

МАЗУР А.П. ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ВЗГЛЯДЫ И.И. ПЕТРУНКЕВИЧА

Раскрыты взгляды И.И. Петрункевича на государство и право - прослежены его концепции относительно эволюции формы правления от конституционной монархии к демократической республике, реформе местного самоуправления.

MAZUR A.P. I.I. PETRUNKEVITCH'S VIEWS TO THE STATE AND LAW

The questions of the I.I. Petrunkevitch's views to the state and law are considered - his concepts concerning evolution of the form of board from constitutional monarchy to democratic republic, reform of local self-management are opened.



Б.М. СІРЕНКО

Донецький юридичний інститут ЛДУВС

УДК 343.343.6(477)

ПРОБЛЕМИ МІЖДЕРЖАВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНИ ПРИ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ¹

Задля подальшої інтеграції у міжнародне правове поле України виконано аналіз міжнародних, в першу чергу, європейських та євразійських правових процесів – досліджені загальні тенденції та механізми дотримання прав учасників протидії нелегальній міграції.

На сучасному етапі становлення та розвитку української держави проблеми протидії нелегальній міграції у вітчизняній науці досліджуються, насамперед, із використанням адміністративної, управлінської, кримінологічної та оперативно-розшукової методології. Водночас, міждержавний та, навіть, міжнародний глобальний характер указаних процесів потребує від науковця використання пізнавального міжнародного права, геополітики та міжнародної діяльності.

За часів незалежності України низка вітчизняних дослідників, зокрема С. Бритченко, О. Малиновська, В. Новік, В. Олефір, О. Піскун, І. Прибиткова, Ю. Римаренко, С. Чехович та інші присвячували свої роботи міграційній проблематиці. Але при цьому, слід зазначити, кількість фундаментальних досліджень у вище зазначеному напрямку є досить обмеженою, а проблема розглядається в них, насамперед, у політологічному, а не формально-юридичному ракурсі.

Отже, метою цієї статті є аналіз міжнародних, в першу чергу, європейських та євразійських правових процесів. Одночасно ми намагаємося не лише приділити увагу загальним тенденціям у відповідній галузі, але й зробити певні узагальнення щодо системи міжнародних правових актів, які впливають на процеси протидії нелегальній міграції в Україні. При цьому слід аналізувати насамперед європейські правові норми та юридичну доктрину, що, на жаль, досить оглядово розглядається попередніми вченими.

Так, ще в червні 2002 року під час зустрічі міністрів внутрішніх справ держав-членів ЄС, з метою певного розрядження міграційної ситуації, що склалася в Євросоюзі, представник Великобританії Девід Бланкет запропонував надавати допомогу тим країнам, котрі готові прийняти на свою територію біженців, яким Європейський Союз відмовив у наданні політичного притулку. Там же було обговорено питання вжиття санкцій щодо тих держав, що знаходяться за межами ЄС, і які не мають наміру співпрацювати у сфері боротьби з нелегальною міграцією (виділено – авт.) Крім того, з боку Євросоюзу у відношенні таких країн будуть скорочуватися обсяги фінансової та іншої допомоги, призначені на розвиток їхніх економік [1].

В даному випадку, ми вважаємо, викликає певну зацікавленість таке формулювання, оскільки не зовсім зрозуміло, що саме представники ЄС при цьому мали на меті. Адже в кожній державі, в тому числі й в Україні, галузь протидії незаконній міграції охоплює широкий спектр різних як за спрямованістю, так і за метою видів діяльності (правоохоронна, гуманітарна, соціальна та інші). Крім того, це вимагає належної організації функціонування, у відповідності з вимогами європейських стандартів, міграційного контролю у пунктах пропуску через державний кордон; досконалого обліку іноземців та осіб без громадянства на власній території, незалежно від мети та тривалості їх перебування; сучасного технічного оснащення на всій протяжності державного кордону; вирішення низки питань, пов'язаних з мігрантами, що подали клопотання про надання їм статусу біженця або вже отримали його тощо.

Що стосується України, то, на нашу думку, Євросоюз

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Алімов Р.С. (ДЮІ ЛДУВС).

намагається перетворити її на своєрідний міграційний портал, оскільки до цього часу триває переговорний процес європейських посадовців з представниками міністерства закордонних справ (МЗС) нашої держави на предмет підписання з нами угоди про реадмісію (повернення нелегалів) в обмін на спрощення візового режиму для певної категорії українських громадян. Загалом, наша країна без будь-яких заперечень приймає до себе власних громадян, які незаконно проникли до ЄС. Але, Олег Овчинников, радник представництва України при ЄС, у даній ситуації нагадує важливу обставину: “Є один, з моєї точки зору, момент, котрий має широке тлумачення в самій угоді. Передбачається, що Україна повинна буде повертати на свою територію осіб, які, не являючись її громадянами, все ж таки потрапили на територію Європейського Союзу через територію України”. Крім того, оскільки наша держава не має ні договорів про реадмісію, ні обладнаних кордонів з колишніми республіками СРСР, “багато осіб потрапляють до України на загальних підставах з тієї ж самої Росії, Республіки Білорусь і далі прямують до ЄС через територію України” [2].

Слід зазначити, що Російська Федерація в пострадянський період практикує укладення двосторонніх угод щодо приватних аспектів міграції як з колишніми республіками СРСР, так і з окремими країнами далекого зарубіжжя, пріоритетом в яких виступає спрощення порядку в'їзду до нашого північного сусіда і, як кінцева мета, захоплення міграційних потоків [3, с.59]. “Прозорість” кордонів РФ з більшістю колишніх республік СРСР, на думку російських дослідників, з політичної точки зору, пояснюється готовністю цієї країни взяти на себе роль такого центру, який би зміг прийняти мільйони своїх співвітчизників з інших країн Співдружності [4, с.352-353].

В даному випадку, як вважають фахівці, також необхідно враховувати, що закавказькі та середньоазіатські республіки Співдружності мають угоди про безвізовий обмін з Туреччиною, Пакистаном, Іраном, Китаєм, що в умовах “прозорості” кордонів в межах СНД розповсюджується і на РФ [5, с.51].

Крім того, заслуговує уваги той факт, що значна частина російських організацій та фірм, прикриваючись комерційною діяльністю, займаються організацією каналів нелегальної міграції до цієї країни. Зокрема, серед загальної їх кількості, зареєстрованих в Департаменті консульської служби МЗС РФ як такі, що мають право надавати візову підтримку іноземцям для в'їзду на її територію, було встановлено причетність окремих з них до організації каналів транспортування нелегалів та сприяння в'їзду до Росії осіб, якимось чином пов'язаних з терористичними організаціями. Проте постановою Уряду Російської Федерації від 1.10.1998 р. № 1142 передбачений досить пільговий режим реєстрації та діяльності подібних юридичних осіб [3, с.60].

Як стверджують російські дослідники, для економічного освоєння усіх регіонів величезної за площею РФ її власного населення стає явно недостатньо, і саме активне залучення іммігрантів та іноземної робочої сили є одним із головних потенціалів, який зосереджений безпосередньо у колишніх республіках СРСР, вбачається в якості найбільш ймовірного виходу з даного становища.

З вище зазначеного можна зробити висновок, що методом використання праці висококваліфікованих спеціалістів з колишніх республік Радянського Союзу, що іммігрують до РФ, остання намагається в певній мірі компенсувати втрати від “відтоку мозків”, а також заповнити робочі вакансії на виробництві та в промисловості, яких тільки в 1993-1995 роках, незважаючи на зростання безробіття, нараховувалось близько 444 тис. [4, с.354].

Але в умовах недосконалості російського міграційного законодавства, відсутності єдиної загальнодержавної системи контролю за перебуванням іноземців на території Російської Федерації, нелегального стану процесу паспортизації місцевого населення така політика північного сусіда України призводить до збільшення кількості незаконних мігрантів на її території, загальна чисельність яких, за експертними оцінками, становить 10-15 млн. чоловік [3, с.60].

“Ми збиралися і є такі наміри зараз, - стверджує Радник представництва України при ЄС, - якимось чином синхронізувати в часі підписання обох угод з ЄС і, в першу чергу, з Російською Федерацією. Тому що найбільша кількість таких осіб потрапляють до нас якраз з території Російської Федерації. Була так звана ініціатива колишнього міністра закордонних справ Костянтина Грищенка, яка називалася “Створення єдиного реадмісійного простору”. Тобто ми запрошували приєднатися до цього реадмісійного простору, крім ЄС та України, ще й Росію, Білорусь та інші країни регіону, які межують з ЄС і межують з Україною” [2]. Проте переговори з колишніми республіками СРСР Росією та Білоруссю вже котрий рік проходять, нажаль, без успіху.

Водночас, правозахисні організації вважають, що укладання подібної угоди порушить права шукачів притулку, тобто тих, хто підпадає під юрисдикцію Конвенції ООН про статус біженців 1951 року та Протоколу до неї 1967 року. За словами Карла Коппа, експерта німецького відділення правозахисної організації PRO ASYL, що займається проблемами шукачів притулку, втікачі з Чечні, де триває військовий конфлікт, утворюють одну з найбільших груп вимушених переселенців, що прямують до ЄС. “Не мало б сенсу заключати угоду про реадмісію з такою країною, звідки власне походять втікачі. Це було б повним абсурдом” [2].

Представник місії управління верховного комісара ООН у справах біженців в Україні, Молдові та Білорусі Ганс Шоддер вважає, що втікачі, які намагаються здобути статус біженця, потребують міжнародного захисту, саме тому правозахисні структури обрали принципову позицію щодо усіх угод про реадмісію. На його думку, вимушених переселенців має захищати влада тих країн, які ратифікували відповідні міжнародні зобов'язання, а всі члени ООН, в тому числі й Україна, підписували ці зобов'язання. “Наша позиція – угода про реадмісію має включати певні заходи як законодавчо, так і процедурно, що міжнародний захист людей, які цього потребують, не буде знехтувано”, - стверджує Ганс Шоддер [2].

Слід вказати, що сьогодні під час перевірки шукачів притулку члени ЄС керуються розробленою у 1990 році “Конвенцією, що визначає державу, відповідальну за розгляд заяв про надання притулку, поданих у одній із держав-членів Європейського співтовариства” (скорочено – “Дублінська конвенція”), згідно з якою розглядати документи такої особи повинна та країна Європейського співтовариства, через кордон якої нелегал потрапив до Євро-

союзу, а відмова в наданні статусу автоматично означає аналогічну відповідь і в інших членах ЄС. Крім того, в зазначеному документі передбачено, що "будь-яка держава-член зберігає за собою право, у відповідності зі своїм внутрішнім законодавством, переадресувати особу, що подала заяву про надання притулку, до третьої держави, відповідно до положень Женевської конвенції з поправками, внесеними Нью-Йоркським протоколом" [6].

Карл Копп вважає, що до "Дублінського процесу" Брюссель має намір в майбутньому залучити й Україну. Адже, в разі підписання нашою державою угоди про реадмісію, країнам ЄС, що межують з нами, буде ще простіше повертати нелегалів до України, мотивуючи тим, що вона є "безпечною третьою країною". Крім того, він не виключає, що Європейський Союз намагається позбутися доволі клопіткої проблеми за рахунок держави, що не є його членом, тим самим перекласти на плечі України відповідальність за шукачів притулку. "Україні не дають квиток до ЄС, цьому прагнуть усіма силами запобігти. Натомість Україну хочуть зробити викидайлом на дверях Європейського Союзу" – в обмін на спрощення візового режиму певним категоріям українських громадян [2].

Заслугує також, на наш погляд, додаткової уваги той факт, що в умовах приєднання України до Конвенції ООН про статус біженців 1951 року та Протоколу до неї 1967 року одночасно з наявністю в національному законодавстві цілої низки правових упущень створюється реальна загроза перетворення її території на своєрідний міграційний портал. Зокрема, в ст.1 Закону України "Про біженців" [7] зазначено, що "третья безпечна країна – країна, в якій особа перебувала до прибуття в Україну, за винятком випадків транзитного проїзду через територію такої країни, і могла звернутися з клопотанням про визнання біженцем чи отримання притулку". Таке формулювання на практиці фактично зводить нанівець намагання вітчизняних правоохоронців довести затриманим в межах нашої держави нелегалом, особливо тим, що проникли до нас з РФ, Білорусі чи іншої країни і не мають при собі жодних документів, що вони не транзитом перебували у зазначених країнах.

Як стверджують вітчизняні фахівці, на практиці доволі часто трапляються випадки, коли "шукачі щастя" прибували до України з РФ, Румунії, Туреччини після тривалого там перебування і зверталися з клопотанням про отримання притулку саме тут, переконуючи правоохоронців, що в попередніх країнах вони були транзитом [6]. До того ж, значна частина нелегалів, отримавши статус біженця (іншими словами – легалізувавшись), спрямовують зусилля для перебирання до Західної Європи.

Слід зазначити, що, згідно національного законодавства, остаточне рішення щодо можливості укладення угоди про реадмісію з ЄС належить Верховній Раді України. В даному випадку, уряд повинен в повному обсязі довести парламентарям про всі проблеми, які можуть виникнути у нас після набрання чинності зазначеним договором.

Крім того, місія управління верховного комісара ООН у справах втікачів в Україні, Молдові та Білорусі, з метою попередження негативних наслідків для нашої країни, радить вітчизняному керівництву спершу з'ясувати, чи Євросоюз не має наміру відправляти до нас усіх шукачів притулку зі своєї території, адже молода держава "просто не зможе впоратися з цим. Ми сподіваємося, що Європей-

ський Союз це усвідомлює". Експерти вважають, що "Києву варто спочатку ретельно зважити всі "за" та "проти", щоб угода, яка забезпечила додаткові права одним, водночас не позбавляла прав інших", якими є місцеві громадяни України [2].

Ми повністю згодні з тим, що Україна, як демократична держава, в суспільстві якої домінуючим принципом виступає верховенство права, зобов'язана, згідно міжнародно-правових стандартів, забезпечити притулок кожному, хто з тієї чи іншої причини вимушений покинути місце свого постійного проживання. Адже вона продемонструвала світовій спільноті готовність до участі у вирішенні проблем осіб, що потребують міжнародного захисту, приєднавшись до Конвенції ООН про статус біженців 1951 року та Протоколу щодо статусу біженців 1967 року [8].

В той же час, слід зазначити, саме з причини недостатньої уваги вітчизняних посадовців до вирішення питання стосовно дотримання прав, свобод вимушених переселенців Україна постійно піддається критиці з боку правозахисних організацій на сторінках європейської преси. Зокрема, завдяки впливовому французькому виданню L'Espresso навесні 2003 року друковані засоби масової інформації висвітили проблему, що пов'язана з ігноруванням прав людини та з відсутністю належних умов проживання для нелегальних мігрантів у пункті їх утримання, що розташований у приміщенні колишньої військової частини під Мукачевим на Закарпатті. Так, у будівлі, що розрахована лише на 150 осіб, в той час перебувало 700 "вічних мандрівників", що й викликало масове невдоволення з боку останніх – під час масових заворушень були вибиті всі шибки, понівечені двері, певна частина обладнання та інвентарю [9].

В Україні питання утримання нелегалів до вирішення подальшої їх долі гостро стоїть перед вітчизняними правоохоронцями вже багато років. "Типове положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні" затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 року № 1110, проте до цього часу на території нашої держави зазначені установи не функціонують, що й виступає, на думку вітчизняних фахівців, в якості одного з чинників, який допомагає "шукачам щастя" обрати саме нашу територію в якості транзитної бази на шляху до Західної Європи.

За таких умов забезпечити дотримання міжнародних стандартів щодо прав та свобод людини, питань охорони здоров'я нелегалів і можливостей повернення останніх до країни виходу вбачається вкрай складним.

Слід зазначити, що Євросоюз має намір співпрацювати з Україною та надавати їй фінансову, правову й іншу допомогу з метою наближення законодавства нашої держави у сфері надання притулку та біженців до норм і стандартів, включаючи право на притулок та повагу принципу не висилання. А також стосовно питання наближення системи органів державної влади, які відповідальні за імплементацію та реалізацію положень законодавства про притулок та біженців до норм та стандартів Європейського Союзу [10].

Крім того, з метою запобігання використанню території України організаторами нелегальної міграції в якості транзитної бази, ЄС має намір підвищити рівень управління міграційними процесами та вжити відповідних за-

ходів у галузі прикордонного контролю, реадмісії та візової політики.

Так, в рамках розрахованого на 18 місяців проекту "Зміцнення потенціалу у сфері управління міграційними процесами" вартістю 4,2 млн. євро, який впроваджуватиметься в Україні за рахунок фінансування Європейського Союзу, планується обладнання та введення в дію на базі колишніх військових містечок двох Пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які протизаконно перебувають в нашій державі [11, с.1, 3]. Один з них – у Волинській області поблизу кордону з Польщею, інший – у Чернігівській області неподалік від кордону з РФ та Білоруссю. Крім того, проектом передбачається виділення коштів на видворення "вічних мандрівників", надання їм юридичних консультацій, послуг перекладачів, медичної допомоги тощо.

Чи вдасться за допомогою зусиль Євросоюзу шляхом реалізації запланованих заходів в майбутньому покращити міграційну ситуацію на Україні, засвідчить час. Адже сьогодні, за оцінками окремих експертів, вітчизняні правоохоронні органи затримують лише 5-10 відсотків нелегальних мігрантів від реальної їх кількості [11, с.1, 3].

Саме тому, зважаючи на вище викладене, можна констатувати, що реалії сьогодення вимагають від законодавця обрання такої позиції під час вирішення міграційних питань, яка б не суперечила положенням міжнародно-правових актів, зокрема, що стосуються захисту прав вимушених переселенців, і в той же час, забезпечувала б дотримання законних прав та свобод місцевому населенню України.

На фоні загального економічного та соціального дисбалансу, що характерний для сучасної України, забезпечити, згідно вимог ЄС, в повному обсязі всі можливі напрямки роботи, що якимось чином пов'язані з протидією незаконному пересуванню іноземців та осіб без громадянства на її території, наша держава самостійно не в змозі, в першу чергу – в фінансовому відношенні. До того ж вдається надто складним завданням прискіпливо перейматися проблемами біженців, створюючи останнім, відповідно до міжнародно-правових зобов'язань, необхідні умови життєдіяльності, в той час, як рівень життя власного народу за останній період помітно знизився.

На нашу думку, що без достатнього фінансування Європейським Союзом правоохоронних та інших заходів протидії нелегальній міграції, які проводяться Україною з метою охорони його території від "шукачів щастя", що загрожує нам поступовим перетворенням на накопичувач "вічних мандрівників" з відповідними негативними наслідками, ставити до нашої держави надмірні вимоги щодо

вище зазначених питань вбачається не зовсім коректним з боку ЄС.

Отже, серед міжнародних нормативних актів, які впливають на процеси протидії нелегальній міграції в Україні, слід виділити регіональні правові системи – Європейську та Євразійську (нормативні угоди в рамках СНД). Обидві ці системи на сьогодні перебувають у динамічному розвитку, при цьому уряд України має активно відстоювати власну позицію з цього питання, враховуючи пропозиції компетентних правоохоронних органів, що висуваються останнім часом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Комарчук О. Євросоюз зміцнить свої кордони. Поступ. –15.06.2002. –URL: <http://www.ji-magazine.lviv.ua/kordon/migration/2002/postup1506.htm>.
2. Карпенко Т. Україна-ЄС: знову про реадмісію. – URL: <http://www.ji-magazine.lviv.ua/kordon/migration/2005/dw27-02.htm>.
3. Харламов С. О., Рубин О. Ф. Некоторые аспекты совершенствования миграционного контроля в Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. –2004. – № 3. –С.59-62.
4. Ионцев В.А., Лебедева Н.М., Назаров М.В., Окороков А.В. Эмиграция и репатриация в России. –М.: Попечительство о нуждах российских репатриантов, 2001. –490 с.
5. Орешкин В. Иммиграционная политика России. Внешнеэкономические связи РФ // Внешнеэкономический бюллетень. –2003. –№ 11. –С.48-54.
6. Силіна Т. Київ – Женева: що в підписі моїм? Pro і contra приєднання України до Конвенції ООН про статус біженців // Дзеркало тижня. –10-16.11.2001. –№ 44.
7. Закон України "Про біженців" від 21.06.2001 р., № 2557-III // ВВР України. –2001. –№ 47. –Ст.250.
8. Закон України "Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців" від 10.01.2002 р., № 2942-III // Урядовий кур'єр. – 29.01.2002. –№ 18.
9. Поліщук В. Повернення концтаборів. Євросоюз хоче утримувати своїх нелегалів в Албанії, Румунії та Україні // Поступ. –29.05.2003.
10. План дій Європейського Союзу в галузі юстиції та внутрішніх справ. –URL: // http://www.eclg.gov.ua/new/html/ukr/7/action_plan_ukr.html.
11. Нечипоренко Л. Мігрантами опікуватиметься Євросоюз // Іменем Закону. –11-17.11.2005. –№ 45.

Надійшла до редколегії 28.04.2006

СИРЕНКО Б.Н. ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УКРАИНЫ ПРИ ПРОТИВОДЕЙСТВИИ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ

Ради дальнейшей интеграции в международное правовое поле Украины выполнен анализ международных, в первую очередь, европейских и евразийских правовых процессов – исследованы общие тенденции на механизмы соблюдения прав участников противодействия нелегальной миграции.

SIRENKO B.N. PROBLEM OF THE INTERNATIONAL INTERACTION OF UKRAINE AT COUNTERACTION OF ILLEGAL MIGRATION

For the sake of the further integration in the international legal field of Ukraine the analysis international is executed, first of all, the European and Eurasian legal processes – the common tendencies on mechanisms observance of rights participants' counteraction of illegal migration are investigated.