикордонну службу, яка і виконує значну частину завдань щодо боротьби з незаконним в'їздом на територію США. Кількість затримань нелегальних мігрантів, проведених Прикордонним патрулем цієї служби в 2015 році, майже втричі перевищила такий показник підрозділів Імміграційної та митної служби (поліції) і становила 337 117 осіб [182, с.95].

Нелегальна міграція набула розповсюдження також в європейській частині світу, де існують кілька моделей діяльності органів охорони

державного кордону, спрямованих на протидію цьому явищу, залежно від особливостей тих чи інших суспільно-політичних формацій. Україна опинилася поміж двох міждержавних утворень, які проводять узгоджену міграційну та прикордонну політику – Співдружністю незалежних держав та Європейським Союзом.

Вітчизняне законодавство містить значну кількість положень, що нагадують нормативно-правову регламентацію протидії нелегальній міграції сусідніх країн-членів СНД. Однак стратегічні пріоритети та їх нормативне втілення для України передбачають інтеграцію з ЄС. Важливим організаційно-правовим підтвердженням європейських прагнень України стало створення нею асоціації з ЄС і його державами-членами. Угодою, що це засвідчує, поряд з іншим, визначено засади співробітництва у сфері міграції, притулку та управління кордонами. Для ЄС міграційні питання залишаються надзвичайно актуальними, що і спонукає його до взаємодії із сусідніми країнами. У грудні 2015 року Європейська комісія повідомила про різке зростання чисельності нелегальних мігрантів та заявників на міжнародний захист, які прибули до ЄС. Кількість незаконних перетинів кордон, виявлених протягом 2015 року (1 553 614) значно перевищила загальну кількість таких перетинів у період 2009 – 2014 років (813 044). Мігранти в'їжджали через три основні маршрути, де в січні – листопаді 2015 року було виявлено абсолютну більшість усіх незаконних перетинів кордону ЄС: східне Середземномор'я (716 202), Західні Балкани (667 147) та центральне Середземномор'я (144 300). Комісія відзначила, що багато з тих, хто приїжджає до ЄС, тікає від конфліктів у своєму регіоні, і тому вимагають міжнародного захисту. Хоча законодавство про притулок не є частиною Шенгенських домовленостей, очевидно, що криза біженців має значні наслідки для ситуації на зовнішніх кордонах ЄС та в межах Шенгенської зони [162, с.2].

Україна продовжує знаходитися на «Східному» маршруті проникнення нелегальних мігрантів з країн Північної Африки та Близького Сходу до ЄС, що проходить, крім української, через територію Румунії, Словаччини та (або)

Угорщини, Австрії і Німеччини. Існують інші маршрути, що передбачають можливість потрапляння мігрантів до розвинутих країн Європи, зокрема, згадані вище: «Східний Середземноморський маршрут» (складова так званого «Балканського маршруту»): через Середземне море та (або) через Туреччину до Греції – Македонія – Сербія – Словаччина та (або) Угорщина – Австрія – Німеччина; «Західний Балканський маршрут» (інша складова «Балканського маршруту»): Греція – Албанія – Чорногорія та (або) Сербія – Хорватія – Словенія та (або) Угорщина – Австрія – Німеччина; «Центральний Середземноморський маршрут»: через Середземне та Іонічне моря до Італії – Франція – Великобританія; «Маршрут Апулія та Калабрія»: через Середземне море та (або) через Туреччину до Греції – через Середземне море до Італії – Франція – Великобританія; «Західний Середземноморський маршрут»: через Середземне море до Іспанії – Франція – Великобританія; «Західний Африканський маршрут»: Атлантичним океаном до Канарських іспанських островів; «Північний маршрут»: Росія – Норвегія [70, с. 5]. В. Л. Зьолка вважає, що «наявність в Україні спільних кордонів з країнами-членами ЄС (протяжність державного кордону України з країнами Євросоюзу складає 1 390 км, що становить приблизно 20 відсотків від загальної протяжності державного кордону України) зумовлює необхідність урахування українськими прикордонниками європейських стандартів» у прикордонній сфері [26, с. 50].

Проте не лише спільні проблеми обумовлюють необхідність запозичення досвіду ЄС. Серед характерних рис 20 основних міграційних коридорів європейською територією є те, що вони переважно внутрішньорегіональні. Крім того, їх характер засвідчує накопичення міграційних переміщень і те, як вони перетворилися на значні популяції в країнах призначення осіб, що народилися в інших країнах. Російське населення в колишніх державах-членах СРСР, таких як Україна, Казахстан та Узбекистан, є одним з найбільших, що переміщувалося європейськими міграційними коридорами у 2015 році. Українською територією проходить міграційний коридор з Росією, що є найбільш чисельним серед європейських країн (більше 3 млн осіб). Крім того,

РФ була другим за величиною місцем розміщення мігрантів в Європі після Німеччини [183, с.70]. Для української державності вкрай важливим є встановити ефективний контроль за міграційними потоками з російської території і без сторонньої допомоги це зробити дуже важко. Добросусідські відносини з ЄС, який пропонує іншим державам свої підходи щодо прикордонної безпеки на основі спільних цінностей, є альтернативою, що здатна забезпечити українські інтереси у взаємовідносинах з Росією. Існують сумніви щодо дієвості прикордонної політики ЄС, проте, незважаючи на масштабний і небезпечний характер міграційних процесів у Європі, його інституційна основа змогла адекватно відреагувати. О. А. Малиновська з цього приводу загалом резюмує, що «неврегульоване прибуття мігрантів до Європи вдалося загальмувати» [45, с. 50]. За даними Європейської Агенції з прикордонної та берегової охорони FRONTEX протягом двох останніх років зменшується кількість нелегальних перетинів зовнішніх кордонів, після максимального виявлення таких випадків у 2015 році. Держави-члени ЄС повідомили про зменшення в 2017 році кількості нелегальних мігрантів (204 719 осіб) на 60 % порівняно з 2016 роком (511 047 осіб). Це засвідчує ефективність міграційної та прикордонної політики цього регіонального утворення, стандарти якої важливі в удосконаленні діяльності з протидії нелегальній міграції [166, с. 18] (Рис.1.1).



Рис.1.1 – Показники Державної міграційної служби України з виявлення нелегальних мігрантів за три квартали 2021 року (складено автором за даними ДМС України [18])

Органи влади ЄС з метою регулювання міграційних потоків вдаються до застосування додаткових форм і методів з охорони кордону. У відповідь на екстремальний тиск на систему прикордонного контролю та притулку Єврокомісія запровадила підхід, який формує платформи, що дозволяють агентствам ЄС надавати допомогу так званим «фронтовим» державам-членам у перевірці та реєстрації в'їзних мігрантів, наданні притулку та координації операцій з повернення. Італія та Греція стали першими двома державами-членами, де цей підхід реалізується. Комісія також направила свій персонал цим обом державам для забезпечення практичної координації та підтримки. Такий підхід отримав назву «гарячі точки», на яких працюють команди з підтримки управління міграцією [162, с.3]. Окремо було регламентовано проведення операцій, що здійснюються державами-членами на їхніх зовнішніх морських кордонах. Зокрема, визначено способи висадки осіб, які виявлені під час морської операції, залежно від того, на якій території і в який спосіб такі особи виявлені: в територіальному морі або суміжній зоні; у відкритому морі; у випадку пошуково-рятувальних ситуацій. Оперативне співробітництво щодо проведення таких операцій координується FRONTEX [166].

Відповідно до § 2 ст. 15 Регламенту ЄС № 2016/1624 врегульовано питання надання допомоги державі-члену, що стикається з особливими та непропорційними проблемами, особливо з приводу прибуття в пункти пропуску на зовнішніх кордонах великої кількості громадян третіх країн, які намагаються в'їхати на територію цієї держави без дозволу. На її прохання FRONTEX може розгорнути операцію швидкої допомоги на кордоні протягом обмеженого періоду часу на території цієї приймаючої держави [170]. Наприклад, 3 грудня 2015 року Греція подавала офіційне прохання про надання негайної підтримки групами швидкого реагування (Rapid Border Intervention Teams – RABITs) на її зовнішньому кордоні на островах Егейського моря. 10 грудня того ж року було прийнято рішення про початок цієї операції та негайне узгодження операційного плану з грецькою владою в межах тієї ж оперативної

зони, що була охоплена спільною операцією «Poseidon Sea» [162, с.3]. Європейська спільнота сформувала основоположні підходи до регулювання процесів міграції. Вони передбачають поєднання принципів гуманності та ефективності в охороні державних кордонів. Це стало результатом певних тенденцій, характерних для організаційно-правових перетворень, перш за все у прикордонному менеджменті східно-європейських держав, що входили до соціалістичного табору та утримували на кордонах військові формування. Воєнізована охорона кордону не здатна забезпечити його контактну функцію, а також здійснення значної кількості правоохоронних, зокрема процесуальних завдань. Охорону зовнішнього кордону та протидію незаконному в'їзду на територію ЄС покладено на національні прикордонні формування переважно поліцейського типу, взаємодія та координація діяльності яких забезпечується спеціальним європейським агентством. Тому стандарти протидії нелегальній міграції повинні характеризуватися з позицій правоохоронної діяльності. Використання військових формувань на шляхах міграційних потоків не може гарантувати дотримання всього різноманіття прав людини протягом тривалого часу.

Нелегальний мігрант в ЄС користується усіма фундаментальними правами людини. Під час виконання своїх обов'язків прикордонники повинні повною мірою поважати людську гідність, особливо у випадках, що стосуються вразливих осіб. Вони не повинні проявляти до людей ніякої дискримінації за ознаками статі, раси або етнічного походження, релігії чи переконань, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації (§ 1 і 3 ст. 7 Шенгенського кодексу кордонів) [171]. Однак неврегульоване становище в країні перебування на території ЄС передбачає і відповідні вимоги. Зокрема, особи, які звернулися за міжнародним захистом не мають права вибирати державу-члена, яка такий захист надає. Якщо встановлено, що особа, яка прибула з третьої країни незаконно перетнула кордон на суші, морі або у повітрі та в'їхала на територію держави-члена ЄС, така держава відповідає за розгляд заяви про міжнародний захист. Цей обов'язок припиняється через 12 місяців після дати незаконного

перетину кордону [172]. З огляду на це розглядаються загальні підходи щодо ідентифікації мігранта, що пов'язана з реєстрацією його персональних (у тому числі біометричних даних). Відповідно до § 1 ст. 14 Регламенту (ЄС) № 603/2013 від 26 червня 2013 року кожна держава-член невідкладно здійснює відбитки всіх пальців кожного громадянина третьої країни або особи без громадянства, старше 14 років, яких затримано у зв'язку з нелегальним перетином кордону цієї держави і які не повернулися або які залишаються на території ЄС, не перебувають під вартою чи позбавлені волі. Для забезпечення цього процесу діє система, відома як «Евродак» [173]. З цим пов'язаний принцип «без реєстрації, без права» – реєстрація мігрантів (незалежно від їх статусу) є передумовою для належного управління міграційними потоками, а також встановлення прав та обов'язків мігрантів [162, с.7,8]. Отже, стандарти ЄС щодо протидії нелегальній міграції в охороні державних кордонів доцільно визначати як закріплені в праві ЄС принципи, надбання (цінності), норми, критерії, форми та методи правоохоронної діяльності, що застосовуються на засадах поєднання гуманності та ефективності для регулювання діяльності органів прикордонного контролю з метою попередження незаконного в'їзду на територію будь-якої держави, в інтересах якої такий контроль здійснюється, а також відновлення порушеного таким в'їздом стану. Характерною особливістю саме стандартів ЄС є те, що вони формулюються для держав-членів цієї інтеграційної спільноти. Це зовсім не означає, що європейська держава, навіть та, що входить до ЄС не може використати які-небудь інші підходи організації такої діяльності. Так, Н. П. Тиндик наводить такий запобіжний захід протидії нелегальній імміграції, як перенесення контрольованих кордонів – перевірка підозрілих осіб за кордоном ще до того, як вони порушили закон і в'їхали у країну призначення. Щоправда вона звертає увагу на використання такої практики в Австралії, США та Новій Зеландії [140, с.5]. В Європі прикладом такого підходу до охорони кордонів можуть бути відносини між Великобританією та Францією, які 18 січня 2018 року підписали новий договір про прикордонний контроль, спрямований на протидію нелегальній міграції.

Він став доповненням до укладеної в 2003 рік угоди Ле Туке, яка визначає принципи британського прикордонного контролю на французькій стороні протоки Ла-Манш [147].

Новий етап адаптації українського законодавства пов'язаний з необхідністю реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року, яка визначає спільні погляди на міграційні проблеми на основі принципів солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності та партнерства [75]. Серед завдань найближчої перспективи в діяльності Держприкордонслужби України, спрямованих на реалізацію Угоди про асоціацію, КМУ визначив завдання з розвитку інфраструктури та матеріально-технічної бази для інтегрованого управління кордонами, а також організацію спільної оперативної охорони державного кордону та обміну інформацією у контактних пунктах з державами-членами ЄС [62].

Зважаючи на характер загроз, пов'язаних з використанням морських шляхів нелегальними мігрантами, для України є доцільним організувати співпрацю з європейськими партнерами з використанням їх можливостей. Універсальним інструментом для цього може стати система Євросур (Eurosur – European Border Surveillance System), призначена для виявлення, запобігання та боротьби з незаконною імміграцією та транскордонною злочинністю, забезпечення захисту та збереження життя мігрантів, зокрема, шляхом покращення оперативних та технічних засобів виявлення малих суден. Регламент Європейської Ради і Парламенту, що регламентує використання цієї системи допускає співробітництво, в тому числі, постійний обмін інформацією, із сусідніми третіми країнами, враховуючи принцип неповернення [174].

Таким чином, нелегальна міграція становить суспільну небезпеку в сукупності всіх її протиправних проявів. У такому значенні це негативне явище є об'єктом впливу та отримує самостійне правове навантаження. Розуміння

нелегальної міграції як об'єкту відображає її гносеологічний смисл і співвідношення з діяльністю уповноваженого органу (посадової особи).

1.3. Міжнародне та національне правове регулювання речадмісії

Міжнародно-правовий імператив міграційної свободи особистості сформульований у статті 13 Загальної декларації прав людини: «1) Кожна людина має право вільно пересуватися і обирати собі місце проживання у межах кожної держави. 2) Кожна людина має право покинути будь-яку країну, включаючи й свою власну, і повертатися у свою країну» [22].

Загалом таке формулювання є беззастережним і не залишає державам можливості довільно обмежувати свободу пересування людей. Право на вільне пересування й обрання собі місця проживання також закріплене в низці міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною. Для реалізації своїх міжнародних зобов'язань у цій сфері Україна уклала значну кількість угод щодо спрощеного перетинання державного кордону нашої держави, безвізових поїздок громадян, а також з інших питань, що забезпечують вільний міжнародний рух осіб на законних підставах.

При цьому Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, відтворюючи в статті 12 зазначені формулювання Загальної декларації прав людини, містить важливу конкретизацію того, що окреслена свобода розповсюджується лише на тих, «хто законно перебуває на території будь-якої держави» [51].

Проте, загроза нелегальної міжнародної міграції змусила держави обмежувати це право, оскільки неконтрольовані потоки нелегальних мігрантів несуть країнам соціальні, політичні, економічні втрати, а недосконалість міграційного законодавства використовується для незаконного переправлення через державний кордон осіб і фінансових коштів. Норми, зазначені у статті 12 Пакту, зауважує С. Герасімов, є ключовими в розумінні меж свободи пересування. З них випливає, що міжнародне право визнає зв'язок між

міграцією населення та безпекою. Практично в усіх аспектах забезпечення національної безпеки міжнародне право надає державам право регламентувати міграційні відносини в межах свого суверенітету [14, с. 13].

У таблиці 1.2 представлено систематизовані показники структури мігрантів у регіонах призначення з поділом за ознакою можливості участі у процесах природного відтворення населення.

Таблиця 1.2

Розподіл мігрантів (за регіоном призначення) у 2015-2017 рр. за їх демографічними значенням (складено автором за даними ООН [85])

Регіон	Частки мігрантів з розподілом на вікові групи, %								
	Потенційно репродуктивного віку (0-14 років)			Репродуктивного віку (15-49 років)			Нерепродуктивного віку (понад 50 років)		
	2015	2017	Зміна, п.с.	2015	2017	Зміна, п.с.	2015	2017	Зміна, п.с.
Африка	25,3	22,1	-3,2	58,6	65,8	+7,2	16	12,1	-3,9
Азія	29,6	13,6	-16	54,8	71,6	+16,8	15,6	14,8	-0,8
Європа	34,4	5,5	-28,9	52,6	66,8	+14,2	13	27,6	+14,6
Латинська Америка і Карибський регіон	27	17,4	-9,6	54,8	61,1	+6,3	18,2	21,4	+3,2
Північна Америка	10,3	4,2	-6,1	64,4	65,4	+1	25,3	30,4	+5,1
Океанія	25,4	6,3	-19,1	62,6	61	-1,6	12	32,6	+20,6
Австралія та Нова Зеландія	13,5	6,1	-7,4	63,9	60,8	-3,1	22,6	33,1	+10,5

Таким чином, найбільша чисельність репродуктивних (або потенційно репродуктивних) мігрантів зосереджена в Африці, Азії, Латинській Америці та Карибському регіоні. В більш розвинених регіонах, зокрема, Австралії та Новій Зеландії, Північній Америці та Європі частка таких осіб є найнижчою.

Відомо, що слово «реадмісія» є запозиченим англійським поняттям (readmission), яке у буквальному перекладі означає «переприйняття» («re» – зворотна частка (знову, повторно, ще раз) та «admission» – доступ, допуск, прийняття, впускання).

Однак не кожною державою запозичено англійський термін «реадмісія» для визначення цього інституту. Хоча у більшості угод, укладених ЄС з різними державами, зазначається, що вони вчиняються всіма мовами країн-

членів ЄС, однак не всі ці тексти є рівноавтентичними. До прикладу, в чеському примірнику перекладу угод це слово викладено словосполученням чеською мовою «zprětném přebírání», що дослівно перекладається як «зворотне приймання». Так само й у деяких інших примірниках під час перекладу воно також має схоже значення. Зокрема, болгарською мовою реадмісія визначена як «обратно приемане», данською – «tilbagetagelse», німецькою – «Rückübernahme», естонською – «tagasivõtmine», хорватською – «ponovnom prihvatu», латиською – «atpakaļuzņemšana», угорською – «visszafogadás», нідерландською – «overname», словенською – «ponovnem sprejetju», фінською – «takaisinotolla» та шведською – «återtagande».

В українському національному законодавстві поняття реадмісії вперше використане у 2000 році в Програмі інтеграції України до Європейського Союзу. Відповідно до абзацу сьомого пункту 15.1.3 цієї Програми встановлено, що реадмісія осіб – це «повернення нелегалів на територію держави, з якої вони прибули» [109]. На початку 2015 року набрала чинності Інструкція про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 16 лютого 2015 року № 158, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 5 березня 2015 року за № 260/26705 [27]. Термінологічним апаратом до цієї Інструкції поняття «реадмісія» визначено як «передавання з території запитуючої договірної держави та приймання на територію запитуваної договірної держави громадян договірних держав, громадян третіх країн або осіб без громадянства на підставах та в порядку, визначеному міжнародними угодами про реадмісію та цією Інструкцією» (абзац п'ятий пункту 3 розділу III).

Поняття реадмісії також визначене підпунктом 22 пункту 1 статті 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» – передача з території України або приймання на територію України іноземців та осіб без громадянства на підставах та в порядку, встановлених міжнародними договорами України [108].

Інший дослідник, професор В. Волох, визначив, що «реадмісія – дозвіл держави на повторний в'їзд свого громадянина, громадянина третьої країни або особи без громадянства, який незаконно в'їхав або перебував в іншій державі» [10, с. 256–257], а Л. Суторміна вважає, що «реадмісія означає згоду держави на повернення на свою територію власних громадян, іноземних громадян та осіб без громадянства, які незаконно в'їхали на територію першої держави» [138, с.160].

На думку Н. Тиндик, Н. Бортник зазначивши, що «договір про реадмісію передбачає, що країна бере на себе зобов'язання без жодних формальностей і зволікань забирати «свого», затриманого нелегала додому, так само і громадян інших держав, якщо такі незаконно потрапили з країни – сторони угоди про реадмісію» [141, с.70].

Останнім часом у науковій думці з'являються особливі погляди щодо розуміння поняття реадмісії, а подекуди одні й ті ж самі автори надають різні його визначення. Так, О. Білоконь, узагальнюючи теоретичні та практичні напрацювання щодо цієї дефініції, наголошує, що «реадмісія – це процедура повернення і приймання іноземців та осіб без громадянства, в тому числі громадян третіх країн, яких примусово передають з однієї держави і приймають в іншу на підставі міжнародних угод про реадмісію» [8, с. 163]. В іншій своїй роботі авторка пропонує вже під реадмісією розуміти «порядок процедурної регламентації повернення й приймання іноземців та осіб без громадянства, які вчинили протиправні дії та яких передають з однієї держави і приймають в іншу на підставі міжнародних угод» [9, с. 251].

Крім того, значна кількість як дослідників, так і простих громадян часто хибно ототожнюють між собою доволі схожі між собою такі інститути вислання як «депортація», «екстрадиція», «репатріація», «видворення», а подекуди прирівнюють до них і «реадмісію».

Український дослідник С. Книш, вважає, що під реадмісією варто розуміти «процедуру повернення, транзиту й приймання незаконних мігрантів, яких видворяють з однієї держави і приймають в іншу», зазначає, що реадмісія

є одним із видів спрощеної депортації нелегальних мігрантів між країнами, які мають між собою відповідну угоду [30, с.105, 109].

Аналіз вищенаведених позицій дає змогу дійти до таких висновків. Перш за все, вважаємо доволі дискусійним розкриття поняття реадмісії осіб через термін «депортація», а також ототожнення реадмісії з «екстрадицією», «репатріацією» чи «видворенням». Хоча, як зауважує Дж. Клейтон, усі примусові виїзди, включаючи депортацію, закінчуються висланням особи [161, с.573], ці поняття все ж таки мають окремі та доволі обмежені значення.

Відомо, що під депортацією у теорії міжнародного права розуміється насильницьке переміщення частини населення окупованої території за межі або переміщення частини свого населення на окуповану територію, а згідно з Женевським протоколом, такі дії є міжнародним злочином, який тягне кримінальну відповідальність осіб, винних у його скоєнні. У рішенні у справі Стакича від 31.07.2003 Міжнародний кримінальний трибунал з колишньої Югославії постановив, що цей злочин необхідно тлумачити як насильницьке переміщення людей через вислання або інші насильницькі дії за відсутності підстав, що допускаються міжнародним правом, з району, в якому вони перебувають правомірно, на територію, яка контролюється супротивною стороною. Злочин також має місце, якщо цивільне населення переміщується під страхом смерті або інших дій дискримінаційного характеру. Майже ідентичне визначення депортації викладене в п. 2 (d) ст. 7 Статуту Міжнародного кримінального суду [21, с. 732–733].

Також слід відрізнити реадмісію та видворення за межі держави. Звісно ж, останнє, так само як і реадмісія, також застосовується до іноземців та осіб без громадянства та є дієвим засобом державного примусу, який використовується у багатьох країнах світу [5, с.4]. Однак, під видворенням у правовій науці розуміють «захід адміністративно-правового примусу, який полягає у прийнятті компетентним органом або судом рішення про позбавлення іноземця чи особи без громадянства права перебувати на території держави, що зобов'язує залишити її межі» [72, с. 9].

Чинне українське законодавство [31; 108] передбачає, що видворення особи за межі України, на відміну від реадмісії, може бути здійснено лише за рішенням адміністративного суду.

У цьому контексті слід погодитись із позицією О. Білоконь, яка виділила такі основні відмінності видворення за межі території України від реадмісії: вид адміністративного стягнення; призначається тільки судом; реалізується у 2-х формах: 1) примусове видворення (контролюється переміщення за межі території України); 2) самостійний виїзд іноземця за межі території України; передбачена можливість оскарження постанови адміністративного суду про примусове видворення; здійснюється тільки в державу громадянства чи постійного проживання іноземця чи особи без громадянства. У свою чергу, реадмісія: не є адміністративним стягненням; рішення про реадмісію приймається в позасудовому порядку; може здійснюватися, в тому числі, в державу, з території якої іноземець чи особа без громадянства безпосередньо прибули на територію України [7, с.11–12].

Так само реадмісія значно відрізняється й від екстрадиції. Здійснюючи дослідження проблеми міжнародно-правового захисту прав людини при здійсненні екстрадиції, С. Нестеренко (С. Андрейченко) проаналізувала різні дефініції екстрадиції та дійшла висновку, що її можна розглядати як «засновану на міжнародних договорах, загальновізнаних принципах міжнародного права та нормах внутрішньодержавного права форму міжнародно-правової допомоги у кримінальних справах, що полягає у відданні обвинуваченого для здійснення правосуддя або засудженого для приведення у виконання вироку суду, що надається державою, на території якої знаходиться запитувана особа, на запит держави, що має підстави для здійснення своєї юрисдикції із дотриманням прав та інтересів осіб, що підлягають видачі» [60, с.14–15]. Загалом, екстрадицію вважають процесуальним діянням, яке полягає в передаванні (на вимогу) особи з території держави, у якій вона знаходиться, на територію іншої держави, для виконання стосовно цієї особи обвинувального вироку суду або притягнення її до кримінальної відповідальності [52, с.324]. Така дія здійснюється на підставі

двосторонніх міжнародних договорів, укладених між відповідними державами, а також на підставі Європейської конвенції про видачу правопорушників 1957 року, Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 року, Європейської конвенції про передачу провадження у кримінальних справах 1972 року та Конвенції про видачу засуджених осіб 1983 року [43, с.137].

Також, не можна ототожнювати реадмісію з таким міжнародно-правовим інститутом як репатріація, що означає повернення на батьківщину військовополонених, інтернованих осіб, які у зв'язку із збройним конфліктом перебували за межами своєї держави. Правове регулювання репатріації передбачено III Женевською конвенцією про поводження з військовополоненими 1949 року та IV Женевською конвенцією про захист цивільного населення під час війни 1949 року. Після закінчення військових дій військовополонені та інтерновані особи підлягають репатріації. На держави, під владою якої перебувають вказані особи, покладається обов'язок здійснити всі необхідні заходи для повернення їх на батьківщину. Умови репатріації не поширюються на військовополонених, щодо яких порушують кримінальне переслідування. Такі особи можуть бути затримані до закінчення судового розгляду або відбування покарання [43, с.348]. Мова про репатріацію може йти лише у випадку, якщо раніше з тієї чи іншої території відбувся виїзд людей за її межі, якщо ту або іншу країну покинули її піддані (громадяни), якщо з того чи іншого народу відкололась його частка та за кордоном утворилась діаспора – не асимільована община представників цього народу. М. Черкес також називає репатріацію як вид переселення з правом добровільного вибору громадянства [150, с.221], що, звісно, не може бути при реадмісії осіб.

А. Кузьменко поряд із поняттями «репатріація» та «депортація», пов'язаними з організованою міграцією населення (які також значно відрізняються від реадмісії), виділяє такі поняття як: 1) евакуація – переселення населення з метою захисту його від стихійного лиха, техногенних катастроф,

воєнних дій тощо; 2) реевакуація – повернення евакуйованого населення на залишені раніше території [43, с. 214].

Однак, на відміну від вищезазначених інститутів у сфері повернення осіб, реадмісія має притаманні лише їй особливості, одна з яких полягає в тому, що передбачає собою повернення особи не тільки до держави громадянства, але й також до держави, з якої така особа прибула.

Так, кожна з відомих нам угод про реадмісію осіб містить у собі положення про те, що повернення мігранта з невизначеним статусом можливе виключно до держави його громадянства або держави, з території якої він прибув. Це також свідчить про неприйнятність позиції О. Олексів [64, с.191] щодо визнання реадмісії як повернення осіб виключно до «держави їх постійного місця проживання», звісно ж за виключенням тих випадків, коли ця держава не була країною попереднього перебування.

Аналогічне бачення також впливає з деяких угод про реадмісію осіб. Зокрема в угодах про реадмісію, укладених окремими країнами з ЄС, у яких визначено поняття «реадмісія», перекладених латиською мовою, на відміну від англійського тексту, це поняття розкривається через термін «process» (процес).

Зрештою, ключовою позицією є також той факт, що приймання-передавання мігранта можливо за наявності підписаної та ратифікованої не лише міжнародної угоди, назва якої містить слово «реадмісія», а також угоди у сфері приймання-передавання осіб, які перебувають на території держави-передавача нелегально. Прикладом цього може слугувати (чинна до лютого 2019 року) Угода між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про приймання та передачу осіб через українсько-молдовський державний кордон [142].

Більшість юристів-міжнародників, дипломатів і практиків вважають угоди про реадмісію осіб одним із найбільш дієвих інструментів чи механізмів протидії нелегальній міграції [128, с.174]. Зокрема, О. Білоконь зауважує, що мета «реадмісії – це відвернення нелегальної міграції, а також незаконного перебування осіб на території держави, яке реалізується шляхом створення

оперативної та ефективної процедури повернення осіб, що (котрі) не мають законних підстав для перебування на території держави» [7, с.4]. Схожої позиції дотримується Т. Гнатюк, відзначаючи, що угоди про реадмісію є одним з найбільш дієвих інструментів протидії нелегальній міграції за умови створення єдиного реадмісійного простору, який охоплює країни походження нелегальних мігрантів, транзитні країни і країни призначення [15, с.6].

На нашу ж думку, такий підхід науковців є дещо хибним. Звісно, як зауважує В. Стратонов, мало кого з нелегалів тішить перспектива уже з країн ЄС бути повернутими до України та в подальшому – до своєї країни походження [136, с.9]. Ми також не можемо погодитися і з позицією М. Янмир, яка відзначає, що угоди про реадмісію спрямовані як на скорочення нерегулярної присутності (через збільшення кількості повернень), так і стримування нелегальної міграції [167, с.185].

А. Ястребова наголошує, що процедури реадмісії передбачають спрощене вирішення питань про перебування незаконних мігрантів; вони не ставлять перед учасниками такої глобальної мети, як загальне попередження нерегульованих міждержавних переміщень. Ні реадмісія, ні видворення, ні депортація, продовжує дослідниця, не виступають ефективними засобами попередження незаконної міграції. Ці форми примусового повернення іноземних громадян у країну походження або ж транзиту сприяють виключно забезпеченню безпеки приймаючої держави та припиненню незаконного перебування мігрантів. Реадмісія являє собою, скоріше, зручний для приймаючої держави технічний метод позбавлення від небажаних недокументованих мігрантів. Навіть якщо вони будуть повернуті до держави первинного в'їзду, це не вирішить проблему незаконного перебування. Якщо ж у підсумку мігрант повернеться в державу громадянства, може статися його повторний виїзд уже за іншим маршрутом [151, с.589].

Незважаючи на невизначеність того, що саме вкладає А. Ястребова у слова «безпека приймаючої держави» (імовірно мається на увазі держава, на території якої затримано нелегального мігранта, яка з метою забезпечення своєї

безпеки передає таку особу до держави, з якою уклала відповідну реадмісійну угоду, а не держава, яка його приймає), загалом, позиція авторки є слушною.

Така позиція, певним чином, підтверджується віднесенням О. Задорожнім Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про реадмісію від 22 грудня 2006 року до «договірної бази українсько-російських відносин у сфері безпеки», брак якої перетворював Україну на накопичувач нелегалів [165, с.406]. С. Петреченко також відносить договори щодо реадмісії осіб з державами-походження потенційних нелегальних мігрантів та державами їх транзитного прямування до міжнародних договорів, що регулюють питання забезпечення безпеки державного кордону [73, с.53–54]. У цьому сенсі є слушною також позиція Ф. Траунера та І. Крузе, які зауважили, що угоди про спрощення візового режиму з ЄС та реадмісію є головними засобами для забезпечення балансу між внутрішніми проблемами безпеки в ЄС та потребами у зовнішній стабільності [178, с.31].

Слід наголосити, що висланню іноземців, які перебувають у незаконному положенні, важко або майже неможливо щось протиставити, оскільки мова йде про реалізацію державами свого безумовного суверенного права [165]. Водночас у процесі виникнення та розвитку інституту реадмісії осіб проявляються двозначні суперечливі тенденції, що, з одного боку, полягають у необхідності протидії нелегальній міграції, а з другого – в убезпеченні від порушень прав реадмісованих осіб.

Тому на наше переконання, реадмісію осіб, перш за все, слід розцінювати як «один з внутрішньодержавних регуляторів міграційних процесів, що дає змогу найбільш гуманним способом без тривалого утримання в місцях несвободи відправляти іноземців або осіб без громадянства до держави їх громадянства або попереднього перебування, яка зобов'язана їх прийняти назад» [68, с.93]. Це підтверджується також позицією Ю. Чайковського, який зазначає, що реадмісія є одним з ефективних інструментів міграційної політики держав, напрацьованих міжнародним суспільством [149, с.143–144].

Отже, під реадмісією осіб слід розуміти встановлену міжнародними угодами процедуру повернення особи, яка відповідно до законодавства держави-передавача нелегально прибула, перебуває або проживає на її території.

На відміну від таких інститутів у сфері повернення осіб як видворення, депортація, евакуація (реевакуація), екстрадиція чи репатріація інститут реадмісії осіб має притаманну лише йому сукупність особливостей: необхідність встановлення держави, з якої нелегальний мігрант прибув, і документального підтвердження; необов'язковість встановлення особи нелегального мігранта (особливо під час прискореної процедури реадмісії осіб); можливість повернення нелегального мігранта не тільки до держави громадянської приналежності, але й також до держави з якої він прибув.

Таким чином, реадмісією осіб слід розглядати не як інструмент чи механізм протидії нелегальній міграції, а як один з регуляторів міграційних процесів всередині держави. За наявності укладеної державою відповідної угоди реадмісія осіб дає змогу найбільш гуманним способом без тривалого утримання у місцях несвободи повертати іноземців чи осіб без громадянства до держави їх громадянства чи попереднього перебування.

Правова природа реадмісії обумовлена тим, що застосовуючи реадмісією осіб, держава повинна переконатися у відсутності дискреційних та імперативних підстав неможливості вислання осіб, зокрема, щодо не вислання власних громадян або з гуманітарних чи політичних міркувань. Запитуюча держава, приймаючи рішення про реадмісію особи, зобов'язана не допускати вислання особи, до якої у запитуваній державі є можливим застосування катувань або іншого жорстокого, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання. Крім того, держава не повинна вдаватися до насильницької реадмісії, у тому числі осіб, які звертаються за статусом біженця чи особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, а також не порушувати інші права особи, яка підлягає реадмісії, що гарантуються

національним законодавством запитуючої держави та міжнародно-правовими нормами у сфері захисту прав людини.

Рeadмісія осіб як інститут міжнародного міграційного права є процедурою приймання-передавання або транзитного перевезення осіб, які відповідно до законодавства держави-передавача (транзитера) нелегально прибули або перебувають на її території (нелегальних мігрантів). Крім того, обов'язковою ознакою, особливо під час застосування прискореної процедури реадмісії, є наявність підтвердженого факту незаконного перетинання особою, яка підлягає реадмісії, державного кордону відповідної держави. Також слід відзначити, що більшістю відомих нам угод про реадмісію осіб чи відповідних імплементаційних протоколів до них закріплена вимога щодо передавання осіб, реадмісію яких погоджено, саме в пунктах пропуску через державний кордон, а також, здебільшого, визначається їх виключний перелік» [67, с.10].

Таким чином, до міжнародно-правових відносин у сфері реадмісії осіб можуть бути застосовані всі основні загальновизнані принципи міжнародного права. При цьому, дещо трансформуючи позицію А. Дмитрієва [19, с.336], зазначимо, що закріплення визнаних цивілізованими націями загальних принципів права в міжнародних договорах про реадмісію підтверджує цивілізаційну природу їх юридично обов'язкової сили, що в такий спосіб врегульовують міжнародні відносини у сфері приймання-передавання і транзитного перевезення нелегальних мігрантів.

За умов посилення міграції населення, руху капіталів і трудових ресурсів, переміщення бізнесу з однієї країни до іншої тощо на теперішній час сформувалось таке явище як «міжнародна мобільність» (international mobility). Безумовно, ця сфера вимагає створення спеціального юридичного фундаменту у формі відповідних правових принципів. За таких умов, на думку деяких учених можна спостерігати зародження нових видів принципів міжнародного права, у т.ч. принципу реадмісії, який відображається у багатосторонніх і двосторонніх угодах про реадмісію [67, с.12].

Безумовну практичну значимість як для тлумачення норм міжнародних договорів про реадмісію осіб, так і для взаємодії компетентних органів держав під час розгляду та виконання ними запитів про реадмісію, відіграє теоретичне визначення принципів інституту реадмісії осіб.

Це обумовлено наявністю усталеного зв'язку між спеціальними принципами реадмісії осіб і підставами для відмови у реадмісії, оскільки недотримання визначених принципів робить її неможливою.

При цьому до міжнародно-правових відносин у сфері реадмісії осіб можуть бути застосовані всі основні загальновизнані принципи міжнародного права, закріплені у Статуті ООН, Декларації про принципи міжнародного права 1970 року та Заключному акті Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 року тощо.

Україною станом на 01 вересня 2021 року, наразі укладено 13 угод про реадмісію осіб (Таблиця 1.3).

Таблиця 1.3

Угоди про реадмісію, укладені України станом на 01.09.2021 р. (складено автором за даними законодавства України)

Дата прийняття	Назва держави
12.10.2000	Узбекистан
14.05.2001	Туркменістан
22.04.2003	Грузія
11.07.2003	Швейцарія
07.06.2005	Туреччина
16.09.2007	Данія
25.09.2007	В'єтнам
13.02.2008	Норвегія
22.10.2012	Російська Федерація
25.09.2013	Ісландія
06.10.2017	Молдова
28.10.2018	Білорусь

На сьогодні традиційним є укладання угод про реадмісію осіб як основних джерел, що врегульовують досліджувану нами проблему та мають

схожу між собою структуру і змістовне наповнення. Їх аналіз дозволяє виділити таку їх загальну структуру:

- назва (найменування, заголовок) угоди;
- преамбула;
- термінологічний (понятійний) апарат;
- зобов'язання сторін щодо реадмісії осіб;
- процедури реадмісії осіб;
- підстави та порядок транзитного перевезення;
- захист персональних даних;
- фінансові питання (витрати);
- положення щодо імплементації;
- зустрічі експертів;
- заключні (прикінцеві) положення;
- додатки.

Таким чином, міжнародне правове регулювання реадмісії осіб становлять міжнародні угоди та імплементаційні (виконавчі) протоколи, укладені на двосторонньому рівні. Більшість чинних на сьогодні угод про реадмісію осіб є типовими та мають схожу внутрішню структуру, що чітко визначає напрями регулювання міждержавних правовідносин.

Перспективним напрямком, на нашу думку сьогодні, є опрацювання універсального договору про реадмісію осіб як правової форми розвитку співробітництва держав у сфері приймання- передавання і транзитного перевезення нелегальних мігрантів. Приєднавшись до такого договору, у разі необхідності, держави матимуть право укладати двосторонні імплементаційні протоколи для деталізації особливостей застосування договору.

Проблема застосування норм міжнародного права у внутрішньому українському правопорядку вважається однією з найскладніших у правозастосуванні, а також не достатньо розкритих доктриною. Саме тому, «в умовах виходу України на міжнародну арену як самостійної держави і укладення нею великої кількості міжнародних договорів (зокрема з питань

реадмісії осіб), усі проблеми, пов'язані із впровадженням таких договорів в українську державно-юридичну практику, набувають особливої ваги» [119, с.3].

Оскільки норму міжнародного права породжують правовідносини тільки між суб'єктами міжнародного права, необхідні додаткові внутрішньодержавні заходи для перетворення цілей міжнародного права на реальні дії органів, що знаходяться під державною юрисдикцією, юридичних осіб, громадян, адже, як зауважує М. Антонович, «багато аспектів прав і свобод людини належать саме до внутрішньої компетенції держави» [4, с.48]. При цьому, розглядаючи досліджувані нами правовідносини, слід враховувати ту обставину, що для того, щоб стати об'єктом реадмісії, мігрант повинен отримати відповідний статус, який надає йому певні юридичні властивості, – особи, що незаконно перебуває на території відповідної держави, в яку вона прибула ззовні. Цей статус надається згідно з національним правом.

Більшість держав імплементували норми, визначені міжнародним правом у досліджуваній сфері, у своє національне законодавство та намагаються вирішити такі питання на внутрішньодержавному рівні. Безумовно, кожна держава встановлює свої правила поведінки, за допомогою яких врегульовуються ті чи інші суспільні відносини, має свою систему та ієрархію джерел права [66, с.99].

В Україні, як слушно зауважує А. Мота, сформована нормативно-правова база щодо здійснення реадмісії, яка характеризується певною дуалістичністю правової регламентації. Її основу складають двосторонні міжнародні договори про реадмісію осіб. Імплементация їх положень здійснюється в актах законодавства – законах і підзаконних, у тому числі відомчих, нормативних актах [56, с. 277].

При цьому, перший і найголовніший крок щодо імплементации норм, передбачених міжнародними договорами про реадмісію осіб, полягає в їх ратифікації. Саме тому, невід'ємною частиною національного українського законодавства є міжнародні угоди про реадмісію осіб, згоду на обов'язковість

яких надано Верховною Радою України, а також імплементаційні (виконавчі) протоколи до цих угод, затверджені Кабінетом Міністрів України.

Основою для визначення дії міжнародних договорів на території України є стаття 9 Конституції України, відповідно до якої «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, а укладання міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливо лише після внесення відповідних змін до Конституції України» [34].

В українському законодавстві загалом небагато нормативно-правових актів, що на внутрішньодержавному рівні врегульовують порядок застосування реадмісії осіб. Як слушно зауважує Ю. Курилюк, «уперше поняття реадмісії з'явилося в українському національному законодавстві у 2000 році та використане в Програмі інтеграції України до Європейського Союзу, схваленій Указом Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072/2000, але найбільш активно це поняття стало використовуватись українськими дипломатами під час проведення міждержавних зустрічей, а також службовими особами міграційного та прикордонного відомств під час виконання покладених на них завдань, з моменту підписання у 2007 році Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб» [39, с.35, 36].

Ще одним важливим нормативно-правовим актом щодо врегулювання реадмісійних правовідносин є Указ Президента України від 20 травня 2011 року № 622/2011, яким схвалено Концепцію державної міграційної політики, реалізація положень якої вимагає від державних органів активізації переговорного процесу з питань укладання міжнародних договорів з державами міграційного ризику про реадмісію осіб [103].

Велике значення для регулювання реадмісії осіб на території України, окрім вищезгаданого схвалення підписаних міжнародних договорів, мають також постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України іншого характеру.

Так, з метою належної реалізації уповноваженими державними органами України українсько-європейської угоди про реадмісію осіб вжито комплекс організаційних і практичних заходів, що були визначені пунктом 7 Протоколу № 12 засідання Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2006 року, і розроблено Робочий план заходів з підготовки до реалізації Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб (схвалено дорученням Прем'єр-міністра України від 28 листопада 2006 року за № 47532/3/1-06) [39, с.36].

Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 360 затверджено Положення про Державну міграційну службу України, пунктом 32 якої затверджено обов'язок цього відомства здійснювати міжнародне співробітництво, брати участь у розробленні відповідних проєктів, а також в укладенні Україною міжнародних договорів щодо реадмісії, забезпечувати в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів України [95]. Аналогічні обов'язки постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 533 «Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України» (п. 11) покладено й на прикордонне відомство України [94].

Існує також низка урядових нормативно-правових актів, схвалення яких впливає безпосередньо з положень Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб. Такими, зокрема, є постанова Кабінету Міністрів України від 03 вересня 2014 року № 394, якою затверджено Правила оформлення, видачі та форму посвідчення особи на повернення іноземців та осіб без громадянства, стосовно яких компетентними органами України прийнято рішення про реадмісію [Про затвердження Правил оформлення і видачі посвідчення особи на повернення та його форми], а також розпорядження Кабінету Міністрів України від 02 квітня 2008 року № 557-р, якою утворено Українську частину Спільного комітету з питань реадмісії [117].

Певного розвитку щодо правового регулювання реадмісії осіб отримала відомча (міжвідомча) нормотворчість.

Зокрема, на виконання вищезазначеного Робочого плану заходів Міністерством внутрішніх справ України та Адміністрацією Державної прикордонної служби України опрацьовано Інструкцію про порядок дій органів внутрішніх справ та органів охорони державного кордону з реалізації положень Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб, що була затверджена спільним наказом цих відомств від 12 листопада 2010 року № 552/862, зареєстрованим 08 грудня 2010 року в Міністерстві юстиції України за № 1226/18521 [27]. Згідно з преамбулою цього наказу Інструкція опрацьована з метою вдосконалення взаємодії органів (підрозділів) внутрішніх справ і Державної прикордонної служби України у виконанні процедур реадмісії осіб.

Важливим аспектом, який врегульовується Інструкцією та не визначений у самій Угоді, але має надважливе значення для інших держав-членів ЄС під час підготовки та надсилання ними запитів про реадмісію осіб, є міжвідомчий розподіл повноважень щодо здійснення реадмісії. Згідно з таким розподілом в Україні (на той час) за стандартну процедуру реадмісії відповідальними визначені Міністерство внутрішніх справ України та головні управління (управління) МВС в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях, а за прискорену процедуру реадмісії – органи охорони державного кордону.

У подальшому, оскільки вказана Інструкція щодо реадмісії осіб стосувалася виключно реалізації положень українсько-європейської угоди (також з огляду на створення в Україні Державної міграційної служби, яка перебрала на себе повноваження щодо здійснення стандартної процедури реадмісії) було розроблено уніфікований нормативно-правовий акт, який мав врегульовувати порядок реалізації усіх міжнародних договорів України про реадмісію осіб – Інструкцію про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, затверджену наказом Міністерства внутрішніх справ України від 16 лютого 2015 року № 158 та зареєстровану в Міністерстві юстиції України 05 березня 2015 року за № 260/26705 [28].

Проте, як слушно зауважує Р. Гаврік, «Інструкція, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 16 лютого 2015 року № 158, змістовно враховує положення лише тих угод про реадмісію, які укладені між Україною та Європейським Союзом, а також державами, які знаходяться у особливих договірних відносинах з ним (Швейцарією, Норвегією, Ісландією). У той же час, інші угоди про реадмісію містять іншу термінологію, зміст відомостей, які мають містити запити про реадмісію, різні строки надання відповіді на запит про реадмісію та передавання осіб за процедурою реадмісії» [12, с.48]. Зазначене свідчить про доцільність опрацювання Міністерством внутрішніх справ України все ж таки більш уніфікованого нормативно-правового акту, що враховуватиме особливості застосування більшості угод про реадмісію осіб.

Таким чином, підсумовуючи проведене дослідження нормативно-правового регулювання національного законодавства щодо реадмісії відзначимо, що систему законодавства України у сфері забезпечення реадмісії осіб становлять:

- Конституція України;
- міжнародні угоди України про реадмісію осіб;
- Кодекс адміністративного судочинства України;
- Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»;
- укази Президента України;
- постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- накази Міністерства внутрішніх справ України як міністерства, яке координує діяльність обох органів, уповноважених в Україні на практичну реалізацію реадмісії осіб, – Державної міграційної служби України і Державної прикордонної служби України.

Таким чином, до системи законодавства України у сфері забезпечення реадмісії осіб слід віднести: 1) Конституцію України; 2) міжнародні угоди України про реадмісію осіб; 3) Кодекс адміністративного судочинства України;

4) Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»; 5) укази Президента України; 6) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; 7) накази Міністерства внутрішніх справ України.

Правоохоронне законодавство передбачає систему заходів, що здійснюються в межах протидії нелегальній міграції, спрямованих на виявлення незаконного в'їзду іноземців чи осіб без громадянства та (або) перебування на території України, а також інших осіб, які причетні до цих правопорушень і притягнення їх до відповідальності. Виходячи з такого розуміння, до нормативно-правових актів цієї групи слід віднести не лише законодавство, що регламентує застосування заходів адміністративного примусу, але й те, яке спрямоване на виявлення злочинів та притягнення до кримінальної відповідальності. Основними законодавчими актами, що охоплює правоохоронне законодавство є: КУпАП, Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Закони України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Таким чином, можемо підсумувати, що нелегальна міграція є явищем, що зумовлює спільну діяльність та реакцію багатьох державних органів. Особливо це характерно в охороні кордону, яка в сучасних умовах передбачає взаємодію на основі послідовного контролю міграційних потоків. До боротьби з нелегальною міграцією залучено значну кількість державних органів, діяльність яких переважно регламентована нормами адміністративного права.

Підсумовуючи усе вище викладене, доходимо до наступних висновків:

1. В економічному сенсі міграція являє собою переміщення власне робочої сили, в професійну підготовку та навчання якої витрачені значні кошти, в інші країни, які використовують цю робочу силу, привласнюючи собі результати її праці. Міграція робочої сили, що досягла сьогодні небачених масштабів це не тільки особливість сучасного ринку праці, але і певна риса світової економіки в цілому. У пошуках кращих умов праці та вищої його оплати люди полишають

рідні місця і шукають щастя в інших країнах. Причина таких міграцій - високе безробіття, яке охопило весь світ, відмінності в національних рівнях заробітної плати і в умовах праці.

До позитивних наслідків зовнішніх трудових міграцій для України, як країни- експортера робочої сили, на нашу думку, можна віднести наступні: 1)позитивний вплив міграційного капіталу на поповнення дохідної частини платіжного балансу країни, збільшення валютних ресурсів; 2)вплив міграційного капіталу на розвиток соціальної інфраструктури; 3) зниження соціальної напруги на ринку праці регіону, звідки походять мігранти; 4)зростання доходів та заощаджень домогосподарств та збільшення їх інвестиційних можливостей за рахунок коштів, які перераховують трудові мігранти додому; 5)зростання участі населення в інвестиціях: в освіту, медицину, культуру житлове будівництво, виробництво та ін.; 6) покращення житлових умов домогосподарств; 7) зростання стандартів зайнятості й оплати праці в регіоні-донорі робочої сили; 8)розширення світогляду мігрантів, здобуття ними нового професійного досвіду, вивчення іноземних мов.

Негативними наслідками трудової міграції для України є наступні: 1)відтік з країни вчених, кращих фахівців, кваліфікованих працівників, працездатної молоді і, як наслідок, старіння ринку праці; 2)руйнування сімей, зниження народжуваності, погіршення демографічної ситуації в країні; 3)погіршення якісного складу робочої сили; 4)загроза переростання тимчасової трудової міграції частково в еміграцію; 5)зниження кваліфікації через зайнятість мігрантів на малокваліфікованих роботах; 6)соціальна незахищеність трудових мігрантів: в більшості випадків відсутність пенсійного та страхового забезпечення мігрантів, загроза одного з найнегативніших явищ сучасного суспільства - бути постраждалим від торгівлі людьми; 7)втрата трудовими мігрантами здоров'я через зайнятість на роботах з важкими умовами праці.

2.У процесі дослідження окреслено поняття терміну «нелегальна міграція» як з позиції законодавчого закріплення, так і з точки зору наукової доктрини. Встановлено, що нелегальна міграція становить суспільну небезпеку

в сукупності всіх її протиправних проявів. У такому значенні це негативне явище є об'єктом впливу та отримує самостійне правове навантаження. Розуміння нелегальної міграції як об'єкту відображає її гносеологічний смисл і співвідношення з діяльністю уповноваженого органу (посадової особи).

3. Визначено авторське поняття реадмісії. Наведені основні відмінності реадмісії від видворення за межі території України, екстрадиції та репатріацією. Констатовано, що на відміну від таких інститутів у сфері повернення осіб як видворення, депортація, евакуація (реевакуація), екстрадиція чи репатріація інститут реадмісії осіб має притаманну лише йому сукупність особливостей: 1) необхідність встановлення держави, з якої нелегальний мігрант прибув, і документального підтвердження; 2) необов'язковість встановлення особи нелегального мігранта (особливо під час прискореної процедури реадмісії осіб); 3) можливість повернення нелегального мігранта не тільки до держави громадянської приналежності, але й також до держави з якої він прибув. Запропоновано розглядати реадмісію осіб не як інструмент чи механізм протидії нелегальній міграції, а як один з регуляторів міграційних процесів всередині держави. Окреслена правова природа реадмісії, яка обумовлена тим, що застосовуючи реадмісію осіб, держава повинна переконатися у відсутності дискреційних та імперативних підстав неможливості вислання осіб, зокрема, щодо не вислання власних громадян або з гуманітарних чи політичних міркувань.

Виявлено, що міжнародне правове регулювання реадмісії осіб становлять міжнародні угоди та імплементаційні (виконавчі) протоколи, укладені на двосторонньому рівні. Більшість чинних на сьогодні угод про реадмісію осіб є типовими та мають схожу внутрішню структуру, що чітко визначає напрями регулювання міждержавних правовідносин. Виділений перспективний напрямок розвитку міжнародно-правового регулювання процедури реадмісії, зокрема у напрямку опрацювання універсального договору про реадмісію осіб як правової форми розвитку співробітництва держав у сфері приймання-передавання і транзитного перевезення нелегальних мігрантів. Приєднавшись

до такого договору, у разі необхідності, держави матимуть право укласти двосторонні імплементаційні протоколи для деталізації особливостей застосування договору.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

2.1. Державна служба міграційної політики України, сучасний стан діяльності

На сьогоднішній день, ДМС України входить до системи центральних органів виконавчої влади та створена для реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах біженців [95].

ДМС України вносить у встановленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, реалізовує цю політику, здійснює управління у зазначеній сфері, а також функціональне регулювання питань, віднесених до його відання [18].

Основними завданнями ДМС України є: проведення аналізу міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розробка поточних та довгострокових прогнозів із зазначених питань, прийняття відповідно до законодавства рішень про встановлення належності до громадянства України, оформлення документів про набуття громадянства України та його скасування, підготовка пропозицій щодо визначення квоти імміграції на календарний рік, прийняття рішення про надання дозволу на імміграцію, відмову в його наданні та скасування такого дозволу. ДМС бере участь у межах, визначених законодавством, у вирішенні питань трудової міграції та питань, пов'язаних із навчанням в Україні іноземців та осіб без громадянства. До компетенції міграційної служби належить оформлення та видача громадянам України, які постійно проживають в Україні, документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, приймає рішення про надання, втрату, позбавлення і скасування статусу біженця та інших форм

захисту в Україні, вживає у межах компетенції заходів зі сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів, забезпечує функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, здійснює відповідно до закону заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства [18].

Державна міграційна служба бере участь у міжнародному співробітництві, зокрема, у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань громадянства, міграції, біженців, осіб, які потребують інших форм захисту, реєстрації фізичних осіб та реадмісії, забезпечує в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів України, здійснює відповідно до закону державний контроль за дотриманням законодавства у сфері міграції (імміграції та еміграції). Також, у випадках, передбачених законодавством, притягає порушників до адміністративної відповідальності. ДМС України є замовником робіт зі створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування [18].

Міграційна служба узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє та подає на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо удосконалення законодавства із зазначених питань.

До складу ДМС України входять такі структурні підрозділи:

- Департамент організаційного забезпечення;
- Департамент інформатизації, телекомунікацій та захисту інформації;
- Департамент з питань громадянства, паспортизації та реєстрації;
- Департамент у справах іноземців та осіб без громадянства;
- Управління міжнародних зв'язків;
- Управління персоналу;
- Управління юридичного забезпечення;
- Управління фінансового забезпечення та бухгалтерської служби;

- Управління ресурсно-господарського забезпечення та капітального будівництва;
- Прес-служба;
- Відділ з питань запобігання та виявлення корупції;
- Відділ внутрішнього аудиту;
- Режимно-секретний сектор;
- Головний спеціаліст з мобілізаційної роботи;
- Головний спеціаліст з питань захисту персональних даних [18].

Безпосередньо питаннями реалізації міграційної політики займається Департамент у справах іноземців та осіб без громадянства, який складається з відділу з питань тимчасового та постійного проживання іноземців і осіб без громадянства, відділу організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення, відділ організації діяльності пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців, відділу по роботі з шукачами захисту, сектору з питань документування та обліку осіб, які отримали захист в Україні, сектор організації та аналізу адміністративного провадження, сектору соціальної інтеграції, сектору збору інформації по країнах походження.

Основними завданнями Департаменту є:

- вносити пропозиції щодо формування та реалізувати державну політику у сфері біженців, осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, а також реадмісії, імміграції, створення для іноземців та осіб без громадянства умов для свободи пересування, вільного вибору місця проживання, вільного залишення території України, за винятком обмежень, які встановлені законом;
- організувати роботу з надання дозволу на імміграцію, відмови в його наданні та скасування такого дозволу, оформлення та видачі іноземним громадянам посвідки на постійне або тимчасове проживання в Україні;
- забезпечувати функціонування, організацію та контроль за діяльністю пунктів тимчасового розміщення біженців, пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

– організувати роботу щодо виконання угод про реадмісію осіб, проводити роботу з їх укладання [18].

Державна міграційна служба України здійснює свої повноваження безпосередньо та через територіальні органи. Постановою Кабінету Міністрів України від 15 червня 2011 р. № 658 було утворено 27 територіальних органів Державної міграційної служби України, у структурі яких функціонують 679 територіальних підрозділів. Крім того, у системі ДМС України функціонують два пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (Чернігівський та Волинський), а також три пункти тимчасового розміщення біженців (Закарпатська область, м. Одеса, м. Яготин Київської області) [118].

Місце Державної служби міграційної політики України у системі суб'єктів є надзвичайно важливим, адже вона виступає головним суб'єктом у системі здійснення реадмісії і є компетентним органом України, відповідальними за реалізацію міжнародних угод про реадмісію та уповноваженими на безпосередню взаємодію один з одним та з компетентними органами інших договірних держав.

Серед основних досягнень на шляху розвитку законодавства у сфері реадмісії слід відзначити прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 року № 394 «Про затвердження Правил оформлення і видачі посвідчення особи на повернення та його форми», яку було розроблено ДМС України з метою врегулювання питання повернення громадян третіх країн та осіб без громадянства до країн, з яких такі особи прибули в Україну, у разі неможливості отримати для них проїзні документи [99].

Нормативно-правовим актом України, яким більш детально врегульовано внутрішньодержавні реадмісійні процедури, є Інструкція про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, що опрацьована спільно Державною міграційною службою України та Адміністрацією Державної прикордонної служби України і

затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 16 лютого 2015 року № 158 [28].

Перевірка стану виконання положень міжнародних угод про реадмісію територіальними органами (підрозділами) ДМС та органами охорони державного кордону здійснюється ДМС та Адміністрацією Держприкордонслужби не рідше одного разу на півріччя, а регіональними управліннями Держприкордонслужби – щомісяця.

Проаналізуємо показники діяльності органів ДМС України за останні 5 років (Таблиця 1.5).

Таблиця 1.5

Показники діяльності органів ДМС України за 2017-2021 рр. щодо застосування реадмісії (складено автором за даними ДМС України [30])

Показник	Рік	Кількість
Надійшло запитів про реадмісію в Україну	2017	1083
	2018	937
	2019	1098
	2020	856
	2021	407
Погоджено запитів про реадмісію	2017	654
	2018	622
	2019	837
	2020	660
	2021	317
Не погоджено запитів про реадмісію	2017	429
	2018	315
	2019	261
	2020	196
	2021	90
Направлено запитів про реадмісію з України	2017	1
	2018	11
	2019	64
	2020	17
	2021	18
Рeadмісовано з України	2017	1
	2018	2
	2019	0
	2020	11
	2021	4

Як ми бачимо з даних таблиці, кількість запитів про застосування реадмісії в Україні з 2017 року помітно зменшується. Кількість реадмісованих осіб залишається досить стабільною – у середньому, кожного року реадмісуються від 1 до 5 осіб. Це, на нашу думку, пов'язано з тим, що представниками правоохоронних органів та міграційної служби вже напрацьований алгоритм дій щодо співпраці з виконання запитів про реадмісію осіб. Практична взаємодія у вказаному напрямку позитивно впливає не тільки на процедуру ідентифікації громадян, але й створює відповідні передумови для безпечного та організованого повернення осіб, які не виконують правила в'їзду, виїзду та перебування на території України та територіях договірних сторін.

Нечасті випадки повернення громадян нашої держави з інших країн в порядку реадмісії, та один неординарний нещодавно стався на Рівненщині. Так, уродженець Чернігівської області, котрий мешкав на території Рівненської області у Дубенському районі, незабаром обніме своїх рідних. Зі слів матері, 29-річний син виїхав у 1997 році на тимчасові заробітки за кордон і – пропав на 22 роки. Батьки самотужки намагалися розшукати сина. І лише у 2005 році звернулися за допомогою до поліції. Близько 15 років тривали пошуки. Однак нещодавно до органів ДМС України надійшло повідомлення від коменданта Бещадського відділу Прикордонної варті Республіки Польща, що розшукуваний чоловік знайшовся. Наразі триває процедура реадмісії передавання особи. Невдовзі громадянин України повернеться до своєї держави [30].

Таким чином, Місце Державної служби міграційної політики України є надзвичайно важливим, адже вона виступає головним суб'єктом у системі здійснення реадмісії оскільки є компетентним органом України, відповідальними за реалізацію міжнародних угод про реадмісію та уповноваженими на безпосередню взаємодію один з одним та з компетентними органами інших договірних держав.

ДМС України, виходячи з повноважень та функцій покладених на неї в законодавчому порядку, є найвагомішим гравцем на ринку міграційних послуг.

На власному прикладі вона зобов'язана встановлювати стандарти якості надання МП, дотримуватись їх та стежити за їх дотриманням іншими суб'єктами господарювання на РМП.

На практиці звітність міграційної служби не відображає реальної ситуації на РМП. Приміром, за останні роки ДМС займалася переважно розподілом власних обов'язків між трьома основоположними структурами - це органи місцевої влади підпорядковане ДП «Документ» та власне територіальні підрозділи ДМС. Водночас ДМС не вжила кардинальних заходів щодо підвищення якості надання МП. Як показала практика, даний процес не задовольнив сподівань великої частини громадськості, зокрема, реальних та потенційних мігрантів, та в сукупності оголив проблемні моменти функціонування державної міграційної служби та приватних посередників. Основні пропозиції щодо подальшого розвитку ДМС та інших учасників РМП коротко сформульовано в таблиці 1.6.

Таблиця 1.6

Пропозиції та рекомендації стосовно удосконалення формування та розвитку РМП в Україні (складено автором на підставі аналізу законодавства України)

	<i>Суб'єкти</i>	<i>Зміст пропозиції</i>	<i>Очікувані ефекти</i>
1	ДМС	Стандартизація якості надання МП	1. Якісне облаштування приміщень відповідно до стандартів. 2. Забезпечення якості обслуговування мігрантів.
2	ДМС	Впровадження в діяльність ДМС України міжнародних стандартів системи управління якістю (у відповідності з вимогами ДСТУ ISO 9001:2015).	1. Поліпшення відношення працівників державних служб до мігрантів та, відповідно, задоволення їхніх потреб. 2. Підвищення якості і конкурентності державних міграційних послуг.
3	ДМС	Використання мобільних цифрових технологій для обліку міграції	1. Нові можливості систематичного обліку динаміки зовнішньої міграції.

Зупинимось детальніше на кожній з пропозицій.

Зокрема, для державних структур пропозицією №1 буде «Стандартизація якості надання МП», зокрема, для підрозділів ДМС та ЦНАПів (якщо ЦНАПи надають відповідні МП). Ця пропозиція є актуальною у зв'язку з незадовільним функціонуванням підрозділів переважно нижчих рівнів, модернізація та покращення діяльності яких залежить від суб'єктивних інтересів керівників підрозділів та наявності налагодженої співпраці з місцевою владою.

Пропозиція передбачає розробку та забезпечення виконання єдиних стандартів щодо: кількості та якості підготовки адмінперсоналу, наявності необхідного обладнання для надання послуг, облаштування приміщень для комфортного перебування громадян, наявності функціональних веб-сторінок тощо. Важливим є забезпечення постійного цілодобового безперервного функціонування сервісу електронної реєстрації на отримання біометричних документів в територіальних підрозділах ДМС, яке на сьогодні (і впродовж останніх років) працює незадовільно (практично діє зі збоями 10-30 хв в перший день тижня); б) уніфікувати алгоритм реєстрації громадян.

Пропозиція №2: На наш погляд, для вирішення управлінських проблем у сфері міграції населення особливий теоретичний і практичний інтерес являє впровадження в діяльність міграційної служби України міжнародних стандартів системи управління якістю (у відповідності з вимогами ДСТУ ISO 9001:2015). Іншими словами, необхідно використати системний підхід, який дозволить спрогнозувати потреби населення на відповідні міграційні послуги та забезпечити відповідний рівень якості їх надання (забезпечення надання МП своєчасно, професійно, з дотриманням усіх норм міграційного законодавства, прав споживача. Впровадження цього заходу є особливо актуальним впродовж останніх років, оскільки основними споживачами послуг, які надає ДМС України, є мігранти, котрі на сьогодні виступають практично в ролі безправних прохачів, цілком залежних від діяльності чи бездіяльності державних чиновників та керівництва відповідних структур ДМС. Новий організаційно-економічний підхід до управління міграційними процесами дозволить кардинально змінити відношення працівників державних служб до мігрантів,

оскільки в цьому випадку ефективність і результативність діяльності міграційної служби України та підконтрольних їй органів та суб'єктів буде оцінюватися не тільки з точки зору реалізації міграційної політики, але і з точки зору задоволення потреб споживачів, якими власне і є мігранти.

В рамках цієї рекомендації, варто налагодити співпрацю з GDISC (General Directors of Immigration Services Conference) - неформальною платформою з питань розвитку співпраці з європейськими імміграційними службами. Іноземний досвід цілком логічно та в найкоротші терміни дозволить підвищити якість і конкурентність державних та приватних міграційних послуг, посприє зменшенню частки «тіньового» РМП, стане вагомою передумовою розширення міжнародної співпраці тощо.

Пропозиція №3 : Одним із новітніх та сучасних способів обліку міграції можуть стати мобільні технології. Приміром, за інформацією компанії Selectivv (яка вивчає звички і поведінку власників телефонів) у січні 2019 року на території Польщі було зареєстровано 1,27 млн українців, у 2018 році - 830 тис. [182]. Доречним було б зібрати відповідну інформацію за кожен місяць, відобразити динаміку впродовж року, а також порівняти показники з іншими офіційними даними та розрахунками. На основі проведеного аналізу - здійснити висновки актуальності таких показників та необхідності їх системного отримання.

2.2. Аналіз світових тенденцій міграційних процесів

Масштаби міжнародної трудової міграції в світі постійно зростають, і в цей процес залучені практично всі країни. Вона стала характерним явищем соціально- економічного життя в світі. Можливість міжнародної міграції робочої сили створюється різницею у рівнях заробітної плати, а також диктується нерівномірністю розміщення населення. Робоча сила рухається від країн, багатих трудовими ресурсами, до країн із значними ресурсами капіталу. Більше 1/2 міжнародних мігрантів є вихідцями з країн, що розвиваються, 2/3 з

них перебувають в індустріально розвинених країнах. Потік нових мігрантів у ці країни пов'язаний з якісними диспропорціями на їхніх ринках праці [183].

Міжнародна міграція чинить економічний вплив як на країни, що приймають робочу силу, так і на ті, що віддають її. В усьому світі міграція населення все більше сприймається як ресурс, від ефективного використання (або невикористання) якого може в значній мірі залежати успіх економічного розвитку країни.

Міграційні процеси, які спостерігалися в Україні протягом останніх років, умовно можна поділити на дві групи, як зазначає О. Малиновська [44, с.3]. До першої з них слід віднести масову репатріацію українців та вихідців з України та інших національностей після проголошення незалежної держави, повернення на батьківщину репресованих та депортованих у тоталітарні часи. До другої групи віднесемо ті міграційні потоки, які означені включенням України до світових міграційних процесів і виникли внаслідок демократизації та лібералізації режиму кордонів, більшої відкритості України до світу, що стало можливим на початку 1990-х років. Це імміграція в Україну, транзитна міграція через її територію численних іноземців, еміграція громадян України у так зване далеке зарубіжжя.

У міграціології розрізняють наступні три ключові стадії або етапи міграційного процесу: міграційна мобільність, переміщення та адаптація [50, с. 62], які впливають на розуміння суті міграційної послуги. Їх зміст полягає у наступному:

I етап - підготовка до міграції або міграційна мобільність - стосується затрат, пов'язаних зі збором інформації про переваги, види, напрямки, ризики міграції (поради друзів, знайомих, мігрантів з досвідом, послуги консалтингових фірм), а також із виконанням організаційно-документальних формальностей (візи, закордонні паспорти, страхові поліси, запрошення тощо), навчанням (вивчення іноземної мови, історії, культури, професійна перекваліфікація), збором коштів, розрахунком часових меж та розробкою певного плану дій;

II етап - міграція/переміщення - полягає у затратах, пов'язаних із використанням послуг вантажо-пасажирських перевезень. Тривалість та вартість поїздки залежать від низки факторів, зокрема від відстані маршруту, виду транспортного засобу (повітряний, наземний, судноплавний тощо) та регулярності його курсування і комфортабельності, а також таких ринкових чинників, як розвиток транспортної інфраструктури та наявність конкуренції на ринку транспортних послуг. На цьому етапі часто важливими є супутні послуги - страхування, відшкодування коштів, проживання у проміжних пунктах, фінансовий супровід тощо;

III етап - адаптація - передбачає затрати на збір та опрацювання інформації про поселення, влаштування на роботу, організацію побуту, моральну та соціокультурну адаптацію. Процес адаптації може бути спрощений за рахунок того, що частина завдань, пов'язаних із поселенням або працевлаштуванням мігранта, може бути попередньо вирішена на етапі підготовки до міграції.

Важливою складовою дослідження є конкретизація функцій РМП, через які розкривається його сутність, специфіка та значення. До переліку основних функцій належать наступні:

1)забезпечуюча: уможливлення/забезпечення здійсненності міграційного процесу (головна функція);

2)інформаційна: ринок акумулює інформацію щодо умов та перспектив проживання в новому регіоні (країні), особливостей переміщення, адаптації, характеристик ринку праці, соціально-економічної захищеності тощо;

3)посередницька: РМП встановлює зв'язки між існуючими або потенційними мігрантами та суб'єктами, які зацікавлені в прибутті мігрантів (трудова мігранти - працедавці; туристи - суб'єкти, які діють в туристично-рекреаційних зонах; мігранти - сім'ї мігрантів і т.д.);

4)стимулююча: завдяки трьом попереднім функціям ринок сприяє міграційній активності населення. Окрім цього, він стимулює удосконалення

міграційної нормативно-правової бази, а також сприяє підвищенню соціально-економічних стандартів депресивних регіонів (регіонів-донорів);

5) врівноважуюча: РМП реагує на дисбаланс попиту і пропозиції міграційних послуг, бере участь у розподілі вільних та надлишкових міграційних потоків, їх спрямуванні в потребує регіони, а також участь у збалансуванні регіональних ринків праці;

б) захисна: при правильному підході до правового регулювання діяльності та відповідальності суб'єктів, які надають міграційні послуги, РМП може стати ключовим стимулятором соціально-економічної захищеності мігрантів та чинником трансформації економіки загалом [5, с.120].

Державне управління міжнародною міграцією населення здійснюється на основі національного законодавства як країн, що приймають, так і країн, які експортують робочу силу. Але уряди країн-імпортерів насправді не мають достатньо повноважень для контролю за імміграцією, як вони б того хотіли. Це пов'язано з тим, що вони обмежені внутрішніми та міжнародними чинниками, які часто виходять за рамки контролю. Сукупність усіх цих факторів - попит на робочу силу, повільне усунення корінних причин, міжнародне право та мережі організацій мігрантів - обмежує можливості національних урядів повною мірою контролювати неорганізовану міграцію в їхні країни [53].

Активне співробітництво між країнами-членами ЄС з питань міграції розпочалося з середини 80-х років ХХ сторіччя. Європейська політика формувалася завдяки європейським угодам та конвенціям, серед яких Шенгенські угоди 1985 та 1990 рр., Дублінська конвенція 1990 р, Маастрихтський договір 1992 р., Амстердамський договір 1997 р., Лісабонський договір 2009 р. та ін.

Більшість країн Європейського співтовариства при регулюванні імміграції переважно використовують селективний підхід. Відсіювання небажаних іммігрантів здійснюється на основі вимог щодо кваліфікації, освіти, віку, на основі квотування, прямих і непрямих заборон на в'їзд, а також тимчасових або інших обмежень. Що стосується рееміграції, то її

стимулювання здійснюється через оплату матеріальної компенсації мігрантам, які виїжджають, професійну підготовку іммігрантів, створення нових робочих місць, надання економічної допомоги країнам масової еміграції.

Міжнародна міграція населення вступила в нову фазу з кінця 1980-початку 1990-х років. Це пояснюється рядом причин, в тому числі її глобальними масштабами, регіональним характером прояву, тісним взаємозв'язком з інтеграційними процесами. На сучасному етапі міграційні хвилі характеризуються цілим рядом особливостей, серед яких: зростаючі масштаби та інтенсивність; зміна статевої, вікової та кваліфікаційної структури мігрантів; різке зростання чисельності біженців серед іммігрантів.

Варто зазначити, що навіть країни, які традиційно приймають іммігрантів, усвідомили, що жодна країна не може розв'язати свої імміграційні проблеми відокремлено від інших. Міграційні процеси сьогодні являють одну з найважливіших проблем як міжнародних відносин, так і внутрішньої політики країн. Оптимізація міграційних потоків є суттєвим резервом економічного та соціального розвитку держави. Від того, наскільки країни зможуть контролювати міграційний тиск, буде залежати вирішення соціально-економічних завдань.

Проблематика державного управління міграційними процесами розробляється науковцями багатьох країн. Є зарубіжні дослідження теоретичних, методичних і практичних аспектів управління процесами міграції як складової частини державного управління. В останні роки окремі питання управління міграційними процесами привернули увагу багатьох вітчизняних науковців. На нашу думку, державне управління міграційними процесами, перш за все, треба розглядати як комплекс заходів, які розробляються та впроваджуються державою для регулювання міграційних процесів, забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни, дотримання принципів збереження територіальної цілісності, балансу інтересів громадян, суспільства і держави, створення сприятливих умов для перспективної реалізації інтелектуального і трудового потенціалу трудових мігрантів.

Розглядаючи державну міграційну політику, як одну із основних складових державного управління, необхідно звертати увагу на діяльність державно-правових інститутів, їх взаємодію при формуванні і реалізації державної міграційної політики, та нормативну базу, як основу проведення політики.

Необхідність удосконалення механізмів державного управління міграційними процесами продиктована політичними та соціально-економічними умовами, що впливають на ситуацію як в Україні так і у світі: 1)інтеграція України до світового ринку праці; 2)зменшення кількості населення у сіті та Україні; 3)активна імміграційна політика іноземних держав, спрямована на залучення іноземної робочої сили; 4)невідповідність законодавства України з питань міграції європейським стандартам; 5)недостатність кадрового, матеріально-технічного забезпечення державних органів; 6)відсутність інформаційних автоматизованих систем обліку і реєстрації як громадян України, так і іноземців та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають на території України на законних підставах [25].

Основні механізми реалізації державного управління міграційними процесами зосереджуються у трьох напрямках: 1) виїзд з України і в'їзд в Україну громадян України; 2) імміграція; 3) тимчасовий в'їзд в Україну іноземців та осіб без громадянства [177].

Державне управління міжнародною міграцією населення здійснюється на основі національного законодавства як країн, що приймають, так і країн, які експортують робочу силу (Рис.1.2.).

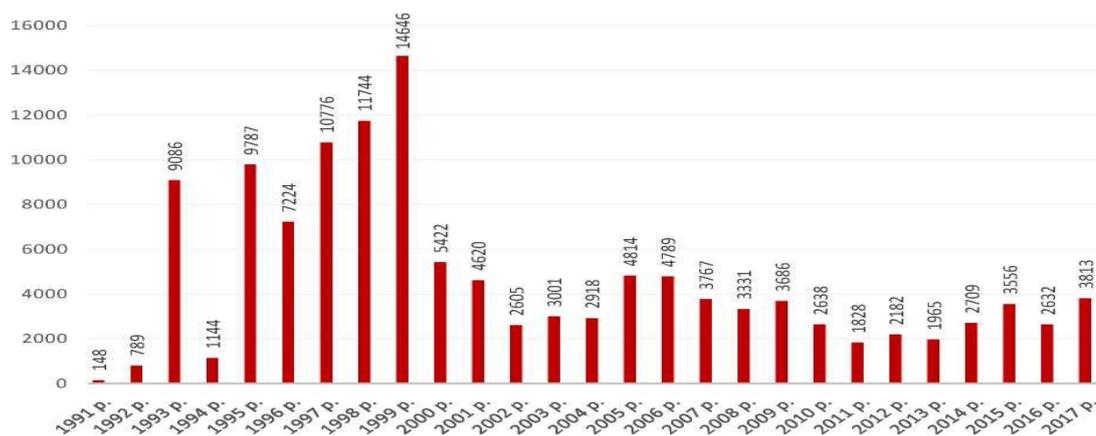


Рис.1.2 – Кількість затриманих нелегальних мігрантів органами охорони державного кордону України за період 1991 - 2017 років (складено автором за даними ДМС України [18])

Протягом 2014-2017 років серед нелегальних мігрантів, виявлених органами охорони державного кордону переважали потенційні правопорушники, яким відмовлено у в'їзді, а також порушники норми за ч. 2 ст. 203 КУпАП. На адміністративному кордоні з Автономною Республікою Крим (далі - АР Крим) відмовлено у в'їзді в Україну в 2015 році 13 нелегальним мігрантам, в 2016 році - 1, в 2017 році - 2. На лінії розмежування в районі проведення АТО затримано в зв'язку з незаконним перетинанням кордону по два нелегальних мігранти в 2015 і 2017 роках, та 4 відмовлено у в'їзді в 2017 році. Серед затриманих протягом трьох останніх років нелегальних мігрантів переважали громадяни Азербайджану, Афганістану, В'єтнаму, Вірменії, Грузії, Індії, Молдови, Росії, Сирії, Туреччини та Шрі-Ланки (Рис.1.3).

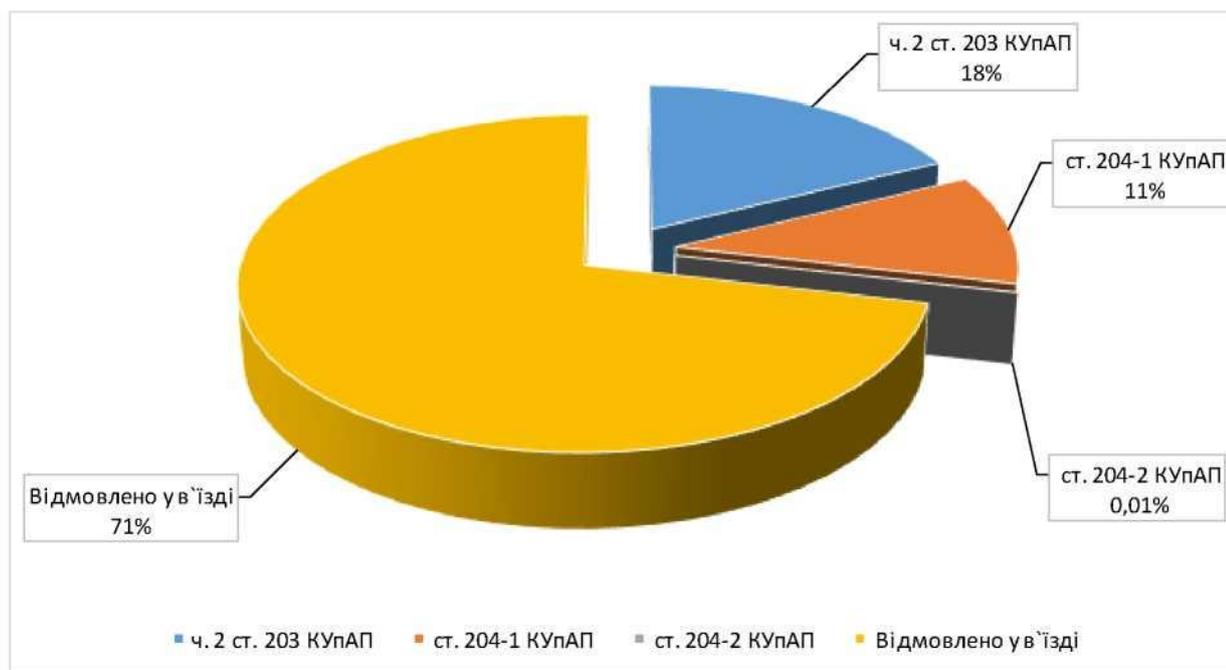


Рис.1.3 – Співвідношення кількості адміністративних правопорушень в розрізі статей, вчинених нелегальними мігрантами, а також кількості відмов у в'їзді в Україну за період 2014-2017 рр.
(складено автором за даними ДМС України [18])

Багатоманітність розуміння нелегальної міграції дає підстави застосовувати різні критерії для поділу протиправних діянь, що пов'язані з цим негативним явищем. У результаті такого логічного процесу є можливість встановити характерні особливості окремих видів (груп) правопорушень та визначити системоутворюючі ознаки, що матимуть значення для нормотворчої діяльності. Доцільно врахувати класифікацію деліктів, пов'язаних з нелегальною міграцією для структурування особливої частини законодавства про адміністративну відповідальність. Перспективно ці протиправні діяння можуть бути виокремлені серед адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління та об'єднані в окремому структурному підрозділі з відповідною назвою - «Адміністративні проступки у сфері міграції та охорони державного кордону».

2.3. Особливості надання міграційних послуг в Україні

Вчасне та повне користування міграційними послугами сприяє законному переміщенню осіб в межах та поза межами України. Весь спектр державних міграційних послуг націлений на виконання двох основних завдань: перше, споживацький напрямок, тобто правове забезпечення вільного та безперешкодного переміщення в межах України та після виїзду за її межі громадян України, іноземців та осіб без громадянства; друге, контроль міграційних процесів в Україні реалізується через систему фіксації (реєстру, документування) наданих державних міграційних послуг та вироблення і реалізація державної міграційної політики (Таблиця 1.4).

Таблиця 1.4

Класифікація найпоширеніших транскордонних державних міграційних послуг та перелік суб'єктів, які їх надають (складено автором на підставі дослідження законодавства України)

Вид послуги	Найменування послуги	Суть послуги	Суб'єкти надання послуги
1	2	3	4
Адміністративні (органів державної влади)	Реєстрація громадян України	<ul style="list-style-type: none"> • Реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання; • Реєстрація/зняття з реєстрації місця перебування; • Видача/обмін паспорта громадянина України 	<ul style="list-style-type: none"> • Місцеві органи влади • Територіальні відділення ДМС • ЦНАПи
	Документування іноземців та осіб без громадянства	<ul style="list-style-type: none"> • Видача посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон; • Оформлення посвідки на постійне/тимчасове проживання; • Дозвіл на імміграцію; • Продовження терміну перебування на території України; • Оформлення і видача запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візових документів для в'їзду в Україну 	<ul style="list-style-type: none"> • Територіальні відділення ДМС
	Документування виїзду за кордон	<ul style="list-style-type: none"> • Видача/поновлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон; • Видача проїзного документа дитини; • Внесення відомостей про дітей у паспорт громадянина України для виїзду за кордон; • Видача/поновлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон (в т.ч. дитячий) 	<ul style="list-style-type: none"> • Територіальні відділення ДМС • Центри «Паспортні сервіси» (від ДП «Документ») • ЦНАПи

	Послуги для осіб, що звертаються за захистом в Україні	<ul style="list-style-type: none"> Надання статусу біженця; Надання додаткового захисту 	<ul style="list-style-type: none"> Територіальні відділення ДМС
	Дозвіл на працевлаштування іноземців	<ul style="list-style-type: none"> Видача роботодавцям дозволів на застосування праці іноземців та осіб без громадянства 	<ul style="list-style-type: none"> Головне управління ДС України з питань праці в області
	Пропуск через державний кордон	<ul style="list-style-type: none"> Здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна Прийом заяв про визнання осіб біженцями або особами, які потребують додаткового захисту 	<ul style="list-style-type: none"> Державна прикордонна служба України, зокрема, міжнародні, міждержавні та місцеві пункти пропуску тощо
Адміністративні (дипломатичних представництв)	Захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном	<ul style="list-style-type: none"> Консульський захист; Паспортні дії; Дії з питань громадянства; Візові операції (здійснює видачу українських віз, дипломатичних і службових паспортів, посвідчень особи на повернення в Україну); Засвідчення документів; Реєстрації актів цивільного стану; Нотаріальні дії тощо 	<ul style="list-style-type: none"> Генеральні консульства України (при МЗС України)
1	2	3	4
Адміністративні (дипломатичних представництв)	Захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном	<ul style="list-style-type: none"> Консульський захист; Паспортні дії; Дії з питань громадянства; Візові операції (здійснює видачу українських віз, дипломатичних і службових паспортів, посвідчень особи на повернення в Україну); Засвідчення документів; Реєстрації актів цивільного стану; Нотаріальні дії тощо 	<ul style="list-style-type: none"> Генеральні консульства України (при МЗС України)
	Візові послуги для громадян України	<ul style="list-style-type: none"> Видача віз 	<ul style="list-style-type: none"> Генеральні Консульства або Посольства іноземних держав в Україні
		<ul style="list-style-type: none"> Прийом і обробка документів для видачі віз; Видача віз (не приймають рішення про видачу віз, лише є посередниками через яких працюють Консульства) 	<ul style="list-style-type: none"> Регіональні представництва ШІ «Візові сервісні центри»
	Візові послуги для іноземців	<ul style="list-style-type: none"> Видача українських віз 	<ul style="list-style-type: none"> Генеральні консульства України (при МЗС України)
	Інші міграційні послуги державних органів	<ul style="list-style-type: none"> Послуги консульства та інші послуги з міграційних питань, що не вказуються серед основного переліку послуг відповідних державних органів та їх територіальних представництв 	<ul style="list-style-type: none"> Перераховані вище державні суб'єкти

Недержавні суб'єкти на РМП охоплюють значно ширше поле діяльності в міграційній сфері населення. Починаючи від простих туристичних послуг (бронювання готелів, допомога у відкритті віз, перевезення та перельоти,

страхування тощо), продовжуючи рекрутинговими послугами (пошук роботи, пошук працівників для роботодавців, допомога в оформленні документів), фінансовими та юридичними послугами (банківські та фінансові послуги для мігрантів та їх родичів, нотаріальні та юридичні послуги тощо) і завершуючи послугами щодо нелегального перетину кордону. Окрім того, недержавні суб'єкти тісно «вклинилися» у сферу надання державних міграційних послуг, які офіційно надаються недержавними суб'єктами в Україні, представлена у табл. 1.5 (за винятком туристичних і рекреаційних послуг).

Таблиця 1.5

Класифікація найпоширеніших транскордонних недержавних міграційних послуг та перелік суб'єктів, які їх надають (складено автором на підставі дослідження законодавства України)

Вид послуги	Найменування послуги	Суть послуги	Суб'єкти надання послуги
1	2	3	4
Фактичний супровід процесу	Консультаційні послуги	<ul style="list-style-type: none"> пропозиція широкого спектру варіантів міграції та пост-міграційної підтримки (підбір найбільш правильного типу візи, виходячи з індивідуальної ситуації) тощо 	<ul style="list-style-type: none"> Консалтингові агенції з міграції Туристичні фірми Суб'єкти без ліцензії
	Послуги супроводу	<ul style="list-style-type: none"> послуги з супроводу повного циклу або окремих етапів міграційного процесу 	
	Юридичний супровід для громадян України	<ul style="list-style-type: none"> офіційне сприяння та безпосередній супровід в процесі підготовки пакету документів для перетину кордону України та ведення фінансової діяльності за кордоном тощо 	<ul style="list-style-type: none"> Юридичні та аудиторські компанії, приватні особи та корпорації, які надають юридичні послуги (такий вид послуг як «міграційних» юридичні компанії почали класифікувати в окрему групу від початку 2015 року)
	Юридичний супровід для іноземців	<ul style="list-style-type: none"> отримання посвідки на проживання в Україні (тимчасове та постійне); отримання дозволу на імміграцію в Україну; отримання дозволу на працевлаштування в Україні; отримання громадянства України; реєстрація іноземців в Україні; отримання ідентифікаційного номеру для іноземних громадян тощо 	

	Юридичний супровід для компаній	Для іноземних компаній: • юридичний супровід заочаткування діяльності в Україні, реєстрація підприємства в ДМС (реєстрація в ОВІР); Для іноземних та вітчизняних компаній: • оформлення запрошення для іноземця; • оформлення службової картки іноземця; • оформлення медичних довідок і страхових полісів для іноземних працівників	
Страхові	Страховання	• Оформлення обов'язкового медичного страхування відповідно до вимог «Рішення Ради ЄС 2004/17 відносно медичного страхування подорожуючих за кордон» при поданні документів на візу та подорожуванні за кордон	• Страхові компанії та інші фінансові суб'єкти, котрі мають акредитацію у відповідному консульстві
Фінансові	Фінансове обслуговування	• Перекази коштів	• Послуги Банків та МСП*: Western Union, MoneyGram, Sigue, PrivatMoney, Лидер, Unistream тощо
1	2	3	4
		• Фінансова допомога, пов'язана з переїздом • Консалтингові послуги для бізнесу (покупка, продаж, інвестиції)	• Консалтингові та юридичні компанії
Логістичні	Послуги перевезення	• Вантажні, вантажо-багажні, багажні • Пасажирські	• Суб'єкти, які мають відповідну ліцензію
Працевлаштування	Працевлаштування за кордоном	• Пошук роботи • Підтвердження кваліфікації відповідною офіційною іноземною організацією • Допомога і організація співбесід з роботодавцями • Допомога в укладанні договорів • Оформлення запрошення на працю	• Суб'єкти, які мають відповідну ліцензію • Суб'єкти без ліцензії • Перевізники, перекупники (займаються перепродажем запрошень тощо)
Освітні	Лінгвістичні послуги	• Засвідчення документів, переклад документів • Мовні курси іноземної мови • Оцінка рівня іноземної мови за відповідними міжнародними стандартами (для англійської - Cambridge, IELTS/TOEFL і TOEIC)	• Центри іноземних мов • Часто консалтингові агенції з міграції, котрі мають угоди з окремими країнами про взаємну співпрацю в області сприяння міграції іноземців за вакансіями
	Послуги з навчання історії	• Навчання історії та культури країни імміграції	

Головною особливістю недержавних суб'єктів є те, що вони в основному зосереджені на потребах людини (необхідність соціально-економічної безпеки, професійного зростання, самореалізації, політичного захисту, культурного

розвитку та ін.), які вона прагне задовольнити на території іншої держави, і можуть полягати у працевлаштуванні, отриманні освіти, політичного притулку, туристичної послуги, реалізації ділових інтересів за кордоном (професійно-службова міграція) тощо. Відтак, головним продуктом недержавних суб'єктів у сфері зовнішньої міграції є транскордонні міграційні послуги, які можуть принести споживачам максимальний соціально-економічний ефект, а для посередників - максимальний фінансовий прибуток. Проте, переважне фокусування суб'єктів-надавачів міграційних послуг на максимізації власного прибутку досить часто призводить до надання неякісних міграційних послуг.

Зокрема, це послуги які сприяють у: 1) легальному перетині кордону країни-виїзду та країни-призначення; 2) легальному перебуванні (продовженні перебування) в країні-призначення; 3) легальній діяльності, передбаченій в'їзною візою. Порушення будь-якого з цих пунктів спричиняє автоматичну класифікацію мігранта як «нелегала» і загрожує його безпечному перебуванню або діяльності за кордоном. Окрім того, серед міграційних послуг чільне місце займають консультаційні послуги. Більшість фірм у сфері міграції акцентують увагу саме на них і надають їх на платній основі окремо від інших послуг. Останній блок складають послуги фінансових переказів та товарних перевезень. Фінансова складова є надзвичайно важливою в будь-яких суспільних процесах, і міграція не є винятком. Варто згадати лише офіційні та приблизні підрахунки грошових переказів українців з-за кордону, які становлять до 7 млрд. дол. США щорічно [176]. Якщо припустити, що середня вартість офіційних послуг грошових переказів становить близько 3%, то отримаємо, що фінансові посередники лише в такий спосіб щороку заробляють до 210 млн дол. США.

Сьогодні еталоном прогресивного використання політико-правових та адміністративних важелів впливу на міграційні процеси можна вважати Польщу. Сусідня країна впродовж останніх років суттєво спростила паспортно-візовий режим для українців, істотно змінила власне трудове законодавство та створила жорсткі і прийнятні умови його дотримання працедавцями та

трудовими мігрантами. Зустрічні кроки регулювання міграційних процесів варто було б очікувати і в Україні.

Утворення Державної міграційної служби України було ініційоване Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. З моменту затвердження Положення про Державну міграційну службу у квітні 2011 року розпочалась фактична робота з формування апарату та організаційно-правового забезпечення її діяльності. Відтак, одній структурі було передано більшість міграційних функцій від інших державних органів, тому з'явилась перспектива більш якісної та скоординованої реалізації міграційної політики. З першими кроками функціонування ДМС задекларувала за собою можливість надання основних адміністративних міграційних послуг для населення, зокрема:

1) робота з іноземцями та особами без громадянства, що звернулись за захистом в Україні - ДМС України виконує з квітня 2012 року;

2) реєстрація місця проживання та документування фізичних осіб (функція перейшла від Паспортних столів та ЖЕКів з серпня 2012 року);

3) видача паспортів громадянина України для виїзду за кордон (ДМС виконує з листопада 2012 року) [95] тощо.

Надання послуг населенню передбачалось за рахунок широкої мережі територіальних підрозділів ДМС. Проте з моменту прийняття ЗУ «Про адміністративні послуги» (в листопаді 2012 року) Міграційна служба почала делегувати частину своїх обов'язків новостворюваним на той час ЦНАП-ам та підпорядкованому їй Державному підприємству «Документ», залишивши за собою одноосібне право виготовлення паспортів громадянина України зразка 1994 року (виготовлення яких припинилось з початку 2018 року). Водночас, послугу реєстрації місця проживання з 4 квітня 2016 року передано до виконавчих органів територіальних громад [97], відтак підрозділи ДМС припинили здійснення цієї функції. Загалом, розподіл вищезгаданих обов'язків між різними державними суб'єктами та територіальними органами можна назвати «децентралізацією функцій надання державою міграційних послуг

населенню», в той момент, коли вся електронна інформація залишилась зосередженою в ДМС.

Єдиним суттєвим недоліком за час діяльності служби можна вважати повільне реагування на проблему із затримками найбільш популярної послуги - видання біометричних паспортів громадянина України для виїзду за кордон.

Обсяг інших послуг, зокрема, щодо оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання, є надзвичайно нечисленими. Останні, наприклад, надаються підрозділами ДМС в обсягах 7–13 тис. дозволів щорічно, що неспівставно з мільйонними показниками вище перерахованих адміністративних міграційних послуг.

ДП «Документ» утворено 11 серпня 2003 року з підпорядкуванням Міністерству внутрішніх справ України, а згодом розпорядженням № 538-р Кабінету Міністрів України від 15 червня 2011 року передано до сфери управління новоствореної ДМС України. ДП «Документ» є комерційним підприємством, опікується створеними ним центрами обслуговування громадян підвищеного комфорту «Паспортними сервісами» (станом на 1 квітня 2018 р. функціонували 27 таких центрів [59]). З 2013 року в них надаються наступні міграційні послуги для громадян України на платній основі: прийом заяв-анкет на оформлення паспортів громадян України з безконтактним електронним носієм та видачу цих документів (ID-картка); аналогічні послуги з отримання паспорта громадянина України для виїзду за кордон.

ДП «Документ» надає також страхові послуги, послуги з проставлення апостиля та послуги онлайн-бронювання квитків на авіа-, залізничні, автобусні перевезення [59] тощо.

ДП «Документ» позиціонує себе як державний суб'єкт на РМП, що складає конкуренцію іншим суб'єктам господарювання (туристичним компаніям, юридичним агенціям, консалтинговим фірмам тощо). Зазначені послуги можна «швидко, комфортно, сучасно та з державною гарантією» [59] отримати, звернувшись як безпосередньо у центр обслуговування громадян

«Паспортний сервіс», так і попередньо зареєструвавшись в електронній черзі на офіційному сайті.

Вартість послуг в центрах «Паспортні сервіси» є вищою на 400 грн. Така різниця обґрунтовується ДП «Документ» кращою швидкістю та якістю обслуговування громадян. Тривалий моніторинг ситуації з червня 2017 року засвідчив, що насправді існують суттєві відмінності в якості функціонування цих структур. Для прикладу, після запровадження безвізового режиму ЄС для України попит на біометричні закордонні паспорти зріс у кілька разів, що спричинило великі черги на оформлення документів у територіальних підрозділах ДМС («живі черги»). Невдовзі з'явилися труднощі з електронною реєстрацією на сайті ДМС, а з середини літа виникли затримки у видачі документів, протермінування яких сягало 3-4 місяців. Остання проблема була притаманна і центрам «Паспортні сервіси», проте її походження не залежало від діяльності обох структур. Натомість, перші дві проблеми були пов'язані передусім із незадовільною функціональністю сайтів ДМС, яку не вдавалось покращити впродовж наступних півтори року. У момент попередньої електронної реєстрації громадян на отримання зазначеної послуги, обмежена кількість місць (прийомних годин) на цілий робочий тиждень до абсолютної більшості територіальних підрозділів ДМС резервувалися користувачами за перші 10-30 хвилин до початку нового робочого тижня (тобто опівночі з неділі на понеділок). Відтак, впродовж решти робочих днів роботу сайтів можна було охарактеризувати як неефективну в даному напрямку. Натомість, «Паспортні сервіси» в контексті функціонування власних електронних сервісів зарекомендували себе з позитивного боку, оскільки вільні прийомні години були в наявності постійно впродовж всього обстежуваного періоду.

Станом на 2021 рік ситуація з електронною реєстрацією в підрозділах ДМС значно покращилась, що пов'язано зі зменшенням ажіотажу на оформлення біометричних закордонних паспортів. Проблема залишилась лише в окремих районних центрах, де зберігся дефіцит необхідного скануючого обладнання та нереалізований залишковий попит місцевого населення на дану

послугу. Варто зазначити, що на сьогодні вільні прийомні години оновлюються п'ять разів на тиждень опівночі.

Суттєвою відмінністю в якості надання міграційних послуг між центрами «Паспортні сервіси» та територіальними підрозділами ДМС є також різні стандарти безпосереднього обслуговування громадян. Приміром, популяризуючи власну діяльність, «Паспортні сервіси» роблять акцент на комфортному облаштуванні власних приміщень. У центрах передбачені комфортні місця для очікування черги, наявність холодної питної води, дитячі майданчики тощо. Натомість, фіксуємо значно нижчі стандарти обслуговування громадян в територіальних підрозділах ДМС: мала площа приміщень, поширені випадки відсутності вбиралень, місця очікування нечисленні та часто знаходяться знадвору, консультацію отримати на місці складно, а вхід у приміщення або кабінети відбувається виключно за чергою. Станом на березень 2019 року є низка офіційних повідомлень ДМС про здійснення косметичного ремонту в окремих приміщеннях її територіальних підрозділів та встановлення додаткових робочих станцій з оформлення біометричних документів для прискорення діяльності підрозділів [148].

Для більш ґрунтовного аналізу діяльності державних структур - суб'єктів РМП актуальним є порівняння кількісних даних з оформлення закордонних біометричних паспортів. Такий аналіз дав би змогу охарактеризувати продуктивність служб в розрахунку на одного працівника та на одну робочу станцію; в розрізі регіонів України показав би міграційну налаштованість населення. Проте усі дані щодо оформлених та виданих біометричних документів ДМС подає у власних звітах у вигляді зведених показників (Додаток Т). Тим не менш, ДП «Документ» публікує інформацію про збільшення попиту на власні послуги з оформлення біометричних документів (закордонні паспорти та ID-картки).

Слід зауважити, що ні «Паспортні сервіси», ні територіальні відділення ДМС, ні ЦНАПи не виготовляють паспортів. Цю процедуру одноосібно здійснює державне підприємство «Поліграфічний комбінат «Україна» по

виготовленню цінних паперів». Анонсуємо, що до початку 2018 року Поліграфкомбінат не зміг виконувати замовлення у повному обсязі без часових затримок (у 2-4 місяці) навіть попри переведення виробничих потужностей у цілодобовий режим і без вихідних.

Для кращої фіксації зовнішніх міграційних процесів варто використовувати усі доступні механізми, в тому числі сучасного біометричного контролю, та, можливо, обміну даними з іноземними прикордонними службами тощо.

Отже, під міграційними послугами слід розуміти послуги, споживання яких є необхідною або основною передумовою позитивного здійснення індивідом міграційного процесу на всіх його стадіях. Міграційні послуги є первинною товарною одиницею на ринку міграційних послуг та характеризують платну діяльність, яку здійснює один суб'єкт в інтересах іншого. У вітчизняній практиці категорію «міграційні послуги» було запроваджено Державною міграційною службою України (до 2014 року) та низкою юридичних компаній серед переліку власних послуг з початку 2015 року.

Підсумовуючи усе вище викладене у даному розділі, зазначимо наступне:

1. Місце Державної служби міграційної політики України у системі суб'єктів є надзвичайно важливим, адже вона виступає головним суб'єктом у системі здійснення реадмісії оскільки є компетентним органом України, відповідальними за реалізацію міжнародних угод про реадмісію та уповноваженими на безпосередню взаємодію один з одним та з компетентними органами інших договірних держав. На практиці звітність міграційної служби не відображає реальної ситуації на РМП. Приміром, за останні роки ДМС займалася переважно розподілом власних обов'язків між трьома основоположними структурами - це органи місцевої влади підпорядковане ДП «Документ» та власне територіальні підрозділи ДМС. Водночас ДМС не вжила кардинальних заходів щодо підвищення якості надання МП. Як показала практика, даний процес не задовольнив сподівань великої частини

громадськості, зокрема, реальних та потенційних мігрантів, та в сукупності оголив проблемні моменти функціонування державної міграційної служби та приватних посередників. Тому були виокремлені основні пропозиції щодо подальшого розвитку ДМС та інших учасників РМП.

2. Державне управління міграційними процесами пропонується розглядати як комплекс заходів, які розробляються та впроваджуються державою для регулювання міграційних процесів, забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни, дотримання принципів збереження територіальної цілісності, балансу інтересів громадян, суспільства і держави, створення сприятливих умов для перспективної реалізації інтелектуального і трудового потенціалу трудових мігрантів. Основні механізми реалізації державного управління міграційними процесами зосереджуються у трьох напрямках: 1) виїзд з України і в'їзд в Україну громадян України; 2) імміграція; 3) тимчасовий в'їзд в Україну іноземців та осіб без громадянства. Багатоманітність розуміння нелегальної міграції дає підстави застосовувати різні критерії для поділу протиправних діянь, що пов'язані з цим негативним явищем. У результаті такого логічного процесу є можливість встановити характерні особливості окремих видів (груп) правопорушень та визначити системоутворюючі ознаки, що матимуть значення для нормотворчої діяльності. Доцільно врахувати класифікацію деліктів, пов'язаних з нелегальною міграцією для структурування особливої частини законодавства про адміністративну відповідальність. Перспективно ці протиправні діяння можуть бути виокремлені серед адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління та об'єднані в окремому структурному підрозділі з відповідною назвою - «Адміністративні проступки у сфері міграції та охорони державного кордону».

3. Під міграційними послугами пропонується розуміти послуги, споживання яких є необхідною або основною передумовою позитивного здійснення індивідом міграційного процесу на всіх його стадіях. Міграційні послуги є первинною товарною одиницею на ринку міграційних послуг та

характеризують платну діяльність, яку здійснює один суб'єкт в інтересах іншого. У вітчизняній практиці категорію «міграційні послуги» було запроваджено Державною міграційною службою України (до 2014 року) та низкою юридичних компаній серед переліку власних послуг з початку 2015 року. Для кращої фіксації зовнішніх міграційних процесів варто використовувати усі доступні механізми, в тому числі сучасного біометричного контролю, та, можливо, обміну даними з іноземними прикордонними службами тощо.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

3.1. Основні напрямки удосконалення міграційними процесами

Як зазначалось раніше, за останні роки стрімко набрала обертів законотворча діяльність, яка регулює міграційні процеси. Але це тільки початок.

В першу чергу, потрібно удосконалення законодавства, яке стосується питань внутрішньої і зовнішньої трудової міграції громадян України, в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, виїзду їх з України і транзитного проїзду через її територію, а також у сфері боротьби з нелегальною міграцією. Потребують уточнень і такі фінансові питання як оподаткування доходів трудових мігрантів та реалізація механізмів залучення «міграційних» коштів у економіку України.

Постає питання визначення квот імміграції в Україну з урахуванням поточної і перспективної демографічної ситуації та ситуації, що склалася на ринку праці.

Міграційні процеси та їх наслідки впливають на весь спектр міждержавних відносин між країнами західної і східної півкуль, потребуючи осмислення змін геополітичної ситуації, що формується в сучасних умовах. Тому міграційна політика є складовою частиною зовнішньої і внутрішньої політики України, а її реалізація одним із пріоритетних завдань держави.

На основі дослідження взаємодії всіх механізмів державного управління міграційними процесами, аналізу ефективного використання міграційного капіталу, нами побудовано соціально орієнтовану модель механізмів державного управління міграційними процесами. Модель являє собою охоплення всіх істотних складових і чинників міграції на основі вдосконалення організаційно-правового механізму шляхом прийняття нових нормативно-

правових актів, внесення змін у вже існуючі та передбачає формування фінансових і економічних стимулів для оптимізації міграційних процесів. Відповідно на цій основі здійснюється запуск інших механізмів державного управління міграційними процесами у взаємозв'язку між собою. Зрештою, модернізація цих механізмів запускає соціальний механізм, тобто забезпечує зворотність міграції, у тому числі за рахунок формування національної ідентичності та сприятливого для життя в Україні середовища.

Функціонування державного управління міграційними процесами не можлива без удосконалення законодавства та без організаційних змін в міграційній сфері. Зокрема:

1. Потрібно внести зміни в Закони України:

– «Про зовнішню трудову міграцію» в частині прав та соціальних гарантій трудових мігрантів і членів їхніх сімей та організаційно-правових засад здійснення оплачуваної діяльності в державі перебування (розділи III і IV відповідно);

– «Про зайнятість населення» в частині модернізації регулювання трудової міграції шляхом автоматизації системи управління та покращення правил працевлаштування мігрантів;

– «Про пенсійне забезпечення» в частині розробки механізмів по залученню зароблених мігрантами коштів до формування фінансових ресурсів системи пенсійного забезпечення, а також розвиток недержавного пенсійного страхування в Україні;

– «Про інвестиційну діяльність» в частині зменшення бар'єрів для залучення міграційного капіталу в економіку країни;

– «Про інноваційну діяльність» задля розвитку і використання вітчизняного науково-технічного та інноваційного потенціалу країни впровадження програм по залученню коштів мігрантів в реалізацію в Україні інноваційних проектів;

– розроблення сприятливої кредитної, податкової та митної політики при залученні міграційного капіталу, які призведуть до змін в Податковому і Митному Кодексах;

– при формуванні Державного бюджету України в частині видатків на міграційні програми розвитку (фінансування будівництва житла, професійної перепідготовки мігрантів, що повертаються на батьківщину, надання пільгового іпотечного кредитування, створення пільгових податкових умов на відкриття власного бізнесу).

2.Продовження роботи по укладанню міжнародних угод у сфері міграції.

3.Затвердження Міграційного кодексу, який позначить державне управління міграційними процесами в Україні та виокремить правила, пов'язані з правовим становищем іноземних громадян і осіб без громадянства в Україні.

4.Зміни в організаційних формах: багато установ в міграційній сфері дублюють свої функції. Державна міграційна служба України повинна взяти на себе роль координуючого органу.

5.Створення спеціальної структури, інформаційно-аналітичного управління, яке буде займатись консультуванням, інформаційним забезпеченням мігрантів, наданням їм конкретної допомоги в правовому полі.

Формаційні зміни економічних основ розвитку суспільства, перехід до ринкової моделі економіки спровокував інтенсивний розвиток раніше нехарактерних видів міграції, а також незаконної і кримінальної міграції. У зв'язку з цим особливо актуальним видається критичний аналіз нормативно-правової бази з питань міграції країн Європейської Співдружності і України, тим більше, що остання зіткнулася з проблемою формування міграційного законодавства, адекватного новим умовам і відповідного нормам міжнародного права, що забезпечує гармонійне включення українського простору в систему міжнародних міграцій.

Створення дієвого фінансово-економічного механізму в системі державного управління міграційними процесами передбачає економічний розвиток країни та забезпечує зворотність міграції завдяки якісному

бюджетному менеджменту. Головними засобами реалізації зазначеного механізму є:

1. Створення сприятливих умов для здійснення грошових переказів в Україну:

- відкриття кореспондентських рахунків банків України в іноземних банках;
- проведення консультацій з основними міжнародними системами грошових переказів з метою зменшення плати за здійснення переказу;
- спрощення системи переказів;
- відкриття «пенсійних рахунків» для перерахування грошових переказів;
- надійність банківської системи.

2. Стимулювання надходження міграційного капіталу в економіку України:

- в інвестиційну діяльність;
- в розвиток підприємництва, малого та середнього бізнесу, приватної власності для осіб, які повертаються (запровадження податкових та митних пільг протягом стартового періоду);
- в інновації.

3. Проведення в Україні економічних реформ для досягнення належного рівня життя українців на Батьківщині (щоб не виїзжали на заробітки за кордон).

4. Розробка та реалізація державних (регіональних, галузевих) міграційних програм економічного спрямування:

- по залученню грошових переказів мігрантів на розвиток території;
- по створенню сприятливих умов для легалізації заробітків мігрантів;
- по адаптації трудових мігрантів в українське суспільство.

Подолати бідність, знизити масштаби зовнішньої трудової міграції, посилити внутрішню консолідацію населення, створити громадянське суспільство з високою часткою середнього класу - ці завдання вимагають комплексного системного підходу. Інакше неминуче виникне замкнуте коло:

відсутність економічної модернізації постійно відкладатиме запуск соціальної, а без соціальної модернізації запустити на повну механізм економічної, як основи підвищення конкурентноздатності нашої держави, буде також дуже проблемно.

Визначеність міграційної політики для будь-якої країни сьогодні є настільки важливою, що без неї неможливо уявити ефективний розвиток. Це особливо стосується України, яка є одним із найбільших донорів міграційних потоків у сучасному світі.

На сучасному етапі державотворення розвиток державного управління як в цілому, так і в міграційній сфері вимагає розв'язання таких основних проблем:

- гальмування розвитку України, який можливий лише за умов прозорості державного політики та демократизації суспільного життя і державного управління;
- завершення створення цілісної моделі ефективного державного управління, адаптація окремих її складових, яка би враховувала інтереси кожного учасника суспільних відношень та відповідала проблемам сучасності;
- недостатнє фінансування програм розвитку держави, неефективне (формальне) використання всіх наявних ресурсів, недосконалість механізму залучення міграційного капіталу в економіку країни;
- корупційність системи державного управління, зловживання і неефективне, в окремих випадках, нецільове використання коштів.

Повернення трудових мігрантів на Батьківщину можливе при покращенні економічної та соціальної ситуації в країні. Насамперед, основне завдання державного управління міграційними процесами в Україні – створення сприятливих умов для того, щоб люди не лише не їхали на заробітки за кордон, а й поверталися. З одного боку, на нашу думку, в Україні повинен бути розроблений дієвий механізм створення нових робочих місць, створення сприятливих умов для інвестування міграційного капіталу в економіку країни. З

іншого, розробити заходи щодо соціального захисту трудових мігрантів з кордоном.

Оскільки міграція є двостороннім, інколи багатостороннім процесом, - важливою складовою міграційної політики повинен стати її міжнародний вектор. Основним позитивом державної міграційної політики України є те, що вона формувалася на основі загально визнаних міжнародних норм та стандартів. Таким чином, створено надійний фундамент для її удосконалення відповідно до сучасних вимог. Разом з тим, у контексті євроінтеграційних пріоритетів зовнішньої політики країни слід чітко усвідомити: якщо українці отримають можливість вільно пересуватися країнами ЄС, то нового відпливу робочої сили з України не уникнути, як це вже сталося з країнами Центральної Європи та Балтії. Натомість український ринок праці заповнять громадяни бідніших країн. Заходи щодо забезпечення їх інтеграції в українське суспільство повинні стати органічною та невід'ємною складовою державної міграційної політики. Виходячи з європейського досвіду її метою має бути досягнення “регульованої відкритості”, тобто забезпечення керованих міграційних переміщень.

Актуальними на сьогодні залишаються такі напрями удосконалення:

1. Реалізація базових положень Концепції національної міграційної політики України, Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року та запровадження процедури поточних звітів про виконання відповідних нормативно-правових актів.

2. Затвердження Міграційного кодексу України.

3. Приведення законодавчої бази та адміністративних можливостей у відповідність до міжнародних стандартів та сучасних потреб у сфері регулювання міграційних процесів.

4. Посилення координуючої функції Державної міграційної служби України та реформування виконавчих структур, які займаються реалізацією державної міграційної політики (створення урядової Комісії з питань міграційної політики, консультативно-інформаційного центру допомоги мігрантам).

5. Уведення в дію єдиної електронної інформаційної системи з обліку міграційних потоків, яка б включала в себе облік фізичних осіб за місцем проживання, систему ідентифікації осіб, які перетинають кордон, трудових мігрантів, біженців, затриманих нелегальних мігрантів. Створення автоматизованої системи ідентифікації іноземних громадян, які в'їжджають в Україну та виїжджають з країни. Подальший розвиток практики використання біометричних даних.

6. Розроблення процедури проведення заходів щодо амністії нелегальних мігрантів для їх легалізації, створення відповідної нормативно-законодавчої бази.

7. Здійснення постійного моніторингу міграційної ситуації в регіонах для визначення пріоритетності проблем та заходів щодо їх розв'язання.

8. Правовий захист мігрантів шляхом укладання з відповідними країнами взаємовигідних угод з працевлаштування громадян України.

9. Проведення переговорних процесів щодо укладення угод про реадмісію, а також ефективне виконання міжнародних угод шляхом прийняття якісного законодавства та впровадження практики, що відповідає міжнародним стандартам.

10. Проведення зваженої політики у сфері освіти, праці і зайнятості шляхом досягнення балансу між підготовкою спеціалістів і потребами ринку праці.

11. Розробка і впровадження спеціальної програми адаптації трудових мігрантів до українського суспільства, яке змінюється за період їх відсутності.

12. Цілеспрямоване проведення в Україні послідовних економічних реформ, які сприятимуть досягненню належного рівня життя українців на рідній землі.

13. Створення сприятливих умов для легалізації заробітків трудових мігрантів, які повертаються в Україну, підтримка їх підприємницьких проектів.

14. Розроблення програми із залучення міграційного капіталу для розвитку місцевих громад, звідки походять мігранти.

15. Державне сприяння структурним і технологічним перетворенням у банківському секторі для якісного обслуговування масштабних і специфічних потоків міграційного капіталу.

Отже, проведені дослідження дає змогу стверджувати, що в Україні в цілому сформовані підходи до формування і реалізації державного управління міграційними процесами та напрями вдосконалення механізмів державного управління міграціями. Але прогалини в організаційно-правовому полі істотно гальмують ефективне функціонування всіх інших механізмів державного управління міграційними процесами, що негативно позначається на соціально-економічному розвитку суспільства.

3.2. Актуальні питання виконання угод про реадмісію осіб в Україні суб'єктами реадмісії з позиції наявної правозастосовної практики

Зі змісту 12 засідання Спільного комітету з питань реадмісії «Україна – ЄС», що проводиться відповідно до статті 15 Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб, яке відбулося 06.09.2019 року вбачається, що виконання Угоди про реадмісію осіб між Україною та ЄС є одним із найважливіших показників дотримання Україною її зобов'язань із дотримання вимог безвізового режиму з ЄС [11].

У продовження даної думки зазначимо, що аналіз наявної правозастосовної практики з питання виконання угод про реадмісію осіб в Україні свідчить про наявність певних тенденцій застосування. Мова йде про проблемні та найбільш розповсюджені моменти, які виникають на практиці (Таблиця 1.5).

Таблиця 1.5.

Узагальнення судової практики щодо виконання угод про реадмісію осіб в Україні (складено автором на підставі аналізу справ з Єдиного державного реєстру судових рішень)

Номер справи	Суд	Позиція суду
№ 743/908/19	Ріпкинський	Позивачем доведено, що на момент закінчення

	районний суд Чернігівської області	шестимісячного строку затримання є неможливою ідентифікація відповідача, що також унеможливило забезпечення реадмісії відповідача. Оскільки Виконавчий протокол до Угоди між КМ України та Урядом Соціалістичної Республіки В'єтнам про реадмісію громадян обох держав не укладений, позивачем застосована визначена чинним законодавством процедура. Факт неукладення Виконавчого протоколу до Угоди між КМ України та Урядом Соціалістичної Республіки В'єтнам про реадмісію громадян обох держав не може вважатися перешкодою для виконання такого міжнародного договору.
№ 448/1433/17	Львівський апеляційний адміністративний суд	Іноземці або особи без громадянства, прийняті відповідно до міжнародного договору про реадмісію, які не мають законних підстав для перебування на території України, підлягають примусовому видворенню у разі, якщо між Україною і країною громадянської належності чи країною попереднього постійного проживання таких іноземців або осіб без громадянства відсутній договір про реадмісію. Тому відповідач підлягає видворенню не за процедурою, передбаченою ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», а за процедурою, яка визначена ст. 29 вказаного Закону та угодою між Кабінетом Міністрів України та Урядом Соціалістичної Республіки В'єтнам про реадмісію громадян обох держав, ратифікованою Законом України «Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Соціалістичної Республіки В'єтнам про реадмісію громадян обох держав.
№ 308/9344/19	Ужгородський міськрайонний суд Закарпатської області	За наявності умов, за яких неможливо ідентифікувати відповідача та забезпечити його реадмісію, у зв'язку з відсутністю правових механізмів для залишення відповідача на території України та неможливістю отримання будь-яких дозволів на перебування відповідача на території України у зв'язку з відсутністю будь-яких ідентифікаційних документів просить суд ухвалити рішення, яким продовжити строк затримання відповідача, з метою забезпечення передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, на строк, визначений ст.289 КАС України.
№ 448/1206/18	Мостиський районний суд Львівської області	З метою забезпечення реадмісії відповідача, позивачем надіслано на адресу посольства Соціалістичної Республіки ОСОБА_6 в Україні та Міністерства Закордонних справ України для подальшого направлення до Департаменту міжнародного співробітництва міністерства

		громадської безпеки ОСОБА_6 запит щодо здійснення реадмісії відповідача (№81/4454 від 12.07.2018 року). Проте, в матеріалах справи відсутні докази, які підтверджують факт надіслання вказаних запитів (як на адресу посольства Соціалістичної Республіки ОСОБА_6 в Україні, так і на адресу Департаменту Консульської Служби Міністерства Закордонних Справ України), та такі не подані представником позивача в судовому засіданні.
№ 2а-0770/714/12	Закарпатський окружний адміністративний суд	Судом достеменно встановлено, що ОСОБА_5 прикордонний загін не має повноважень щодо реадмісії осіб за стандартною процедурою, в тому числі не може звертатися із запитами про реадмісію.
№ 463/10834/20	Личаківський районний суд м.Львова	Враховуючи, відповідач здійснив спробу незаконного перетину державного кордону України, оскільки наявні обґрунтовані підстави вважати що він самостійно територію України не залишить, оскільки має сталий намір потрапити до країн Західної Європи, дана обставина перешкоджатиме проведенню процедури реадмісії, оцінюючи зібрані у справі докази в їх сукупності, суд прийшов до висновку про обґрунтованість позовних вимог, які відповідають дійсним обставинам та матеріалам справи, а позов таким, що підлягає до задоволення в повному обсязі та особу необхідно затримати з метою забезпечення його передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію на строк достатній для забезпечення реадмісії особи, але який не може перевищувати шість місяців, починаючи з часу фактичного затримання.
№ 158/3048/21	Ківерцівський районний суд Волинської області	Оскільки відповідач прийнятий відповідно до міжнародного договору про реадмісію, не має законних підстав для перебування на території України, відсутні договори про реадмісію між Україною і країною його громадянської належності чи країною попереднього постійного проживання, тому відповідач підлягає примусовому видворенню, а не передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію. Як рекомендація щодо неповернення, закликає спільноту застосувати мораторій на примусове повернення до Афганістану, який має діяти до стабілізації ситуації в цій країні, допоки, згідно з оцінками, ситуація там не зміниться таким чином, що дозволить біженцям повернутися на батьківщину в умовах безпеки і поваги людської гідності. УВКБ ООН також вважає, що буде недоречним примусово повертати громадян Афганістану або осіб, які раніше постійно проживали в цій країні, у країні регіону, з огляду на те, що такі країни як Іран і Пакистан десятиліттями з готовністю приймали переважну більшість загальної

		чисельності афганських біженців у світі.
№ 308/9344/19	Восьмий апеляційний адміністративний суд	Реалізуючи свої права та свободи, останній міг у встановленому порядку іммігрувати в Європейську країну, не завдавши шкоди національним інтересам України, разом з тим, знаючи про можливість легального в'їзду до Європейських країн, відповідач намагався незаконно перетнути державний кордон, у зв'язку із чим порушив чинне законодавство України та завдав шкоди національним інтересам держави. Таким чином, колегія суддів вважає, що громадянина Російської Федерації ОСОБА_1 відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, оскільки відповідач намагався незаконно перетнути державний кордон України зі Словацькою Республікою поза пунктом пропуску. А тому наявні правові підстави для затримання громадянина Російської Федерації ОСОБА_1 з метою забезпечення його передачі відповідно до міжнародних договорів про реадмісію на строк до шести місяців.
№ 638/13359/18	Харківський апеляційний адміністративний суд	Колегія суддів зазначає, що вимога про затримання відповідача обґрунтовується виключно необхідністю забезпечення її примусового видворення, без застосування процедури реадмісії. Враховуючи викладене, колегія суддів зазначає, що оскільки відповідач не підлягає примусовому видворенню за межі території України на підставі судового рішення за процедурою, передбаченою ст.30 Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" та ст.288 Кодексу адміністративного судочинства України, а має бути переданий до країни свого громадянства за процедурою, що визначена Угодою між Кабінетом Міністрів України та Урядом Соціалістичної Республіки В'єтнам про реадмісію громадян обох держав, отже вимога про затримання відповідача з поміщенням до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, терміном на 6 місяців задоволенню не підлягає.

На основі даних, наведених у таблиці, можемо впевнено констатувати про наявність наступних тенденцій застосування реадмісійних заходів в Україні:

1) відсутність ідентифікації унеможлиблює забезпечення реадмісії мігрантів в нашій державі. У таких випадках, суди приймають рішення продовження строку затримання мігрантів на 6 місяців з метою забезпечення їх

подальшої передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

2) мігранти підлягають примусовому видворенню та поверненню як на загальних підставах, визначених у ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», так і за процедурою, визначеною сторонами-державами при укладанні відповідного договору про реадмісію осіб;

3) доволі часто запитуючі сторони не надають до суду належні докази, які б вказували на наявність законних підстав щодо здійснення реадмісії тієї чи іншої особи;

4) процедура реадмісії регулюється спеціальними актами та міжнародними договорами, тому посилання на застосування внутрішнього законодавства у даному випадку є недоцільним;

5) якщо доведений ризик перешкоджання проведенню процедури реадмісії, суди приймають рішення щодо затримання осіб та їх тримання за умовами ст. 289 КАС України.

Таким чином, на сьогоднішній день, виконання угод про реадмісію осіб виступає важливим та невід'ємним заходом із протидії нелегальної міграції в Україні. Наявні тенденції застосування свідчать про реальний стан функціонування інституту реадмісії в Україні та ставлення суб'єктів до нього. На нашу думку, виявлені тенденції мають бути обов'язково висвітлені шляхом прийняття на рівні органів ДМС України відповідного інформаційного листа щодо сучасного стану застосування реадмісії в Україні, що водночас, допоможе суб'єктам реадмісії уникнути найбільш поширених помилок на практиці.

3.3. Шляхи вдосконалення виконання реадмісії як заходу міжнародного характеру із протидії нелегальної міграції

Протидіючи нелегальній міграції, суб'єкти реадмісії застосовують різноманітні способи попередження. Динаміка міграційних процесів, зміна їхньої структури та інтенсивності, неоднорідність детермінуючих чинників міграції, зокрема нелегальної, а також множинність суб'єктів, які здатні

здійснювати запобіжний вплив, дає підстави розглядати профілактику як масштабну діяльність, що охоплює комплекс різноманітних заходів. Тому їх доцільно характеризувати за допомогою системно-структурної градації, оскільки лише так можна охопити всю множинність способів попередження правопорушень залежно від тих чи інших умов їх вчинення. Відповідно для цього слугує вироблений у кримінологічній науці підхід про те, що профілактична робота проводиться на декількох рівнях [121, с.5,6]. Щоправда, усталених поглядів, які саме рівні профілактики слід виділяти, немає.

У дослідженні проблеми протидії злочинності нелегальних мігрантів А. П. Мозоль пропонує більш спрощений підхід, відповідно до якого ним виділено загальносоціальний, спеціально-кримінологічний та індивідуальний рівні [55, с.11-13]. Натомість О. В. Серих виокремлює лише два рівні профілактики порушень митних правил - загальносоціальний і спеціальний. Спеціальні профілактичні заходи щодо боротьби з митними правопорушеннями, на її думку, поділяються на загальні та індивідуальні [129, с.12]. Саме за таким розумінням структуровано профілактику правопорушень, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками ДМС України, що отримало своє нормативне закріплення.

Для визначення рівнів, на яких здійснюється (може здійснюватися) профілактична діяльність із запобігання нелегальній міграції, слід враховувати такі наукові засади. По-перше, міграція є глобальним міжнародним феноменом. Контролювати та регулювати міграційні процеси самотужки не здатна жодна держава світу. Причини й умови міграційних правопорушень, на які повинен бути спрямований профілактичний вплив, існують на території принаймні двох країн - реципієнта та донора. Міграція вимагає застосування глобальних підходів і прийняття глобальних рішень. По-друге, буде методологічно правильно розрізняти рівні профілактичної діяльності та види профілактичних заходів, що можуть здійснюватися на певному рівні. З цього приводу А. П. Закалюк зазначав, що «теорія запобігання злочинності визначає рівні, масштаби, різновиди цієї діяльності, у тому числі залежно від її цільового

призначення... Деякі з названих характеристик є одночасно підставами видової диференціації та охоплюваних її різновидами запобіжних заходів». Цей автор навіть запропонував, щоб не змішувати види запобігання, один з яких виділяється за рівнем здійснення, іменувати загальнозапобіжні соціальні заходи «іншими профілактично значущими» [24, с.326].

Зважаючи на поширеність нелегальної міграції та множинність заходів різної соціальної спрямованості, що здатні спричиняти попереджувальний вплив, профілактика має значення і здійснюється на міжнародному, національному та прикордонному рівнях. Вони характеризуються специфічними особливостями профілактичної діяльності, яка за змістом і суб'єктами здійснення може відрізнитися, проте формується у складну систему для уникнення прогалин у недопущенні, нейтралізації чи ліквідації причин та умов небажаної (забороненої) міграційної поведінки.

Структурно кожен із запропонованих рівнів також не є однорідним. Зокрема, профілактичні заходи мають міжнародний характер, якщо вони проводяться в глобальному, регіональному та двосторонньому масштабі. Глобальний рівень протидії нелегальній міграції визначається домінуванням принципу гуманізму, на основі дотримання прав людини, переваги профілактичних заходів над репресивними, універсалізацією міжнародних зобов'язань для держав у міграційній сфері, яка проте має рекомендаційний та заохочувальний характер відповідно до принципу поваги до державного суверенітету. Міжнародно-правова регламентація на цьому рівні характеризується тенденцією, яка відображає взаємодію примусових заходів різної галузевої належності для забезпечення профілактичного впливу.

Основною метою профілактичної діяльності на глобальному рівні є організація міжнародного співробітництва із запобігання нелегальній міграції. Перспективо її розвиток передбачається на основі Глобального договору про безпечну, впорядковану та легальну міграцію. Цей документ спрямований на вирішення таких завдань: переглянути національні політики та міжнародну співпрацю, беручи до уваги питання міграції, і створити гідні умови для життя

й роботи людей у їх рідних країнах; об'єднати міжнародні зусилля, щоб протидіяти нелегальному перевезенню мігрантів і торгівлі людьми та забезпечувати захист постраждалим; збільшити легальні можливості для міграції [85].

Регіональний рівень запобігання нелегальній міграції переважно відтворює профілактичні заходи, вироблені міжнародним співтовариством з певними особливостями, характерними для міграційної політики міждержавних утворень (ЄС) або окремих держав (Австралія, Китай, РФ, США), які намагаються домінувати в тому чи іншому регіоні світу. Для України пріоритетною є співпраця в європейському просторі, а також з країнами, які належать до регіонів постачання нелегальних мігрантів.

Одним з проявів сек'юритизації проблеми міграції стало залучення до її розв'язання ОБСЄ. Формат цієї організації, яка трансформувалася наприкінці минулого сторіччя під дією нових викликів, забезпечує широкий масштаб діяльності через велику кількість країн-членів та партнерів із співробітництва, що географічно знаходяться на чотирьох континентах: Австралійському, Африканському, Євразійському та Північноамериканському. На основі всеосяжного підходу до безпеки ОБСЄ покликано забезпечити розумне поєднання скоординованої політики у п'яти ключових сферах, пов'язаних з міграцією: 1) солідарність із країнами першого притулку; 2) захист людей на міграційних маршрутах; 3) боротьба з торгівлею людьми та організованою злочинністю на цих маршрутах; 4) відповідальне управління кордонами; 5) узгоджена політика переселення та інтеграції [175, с.3].

Діяльність ЄС в протидії нелегальній міграції є менш масштабною, проте на європейській території вона є ключовою, оскільки більшість інструментів впливу на міграційну ситуацію зосереджено в державах-членах. Крім того, створено наднаціональну систему правового регулювання та координації зусиль, а також залучення спільних сил і засобів, зокрема, в організації прикордонного та імміграційного контролю, про що йшлося вище. Профілактичні заходи, що вживаються інститутами влади ЄС, відображають

загальні підходи щодо попередження незаконного в'їзду мігранта, однак характеризуються певними особливостями. Регламентовано визначення поняття сприяння нелегальній імміграції з метою запобігання цим правопорушенням [163] та встановлення відповідальності за їх вчинення у національному законодавстві, зокрема, і щодо юридичних осіб [164]. З метою подолання міграційної кризи ЄС вдався до широкого застосування організаційно-правових заходів щодо зменшення стимулів для нелегальної міграції: партнерство з країнами походження та транзиту мігрантів на основі сформованих двосторонніх і регіональних домовленостей щодо співпраці; використання мережі офіцерів зв'язку з питань імміграції у ключових третіх країнах з метою збору, обміну та аналізу інформації; фінансова підтримка в регіонах Азії, Африки та Східної Європи у вирішенні глобальних проблем, таких як бідність, незахищеність, нерівність та безробіття; сприяння кращій інтеграції на ринку праці законних мігрантів у поєднанні із санкціями для роботодавців, що нелегально використовують роботу громадян третіх країн; ліквідація знарядь і засобів злочинних угруповань, які контролюють нелегальні канали міграції; сприяння третім країнам у виконання своїх зобов'язань відповідно до угод про реадмісію [165]. Призначення та зміст розроблених та впроваджуваних заходів підтверджує намагання ЄС вирішити проблему нелегальної міграції шляхом поширення профілактичного впливу на територію країн походження та транзиту.

Урізноманітнення форм та способів співпраці профілактичного змісту передбачено переважно на іншому, двосторонньому рівні. Міжнародно-правова практика в цій сфері, яка формувалася за часів незалежності України, спрямовувалася, в першу чергу, на договірно-правове оформлення державного кордону із суміжними державами.

Форми міжнародної взаємодії в протидії нелегальній міграції з державами-членами ЄС, які мають спільні кордони з Україною, характеризуються дуалістичністю організаційно-правового впливу. Європейський Союз як наднаціональне утворення і співтовариство суверенних

держав координує свою діяльність на східних кордонах через спеціально створені інституції та дипломатичні представництва на території суміжних держав, а також шляхом організації спільної оперативної охорони державного кордону з використанням можливостей прикордонних служб.

Однак комплексний характер міграційної політики забезпечується не тільки поєднанням регулюючих та правоохоронних засобів. Консолідація української нації та безпека держави, прискорення соціально-економічного розвитку, сприяння уповільненню темпів депопуляції, стабілізація кількісного та якісного складу населення, задоволення потреб економіки в робочій силі пов'язано з профілактичними елементами впливу поряд з традиційними інструментами, що тривалий час використовувалися для планування в міграційній сфері. Для забезпечення переходу від політики реагування у відповідь на внутрішні та зовнішні міграційні чинники до більш активної цілеспрямованої політики передбачається системне виконання сукупності завдань і заходів у сфері запобігання нелегальній міграції: візовий режим для виявлення потенційних нелегальних мігрантів; прикордонний контроль та контроль за дотриманням міграційного законодавства всередині держави; політика повернення заснована на повазі до людської гідності; належні механізми та програми регуляризації нелегальних мігрантів [116]. Цей стратегічний курс, вироблений урядом, дає підстави для виокремлення попереджувальної (превентивної, запобіжної) міграційної політики, дослідження якої нещодавно започатковані. На національному рівні простежується її зв'язок з іншими сферами діяльності держави: профілактикою правопорушень та охороною державного кордону.

Правове регулювання організації профілактики правопорушень у загальнодержавному масштабі потребує оновлення та адаптації до сучасної політико-правової ситуації. Чинна Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень містить лише окремі елементи запобігання нелегальній міграції, які не здобули реального наповнення у плані заходів з її виконання. Згідно його положень забезпечення організації та проведення

заходів щодо виявлення нелегальних мігрантів, осіб, які надають їм посередницькі та допоміжні послуги, виявлення та перекриття каналів незаконної міграції покладено на МВС, ДМС, Адміністрацію Держприкордонслужби, Держмитслужбу, МЗС України, а також СБУ за згодою, та повинні здійснюватися постійно [116].

Особливістю профілактики міграційних правопорушень є те, що загальнопопереджувальні заходи повинні проводитися на території країни походження та країни перебування мігранта. Щоб утримати його від протиправного переміщення важливо впливати на причини й умови, що змушують до цього і переважно є виштовхувальними. Міжнародно-правова регламентація такого підходу передбачає для кожної держави зобов'язання у сприянні розробці програм і співробітництву в галузі розвитку із врахуванням соціально-економічної реальності міграції з особливою увагою районам, які знаходяться в несприятливому економічному і соціальному становищі, з метою боротьби з корінними соціально-економічними причинами незаконного ввозу мігрантів, такими як убогість і низький рівень розвитку [111].

Вирівняти становище держав і таким чином усунути визначальні чинники міжнародного переміщення населення є так само нездійсненно, як і подолати злочинність. Проте для розвинутих держав стає пріоритетним завданням надання допомоги державам потенційного міграційного ризику у вирішенні їх проблем.

В Україні загальнопрофілактичне значення для попередження негативних міграційних процесів мають заходи, розраховані на формування загальнонаціонального добробуту та призначені для реалізації міграційної політики. До переліку останніх належать: удосконалення обліку населення; зменшення негативних наслідків еміграції з України; сприяння легальній міграції в Україну, узгодженій із соціальною політикою та економічним розвитком держави; статистичне забезпечення проведення аналізу міграційних тенденцій та прийняття рішень у сфері міграції [116].

Спеціальнопрофілактичною спрямованістю попередження негативних міграційних проявів можуть характеризуватися засоби діяльності, що застосовуються на різних рівнях міжнародного співробітництва, організації державної влади та місцевого самоврядування, самоорганізації населення і за активної участі окремих громадян. Більшість з цих засобів зосереджено у сфері діяльності ДМС та Держприкордонслужби України відповідно до їх соціального призначення реалізації наступальної функції у протидії нелегальній міграції. Ці державні органи застосовуючи запобіжні методи діють відокремлено та у взаємодії між собою й іншими суб'єктами профілактичної діяльності [116].

Зважаючи на домінування суб'єктивних чинників у механізмі спонукання до вчинення правопорушень у міграційній сфері, потребує поширення інформаційно-роз'яснювальна робота посадових осіб ДМС України, яка має виражено профілактичне спрямування. Її ефективність залежатиме від систематичності здійснення та використання сучасних засобів поширення інформації.

Отже, множинність заходів різної соціальної спрямованості, що здатні спричиняти попереджувальний вплив та поширеність нелегальної міграції зумовлює профілактику цього асоціального явища на міжнародному, національному та прикордонному рівнях. Діяльність з усунення причин та умов загрозливих у глобальному вимірі міграційних процесів вирізняється домінуванням принципу гуманізму, на основі дотримання прав людини, переваги профілактичних заходів над репресивними, універсалізацією міжнародних зобов'язань для держав у міграційній сфері. Урізноманітнення форм та способів співпраці профілактичного змісту передбачено переважно на двосторонньому рівні, що пов'язано договірно- правовим оформленням кордону із суміжними державами та скоординованим характером його охорони.

Основним заходом, який застосовується органами ДМС України для профілактики нелегальної міграції є прийняття рішення про примусове повернення мігранта, а також видворення. Таке твердження ґрунтується на

аналізі їхньої діяльності та повноважень згідно чинного законодавства, а також наявної практики застосування реадмісійних заходів.

Наведемо декілька прикладів. Протидія нелегальній міграції залишається пріоритетним напрямком роботи Головного управління ДМС у Полтавській області. Так, в ході проведення цільових профілактичних заходів з нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері під умовною назвою «Мігрант» на території м. Полтави Управлінням ДМС України в Полтавській спільно з працівниками Управління патрульної поліції Полтавської області було виявлено громадянина Судану. Іноземець після відрахування з Полтавського національного технічного університету ім. Ю. Кондратюка втратив підстави для подальшого перебування в Україні та ухилявся від виїзду за межі України. Відносно громадянина Судану було прийняте рішення про примусове повернення за межі України з заборонаю в'їзду на 3 роки та зобов'язано його покинути територію України у встановлені терміни [133].

У Донецькій області особлива увага приділялась виявленню незаконних мігрантів, а також фактів безпідставної легалізації іноземців та осіб без громадянства шляхом подання неправдивих відомостей про дійсну мету їх перебування. При перевірці місць скупчення, об'єктів торгівлі, харчування тощо, та інших пунктів ймовірного перебування незаконних мігрантів, виявлено 12 іноземних громадян - порушників міграційного законодавства України [58].

Аналіз статистичних показників діяльності ДМС України у період 2017-2021 рр., а також судових рішень у вказаний період свідчить, що примусове повернення застосовується судами значно частіше, аніж видворення (Рис.1.6).



Рис.1.6 – Основні заходи профілактики, які застосовуються ДМС України у протидії нелегальній міграції в Україні

Отже, примусове повернення та примусове видворення виступають головними заходами, які застосовуються органами ДМС України з метою профілактики нелегальної міграції в нашій державі. З аналізу практики діяльності Держприкордонслужби України, вбачається, що найбільш ефективними для профілактики нелегальній міграції є заходи, які відображені на Рис.1.7

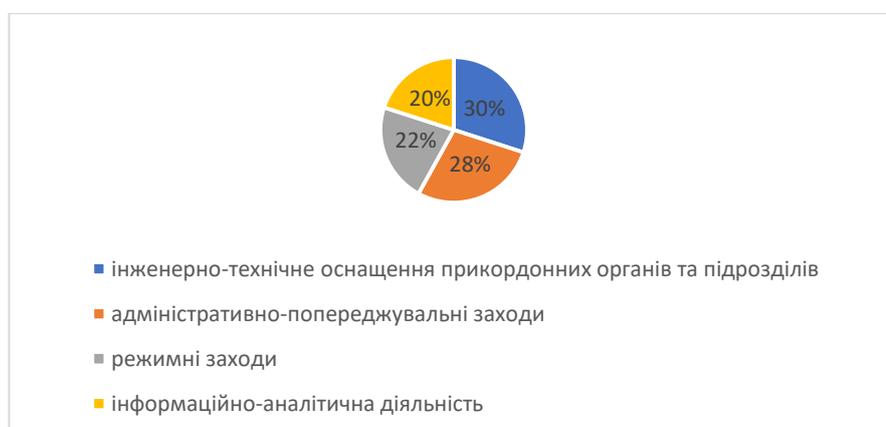


Рис.1.7 – Заходи профілактики, які застосовуються ДПС України у протидії нелегальній міграції в Україні

Таким чином, заохочення (матеріальна винагорода, надання пільг тощо), систему охорони кордону (прикордонні наряди та форми їх діяльності), переконання (робота з місцевим населенням, правова пропаганда), контроль у країнах походження нелегальних мігрантів (під час оформлення віз для в'їзду), попередню перевірку за домовленістю з перевізниками правових підстав для в'їзду, розцінюють як найбільш ефективні профілактичні заходи менше половини цієї категорії персоналу Держприкордонслужби України. Такі результати дають підстави вважати, що значна кількість засобів з профілактичним потенціалом скоріше є теоретичною конструкцією, наявність якої впливає на реальне практичне втілення в протидії нелегальній міграції.

Основне профілактичне значення оперативно-розшукової діяльності прикордонних органів для попередження нелегальної міграції полягає у пошуку і фіксації фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які зокрема передбачена ст. 332 (незаконне переправлення осіб через державний кордон України), ст. 332-1 (порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї з метою заподіяння шкоди інтересам держави) та ст. 332-2 (незаконне перетинання державного кордону України за додатково нормативно визначених обставин) КК України в інтересах кримінального судочинства.

У провадженні у справах про адміністративні правопорушення реалізуються заходи адміністративної відповідальності не лише щодо нелегальних мігрантів, але й щодо осіб (у т. ч. юридичних), які сприяють їм у вчиненні адміністративного делікту. Крім реалізації превентивного ефекту від застосування адміністративних стягнень у межах цієї процесуальної діяльності проводяться заходи з метою припинення міграційних правопорушень (адміністративне затримання; вилучення речей і документів, що є знаряддям правопорушення; зобов'язаний вивезти пасажера, якому через відсутність необхідних документів відмовлено у в'їзді в Україну). Адміністративно-процесуальна діяльність з примусового повернення, примусового видворення та реадмісії іноземців (осіб без громадянства) спрямована на припинення

протиправного міграційного стану і запобігання вчиненню нових правопорушень.

Оперативно-службові форми профілактики нелегальної міграції розраховані на попередження ще не вчинених правопорушень, а також виявлення вчинених правопорушень для забезпечення відповідної процесуальної реакції на них.

Профілактичне значення прикордонній службі слід надавати у зв'язку з режимно-контрольними заходами, що здійснюються поза пунктами пропуску через державний кордон. На міжнародному рівні і в національному законодавстві до правових режимів, пов'язаних з охороною державного кордону, належать «режим державного кордону», «прикордонний режим» і «режим в пункті пропуску через державний кордон» [112].

Крім того, адміністративно-правові режими у прикордонному просторі сприяють реалізації прикордонниками своїх правоохоронних повноважень. Юридична природа відповідних заходів, які визначені такими режимами, дає підстави розцінювати їх як складові системи спеціальної профілактики, виходячи з того, що вони впливають з безпосередньою метою блокувати причини і умови правопорушень. Саме так розглядається призначення прикордонного режиму на практиці. Поширення його дії на територію окремих районів і населених пунктів Закарпатської області передбачало «подолання тенденції збільшення кількості спроб використання території України незаконними мігрантами на шляху до країн Європейського Союзу та забезпечення зменшення загрози національній безпеці держави з боку транснаціональних злочинних угруповань, які займаються торгівлею людьми й іншими видами протиправної діяльності через державний кордон» [89].

Оперативно-розшукова та інформаційно-аналітична діяльність як окремі форми профілактики нелегальної міграції здійснюються з метою отримання випереджувальної інформації про протиправну діяльність і визначення наявних та потенційно можливих ризиків у сфері охорони державного кордону. За часів СРСР та у перші роки незалежності України інформаційно-аналітичний

супровід діяльності органів охорони державного кордону переважно забезпечувався оперативно-розшуковими підрозділами. На сьогодні оперативні заходи залишаються пріоритетною складовою у системі охорони державного кордону, особливо в умовах воєнної і терористичної загрози. Спорідненість інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності відображено було у Законі України «Про Державну прикордонну службу України», які поряд з розвідувальною діяльністю визначено основною функцією. Крім цього, важливою нормативною перевагою стало визначення повноважень Держприкордонслужби України на створення і використання в інтересах розвідки, контррозвідувального забезпечення охорони державного кордону України, оперативно-розшукової діяльності, участі у боротьбі з організованою злочинністю та протидії незаконній міграції інформаційних систем, у тому числі банків даних щодо осіб, які перетнули державний кордон України, осіб, які вчинили правопорушення, протидію яким віднесено до компетенції цієї служби, осіб, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежується право виїзду з України, недійсних, викрадених і втрачених документів на право виїзду за кордон та в інших випадках, передбачених законами України [89].

Практичне втілення вказаного повноваження пов'язано із застосуванням інтегрованої міжвідомчої інформаційно-телекомунікаційної системи щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон України «Аркан». Відповідно до підзаконної нормативно-правової регламентації призначення цієї системи передбачено для протидії нелегальній міграції та різноманітним її проявам. Система «Аркан» має міжвідомчий державний статус, її розпорядником визначено Адміністрацію Держприкордонслужби України [89].

Серед оперативно-службових форм профілактики нелегальної міграції прикордонна служба і прикордонний контроль мають основоположне значення, інші форми характеризуються як забезпечувальні. Заходи оперативно-розшукової та інформаційно-аналітичної діяльності, а також інженерно-

технічного контролю спрямовані на забезпечення здійснення охорони державного кордону складом прикордонних нарядів, які несуть службу в пунктах пропуску та поза ними. Тимчасовими та періодичними (разовими) формами є комплексні профілактичні заходи (операції), які плануються і проводяться під час загострення міграційної ситуації.

Зважаючи на домінування суб'єктивних чинників у механізмі спонукання до вчинення правопорушень у міграційній сфері, потребує поширення інформаційно-роз'яснювальна робота посадових осіб Держприкордонслужби України, яка має виражено профілактичне спрямування. Її ефективність залежатиме від систематичності здійснення та використання сучасних засобів поширення інформації.

Водночас, на сьогоднішній день у законодавстві України так і не врегульовано проблему первинного затримання та супроводу чи доставляння (до прикладу, до адміністративного суду) іноземців та осіб без громадянства, у яких, наприклад, не буде документів, що посвідчують їх особу, для вирішення питання про їх затримання для подальшої реадмісії та поміщення до пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні. Так само, не вирішено яким саме чином компетентні органи (Державна міграційна служба чи Державна прикордонна служба) мають практично переміщувати по території України (як затриманого, просто супроводжуючи чи надаючи право особі самостійно прямувати до державного кордону) і передавати осіб у порядку реадмісії до однієї держави, прийнявши її згідно угоди про реадмісію з іншої держави. Зазначені прогалини законодавства безпосередньо стосуються прав і свобод людини і громадянина, а тому мають бути невідкладно усунуті.

На наше переконання, усі аспекти внутрішньодержавного врегулювання реадмісії осіб мають бути закладені до законодавчого акту, який врегульовуватиме не тільки основні засади міграційної політики нашої держави, але й усі інші питання у сфері міграції (у тому числі реадмісії), – Міграційного кодексу України. Необхідність розроблення цього

кодифікованого нормативно-правового акта передбачена пунктами 17, 18 Плану заходів щодо реалізації Концепції здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби на 2017 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 лютого 2017 року № 83-р [93], та Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 року № 482-р [116], що вимагає поступова систематизація національного імміграційного законодавства.

Проте, Державною міграційною службою України як центральним органом виконавчої влади у зазначеній сфері робота в цьому напрямку ведеться надто повільно. Наприкінці 2017 року було лише опрацьовано проєкт Концепції проєкту Міграційного кодексу України [82], який так і не був схвалений Урядом України. Більш того, він, на жаль, жодним чином не враховує такий важливий аспект суспільних відносин у сфері міграції як реадмісія осіб.

Аналогічної позиції дотримується й З. Макаруха, яка зауважує, що «в Україні не вироблено правової бази щодо регулювання процедур передачі осіб в Україну в рамках реадмісії, що має своїм наслідком невизначеність правового статусу та ступеня відповідальності цих осіб, а також питання щодо надання допомоги та компенсації витрат, понесених у зв'язку з реадмісією» [42, с. 395].

Про необхідність удосконалення чинного правового регулювання інституту «реадмісії» на національному рівні також велася мова під час круглого столу на тему: «Особливості адміністративного судочинства з приводу затримання і вислання іноземців та осіб без громадянства», що відбувся 24 вересня 2018 року у м. Львів у рамках проєкту «Підтримка управління міграцією та притулком в Україні» (IMMIS), фінансованого Європейським Союзом та імплементованого Представництвом Міжнародної організації з міграції в Україні [Особливості адміністративного судочинства з приводу затримання і вислання іноземців та осіб без громадянства], що свідчить про стурбованість західних партнерів України проблемою належного нормативно-правового регулювання реадмісії осіб у нашій державі.

Поряд із цим, у процесі формування національної міграційної політики держави, імплементації світових стандартів у внутрішньодержавне законодавство важливим, на слухну думку Н. Камінської і Г. Васильченко, є «баланс між дотриманням права та інтересів людини, суспільства і держави у зв'язку зі свободою пересування, захисту права людини на вибір місця проживання і громадянства, інших загальнолюдських цінностей» [29, с. 46].

Перспективним кодифікованим нормативно-правовим актом, що визначатиме основні засади міграційної політики України, а також інші питання у сфері міграції, включаючи реадмісію осіб, має стати Міграційний кодекс України, опрацювання якого є стратегічною метою нашої держави.

Підсумовуючи усе вище викладене у даному розділі, ще раз зазначимо:

1. На сьогоднішній день, в Україні в цілому сформовані підходи до формування і реалізації державного управління міграційними процесами та напрями вдосконалення механізмів державного управління міграціями. Але прогалини в організаційно-правовому полі істотно гальмують ефективне функціонування всіх інших механізмів державного управління міграційними процесами, що негативно позначається на соціально-економічному розвитку суспільства. Функціонування державного управління міграційними процесами не можлива без удосконалення законодавства та без організаційних змін в міграційній сфері. Тому пропонується: 1) внести зміни до законів України: а) «Про зовнішню трудову міграцію» в частині прав та соціальних гарантій трудових мігрантів і членів їхніх сімей та організаційно-правових засад здійснення оплачуваної діяльності в державі перебування (розділи III і IV відповідно); б) «Про зайнятість населення» в частині модернізації регулювання трудової міграції шляхом автоматизації системи управління та покращення правил працевлаштування мігрантів; в) «Про пенсійне забезпечення» в частині розробки механізмів по залученню зароблених мігрантами коштів до формування фінансових ресурсів системи пенсійного забезпечення, а також розвиток недержавного пенсійного страхування в Україні; г) «Про інвестиційну діяльність» в частині зменшення бар'єрів для залучення міграційного капіталу в

економіку країни; д) «Про інноваційну діяльність» задля розвитку і використання вітчизняного науково-технічного та інноваційного потенціалу країни впровадження програм по залученню коштів мігрантів в реалізацію в Україні інноваційних проектів; 2) розроблення сприятливої кредитної, податкової та митної політики при залученні міграційного капіталу, які призведуть до змін в Податковому і Митному Кодексах та продовження роботи по укладанню міжнародних угод у сфері міграції; 3) затвердження Міграційного кодексу, який позначить державне управління міграційними процесами в Україні та виокремить правила, пов'язані з правовим становищем іноземних громадян і осіб без громадянства в Україні; 4) зміни в організаційних формах: багато установ в міграційній сфері дублюють свої функції. Державна міграційна служба України повинна взяти на себе роль координуючого органу; 5) створення спеціальної структури, інформаційно-аналітичного управління, яке буде займатись консультуванням, інформаційним забезпеченням мігрантів, наданням їм конкретної допомоги в правовому полі.

Не менш актуальними залишаються наступні напрями удосконалення: 1) реалізація базових положень Концепції національної міграційної політики України, Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року та запровадження процедури поточних звітів про виконання відповідних нормативно-правових актів; 2) приведення законодавчої бази та адміністративних можливостей у відповідність до міжнародних стандартів та сучасних потреб у сфері регулювання міграційних процесів; 3) посилення координуючої функції Державної міграційної служби України та реформування виконавчих структур, які займаються реалізацією державної міграційної політики (створення урядової Комісії з питань міграційної політики, консультативно-інформаційного центру допомоги мігрантам); 4) уведення в дію єдиної електронної інформаційної системи з обліку міграційних потоків, яка б включала в себе облік фізичних осіб за місцем проживання, систему ідентифікації осіб, які перетинають кордон, трудових мігрантів, біженців, затриманих нелегальних мігрантів. Створення автоматизованої системи

ідентифікації іноземних громадян, які в'їжджають в Україну та виїжджають з країни. Подальший розвиток практики використання біометричних даних; 5) розроблення процедури проведення заходів щодо амністії нелегальних мігрантів для їх легалізації, створення відповідної нормативно-законодавчої бази; 6) здійснення постійного моніторингу міграційної ситуації в регіонах для визначення пріоритетності проблем та заходів щодо їх розв'язання; 7) правовий захист мігрантів шляхом укладання з відповідними країнами взаємовигідних угод з працевлаштування громадян України; 8) проведення переговорних процесів щодо укладення угод про реадмісію, а також ефективне виконання міжнародних угод шляхом прийняття якісного законодавства та впровадження практики, що відповідає міжнародним стандартам; 9) проведення зваженої політики у сфері освіти, праці і зайнятості шляхом досягнення балансу між підготовкою спеціалістів і потребами ринку праці; 10) розробка і впровадження спеціальної програми адаптації трудових мігрантів до українського суспільства, яке змінюється за період їх відсутності; 11) цілеспрямоване проведення в Україні послідовних економічних реформ, які сприятимуть досягненню належного рівня життя українців на рідній землі; 12) створення сприятливих умов для легалізації заробітків трудових мігрантів, які повертаються в Україну, підтримка їх підприємницьких проектів; 13) розроблення програми із залучення міграційного капіталу для розвитку місцевих громад, звідки походять мігранти; 14) державне сприяння структурним і технологічним перетворенням у банківському секторі для якісного обслуговування масштабних і специфічних потоків міграційного капіталу (в тому числі подальша реалізація проекту Світового банку МІРПАЛ (Мережа практиків і професіоналів у галузі міграції і грошових переказів), впровадження в дію колективних переказів мігрантів).

2. Тенденціями застосування реадмісійних заходів в Україні є наступні:

1) відсутність ідентифікації унеможлиблює забезпечення реадмісії мігрантів в нашій державі. У таких випадках, суди приймають рішення продовження строку затримання мігрантів на 6 місяців з метою забезпечення їх подальшої передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

2)мігранти підлягають примусовому видворенню та поверненню як на загальних підставах, визначених у ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», так і за процедурою, визначеною сторонами-державами при укладанні відповідного договору про реадмісію осіб;

3)доволі часто запитуючі сторони не надають до суду належні докази, які б вказували на наявність законних підстав щодо здійснення реадмісії тієї чи іншої особи;

4)процедура реадмісії регулюється спеціальними актами та міжнародними договорами, тому посилання на застосування внутрішнього законодавства у даному випадку є недоцільним;

5)якщо доведений ризик перешкоджання проведенню процедури реадмісії, суди приймають рішення щодо затримання осіб та їх тримання за умовами ст.289 КАС України. Виявлені тенденції мають бути обов'язково висвітлені шляхом прийняття на рівні органів ДМС України відповідного інформаційного листа щодо сучасного стану застосування реадмісії в Україні, що водночас, допоможе суб'єктам реадмісії уникнути найбільш поширених помилок на практиці.

3.Основним заходом, який застосовується органами ДМС України для профілактики нелегальної міграції є прийняття рішення про примусове повернення мігранта. Таке твердження ґрунтується на аналізі їхньої діяльності та повноважень згідно чинного законодавства, а також наявної практики застосування реадмісійних заходів. На нашу думку, доречним є застосування органам ДМС такого заходу, як примусове повернення за межі держави відносно іноземців, у разі прийняття відносно них рішення про скасування дозволу на імміграцію (якщо особа не оскаржила його в судовому порядку), та надання можливості самостійно залишити територію держави в термін до 30 календарних днів.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

У кваліфікаційній магістерській роботі наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення теоретико-правових завдань щодо здійснення державної міграційної політики в Україні, зокрема в аспекті застосування реадмісії як ефективного заходу із протидії нелегальної міграції.

Результатом проведеного дослідження є наступні узагальнення та висновки:

1. Якщо брати економічний сенс, то міграція являє собою загалом переміщення власне робочої сили, в професійну підготовку та навчання якої були витрачені досить значні кошти, в інші країни, які очікують і будуть раді, якщо до них прибуде така робоча сила, ці країни використовують цю робочу силу, привласнюючи собі результати її праці. Очевидно, що міграція частіше саме дешевої робочої сили досягла сьогодні небачених масштабів, це є певна риса світової економіки в цілому. Багато людей у пошуках кращих умов праці, та більшо прибутку люди полишають рідні місця і шукають щастя в інших країнах. Причина таких міграцій – дуже високе безробіття, яке охопило весь світ, великі відмінності в національних рівнях заробітної плати та в умовах праці.

Слід зазначити що до позитивних наслідків зовнішніх трудових міграцій для України, як країни-експортера робочої сили, на нашу думку, можна віднести наступні:

1) саме завдяки робочій сили ми маємо поповнення дохідної частини платіжного балансу країни, збільшення надходження валютних ресурсів;

2) вплив міграційного капіталу на розвиток соціальної інфраструктури;

3) також збільшення актуальних ваканцій у певних категоріях на ринку праці регіону, звідки походять мігранти;

4) зростання капіталів та заощаджень домогосподарств та збільшення саме їх інвестиційних можливостей за рахунок валютних надходжень, які відправляють трудові мігранти в Україну;

5) зростання участі населення в інвестиціях: в освіту, медицину, культуру житлове будівництво, виробництво та ін.;

б) покращення житлових умов домогосподарств;

7) зростання деяких стандартів зайнятості населення й оплати праці в регіоні-донорі робочої сили;

8) розширення світогляду мігрантів які вперше виїхали за межі держави, здобуття ними нового професійного досвіду та вивчення іноземних мов.

Негативними наслідками трудової міграції для України є наступні:

1) дуже великий відтік з країни наших вчених, висококваліфікованих фахівців, кваліфікованих працівників, працездатної молоді і, як наслідок, швидке старіння ринку праці;

2) руйнування сімей, зниження народжуваності, погіршення демографічної ситуації в країні;

3) погіршення якісного складу робочої сили;

4) загроза переростання тимчасової трудової міграції частково в еміграцію;

5) зниження кваліфікації через зайнятість мігрантів на малокваліфікованих роботах;

б) соціальна незахищеність трудових мігрантів: в більшості випадків є відсутність страхового забезпечення мігрантів, загроза одного з найнегативніших явищ сучасного суспільства - бути постраждалим від торгівлі людьми;

7) одна з головних проблем, це втрата трудовими мігрантами свого здоров'я через зайнятість на роботах, де дуже важкі умови праці.

2. Становить суспільну небезпеку для мігрантів і в сукупності всіх її протиправних проявів є саме нелегальна міграція. Розуміння нелегальної міграції як об'єкту відображає її гносеологічний смисл і співвідношення з діяльністю уповноваженого органу або певної посадової особи.

3. На відміну від таких інститутів у сфері повернення осіб як видворення, депортація, евакуація (реевакуація), екстрадиція чи репатріація інститут

реадмісії осіб має притаманну лише йому сукупність особливостей: необхідність встановлення країни, з якої нелегальний мігрант прибув і з якою метою та документальні підтвердження; не є обов'язковим встановлення особи нелегального мігранта (це особливо стосується під час прискореної процедури реадмісії осіб); також є можливість повернення мігранта який нелегально знаходиться на території держави не тільки до країни громадянської приналежності, але й також до країни з якої він прибув. Таким чином, реадмісію осіб слід розглядати не як інструмент чи механізм протидії нелегальній міграції, це не форма депортації, а як один з регуляторів міграційних процесів та формування гуманної міграційної політики всередині держави. За наявності укладеної державою відповідної угоди про реадмісію осіб дає змогу найбільш гуманним способом, дотримуючись прав людини без тривалого утримання у місцях несвободи повертати іноземців чи осіб без громадянства до держави звідки вони прибули, третьої країни чи попереднього перебування нелегального мігранта.

Правова природа реадмісія обумовлена тим, що застосовуючи реадмісію осіб, держава повинна дуже ретельно вивчити та переконатися у відсутності дискреційних та імперативних підстав неможливості вислання осіб, зокрема, щодо не вислання власних громадян або з гуманітарних чи політичних міркувань. Запитуюча держава, приймаючи рішення про реадмісію особи, зобов'язана не допускати вислання особи, до якої у запитуваній державі є можливим застосування катувань або іншого жорстоких та нелюдських дії, що принижує гідність людини. Крім того, держава не повинна вдаватися до насильницької реадмісії, у тому числі осіб, які звертаються за статусом біженця чи особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, а також не порушувати інші права особи, яка підлягає реадмісії, що гарантуються національним законодавством запитуючої держави та міжнародно-правовими нормами у сфері захисту прав людини. Виділені загальні та спеціальні принципи реадмісії осіб. Серед спеціальних принципів акцентується на

важливості принципу організованого та безпечного повернення нелегальних мігрантів та принципу обмеженої формальності.

Міжнародне правове регулювання реадмісії осіб становлять міжнародні угоди та імплементаційні протоколи, укладені на двосторонньому рівні між державами. Багато угод про реадмісію осіб на сьогоднішній день є типовими та мають схожу структуру, що чітко визначає напрями регулювання міждержавних відносин у сфері міграції.

4. Місце Державної служби міграційної політики України у системі суб'єктів є надзвичайно важливим, адже вона виступає головним суб'єктом у системі здійснення реадмісії оскільки є компетентним органом України. На практиці звітність міграційної служби не відображає реальної ситуації на РМП. Приміром, за останні роки ДМС займалася переважно розподілом власних обов'язків між трьома основоположними структурами - це органи місцевої влади підпорядковане ДП «Документ» та власне територіальні підрозділи ДМС. Водночас ДМС не вжила кардинальних заходів щодо підвищення якості надання МП. Як показала практика, даний процес не задовольнив сподівань великої частини громадськості, зокрема, реальних та потенційних мігрантів, та в сукупності оголив проблемні моменти функціонування державної міграційної служби та приватних посередників. Тому були виокремлені основні пропозиції щодо подальшого розвитку Державної міграційної служби України та інших учасників РМП.

5. Державна політика міграційними процесами передбачає розроблення та впровадження державою певних заходів для регулювання міграційних процесів, дотримання певних принципів збереження територіальної цілісності, необхідно дотримуватися балансу інтересів громадян, суспільства і держави в цілому, забезпечення зростання соціально-економічного розвитку країни, створення сприятливих умов для перспективної реалізації інтелектуальних навичок і трудового потенціалу трудових мігрантів. Є три напрями основних механізмів реалізації державної політики та управління міграційними процесами:

- виїзд з України і в'їзд в Україну громадян України;
- імміграція;
- тимчасовий в'їзд в Україну іноземців та осіб без громадянства.

Багатогранність розуміння нелегальної міграції дає певні підстави застосовувати різні критерії щодо протиправних діянь, які пов'язані з цим негативним явищем. У результаті чого є можливість встановити характерні особливості окремих видів правопорушень та визначити основні системоутворюючі ознаки, що матимуть значення для нормотворчого процесу. Досить доцільно буде врахувати класифікацію деліктів, пов'язаних з нелегальною міграцією для структурування особливої частини законодавства про адміністративну відповідальність. Досить перспективно буде те, що протиправні діяння можуть бути виокремлені серед інших адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління та об'єднані в окремому структурному підрозділі – «Адміністративні проступки у сфері міграції та охорони державного кордону».

6. Під міграційними адміністративними послугами пропонується розуміти ті послуги, споживання яких є необхідною або основною передумовою позитивного здійснення людиною міграційного процесу на всіх рівнях. У вітчизняній практиці категорію «міграційні послуги» було запроваджено Державною міграційною службою України (до 2014 року) та низкою юридичних компаній серед переліку власних послуг з початку 2015 року. Для кращої фіксації зовнішніх міграційних процесів варто використовувати усі доступні механізми, в тому числі сучасного біометричного контролю, та, можливо, обміну даними з іноземними прикордонними службами тощо.

7. В Україні в цілому сформовані певні підходи до формування і реалізації державної міграційної політики та напрями вдосконалення системи всієї міграційної політики в Україні. Але є певні проблеми в організаційно-правовому полі, які істотно гальмують ефективне функціонування всіх інших механізмів державного управління міграційною політикою в Україні, що

негативно позначається на соціально-економічному розвитку суспільства в цілому. Важливим є саме удосконалення законодавства для кращого функціонування державного управління міграційними процесами. Тому пропонується:

1)внести зміни до законів України: а)ЗУ «Про зовнішню трудову міграцію» в частині прав та соціальних гарантій сімей трудових мігрантів та розробити організаційно-правові засади здійснення оплачуваної діяльності в державі перебування (розділи III і IV); б)ЗУ «Про зайнятість населення» в частині модернізації саме регулювання трудової міграції шляхом автоматизації процесів в системі управління та покращення правил працевлаштування трудових мігрантів; в)ЗУ «Про пенсійне забезпечення» в частині розробки механізмів по залученню тих грошей які заробили мігранти до формування фінансових ресурсів системи пенсійного забезпечення, а також розвиток недержавного пенсійного страхування в Україні, якого взагалі не існує в Україні ; г)ЗУ «Про інвестиційну діяльність» в тій частині, де зменшення певних перешкод для залучення міграційного капіталу в розвиток економіки держави; д)ЗУ «Про інноваційну діяльність» для розвитку і використання свого науково-технічного та інноваційного потенціалу держави та впровадження програм по залученню коштів мігрантів в реалізацію в Україні сучасних інноваційних проектів;

2)важливим є саме створення сприятливої кредитної, податкової та митної політики при залученні того капіталу, який формується за кошти мігрантів, які призведуть до змін в Податковому і Митному Кодексах та продовження роботи по укладанню міжнародних угод у сфері міграції;

3)необхідно затвердити Міграційний кодекс України, який позначить державне управління міграційними процесами та міграційною політикою в Україні та виокремить деякі правила, які пов'язані з правовим статусом іноземних громадян та осіб без громадянства на території України;

4) зміни в організаційних формах: багато установ в міграційній сфері дублюють свої функції. Державна міграційна служба України повинна взяти на себе певну роль органу, який координує;

5) потрібно створити спеціальну структуру, інформаційно-аналітичного управління, яка буде працювати цілодобово та буде займатись консультуванням, інформаційним забезпеченням мігрантів, наданням їм конкретної допомоги в правовому полі.

Не менш актуальними залишаються наступні напрями удосконалення:

1) необхідна більш суттєва реалізація базових положень Концепції національної міграційної політики України, Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року;

2) приведення законодавчої бази у відповідність до міжнародних стандартів ЄС;

3) посилення координуючої функції ДМС України та реформування деяких виконавчих структур, які реалізують державну міграційну політику;

4) розробка та уведення в дію єдиної електронної інформаційної системи з обліку міграційних потоків, яка б містила в себе певний облік фізичних осіб за місцем проживання, систему ідентифікації осіб, які перетинають кордон, трудових мігрантів, біженців, затриманих нелегальних мігрантів. Подальший розвиток практики використання біометричних даних;

5) створення конкретної процедури амністії нелегальних мігрантів для їх легалізації в Україні законним шляхом, створення відповідної нормативно-законодавчої бази;

6) здійснення цілодобового моніторингу міграційної ситуації в регіонах з високим ризиком, для визначення пріоритетності проблем та заходів щодо їх розв'язання в майбутньому;

7) потрібно укладати взаємовигідні угоди з працевлаштування громадян України в інші країни, необхідне створення відповідної нормативно-законодавчої бази;

8) дуже важливим є проведення переговорних процесів щодо укладення угод про реадмісію з країнами які входять до переліку країн потенційного міграційного ризику, а також ефективне виконання міжнародних угод з іншими країнами, зокрема, з країнами ЄС, шляхом прийняття якісного законодавства та впровадження практики, що відповідає міжнародним стандартам;

8. Тенденціями застосування реадмісійних заходів в Україні є наступні:

1) відсутність ідентифікації унеможлиблює забезпечення реадмісії мігрантів в нашій державі. У таких випадках, суди приймають рішення продовження строку затримання мігрантів на 6 місяців з метою забезпечення їх подальшої передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

2) мігранти підлягають примусовому видворенню та поверненню як на загальних підставах, визначених у ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», так і за процедурою, визначеною сторонами-державами при укладанні відповідного договору про реадмісію осіб;

3) доволі часто запитуючі сторони не надають до суду належні докази, які б вказували на наявність законних підстав щодо здійснення реадмісії тієї чи іншої особи;

4) процедура реадмісії регулюється спеціальними актами та міжнародними договорами, тому посилання на застосування внутрішнього законодавства у даному випадку є недоцільним;

5) якщо доведений ризик перешкоджання проведенню процедури реадмісії, суди приймають рішення щодо затримання осіб та їх тримання за умовами ст.289 КАС України. Виявлені тенденції мають бути обов'язково висвітлені шляхом прийняття на рівні органів ДМС України відповідного інформаційного листа щодо сучасного стану застосування реадмісії в Україні, що водночас, допоможе суб'єктам реадмісії уникнути найбільш поширених помилок на практиці.

9. Основним заходом, який застосовується органами ДМС України для профілактики нелегальної міграції є прийняття рішення про примусове

повернення мігранта. Таке твердження ґрунтується на аналізі їхньої діяльності та повноважень згідно чинного законодавства, а також наявної практики застосування реадмісійних заходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адамчук О. В., Войцехівський О. Л. Розробка моделі функціонування пункту пропуску щодо реєстрації іноземців. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України: тези VIII Всеукр. наук.-практ. конф., (Хмельницький, 10 груд. 2015 р.)*. 2015. С. 73-74.
2. Аніна О. В. Проблемні питання адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 42(3). С. 66–71.
3. Анотація докторської дисертації З. Макарухи на тему: «Правові засади заснування та розвитку простору свободи, безпеки та юстиції в рамках Європейського Союзу». *Європейське право*. 2012. № 2-4. С. 362–375.
4. Антонович М. М. Судова практика щодо застосування міжнародно-правових актів з прав людини. Сучасні механізми захисту прав людини (До 75-ліття проф. В. Василенка) / за ред. М. Антонович, В. Мицика. К.: ВД «Києво-Могилянська академія», 2013. С. 48–57.
5. Аракелян М. М., Ківалов С. В. Провадження у справах щодо видворення іноземців та осіб без громадянства в адміністративному суді. Одеса: Фенікс, 2013. 220 с.
6. Басов А. В. До питання про визначення поняття «юридична процедура». *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*. 2011. № 2. С. 17–22.
7. Білоконь О. В. Адміністративно-правове регулювання реадмісії в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 16 с.
8. Білоконь О. В. Особливості адміністративно-правового регулювання реадмісії в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 4. С. 161–163.
9. Білоконь О. В. Поняття реадмісії в Україні. *Митна справа*. 2013. № 6 (90). Ч. 2. Кн. 1. С. 248–252.

10. Волох В. А. Миграционная политика: реадмиссия – эффективный инструмент противодействия нелегальной миграции. *НВ: Национальная безопасность*. 2012. № 1. С. 255–270.
11. Виконання Угоди про реадмісію осіб між Україною та ЄС є одним із найефективніших у порівнянні з виконанням аналогічних Угод між ЄС та іншими державами. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/vikonannya-ugodi-pro-readmisiyu-osib-mizh-ukrayinoyu-ta-yes-ye-odnim-iz>. (дата звернення: 11.11.2021).
12. Гаврік Р. О. Міжнародно-правове регулювання здійснення процедури реадмісії міграційними і прикордонними органами України. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : Юридичні науки*. 2019. Вип. 1. С.1-10.
13. Географічна енциклопедія України. В 3 т. Т. 2. / Ред. кол.: О.М. Маринич (відповід. ред.) [та ін.]. К.: «Українська Радянська Енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1990. 458 с.
14. Герасимов С. А., Белянская Л. И., Акимова С. А. Правовые основы реадмиссии: учебное пособие / под ред. И. Н. Глебова, А. С. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. 159 с.
15. Гнатюк Т. О. Міграційна політика України у її відповідності до практики Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.05. Київ, 2013. 16 с.
16. Дергач А. В. Досвід країн ЄС в управлінні міграційними потоками. Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. праць. 2013. № 3. С. 247-252.
17. Дергач А. В. Правові аспекти міграційної політики в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*. 2013. Вип. 2 (17). С. 149-157.
18. Державна міграційна служба України. Офіційний веб-портал. URL: <http://www.dmsu.gov.ua>. (дата звернення: 30.10.2021).

19. Дмитрієв А. І. Юридично обов'язкова сила міжнародного права: природа і принципи. *Університетські наукові записки*. 2014. № 2(50). С. 333–337.
20. Енциклопедичний словник з державного управління. За ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
21. Енциклопедія міжнародного права Т. 1: А–Д / редкол.: Ю. С. Шемшученко, В. Н. Денисов, В. І. Акуленко. К.: Академперіодика, 2014. 918 с.
22. Загальна декларація прав людини. К.: Право; Укр. Правнича Фундація, 1995. 12 с.
23. Задорожній О. В. Міжнародне право в міждержавних відносинах України і Російської Федерації 1991–2014: монографія. К.: К.І.С., 2014. 960 с.
24. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: У 3 кн. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 424 с.
25. Зовнішні трудові міграції населення України/ За наук. ред. Е. Лібанової, О. Позняка. К.: РВПС України, 2002. 206 с.
26. Зьолка В. Л. Охорона національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект): монограф. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. 672 с.
27. Інструкція про порядок дій органів внутрішніх справ та органів охорони державного кордону з реалізації положень Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб: Наказ МВС, Адміністрації Держприкордонслужби від 12.11.2010 № 552/862. *Офіційний вісник України*. 2010. № 96. Ст. 3427.
28. Інструкція про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб: Наказ МВС від 16.02.2015 № 158. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 701.
29. Камінська Н. В., Васильченко Г. М. Теоретико-правові проблеми міграційної політики в умовах глобалізації та євроінтеграції. *Публічне право*. № 2 (22). 2016. С. 41–47.

30. Книш С. В. Міжнародно-правове співробітництво держав у боротьбі з нелегальною міграцією: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Львів, 2010. 190 с.
31. Кодекс адміністративного судочинства України (станом на 06 червня 2019 року). Х.: Право, 2019. 248 с.
32. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 року № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>. (дата звернення: 30.07.2021).
33. Конвенція о статусе беженцев // Конвенция и Протокол, касающиеся статуса беженца /УВКБ ООН. Женева, 1996. С.15-38.
34. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show1254к/96-вр>. (дата звернення: 30.10.2021).
35. Король М. Поняття та основні напрями розвитку функцій Державної прикордонної служби України. *Вісн. Нац. академії Держ. прикордон. служби України. Сер.: Юрид. науки.* 2016. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2016_1_10. (дата звернення: 30.10.2021).
36. Костюченко Я. М. Правове регулювання співробітництва України та Європейського Союзу: монографія. К.: LAT&K, 2011. 205 с.
37. Кримінологія: підручник. В. В. Голіна, Б. М. Головкін, М. Ю. Валуйська та ін.; за ред. В. В. Голіни, Б. М. Головкіна. Харків: Право, 2014. 440 с.
38. Кузьменко О. В. Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2000. 21 с.
39. Курилюк Ю. Б. Реадмісія осіб: досвід Державної прикордонної служби України. *Науковий вісник Державної прикордонної служби: науково-практичний альманах.* 2013. № 3. С. 35–37.
40. Лібанова Е. Вплив зовнішньої міграції на соціально-економічний розвиток України. *Економіка України.* 1993. № 8. С. 76-80.

41. Ляшук Р. М. Удосконалення діяльності відділів прикордонної служби на основі досвіду підрозділів прикордонної поліції Ізраїлю. *Історія, сучасність та перспективи розвитку Державної прикордонної служби в Україні та охорони державного кордону: тези Міжн. наук.-практ. конференції (м. Київ, 26 трав. 2015 р.)*. 2015. С. 491–493.
42. Макаруха З. М. Правові засади діяльності Європейського Союзу у сфері забезпечення простору свободи, безпеки та юстиції: монографія. Л.: Астролябія, 2011. 543 с.
43. Мала енциклопедія міжнародного права / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького. К.: Кондор, 2013. 440 с. С. 212–218.
44. Малиновська О.А. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку / О. А. Малиновська. К. : НІСД, 2010. 32 с.
45. Малиновська О. А. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями: монограф. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 236 с.
46. Малиновська О. А. Міграційна криза в Європі: пошуки шляхів розв'язання та наслідки для України. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 3 (40). С. 104–114.
47. Малиновська О. Шодо необхідності розробки і затвердження нової редакції Концепції державної міграційної політики України. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/357/>. (дата звернення: 30.10.2021).
48. Марченко Б. М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 21 с.
49. Международная миграция и развитие : Докл. Генерального секретаря ООН. URL: http://www.un.org/russian/esa/economic/a59_325.pdf. (дата звернення: 30.10.2021).
50. Міграційне законодавство України: реадмісія осіб. К.: Міжнародна організація з міграції, 2015. 236 с.

51. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. К.: Укр. Правнича Фундація, 1995. 40 с.
52. Міжнародне право: навч. посіб. / за ред. М. В. Буроменського. К.: Юрінком Інтер, 2006. 336 с.
53. Міграційний рух населення. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>. (дата звернення: 30.10.2021).
54. Микієвич М. М. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки: монографія. Львів: ВЦ ЛНУ ім. І. Франка, 2005. 416 с.
55. Мозоль А. П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. Київ, 2002. 16 с.
56. Мота А. Ф. Діяльність Державної прикордонної служби України у протидії нелегальній міграції (адміністративно-правовий аспект): монографія. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2018. 492 с.
57. Муравйов В. І., Білас І. Г., Смірнова К. В., Костюченко Я. М. Коментар до «Зібрання актів європейського права». Зібрання актів європейського права. Вип. 2: Європейський Союз, 2013. 1064 с.
58. На Донеччині продовжується проведення профілактичних заходів під умовною назвою «Мігрант». URL: <https://dmsu.gov.ua/news/region/4491.html>. (дата звернення: 30.10.2021).
59. Наші центри / ДП «Документ». URL: <https://passport.org.ua/.60>. (дата звернення: 30.10.2021).
60. Нестеренко С. С. Міжнародно-правовий захист прав людини при здійсненні екстрадиції: монографія. О.: Фенікс, 2011. 192 с.
61. Новицька М.В. Класифікаційний аналіз видів адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 195 с.
62. Об учреждении, функционировании и использовании Шенгенской информационной системы второго поколения (СИС II): Регламент (ЕС) N

- 1987/2006 (Брюссель, 20 декаб. 2006 г.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_915. (дата звернення: 30.10.2021).
63. Олейник С. Н. Роль Международной организации по миграции в обеспечении управления реадмиссией лиц. *Журнал международного права и международных отношений (Мінськ, Білорусь)*. 2016. № 1–2. С. 24–29.
64. Олексів О. Правове регулювання політики реадмісії в Європейському Союзі. *Вісник Львівського університету. Серія: міжнародні відносини*. 2012. Вип. 30. С. 189–200.
65. Олефір В., Цвігун Д. Еволюція та сутність поняття нелегальної міграції. *Право України*. 2005. № 4. С. 81–84.
66. Олійник С. Міжнародно-правові норми щодо охорони довкілля під час збройних конфліктів та їх імплементація у національне законодавство. *Вісник прокуратури*. 2015. № 1. С. 94–102.
67. Олійник С. М. Основні загально визнані принципи міжнародного права як базис реадмісії осіб. *Юридична наука*. 2017. № 2(68). С. 4–15.
68. Олійник С. М. Правозахисне значення інституту реадмісії осіб. Міжнародне право: de lege praeterita, instante, futura: матер. VII Міжнар. наук.- практ. конф. (Одеса, 8 грудня 2017 р.). Редкол.: А. Ф. Крижановський, Х. М. Бехруз та ін. О.: Міжнар. гум. ун-т, 2017. С. 92–94.
69. Омельчук О. М. Контрабанда за кримінальним правом України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2002. 14 с.
70. Оперативний звіт з моніторингу міграційних процесів (15–21 квіт. 2016 р.). Київ: Державна міграційна служба України. Контактний інформаційно-аналітичний центр з моніторингу міграційних процесів, 2015. 18 с.
71. Особливості адміністративного судочинства з приводу затримання і вислання іноземців та осіб без громадянства в рамках проєкту «Підтримка управління міграцією та притулком в Україні». *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія:*

- Юридичні науки. 2018. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2018_2_14. (дата звернення: 30.10.2021).
72. Палько В. І. Адміністративно-правове регулювання видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Харків, 2005. 20 с.
73. Петреченко С. А, Гаврік Р. О. Актуальні проблеми теорії та практики сучасного міжнародного права (в контексті забезпечення захисту прав людини і громадянина та інтересів держави Державною прикордонною службою України та іншими правоохоронними органами і військовими формуваннями): навч. посіб. К.: Вид-во «Людмила», 2017. 348 с.
74. Піскун О. І. Основи міграційного права: Порівняльний аналіз: Навч. посіб. Київ: «МП Леся», 1998. 360 с.
75. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: затв. пост. Кабінету Міністрів України № 1106 від 25 жовт. 2017 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5a9/ff6/48a/5a9ff648a9ed3343915004.doc>. (дата звернення: 30.10.2021).
76. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 04.11.2019 року, судова справа № 308/9344/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85384867>. (дата звернення: 30.10.2021).
77. Постанова Закарпатського окружного адміністративного суду від 14.03.2021 року, судова справа № 2а-0770/714/12. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/49333659>. (дата звернення: 30.10.2021).
78. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 29.01.2018 року, судова справа № 448/1433/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/71938218>. (дата звернення: 30.10.2021).

79. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 16.11.2018 року, судова справа № 638/13359/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77910476>. (дата звернення: 30.10.2021).
80. Похлебаева А. В. Деятельность международных организаций по миграции на территории Республики Беларусь. Беларусь в современном мире: матер. I Респуб. науч. конф. (Минск, 22–23 октября 2002 г.). Минск: БГУ, 2003. С. 142–145.
81. Похлебаева А. В. Правовой статус Международной организации по миграции. *Белорусский журнал международного права и международных отношений*. 2002. № 4. С. 15–21.
82. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Концепцію державної міграційної політики». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34> (дата звернення: 30.10.2021).
83. Право международных организаций: учебник / под ред. И. П. Блищенко, А. Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2013. 597 с.
84. Преамбула Європейської хартії щодо місцевого самоврядування, прийнята державами-членами Європейської Ради 15.10.1985 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (дата звернення: 30.10.2021).
85. Пресс-конференция Генсека ООН: Глобальный договор о миграции и борьба с сексуальными домогательствами. Новости ООН. 12 июля 2018. URL: <https://news.un.org/ru/story/2018/07/1334261>. (дата звернення: 30.10.2021).
86. Проект Концепції проекту Міграційного кодексу України. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/konsultaczij-z-gromadskistyju/gromadskeobgovorennya/proekt-konczepczij-proektu-migracziijnogo-kodeksu-ukrajni.html>. (дата звернення: 30.10.2021).
87. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-17. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>. (дата звернення: 30.10.2021).

88. Про громадянство України : Закон України від 18 січ. 2001 року № 2235-III . *Відом. Верховної Ради України*. 2001. № 13. Ст.65.
89. Про Державну прикордонну службу України: Закон України № 661-IV від 3 квіт. 2003 р. Уряд. кур'єр. 2003. 7 трав. (із змін. та допов.).
90. Про зайнятість населення : Закон України від 01.03.1991 року № 803- XII (втратив чинність). *Відом. Верховної Ради України*. 1991. № 14. Ст. 170.
91. Про закордонних українців: Закон України від 04.03.2004 року № 1582-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1582-15>. (дата звернення: 30.10.2021).
92. Про затвердження Державної цільової правоохоронної програми “Облаштування та реконструкція державного кордону“ на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2007 року № 831. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/831-2007-n>. (дата звернення: 30.10.2021).
93. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби на 2017 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 83-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 26.
94. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 533. *Офіційний вісник України*. 2014. № 85. Ст. 2390.
95. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360. *Офіційний вісник України*. 2014. № 69. Ст. 1923.
96. Про затвердження Правил оформлення і видачі посвідчення особи на повернення та його форми: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 № 394. *Офіційний вісник України*. 2014. № 72. Ст. 2020.
97. Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру: Постанова Кабінету Міністрів України від

- 02.03.2016 № 207. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-%D0%BF>. (дата звернення: 30.10.2021).
98. Про засади державної політики України у галузі прав людини: Постанова Верховної Ради України. *Відом. Верховної Ради України*. 1999. № 35. Ст. 303.
99. Про затвердження Правил оформлення і видачі посвідчення особи на повернення та його форми: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09. 2014 року № 394. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 30.10.2021).
100. Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією: указ Президента України № 22/2001 від 18 січ. 2001 р. *Офіц. вісн. України*. 2001. № 3. Ст. 59.
101. Про зовнішню трудову міграцію: Закон України від 05.11.2015 року № 761-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/761-19>. (дата звернення: 30.10.2021).
102. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 року № 2491-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>. (дата звернення: 30.10.2021).
103. Про Концепцію державної міграційної політики: Указ Президента України від 30.05.2011 № 622/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 42. Ст. 18714.
104. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 р. № 1775-III (втратив чинність). *Відом. Верховної Ради України*. 2000. № 36. Ст. 299.
105. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 10.09.2014 року № 442. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>. (дата звернення: 30.10.2021).
106. Про основи національної безпеки України: Закон України втратив чинність на підставі Закону від № 2469-VIII від 21 черв. 2018 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.

107. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21.01.1994 року № 3857-XII. *Відом. Верховної Ради України*. 1994. № 18. Ст. 101.
108. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 року № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>. (дата звернення: 30.07.2021).
109. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президент України від 14.09.2000 № 1072/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 39. Ст. 1648.
110. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Департаментом Прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ Республіки Молдова про обмін статистичною та аналітичною інформацією від 20 листоп. 2014 р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 5. Ст. 113.
111. Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітрям, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: Прийнятий резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листоп. 2000 р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 14. Ст. 1058.
112. Про державний кордон України: Закон України № 1777-XII від 4 листоп. 1991 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 1992. № 2. Ст. 5.
113. Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні: Закон України від 17.04.1991 року № 962-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-12#Text> (дата звернення: 30.10.2021).
114. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>. (дата звернення: 30.10.2021).
115. Про схвалення Концепції створення єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами: розпорядження Кабінету

- Міністрів України від 7 листопада 2012 р. *Офіційний вісник України*. 2012. № 85. Ст. 272.
116. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 60. Ст. 1837.
117. Про створення Української частини Спільного комітету з питань реадмісії: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.04.2008 № 557-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1018-2014-%D1%80/ed20141022#n2>. (дата звернення: 30.10.2021).
118. Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 року № 658. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/658-2011-n>. (дата звернення: 30.10.2021).
119. Рабінович П. М., Раданович Н. М. Європейська конвенція з прав людини: проблеми національної імплементації (загальнотеоретичні аспекти). Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України. Серія: Дослідження та реферати. 2002. Вип. 4. 192 с.
120. Реадмісія в Україні: аналіз правової та інституційної бази, уроки з досвіду ЄС / П. Кажмеркевіч, В. Чумак. Київ: МОМ, 2010. 174 с.
121. Рекомендації та зразки найкращих практик для пунктів тимчасового перебування в Україні (серп., 2007 р.). Міжнародна організація з міграції, 2007. 82 с.
122. Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право. Університетський курс: підручник. К.: КНТ, 2007. 640 с.
123. Рішення Ківерцівського районного суду Волинської області від 12.11.2021 року, судова справа № 158/3048/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101152826>. (дата звернення: 01.11.2021).

124. Рішення Личаківського районного суду м. Львова від 13.11.2020 року, судова справа № 463/10834/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92848752>. (дата звернення: 01.11.2021).
125. Рішення Мостиського районного суду Львівської області від 22.08.2018 року, судова справа № 448/1206/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76037076>. (дата звернення: 01.11.2021).
126. Рішення Ріпкинського районного суду Чернігівської області від 20.05.2019 року, судова справа № 743/908/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81841415>. (дата звернення: 01.11.2021).
127. Рішення Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 13.08.2019 року, судова справа № 308/9344/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83732697>. (дата звернення: 01.11.2021).
128. Сакович Т. В. Международное сотрудничество Республики Беларусь в сфере противодействия незаконной миграции. Беларусь в современном мире: матер. II Респуб. науч. конф. (Минск, 17–18 декабря 2003 г.). Минск: РИВШ, 2004. 240 с. С. 172–174.
129. Серих О. В. Деліктологія порушень митних правил: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2007. 20 с.
130. Серова І. І. Доктринальні підходи до вивчення міжнародно-правової протидії нелегальній міграції. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2012. № 1. С. 343–346.
131. Стаканов Р. Д. Механізм інтеграції України в європейський ринок праці в умовах підписання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС. *Актуальні проблеми міжнародних відносин: зб. наук. праць*. 2014. Вип. 119. (ч. II). С. 115–121.
132. Серова І. І. Міжнародно-правове регулювання процесу протидії нелегальній міграції / за ред. В. Н. Денисова. К.: Реферат, 2009. 160 с.
133. Спільними діями міграційної служби та поліції Полтавщини видворено за межі України іноземця, який порушував міграційне законодавство. URL: [https://dmsu.gov.ua/news/region/spilnimi-diyami-migracijnoj-sluzhbi-ta-](https://dmsu.gov.ua/news/region/spilnimi-diyami-migracijnoj-sluzhbi-ta)

- [policzj-poltavshhini-vidvoreno-za-mezhi-ukrajni-inozemczya-yakij-porushuvav-migracijne-zakonodavstvo.html](#). (дата звернення: 30.10.2021).
134. Стратегія національної безпеки України: затв. указом Президента України № 287/2015 від 26 трав. 2015 р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 43. Ст. 1353.
135. Стратегия МОМ в Центральной Азии 2011—2015. URL: http://www.iom.kz/pubs/IOM%20Strategy_ru%20web.pdf>. (дата звернення: 30.10.2021).
136. Стратонов В. М. Передмова. Протидія незаконній міграції в Україні (криміналістичні, кримінологічні та оперативно-розшукові аспекти): монографія.. Херсон: ВД «Гельветика», 2016. 436 с.
137. Сунегін С. О. Функції сучасної держави: питання аксіологічного осмислення. *Альманах права*. 2017. Вип. 8. С. 269–277.
138. Сутормина Л. А. Радмиссия инструмент иммиграционной политики Европейского союза (на примере соглашения о радмиссии с Россией). *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая практика*. 2011. № 1. С. 149–162.
139. Тимченко Л. Д., Кононенко В. П. Міжнародне право: підручник. К.: Знання, 2012. 631 с.
140. Тиндик Н. П. Адміністративно-правові аспекти протидії нелегальній міграції в зарубіжних країнах. *Наук. вісн. «Демократичне врядування»*. 2008. Вип. 1. С. 1–8.
141. Тиндик Н. П. Угода про радмісію – початок нового етапу міграційної політики України. *Митна справа*. 2008. № 1. С. 69–74.
142. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про приймання та передачу осіб через українсько-молдовський державний кордон: Міжнародна угода від 11.03.1997. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/498_032. (дата звернення: 30.10.2021).
143. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 черв. 2014 р. (Угоду

- ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16 верес. 2014 р.). *Офіц. вісн. України*. 2014. № 75. Ст. 2125.
144. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб: Міжнародна угода від 18.06.2007. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 9. Ст. 86.
145. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про реадмісію: Міжнародна угода від 22.10.2012. *Офіційний вісник України*. 2013. № 49. Ст. 1746.
146. Учебный курс по международному миграционному праву. URL: <http://www.iom.kz/ru/training>. (дата звернення: 30.10.2021).
147. Франція та Британія уклали нову угоду про протидію нелегальній міграції. ZN,UA. 2018. 18 січ. URL: <https://dt.ua/WORLD/franciya-ta-britaniya-uklali-novu-ugodu-pro-protidiyu-nelegalniy-migraciyi-266519.html>. (дата звернення: 30.10.2021).
148. УВКБ ООН. Офіційний веб-портал. URL: <http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1608-1-iz-113-zhiveliv-planeti-buv-zmushenij-zalishiti-svoyu-domivku>. (дата звернення: 30.10.2021).
149. Чайковський Ю. В. Міграційна політика держави як запорука розвитку: міжнародний досвід формування. *Международное право развития: современные тенденции и перспективы: матер. межд. науч.-практ. Интернет-конф. (Одесса, 17 июня 2015 г.)*. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/50594904.pdf>. (дата звернення: 30.10.2021).
150. *Юридична енциклопедія*. В 6 т. Т 3. / Ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. К.: «Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана», 2001. 1041.
151. Ястребова А. Ю. Современные тенденции международно-правового регулирования миграции. *Актуальные проблемы современного международного права: матер. XI Межд. науч.-практ. конф., посвящ. Памяти проф. И. П. Блищенко (12–13 апреля 2013 г.)*. Ч. II; отв. ред. А. Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2014. 683 с. С. 582–592.

152. Agreement between the European Union and the Republic of Azerbaijan on the readmission of persons residing without authorisation, 28 February 2014, Brussels. URL: http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.128.01.0017.01. ENG. (дата звернення: 30.10.2021).
153. Agreement between the European Community and Bosnia and Herzegovina on the readmission of persons residing without authorisation, 18 September 2007, Brussels. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:32010D0649>. (дата звернення: 30.10.2021).
154. A European Agenda on Migration: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 13.5.2015. COM(2015) 240 final. 22 p.
155. Agreement between the European Union and Georgia on the readmission of persons residing without authorisation, 22 November 2010, Brussels. URL: [http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0225\(03\)&from=EN](http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0225(03)&from=EN). (дата звернення: 30.10.2021).
156. Agreement between the European Community and the Islamic Republic of Pakistan on the readmission of persons residing without authorisation, 26 October 2009, Brussels. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:32010D0649>. (дата звернення: 30.10.2021).
157. Agreement between the European Community and the former Yugoslav Republic of Macedonia on the readmission of persons residing without authorisation, 18 September 2007, Brussels. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=OJ:L:2007:334:TOC>. (дата звернення: 30.10.2021).

158. Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission, 25 May 2006, Sochi. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=OJ:L:2007:129:TOC>. (дата звернення: 30.10.2021).
159. Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation, 16 December 2013, Ankara. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=OJ:L:2014:134:TOC>. (дата звернення: 30.10.2021).
160. Agreement between the European Community and the Republic of Montenegro on the readmission of persons residing without authorisation, 18 September 2007, Brussels. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=OJ:L:2007:334:TOC>. (дата звернення: 30.10.2021).
161. Clayton G. Textbook on Immigration and Asylum Law. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2006. 664 p.
162. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Eighth biannual report on the functioning of the Schengen area. 1 May – 10 December 2015. – Strasbourg, 15.12.2015. COM(2015) 675 final. – 13 p.
163. Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence. Official Journal of the European Communities. 2002. № L 328. P. 1–3.
164. Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence (2002/946/JHA). Official Journal of the European Communities. 2002. № L 328. P. 17–18.
165. EXPULSION OF ALIENS: Second report on the expulsion of aliens by Mr. Maurice Kamto, Special Rapporteur. DOCUMENT A/CN.4/573. URL: http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_573.pdf. (дата звернення: 30.10.2021).

166. Frontex.Risk_Analysis_for_2018. Warsaw, February 2018. 54 p. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf. (дата звернення: 30.10.2021).
167. Janmyr M. Norway's Readmission Agreement: Spellbound by European Union Policies or Free Spirits on the International Field? *European Journal of Migration and Law*. 2014. N 16. P. 181–208.
168. MIGRECO. URL: http://iom.md/attachments/110_MIGRECO_Anthology_rus.p. (дата звернення: 30.10.2021).
169. *Migration for Development: Within and Beyond Frontiers*. N.Y.: IOM, 2006. 436 p.
170. Ravenstein E.G. The Laws of Migration // *Journal of the Statistical Society of London*, Vol. 48, No. 2. (June, 1885), pp. 167-235.
171. Regulation (EU) No 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016, on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *Official Journal of the European Union*. 2016. № L 77/1.
172. Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). *Official Journal of the European Union*. 2013. № L 180/31.
173. Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016, on the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law

- enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast). Official Journal of the European Union. 2013. № L 180/1.
174. Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013, establishing the European Border Surveillance System (Eurosur). Official Journal of the European Union. 2013. № L 295/11.
175. Refocusing Migration and Security: Bridging National and Regional Responses: Report. Rome, 4 March 2016. 5 p. URL: <https://www.osce.org/sg/231526?download=true>. (дата звернення: 30.10.2021).
176. Rubén G. Rumbaut, Katie Dingeman, Anthony Robles. Immigration and Crime and the Criminalization of Immigration // The Routledge International Handbook of Migration Studies, edited by Steven J. Gold and Stephanie J. Nawyn (2018 in press). 13 p. URL: https://www.academia.edu/36765824/IMMIGRATION_AND_CRIME_AND_THE_CRIMINALIZATION_OF_IMMIGRATION?auto=bookmark&campaign. (дата звернення: 30.10.2021).
177. SIREADA. Антологія. Київ; Кишинев; Москва: MOM, 2013. 36 с.
178. Trauner F., Kruse I. EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood. CEPS Working Document No 290. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), April 2008. 40 p.
179. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. URL: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>. (дата звернення: 30.10.2021).
180. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>. (дата звернення: 30.10.2021).

181. Treaty on European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=OJ:JOC_1992_191_R_0001_01. (дата звернення: 30.10.2021).
182. Yearbook of Immigration Statistics: 2015. Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2016. 115 p.
183. World Migration Report 2018. Geneva: International Organization for Migration, 2017. 347 p.

ДОДАТКИ