

ІММІГРАЦІЙНА АМНІСТІЯ ЯК ЗАСІБ МІНІМІЗАЦІЇ ЗАГРОЗ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

О. А. Малиновська

Політики, науковці та громадськість єдині в тому, що нелегальна міграція, перетворившись на масове явище, тісно пов'язане з організованою злочинністю, становить пряму загрозу національній й особистій безпеці. Тому логічно, що під час Восьмої міністерської конференції Ради Європи з питань міграції, що пройшла у Києві 4 — 5 вересня 2008 р., у доповіді України, крім іншого, наголошувалося на необхідності послідовної боротьби з цим явищем. А вже запобігання нелегальній міграції визнано одним із пріоритетів міграційної політики країни. Проте, крім традиційного укріплення кордону, посилення імміграційного контролю, на представницькому європейському форумі українські посадовці вперше заявили про можливість проведення легалізації нелегальних мігрантів [1]. Ця ініціатива збентежила громадськість, викликала неоднозначні коментарі преси, а від науковців зажадала уваженої та обґрунтованої відповіді на запитання: чи потрібна Україні імміграційна амністія, якщо так, то яким чином вона може бути проведена?

На сьогодні в українській науці накопичено багатий досвід вивчення нелегальної міграції. Передовсім досліджувалися правовий та правоохоронний її аспекти, вплив на безпеку держави. Мали місце також спроби соціально-демографічного аналізу складу нелегальних мігрантів. Досить назвати роботи В. Олефіра, С. Пирожкова, Ю. Римаренка, О. Хомри та інших. Разом з тим оцінка перспектив запро-

вадження імміграційної амністії в них відсутня. Ця стаття не претендує на формування однозначної відповіді щодо її доцільності. В ній лише зроблено спробу на основі аналізу ситуації в Україні та міжнародного досвіду запропонувати деякі підходи до розширення арсеналу засобів боротьби з нелегальною міграцією за рахунок тієї чи тієї форми врегулювання правового статусу іноземців, які перебувають в країні без належних правових підстав.

Насамперед зауважимо, що так звані міграційні амністії, які частіше називають регуляризаціями (нормалізаціями) або легалізаціями, в останні десятиліття відбувалися в багатьох країнах Європи, Америки, Азії (табл. 1). Завдяки їм, наприклад, кількість українців, які на законних

підставах перебувають у Португалії [2], зростає з 127 осіб — у 1999 р. до 65 тис., а в Італії, де було легалізовано 100135 українських громадян, — до 117 тис. осіб [3]. Останню за часом кампанію легалізації в Європі було проведено 2005 р. в Іспанії, де внаслідок цього кількість

**Малиновська
Олена
Анатоліївна** — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, завідувач відділу Національного інституту проблем міжнародної безпеки

іноземців, які мають законні підстави для перебування, збільшилася на 670 тис. Ще масштабнішою була легалізація 1986 р. у США, під час якої правовий статус врегулювали 2,7 млн. мігрантів [4]. Легалізацією де-факто було також введення із січня 2007 р. нового законодавства Російської Федерації, яким, замість дозвільної, запроваджено реєстраційну систему оформлення документів на працевлаштування та перебування громадян країн з безвізовим режимом поїздки до РФ. До кінця 2007 р. такі дозволи отримали 563,8 тис. українців, які становили 32,8% всіх іноземних працівників у Росії [5].

Кампанії з легалізації відображали той факт, що, попри значні фінансові та людські ресурси, спрямовані на боротьбу з незаконною міграцією, ефективність запобіжних заходів є низькою. Найщільніший (і найдорожчий для суспільства) прикордонний контроль, найжорсткіші санкції за незаконне перебування та працевлаштування іноземців не можуть покласти їй край. В умовах глобалізованого світу, де нерівномірність розвитку окремих країн та регіонів не лише зберігається, а й посилюється, переміщення населення обумовлено об'єктивно. Тому єдиною реальною альтернативою нелегальній міграції може бути міграція легальна, регульована, організована.

Таблиця 1

Легалізація мігрантів у деяких європейських країнах та США

Країна	Роки	Кількість заявників	Кількість легалізованих	Частка позитивних рішень	Видавалися дозволи на:
Франція	1981-82	150,000	130,000	87%	Постійне проживання
	1997-98	150,000	87,000	-	Постійне проживання
Бельгія	2000	50,000	-	-	Довготривале проживання
Греція	1998 - перший етап	370,000	370,000	100%	6 місяців, так звана „біла картка”
	1998 - другий етап	228,000	220,000	96%	Строк від 1 до 5 років, так звана «зелена картка»
	2001	368,000	228,000	62%	2 роки
Італія	1986	-	118,700	-	Тимчасове працевлаштування
	1990	-	235,000	-	2 роки
	1995	256,000	238,000	93%	1 або 2 роки
	1998	308,323	193,200	63%	Тимчасове працевлаштування
	2002	700,000	634,728	91%	1 рік
Португалія	1992-93	80,000	38,364	48%	Тимчасове проживання
	1996	35,000	31,000	89%	Тимчасове проживання
	2001	-	170,000	-	1 рік з правом продовження та правом на постійне проживання через 5 років
	2004	40,000	-	-	Тимчасове проживання
Іспанія	1985	44,000	23,000	52%	1 рік з правом продовження
	1991	135,393	109,135	81%	3 роки
	1996	25,000	21,300	85%	5 років
	2000	247,598	153,463	62%	1 рік
	2001	350,000	221,083	63%	1 рік
	2005	670,000	-	-	1 рік з правом продовження
США	1986 – загальна програма легалізації	1,7 млн.	1,6 млн.	94%	Постійне проживання
	1986 – спеціальна програма для сільгоспробітників	1,3 млн.	1,1 млн.	85%	Постійне проживання

Одним із засобів перетворення незаконної міграції на законну і є врегулювання правового статусу нелегальних мігрантів, що вже перебувають на території. **Причини**, які спонукають держави до застосування таких заходів, — передовсім економічного, а також соціального та політичного характеру. По-перше, легалізація нелегальних працівників сприяє скороченню «тіньової» економіки, збільшенню надходжень податків, оздоровленню економічного клімату. По-друге, вона зменшує базу для криміналу та корупції, порушень прав людини. По-третє — виправляє ситуацію, що склалася внаслідок вад міграційної політики, покращує умови для запровадження ефективних процедур регулювання міграційних процесів у майбутньому (амністії часто проводяться паралельно з прийняттям нового, удосконаленого, міграційного законодавства). По-четверте — сприяє оздоровленню суспільного клімату шляхом ліквідації можливостей дискримінації мігрантів, зворотним боком цього є прояви расизму та ксенофобії місцевим населенням. По-п'яте, легалізація забезпечує уряди інформацією про реальну кількість мігрантів, їхній склад, шляхи проникнення в країну, регіони розміщення та сфери зайнятості, що є необхідною передумовою для розробки адекватних управлінських рішень. Відтак, імміграційні амністії є передовсім прагматичним, а не добродійним кроком. До них вдаються, коли затримання й депортація нелегальних мігрантів є неможливими (і через високу вартість, і тому, що багато з них не можуть бути депортовані з гуманітарних міркувань).

Щодо України, покращення криміногенної ситуації та протидія порушенню прав людини, як і вдосконалення міграційного законодавства, є, безумовно, актуальним. Не менш важливим видається завдання скорочення тіньового ринку праці. Разом з тим іноземні працівники на сьогодні не є особливо важливими для економіки. Тому економічні аргументи на користь легалізації в Україні менш вагомі, ніж, наприклад, у країнах Південної Європи. Та вони не виключаються, якщо зіставити витрати на затримання, утримання та депортацію нелегальних мігрантів із вигодами легалізації частини з них, наприклад тих, хто погодиться співпрацювати з владою у викритті й притягненні до суду переправників, торговців людьми. Економічно вигідною буде також легалізація тих мігрантів, які зайняті на робочих місцях, не привабливих для місцевого населення. Зазначимо також, що економічні міркування можуть стати вагомішими в майбутньому, оскільки в умовах демографічної кризи, в разі економічного зростання, потреба у робочій силі збільшуватиметься. Вже нині чисельність іноземних працівників, які отримали дозвіл на працевлаштування в Україні,

стрімко зростає (7 тис. — у 2006 р. і 12 тис. — у 2007 р.).

Актуальне для України й таке міркування на користь легалізації, як неможливість депортації. Не завжди це результат фінансової неспроможності. Є й інші причини. Наприклад, громадянство іноземця невідоме, документи відсутні, і жодна країна не погоджується його прийняти. У такому разі потрібен час для розслідування, відновлення документів. Інший приклад — хвороба, вагітність тощо, тобто обставини, що не дозволяють негайно застосувати до мігранта депортацію з гуманітарних міркувань. У будь-якому разі інтереси національної безпеки, забезпечення людських прав полягають у тому, щоб ввести такого іноземця, нехай тимчасово, у правове поле, поставити його під контроль держави.

Ситуація, яку можна визначити терміном «зависання» (тобто неможливість ані виїхати, ані залишитися), найбільш характерна для шукачів притулку, які клопоталися про надання статусу біженця, проте отримали відмову. Якщо вони походять з країни, повернення куди є для них небезпечним (там відбуваються військові дії або передбачено жорстоке покарання за нелегальний виїзд, застосовують тортури), то депортація означатиме порушення Україною своїх міжнародних зобов'язань у галузі прав людини. Разом з тим внутрішнє законодавство України (зокрема, Закон України «Про біженців»), яке базується на Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців, спрямовано на надання притулку лише тим, хто є жертвою переслідувань за ознаками раси, національності, громадянства, політичних поглядів чи належності до соціальної групи, і не містить норм щодо захисту жертв військових конфліктів, а також тих, кому загрожує смертна кара, жорстоке чи таке, що принижує людську гідність, поводження чи покарання (хоча це передбачено Європейською конвенцією про основні права і свободи людини, стороною якої є Україна). За кордоном щодо останньої категорії шукачів притулку застосовують різні форми субсидіарного, тобто додаткового захисту. Проте в Україні відповідне законодавство відсутнє.

Тому в державі перебуває певна група іноземців, які прибули і легально (наприклад, студенти з країн, де за час їхнього навчання виник конфлікт), і нелегально, зверталися, проте не отримали статусу біженця, однак виїхати не можуть, бо повернення на батьківщину для них небезпечне. Найчастіше вони не можуть також переїхати до іншої країни, оскільки національних документів немає або вони втратили чинність, а відновити їх неможливо (немає посольств чи звернення до посольства є небезпечним, або державна вла-

да взагалі не функціонує, як, наприклад, у Сомалі).

За таких умов люди роками проживають в Україні без будь-якого правового статусу, вже самим цим створюючи загрозу правопорядку, повсякчас стикаючись із безліччю життєвих проблем, а то й прямим здирицтвом і дискримінацією. Єдиною перспективою нормалізувати життя є переселення до іншої держави за допомогою Управління Верховного комісара ООН у справах біженців. Проте обсяги переселень невеликі, скористатися з них можуть аж ніяк не всі бажуючі (впродовж останніх років представництво УВКБ ООН в Україні здійснило переселення близько 200 осіб, передовсім тих, хто належав до найбільш вразливих категорій, тобто інвалідів, самотніх матерів тощо [6]), чекати доводиться довго.

Ще одну групу нелегалів в Україні становлять ті громадяни пострадянського простору, які перетворилися на іноземців внаслідок колапсу СРСР, кардинальних змін у законодавстві нових незалежних держав, і з різних причин не отримали належні документи для проживання в державі.

Враховуючи, що більшість іноземців названих категорій не можуть бути видворені з держави, перебувають тут уже тривалий час, фактично перетворилися на елемент постійного населення, працюють, часто мають сім'ї, вивести їх із сфери впливу «тіньових» економічних відносин та корумпованих чиновників вочевидь в інтересах держави. Це покращить криміногенну ситуацію, надасть людям життєву перспективу, поповнить лави працівників та платників податків.

Якщо керуватися подібними міркуваннями, то можлива легалізація нелегальних мігрантів в Україні набуває гуманітарного спрямування і аж ніяк не означає, що держава, вдавшись до неї, визнає свою неспроможність протидіяти цьому негативному явищу, зупинити «навалу» нелегалів, як це, зокрема, розцінили деякі критики висловленої керівництвом МВС ініціативи.

Проте чи не буде міграційна амністія аж надто масштабною? Спробуємо хоча б приблизно спрогнозувати **обсяги гіпотетичної легалізації**, оцінивши кількість нелегальних мігрантів на території держави.

Передовсім зазначимо, що наявні в літературі оцінки їхньої чисельності мають великі розбіжності, наприклад, 60 тис., 120 — 130 тис., 800 тис., 1 млн. [7]. Рекордну цифру було оприлюднено у Верховній Раді 2000 р. під час першого читання законопроекту «Про імміграцію» — 1,6 млн.(!) [8]. Як така, що прозвучала в парламенті, вона була підхоплена

міжнародними організаціями, використовувалася в публікаціях ООН, Світового банку [9]. Найбільш свіжою оцінкою, озвученою деякими політиками, є 700 тис. нелегальних мігрантів в Україні [10].

Наведені оцінки зазвичай не супроводжувалися жодними розрахунками чи доказами. Про методику їх формування можна лише здогадуватися. Найвірогідніше, за основу брали різницю між кількістю зафіксованих прикордонниками в'їздів іноземців в Україну та виїздів з її території. Наприклад, 1997 р. вона становила 3,7 млн., або 13% всіх перетинів кордону (15,9 млн. в'їздів іноземців і 12,2 млн. виїздів). Зазначимо, що стосовно громадян України різниця була ще більша — 3,8 млн. Тому логічніше пояснити це не масовою навалою нелегалів, а недоліками тогочасного обліку. Справді, з його налагодженням різниця між показниками в'їзду та виїзду зменшувалася, хоча інтенсивність руху через кордон зростала. Так, 2007 р. за кількості перетинів кордону 51,2 млн. вона дорівнювала 1,1 млн., або 2% транскордонного обороту [11].

Запровадження 2001 р. реєстрації іноземців на кордоні, міграційних карток сприяли значному покращенню обліку. Завдяки комп'ютеризації пунктів пропуску можна визначити, яка кількість іноземців не залишила територію України після закінчення терміну візи (з країн з візовим порядком поїздок) або 90 дозволених законом днів (з держав з безвізовим режимом поїздок). У 2002 — 2007 рр., за свідченням прикордонників, щорічно фіксувався невіїзд 25 — 30 тис. іноземців. Проте це не означає, що всі вони залишилися в країні нелегально. По-перше, досі існує можливість перетину певних ділянок на східному кордоні поза пунктами пропуску. По-друге, іноземці могли змінити свій статус і цілком легально залишатися на території країни, звернувшись до органів внутрішніх справ (наприклад, вступити до ВНЗ або укласти шлюб). Так, 2005 р. МВС було змінено статус 25,5 тис. іноземців, у 2006 р. — 32,3 тис. Нарешті, на що також не можна не зважати, якась частина іноземців, прибувши в Україну легально, згодом нелегально виїжджає на Захід. Але навіть якщо вважати, що всі, хто за обліками прикордонників вчасно не залишив територію України, перетворилися на нелегальних іммігрантів на території країни, зробити висновок про їхню мільйонну кількість неможливо.

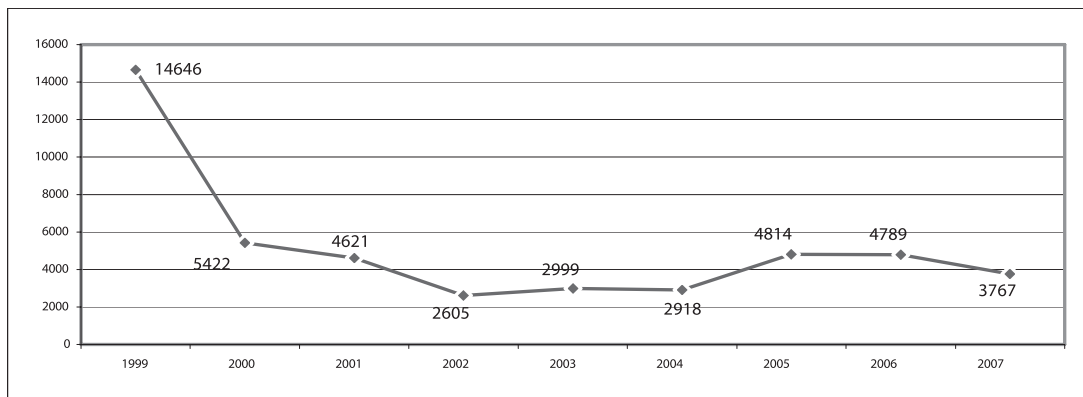
Найвірогідніші масштаби нелегальної міграції можна визначити, аналізуючи дані щодо затримань цієї категорії іноземців Державною прикордонною службою та Міністерством внутрішніх справ України.

У перші роки незалежності, внаслідок деградації зовнішнього кордону СРСР та в умовах

«прозорості» колишніх міжреспубліканських кордонів, нелегальна міграція перетворилася на серйозну проблему для України, де на той час не існувало ні належної системи видачі віз, ні надійного прикордонного та імміграційного контролю. Якщо 1991 р. прикордонники затримали 148 нелегальних мігрантів, то 1999 р. — 14,6 тис., тобто в 100 разів більше. Проте із налагодженням охорони кордону, його облаштуванням тенденцію до зростання нелегальної міграції вдалося зупинити. Нині на кордоні затримується 4 — 5 тис. нелегальних мігрантів щорічно (рис.1).

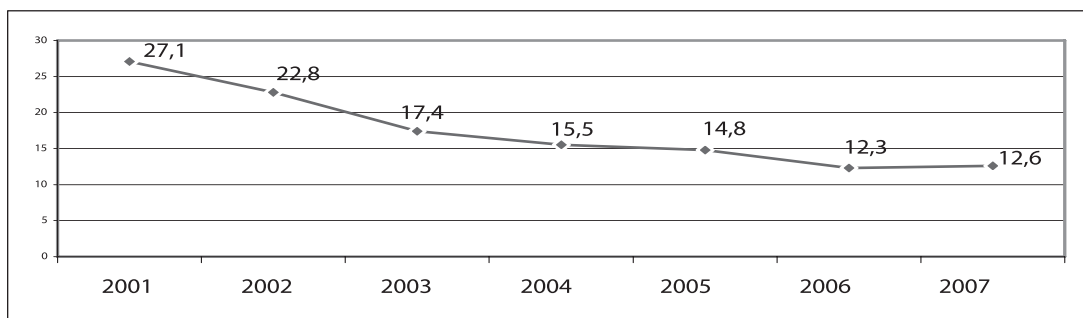
Так само зменшується кількість нелегальних мігрантів, виявлених правоохоронцями всередині країни (рис. 2).

Натомість зростає кількість іноземців, яких не пропущено в Україну (рис. 3), що свідчить про значне поліпшення прикордонного контролю, пересування передового рубежу боротьби з нелегальною міграцією туди, де він, власне, й має бути, на кордон держави. У статистичних обліках непропущених іноземців характеризують як потенційних нелегальних мігрантів. Проте на територію держави ці особи не пот-



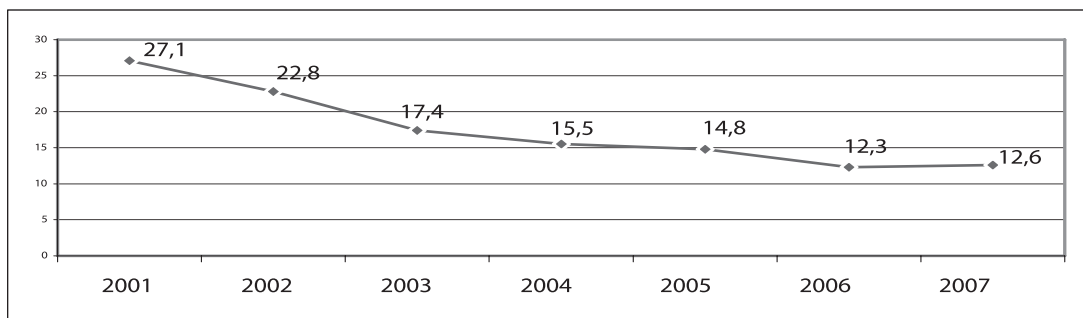
Джерело: Державна прикордонна служба України

Рис. 1. Кількість нелегальних мігрантів, затриманих під час спроби перетину кордону України у 1999 — 2007 рр., осіб



Джерело: Міністерство внутрішніх справ України

Рис. 2. Кількість нелегальних мігрантів, виявлених органами внутрішніх справ на території країни у 2001 — 2007 рр., тис. осіб



Джерело: Державна прикордонна служба України

Рис. 3. Кількість іноземців, не пропущених в Україну у 2001 — 2007 рр., тис. осіб

рапили, тобто поповнити лави нелегальних мігрантів в Україні не могли.

Разом з тим немає сумнівів, що аж ніяк не всіх нелегальних мігрантів вдається зупинити. Оцінки ефективності затримань варіюються в діапазоні від 20 до 50% [12]. Припустимо, що вони мінімальні і становлять 20%, тоді (керуючись даними про кількість затриманих останніх років), у середньому, нелегальний потік через Україну може налічувати 22,3 тис. осіб на рік. А якщо рівень затримань становить 50%, транзитний потік не перевищує 10 тис.

Якщо продовжити міркування і відняти від гіпотетичної величини нелегального потоку кількість затриманих по обидва боки кордону (4,5 тис. затримують українці і ще приблизно 3,5 тис. — прикордонники суміжних держав), то за максимального варіанта уникнути затримання вдається приблизно 12 тис. нелегалів, а за мінімального — 2 тис. Звідси, щорічне «накопичення» нелегалів в Україні не може бути більшим за наведені цифри. Насправді ж воно істотно менше. Оскільки не Україна, а західні держави є метою нелегальних мігрантів, логічно припустити, що більша частина мігрантів, яким вдалося уникнути затримання, дісталися Заходу і в Україні не залишилися.

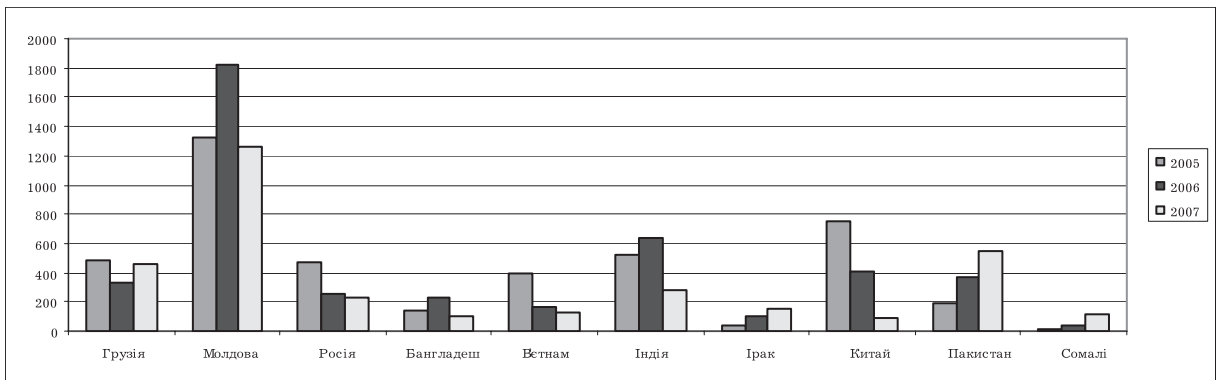
Ще менше підстав казати про перетворення держави на «відстійник» для нелегальних мігрантів, якщо звернути увагу на їхній склад. Останніми роками він зазнав суттєвих змін: вихідці з традиційних країн — постачальників нелегальної міграції становлять значно меншу й абсолютну, і відносну кількість затриманих нелегалів, натомість частка громадян СНД перевищила половину. У 2007 р. однозначно переважають громадяни Молдови — 33,6%. Поряд з вихідцями з Пакистану та Індії (відповідно 14% і 7,5%) помітною була частка громадян Грузії та Росії (12,2% і 6%) (рис.4). Аналогічною

є структура затриманих всередині країни. У 2007 р. 17,6% з них були громадянами Росії, 13% — Азербайджану, 10,2% — Молдови, 7,2% — Вірменії, 6,5% — Грузії, 5,7% — Узбекистану. А громадян Китаю — 4%, Індії — близько 3%, Пакистану — 2,5%. Колишні співвітчизники становлять більшість і серед потенційних нелегальних мігрантів, не пропущених у державу. Найчисленнішими серед них були громадяни Молдови (26%), Узбекистану (14,8%), Азербайджану (10,1%), Вірменії (9,9%).

Питома вага громадян СНД серед нелегалів зростає через безвізовий режим в'їзду, можливість 90 днів перебувати в країні цілком легально. Частина з них прибуває з метою трудової діяльності в Україні, хоча й не має на це необхідних дозволів, частина — прямує транзитом, намагаючись нелегально перетнути її західний кордон. Попри значне посилення прикордонного та міграційного контролю, для громадян країн СНД такий шлях на Захід й досі залишається коротшим, зручнішим, дешевшим.

Враховуючи склад нелегальних мігрантів, перспектива їхнього накопичення в країні не така масштабна. Якщо для громадян віддалених країн небезпека «зависання», в разі неможливості продовження маршруту на Захід, справді існує, то громадяни країн СНД завдяки безвізовому режиму, територіальній близькості, відносній дешевизні транспортних послуг можуть виїхати з України так само легко, як і в'їхати на її територію.

Отже, нелегальний міграційний потік через Україну не такий масштабний, як це інколи вважають, до того ж у його складі переважають громадяни країн СНД. Нагадаємо також, що більша частина нелегальних мігрантів намагається транзитом перебратися на Захід і не має наміру залишатися в Україні тривалий час. Із свого боку, держава, безумовно, аж ніяк



Джерело: Державна прикордонна служба України

Рис. 4. Громадянство найбільших груп нелегальних мігрантів, затриманих на кордоні України у 2005 — 2007 рр.

Умови деяких легалізацій нелегальних мігрантів у зарубіжних країнах

Країна, рік проведення	Умови легалізації
США 1986, загальна легалізація	Проживання в країні з 1 січня 1982 р.
1986, легалізація сільгоспробітників	Перебування у США та робота у сільському господарстві щонайменше 90 днів, з 1 травня 1986 р.
Греція 1998, „Біла картка”	Перебування в Греції з 27 листопада 1997 р.
1998, „Зелена картка”	Наявність „Білої картки”; легальне працевлаштування з 1 січня 1998 р.; щонайменше 40 днів працевлаштування з зарплатнею, не менше за мінімальну, та виплатою внесків соціального страхування.
2001	Докази легального або тривалого перебування в країні щонайменше один рік.
Італія 1986	Гарантії працедавця; перебування в Італії до 27 січня 1987 р.
1990	Перебування до 31 грудня 1989 р. як працівника чи студента
1995	Проживання в Італії; працевлаштування впродовж останніх 6 місяців або пропозиція роботи від працедавця; виплата внесків соціального страхування впродовж 3 місяців
1998	Перебування в країні на 27 березня 1998 р.; наявність житла; виплата податків працедавцем
2002	Тримісячна сплата внесків до пенсійного фонду; наявність роботи
Франція 1981 – 1982	Перебування в країні на січень 1981 р.; наявність трудового контракту
1997 – 1998	Безперервне проживання у Франції впродовж 7 років та сімейні зв'язки; або лист від працедавця про гарантії робочого місця, сімейні зв'язки та 5 років проживання в країні
Іспанія 1985	Перебування в країні до 24 липня 1985 р.; наявність роботи або пропозиції роботи
1991	Перебування та працевлаштування в Іспанії з 15 травня 1991 р.; подання клопотання про статус біженця, яке було відхилено або розглядається тривалий час
1996	Робота в країні з 1 січня 1996 р.; належність до сім'ї мігранта, який проживав в Іспанії до січня 1996 р.
2000	Перебування до червня 1999 р.; наявність дозволу на проживання та роботи у три останні роки або подане клопотання про дозвіл на перебування чи роботу
2001	Перебування в Іспанії до 23 січня 2001 р.; докази участі на ринку праці або сімейних зв'язків з громадянином Іспанії чи іноземцем, який мешкає в країні
2005	Для працедавців: довести, що вони сплачують внески соціального страхування, не порушували імміграційне законодавство впродовж останніх 12 місяців, не були покарані за порушення прав робітників чи іммігрантів Для іммігрантів: довести, що вони перебувають у країні на момент подання клопотання, проживали і зареєстровані в муніципалітеті до 7 серпня 2004 р., що вони мають трудовий контракт, не скоювали кримінальних вчинків
Португалія 1992 – 1993	Перебування в країні до 15 квітня 1992 р.
1996	Доказ виробничої діяльності; базове знання португальської мови; наявність житла
2001	Перебування в країні; наявність трудового контракту
2004	Перебування в країні до березня 2003 р.; легальний в'їзд; сплата податків та внесків соціального страхування не менше 90 днів до початку легалізації
Бельгія 2000 р.	Перебування у Бельгії до 1 жовтня 1999 р.; подання клопотання про набуття статусу біженця, рішення за яким не прийнято впродовж 4 років (для сімей з дітьми – 3 роки); неможливість повернення на батьківщину з гуманітарних причин; серйозна хвороба; проживання в країні щонайменше 6 років

не зацікавлена у легалізації транзитних нелегальних мігрантів. Тому цільова група можливої легалізації не буде численною.

Звідси, вкрай важливо чітко визначити, хто зможе легалізуватися, і хто таку можливість не отримас. Як свідчить зарубіжний досвід, при легалізаціях застосовуються комбінації гуманітарних, соціально-економічних, політичних **критеріїв**, добір яких залежить від цілей та інтересів держави, актуальної міграційної ситуації. В одних країнах переважали економічні критерії (Італія, Іспанія, Греція), в інших — гуманітарні (Бельгія) чи політичні (США) (табл. 2).

Передовсім, у всіх кампаніях з легалізації могли взяти участь лише ті мігранти, які не вчиняли кримінальних дій (і в країні перебування, і в країні походження).

Спільним для різних країн була обов'язкова присутність мігранта на території держави на момент проведення кампанії. Крім того, звертатися за врегулюванням статусу, зазвичай, могли лише ті, хто перебував у країні уже певний час. Так, для легалізації 1986 р. у США було необхідно прожити тут не менше 5 років. Однак у більшості європейських країн строк проживання обмежувався 3 — 6 місяцями.

Наступна важлива умова — наявність в іноземця роботи та, відповідно, джерел доходу. Так, під час легалізації 2001 р. у Португалії заявник мав представити трудовий контракт. У Греції від нього вимагалось надати докази сплати соціальних внесків та отримання впродовж принаймні 40 робочих днів мінімальної зарплатні [13]. У 2005 р. в Іспанії умовою дозволу на перебування був трудовий контракт на наступні 6 місяців. Для працівників сільськогосподарства його термін зменшувався до 3 місяців. Іноземці, які працювали у сфері обслуговування (домашня прислуга) неповний робочий день або поєднували роботу в кількох будинках, мали надати контракт, відповідно до якого їхній робочий тиждень становив 30 годин [14].

Територіальні та економічні критерії, крім іншого, мають соціальний зміст. Вони демонструють, наскільки іноземець інтегрований у суспільство. Як доказ міцних соціальних зв'язків з країною перебування, тобто додаткових підстав для легалізації, у деяких державах розглядали також наявність дітей, народжених у країні перебування, або дітей шкільного віку, які навчаються в місцевих школах, шлюбні відносини (і офіційні, і неофіційні) з громадянами або іноземцями, які постійно проживають у країні.

Важливу групу критеріїв становлять гуманітарні. Вони застосовувалися або разом з

іншими критеріями, або до окремих категорій іноземців. Переважно ними керувалися щодо осіб, які не підпадають під визначення біженців, що міститься в Конвенції ООН 1951 року, проте не можуть повернутися на батьківщину. Зокрема, у Франції, Бельгії, Нідерландах та ін. можуть претендувати на отримання дозволу на проживання особи, за клопотанням яких про статус біженця рішення не приймається впродовж 3 — 4 років. У цих країнах, а також у Німеччині та Великобританії не підлягають висланню нелегальні мігранти, які страждають на серйозну хворобу, не лише тоді, коли за станом здоров'я вони є нетранспортабельні, а й у разі, якщо на батьківщині вони не отримують належного лікування, що призведе до скорочення їхнього життя.

Порядок легалізації в зарубіжних країнах зазвичай встановлювався законодавчими актами. Враховуючи серйозність заходів, найчастіше це були закони, подеколи — урядові постанови. Кампанії проводилися після ретельної організаційної підготовки. Наприклад, в Іспанії було розширено штат компетентних органів, створено 267 додаткових робочих місць, розгляд всіх інших міграційних справ призупинено.

Важливою складовою підготовки, зазвичай, була широка інформаційна кампанія, що мала донести необхідну інформацію до адресної групи. І до поширення інформації, і до самої легалізації широко залучали неурядові організації, соціальних партнерів. Це сприяло підвищенню ще одного важливого питання — відвищення рівня довіри до заходів держави. Наприклад, в Іспанії 2005 р. було створено 700 недержавних консультативних пунктів по всій країні. У США прийомом документів займалися неурядові організації та адвокатські контори, що отримали спеціальні ліцензії від міграційної служби і створили з цією метою 977 агентств. У Греції було сформовано спеціальний комітет, що складався з представників місцевих органів влади, інспекції праці, профспілок та спілок підприємців, поліції, на чолі його стояв суддя. У Бельгії до прийняття рішення залучали комісію з регуляризації, незалежний орган, до складу якої, крім державних службовців, входив представник правозахисної НУО [15].

Однак головним для забезпечення впевненості іммігрантів, що звернення до влади не призведе до санкцій за нелегальне перебування, є державні гарантії. Наприклад, у США в законі було прописано, що повідомлена нелегальними мігрантами інформація може використовуватися лише з метою легалізації. Державні службовці складали присягу про нерозголошення отриманих відомостей. Їхнє надання компетентним органам дозволялося лише за

санкцією прокурора, в разі необхідності розкриття тяжкого злочину. Порушення присяги загрожувало штрафом у 10 тис. доларів [16]. Важливою складовою гарантії є тимчасовий дозвіл на перебування в країні на час, поки за клопотанням про легалізацію не прийнято рішення, що передбачає також і дозвіл на працевлаштування, крім того, означає призупинення наказу про депортацію, якщо такий був прийнято.

Численні спільні риси спостерігаються в **процедурах легалізації**, застосованих в різних країнах. Зокрема, типовим було встановлення певного строку, впродовж якого іммігранти могли заявити про себе. Зазвичай він тривав від двох місяців до року. Тобто термін кампаній обмежений. Проте, враховуючи різні життєві ситуації, наприклад, зміну місця роботи чи проживання, у виняткових випадках клопотання могли бути прийняті і після завершення визначеного строку. Зокрема, в Іспанії, у разі отримання відмови в легалізації з вини працедавця, який не оформив чи не сплачував повністю соціальні внески за робітника, іммігрантові дозволялося ще раз спробувати легалізуватися, подавши інший трудовий контракт навіть тоді, коли термін легалізації був вичерпаний.

Під час організації міграційних амністій враховувалося, що надати документальне підтвердження відповідності висунутим вимогам нелегальним мігрантам непросто. Тому зазвичай приймалися також і непрямі докази. Наприклад, в Італії це були документи, видані гуманітарними організаціями, в яких указано прізвище заявника, шкільні документи, навіть звичайна пошта. В Іспанії, де для легалізації вимагалася реєстрація в муніципалітеті за місцем проживання на певну дату, зважали на те, що нелегали часто її уникали, побоюючись видворення з країни. Тому було дозволено реєструватися заднім числом, подаючи для підтвердження свого перебування в країні медичні картки, накази про вислання, офіційну відмову в реєстрації або клопотання про надання статусу біженця. У Франції факт проживання міг бути засвідчений свідками. У США поряд із цим приймалися банківські довідки, квитанції про сплату комунальних послуг, медичні довідки, церковні записи тощо. У Португалії, де умовою останньої легалізації була сплата податків та внесків соціального страхування, мігрант міг заявити, що він не робив цього з вини працедавця [17].

Лібералізуючи вимоги до документів, влада усвідомлювала ризик їх фальсифікацій, поширення корупції, продажу трудових контрактів тощо. Тому вживалися заходи із запобігання зловживанням. Наприклад, в Іспанії було створено єдину базу даних поданих клопотань. Особливу увагу компетентні органи

звертали на щойно створені фірми, фірми, де було працевлаштовано багато нелегалів, а також на приватних осіб, які декларували найм численної іноземної прислуги.

Важливий момент процедури — мова. Хоча переважно документи приймалися мовою країни перебування, в Іспанії та Греції допускалося їхнє оформлення іншими мовами. У Франції, Великобританії, Німеччині, Бельгії іноземець міг скористатися послугами перекладача.

Після завершення процедури прийому документів компетентні органи розглядали клопотання і приймали за ним рішення. Якщо воно позитивне, оформлювався тимчасовий, а то й постійний дозвіл на перебування, який передбачав водночас і дозвіл на працевлаштування. Найчастіше такий дозвіл видавався на рік з можливістю його продовження. Зазвичай він давав змогу, після певного терміну легального проживання, одержати право на об'єднання сім'ї, тобто прибуття подружжя та неповнолітніх дітей, а згодом — на отримання дозволу на постійне проживання. У Греції легалізація була двоступеневою. Спочатку мігранту видавалася так звана «біла картка», яка давала право на піврічне перебування в країні. Потім, після проведення додаткових процедур, вона замінювалася на «зелену картку», тобто дозвіл на перебування тривалістю від одного до п'яти років.

Частка заявників, які змогли врегулювати свій правовий статус під час міграційних амністій, надзвичайно висока. Однак певна кількість з них отримувала відмову. Такі особи мали виїхати з країни. Наприклад, в Іспанії їм надали для цього 15 днів (у особливих випадках — 90 днів). Відмову в легалізації можливо оскаржити і до вищого органу управління, і до суду.

Періодичне проведення кампаній з легалізації в багатьох країнах, а також введення до законодавства низки держав відповідних постійних процедур (Франція, Німеччина, Бельгія) доводять виправданість таких методів. Зважаючи на це, мінімізація кількості іноземців, які перебувають в Україні без законних підстав, шляхом їхньої легалізації виглядає цілком доцільною. В організації амністії варто використати набутий у зарубіжних країнах досвід. Однак, враховуючи особливості міграційної ситуації в Україні, різноманітність та різноспрямованість міграційних потоків, амністійні заходи в нашій державі обов'язково мають бути адресні і селективні, зокрема, не поширюватися на мігрантів, які прямують через Україну транзитом і не пов'язані з нею.

Перш за все логічно було б запровадити певну схему легалізації тих іноземців, які перебува-

ють у країні впродовж тривалого часу, не мають проблем з законом, добре інтегровані, працюють, створили сім'ї. У контексті міжнародних зобов'язань України щодо прав людини врегулювати правовий статус має бути дозволено іноземцям, які хоча й не отримали статусу біженця в Україні, проте з гуманітарних міркувань не можуть бути депортовані на батьківщину. Доступ до оформлення відповідних дозволів на перебування має бути надано також працівникам-мігрантам, які стали порушниками відповідних правил з незалежних від них причин, зокрема, недосконалості та заплутаності законодавства, небажання працедавця офіційно оформлювати працівників тощо.

З використанням зазначених критеріїв легалізація не буде численною, матиме передовсім гуманітарний характер, проте сприятиме покращенню криміногенної ситуації, скороченню «тіньового» ринку праці, повнішому захисту прав людини, вдосконаленню механізмів управління міграційними процесами в державі, а отже, посиленню її безпеки.

Джерела

1. Червоненко В. Борці з мігрантами в Києві // Главред. — 2008. — 4 вересня. — ua.glavred.info/archive/2008/09/04/164250-8.html
2. Сайт Служби у справах іноземців та кордонів Португалії. — www.sef.pt/estatisticas.htm
3. *International migration outlook: SOPEMI 2006 Edition*. — Paris: OECD, 2006. — P. 280.
4. Levinson A. Why Countries Continue to Consider Regularization // www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=330
5. *Мониторинг легальной (законной) внешней трудовой миграции /ФМС России/*. — М.: 2007.
6. *Global Report 2006*. — Geneva: UNHCR, 2007. — P. 418. — <http://www.unhcr.org>

7. Шульга Н. Великое переселение народов: репатрианты, беженцы, трудовые мигранты. — К.: Ин-т социологии НАНУ, 2002. — С.192.

8. Закон об иммиграции: гостеприимство здесь ни при чем // Зеркало недели. — 2000. — 2 дек. — С. 21.

9. *Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union* /Ed. By Ali Mansoor, Bryce Quikkin. — World Bank, 2006. — P.152.

10. Ведерникова І. Київ: рай для нелегалів? // Зеркало тижня. — 2008. — 7 червня.

11. *За даними Державної прикордонної служби України*.

12. *Toward Harmonised European Statistics on International Migration* / Ed. by Poulain M., Perrin N., Singelot A. — Louvain, 2006. — P. 353.

13. Samokhvalov V. Greece and migrants: the process of integration/International Center for Black Sea Studies. — www.picum.org/BASIC_SOCIAL_RIGHTS_-_Greece_and_migrants.doc.

14. Arango J., Jachimowicz M. Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach. — www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331

15. *The Legalisation of Undocumented Migrants: Ideal Solution, Wrong Track or Pragmatic Way?* — Freiburg: Caritas, 2006. — www.caritaseuropa.org/module/FileLib/The_Legalisation_of_Undocumented_Migrants.pdf

16. Чернышева О. Законодательные амнистии для незаконных иммигрантов // Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / Под ред. Г.Витковской. — М: MOM, 2004. — С. 268.

17. Сайт Високого комісара Португалії з імміграції та національних меншин. — www.acime.gov.pt.