

Реадмісія як особливий інструмент для вирішення питань протидії нелегальній міграції

Надія Петрівна Бортник¹

Опубліковано	Секція	УДК
02.10.2023	Право	342.951

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10159323>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. У статті розглянуто питання реадмісії, як особливого інструменту для вирішення питань протидії нелегальній міграції. Звернуто увагу на те, що міграція населення завжди була і залишається особливою сферою, де найбільш гостро відчувається взаємозв'язок глобального та національного правопорядків, адже саме на цих рівнях закладаються основоположні засади (які згодом втілюються в законодавче русло), що визначають межі свободи пересування людини.

Наголошено, що міграційна політика будь-якої держави, передусім, спрямована на захист власних інтересів, формування такого бачення міграції, яке у довгостроковій перспективі дозволить сформувати відповідний демографічний баланс, для України – це, насамперед, стимулювання повернення наших громадян у власну державу, а також попередження і запобігання проникнення на територію України та перебування в ній нелегальних, незаконних іммігрантів. У цьому контексті не втрачають своєї актуальності питання, пов'язані з подальшим удосконаленням механізму примусового повернення та примусового видворення з території України, тих хто порушує чинне законодавство нашої держави, а також виконання угод про реадмісію, що укладені Україною, а це, у свою чергу, вирішення питань, спрямованих на забезпечення національної безпеки держави.

Акцентовано на тому, що з огляду на широкомасштабну збройну агресію РФ, масовані ракетні обстріли території України практичне виконання міжнародних договорів у сфері реадмісії між Україною та РФ неможливе, а тому Верховна Рада зупинила дію міждержавної угоди між Україною і Російською Федерацією про реадмісію.

Ключові слова: міграція, еміграція, імміграція, примусове видворення, примусове повернення, реадмісія, нелегальна міграція, національна безпека, режим воєнного стану, терористичні акти, воєнна агресія.

Readmission as a special tool for solving issues of combating illegal migration

Abstract. The article considers the issue of readmission as a special tool for solving issues of combating illegal migration. Attention is drawn to the fact that population migration has always been and remains a special area where the interrelationship of global and national legal systems is most acutely felt, because it is at these levels that the fundamental principles (which

¹ професор кафедри теорії та історії держави і права факультету морського права Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова, доктор юридичних наук, професор, ORCID ID: 0000-0002-3030-406X

are later embodied in legislation) are laid down, which determine the limits of freedom of human movement.

It was emphasized that the migration policy of any state is, first of all, aimed at protecting its own interests, forming such a vision of migration, which in the long term will allow for the formation of an appropriate demographic balance, for Ukraine it is, first of all, the stimulation of the return of our citizens to their own state, as well as prevention and prevention of illegal immigrants entering and staying in the territory of Ukraine. In this context, issues related to the further improvement of the mechanism of forced return and forced deportation from the territory of Ukraine of those who violate the current legislation of our country, as well as the implementation of readmission agreements concluded by Ukraine, do not lose their relevance in this context, and this, in turn, , solving issues aimed at ensuring the national security of the state.

It was emphasized that, in view of the large-scale armed aggression of the Russian Federation, massive missile attacks on the territory of Ukraine, the practical implementation of international agreements in the field of readmission between Ukraine and the Russian Federation is impossible, and therefore the Verkhovna Rada stopped the intergovernmental agreement between Ukraine and the Russian Federation on readmission.

Keywords: migration, emigration, immigration, forced expulsion, forced return, readmission, illegal migration, national security, martial law, terrorist acts, military aggression.

Вступ

Постановка проблеми. Міграція населення завжди була і залишається особливою сферою, де найбільш гостро відчувається взаємозв'язок глобального та національного правопорядків, адже саме на цих рівнях закладаються основоположні засади (які згодом втілюються в законодавче русло), що визначають межі свободи пересування людини.

Вочевидь, міграційна політика будь-якої держави, передусім, спрямована на захист власних інтересів, формування такого бачення міграції, яке у довгостроковій перспективі дозволить сформувати відповідний демографічний баланс, для України – це, насамперед, стимулювання повернення наших громадян у власну державу, а також попередження і запобігання проникнення на територію України та перебування в ній нелегальних, незаконних іммігрантів. У цьому контексті не втрачають своєї актуальності питання, пов'язані з подальшим удосконаленням механізму примусового повернення та примусового видворення з території України, тих хто порушує чинне законодавство нашої держави, а також виконання угод про реадмісію, що укладені Україною, а це, у свою чергу, вирішення питань, спрямованих на забезпечення національної безпеки держави.

Стан дослідження проблеми. Окреслена нами проблематика висвітлювалась під різними кутами зору значною кількістю українських вчених-фахівців у сфері адміністративного права і процесу. З-поміж таких праць, доречно виокремити наукові доробки В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, В. Т. Білоуса, Н. П. Демчик, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Ю. Б. Курилюка, А. Ф. Моти, В. І. Олефіра, О. І. Остапенка, В. І. Палько, С. В. Петкова, О. П. Рябченко, Х П. Ярмакі та багатьох інших.

Метою статті є аналіз підходів до розуміння окремих категорій, які дозволяють розкрити сутність та зміст протидії нелегальній міграції та запобіганню їй шляхом застосування особливого інструменту для вирішення питань з нелегальною міграцією – реадмісії.

Результати

Сьогодні, як і упродовж попередніх років незалежності нашої держави, питання міграції не перестає бути актуальним, змінюючи лише акценти та пріоритети.

Натомість, така складова міграційного процесу, як нелегальна міграція, в усі періоди має особливе значення в контексті запобігання її негативним наслідкам.

На сучасному етапі розвитку Української держави, нелегальну міграцію визнано однією із загроз, що негативно впливає на стан національної безпеки. Так, у розділі II Стратегії національної безпеки України (затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020), що присвячений поточним та прогнозованим загрозам національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов, йдеться про те, «сучасна модель глобалізації уможливила поширення міжнародного тероризму та міжнародної злочинності, зокрема у кіберпросторі, наркоторгівлі, торгівлі людьми, релігійного та ідеологічного фундаменталізму та екстремізму, підживлюваного з-за кордону сепаратизму, нелегальної міграції, легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, розповсюдження зброї масового ураження тощо» [1].

Водночас, у вказаному документі акцентовано увагу на тому, що нині «зростає кількість порушень міграційного законодавства України іноземцями та особами без громадянства, зокрема вихідцями з держав міграційного ризику, а також залучення цих осіб до протиправної діяльності» [1].

Вочевидь, така ситуація вимагає неабияких зусиль суб'єктів протидії нелегальній міграції для того, щоб тримати це питання під пильним контролем, враховуючи інші чинники, які сприяють цьому негативному явищу, передусім, режим воєнного стану, що зумовлений широкомасштабним вторгненням країни-агресора – Російської Федерації, на територію України.

З огляду на це, в науковому аспекті, виникає потреба дослідження окремих питань, що стосуються відповідних інструментів протидії потенційним та реальним загрозам, пов'язаним з порушенням чинного міграційного законодавства іноземцями та особами без громадянства, а також виконання договірними сторонами своїх зобов'язань щодо реадмісії.

В силу свого географічного розташування, Україна вже не один десяток років має справу з протидією нелегальній міграції. Держава напрацювала не тільки законодавчу основу для регулювання цієї сфери, але й виробила певні організаційно-правові основи щодо запобігання цьому явищу, сформулировала відповідну міграційну політику.

Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року № 3773-VI визначено, що нелегальним мігрантом вважається «іноземець або особа без громадянства, які перетнули державний кордон поза пунктами пропуску або в пунктах пропуску, але з уникненням прикордонного контролю і невідкладно не звернулися із заявою про надання статусу біженця чи отримання притулку в Україні, а також іноземець або особа без громадянства, які законно прибули в Україну, але після закінчення визначеного їм терміну перебування втратили підстави для подальшого перебування та ухиляються від виїзду з України» [2].

Як підкреслюють О. В. Балуєва та Р. А. Март'янова, у зв'язку з курсом держави на євроінтеграцію, зусилля держави у сфері міграції, спрямовані на вдосконалення міграційної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, застосування адміністративних заходів до іноземців та осіб без громадянства, спрямованих на розвиток ефективної політики повернення, та вироблення практик стратегічного управління міграціями щодо протидії нелегальній міграції [3, с. 87].

Необхідно підкреслити, що проблеми міжнародної міграції, яка виступає невід'ємною складовою глобалізації, надзвичайно важливі не лише для країн-учасниць Європейського Союзу, та європейського регіону загалом, але й безумовно, для України, яка обрала шлях євроінтеграції.

Варто нагадати, що на початку XXI ст. міжнародна міграція стала одним із найважливіших питань порядку денного зовнішньої та внутрішньої політики, особливо у розвинутих державах, і перетворилася на виклик міжнародній безпеці загалом та національній безпеці окремих країн.

Стрімкий розвиток і розширення географічних меж нелегальної імміграції пояснюється різними чинниками економічного та політичного характеру. Посилення імміграційного контролю в окремих європейських країнах, яке торкнулося практично усіх категорій мігрантів, обмежило можливості легального в'їзду та автоматично стало причиною активнішого використання нелегальних каналів.

Один із найбільш дієвих інструментів протидії нелегальній імміграції стали угоди про реадмісію, що охопили і країни призначення, і країни, що постачають нелегальних іммігрантів і, через які цих іммігрантів перевозять транзитом. Саме тому було створено єдиний реадмісійний простір з метою перешкодження неконтрольованому переміщенню великих мас людей у європейському регіоні та світі загалом.

Досліджуючи питання адміністративно-правового регулювання реадмісії в Україні, О. Б. Німко та С. М. Мамчур акцентують на тому, що «за останні десять років Україна уклала низку угод, що передбачають спрощення перетину державного кордону, безвізові поїздки громадян та інші питання, які безпосередньо стосуються вільного пересування не лише громадян України, але й іноземців. Однією з таких угод стала Угода про реадмісію осіб між Україною та Європейським Союзом, укладена 18.06.2007 року і ратифікована 15.01.2008 року, але яка набула чинності лише з 01.01.2010 року» [4, с. 229].

Посилаючись на Н. А. Пак, М. О. Саракуца та С. В. Пілюк зауважують те, що боротьба з нелегальною міграцією становить найскладніший елемент міграційної політики ЄС. Сучасна міграційна політика ЄС об'єднує в собі два напрями: регулювання легальної міграції та протидія нелегальній. Перший напрям передбачає визначення нових правових і політичних механізмів і розроблення правових регуляторів внутрішніх міграційних потоків.

Другий напрям міграційної політики представлений проблемою нелегальної міграції, яка стоїть перед державами-членами ЄС. Її некерований розвиток сприяє поширенню таких соціальних явищ, як злочинність, безробіття й тиск на соціальні бюджети держав-членів ЄС. Для запобігання цьому Європейський Союз поступово реалізує такі завдання:

1) встановлює обмеження міграційного потоку на загальноєвропейському рівні, для чого ухвалює відповідні нормативно-правові документи;

2) посилює контроль перетину біженцями кордонів європейських держав, особливо на півдні Європи, а також у гірських і лісових масивах;

3) створює єдину прикордонну службу, що дає можливість узяти під особливу охорону контрольно-пропускні пункти на автомагістралях, в аеропортах, на морських і залізничних вокзалах;

4) стимулює біженців повертатися на батьківщину та втілювати в життя відповідні програми пріоритету добровільного виїзду іммігрантів додому;

5) уніфікує загальноєвропейське законодавство та законодавство окремих країн відповідно до викликів і потреб сьогодення [5, с. 38].

Перший заступник Голови Державної міграційної служби України Н. М. Науменко, вказує, що «наразі Україна на підставі відповідних міжнародних договорів врегулювала питання реадмісії осіб з 37 державами світу». На його думку, «зазначені договори можна класифікувати за декількома основними критеріями. Перший критерій – це наявність спільного кордону між Україною та іншою державою – стороною договору про реадмісію. За цим критерієм можна виділити 2 види договорів: а) договори про

реадмісію з державами, з якими Україна має спільний державний кордон, – у цьому зв'язку доречно підкреслити, що Україна має договори про реадмісію з усіма сусідніми з нею державами, зокрема, це: Республіка Польща, Словацька Республіка, Угорська Республіка, Румунія, Республіка Молдова, Республіка Білорусь та Російська Федерація; і б) договори про реадмісію з державами, з якими Україна не має спільного державного кордону: Грузія, Ісландія, Королівство Данія, Королівство Норвегія, Соціалістична Республіка В'єтнам, Турецька Республіка, Туркменістан і Швейцарська Конфедерація.

Другий критерій – це суб'єктний склад договору про реадмісію за участю України. Цей критерій також дозволяє виділити 2 види договорів: а) практично усі договори України про реадмісію осіб є двосторонніми міжнародними договорами з іншими державами; б) виключення складає лише Угода про реадмісію між Україною та Європейським Співтовариством 2007 р. ..., правова природа якого найбільш близька до міжнародної міжурядової організації. Угода про реадмісію між Україною та Європейським Співтовариством 2007 р. також має двосторонній характер, але при цьому охоплює найбільшу кількість держав, з якими Україна врегулювала відносини реадмісії осіб, оскільки зазначена Угода поширюється на всіх держав-членів Європейського Союзу, за винятком Данії, з якою Україна уклала окрему угоду про реадмісію.

Третій критерій – рівень укладення договору про реадмісію. За цим критерієм так само можна виділити 2 види договорів: а) переважна більшість договорів України про реадмісію укладаються на рівні урядів договірних сторін; б) разом з тим деякі договори про реадмісію укладаються на найвищому – міждержавному рівні, зокрема, це договори: з Європейським Союзом, з Республікою Білорусь і з Швейцарською Конфедерацією. Однак обидва зазначені види міжнародних договорів мають однакову юридичну силу, оскільки проходять однакову процедуру ратифікації Верховною Радою України ...

Четвертий критерій – це ступінь правового регулювання за договором про реадмісію. За цим критерієм можна виділити 2 види договорів: а) власне договори про реадмісію та б) імплементаційні (виконавчі) протоколи до договорів про реадмісію» [6, с. 203-204].

Отож, сутність угод про реадмісію складають взаємні зобов'язання держав приймати назад своїх громадян, громадян третіх країн, а також осіб без громадянства, які незаконно прибули на територію договірної сторони або залишилися там без законних підстав, якщо такі особи прибули з території цієї договірної сторони. Договори про реадмісію також передбачають створення технічних можливостей для управління процедурою та операціями щодо переміщення нелегальних іммігрантів, а також установлення правил щодо повернення витрат, захисту інформаційних даних та дотримання інших міжнародних прав і зобов'язань [7, с. 339-346].

Розкриваючи правову природу реадмісії, С.В. Книш, наголошує на тому, що «угоди про зворотний допуск осіб в цілому слід розуміти як міжнародні договори, що передбачають процедури для повернення і зворотного допуску осіб взагалі, за винятком звичайно – видачі осіб. Вони встановлюють процедуру для повернення і зворотного допуску громадян держав-сторін, громадян третіх держав та осіб без громадянства, а також для транзитного проїзду громадян третьої країни з офіційним супроводом до країни, що прийме їх знову». Отож, вчена наголошує, що «більшість держав сприймають зворотний допуск осіб, як явище міжнародного характеру і допускають можливість співробітництва у цьому питанні. Рeadмісія осіб є різновидом зворотного допуску осіб і стосується виключно нелегалів» [8, с. 119].

Про те, що реадмісія осіб є інститутом міжнародного права, адже він виходить за межі юрисдикції однієї країни, вказують і згадувані нами О. Б. Німко та С. М. Мамчур. Науковці вважають, що цей інститут пов'язаний із зовнішньою міграцією держави, тому будь-які питання, які стосуються процесу реадмісії можуть бути вирішені лише

спільними зусиллями усіх зацікавлених країн, тобто шляхом укладення відповідних міжнародних угод [4, с. 230].

У контексті нашого дослідження доречним буде звернути увагу на основні напрями зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки, які, зокрема, спрямовані і на протидію нелегальній міграції [1]. Так, п. 33 передбачає, що Україна, прагнучи зміцнити заснований на демократичних нормах і цінностях міжнародний порядок, бере активну участь у протидії тероризму, розповсюдженню зброї масового ураження, міжнародній злочинності, наркоторгівлі, торгівлі людьми, політичному та релігійному екстремізму, нелегальній міграції,

У п. 46. вказаного розділу Стратегії зазначено, що «... З метою реалізації конституційних принципів індивідуальної юридичної відповідальності та невідворотності покарання держава буде: ... підвищувати ефективність державної політики у сферах захисту державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, а також міграції [1].

Натомість п. 63. містить положення про те, що «для системного захисту України від загроз національній безпеці необхідним є розвиток сектору безпеки і оборони. Для цього Україна: автоматизує процеси надання адміністративних послуг іноземцям та особам без громадянства, посилить міграційний контроль на державному кордоні і всередині держави для забезпечення дотримання іноземцями та особами без громадянства законодавства України» [1].

Окремо варто наголосити на тому, що Верховна Рада зупинила дію міжурядової угоди між Україною і Російською Федерацією про реадмісію [9]. Як наголошується в пояснювальній записці до документа, з огляду на широкомасштабну збройну агресію РФ, масовані ракетні обстріли території України практичне виконання міжнародних договорів у сфері реадмісії між Україною та РФ неможливе [10].

Висновки

Отже, підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що сучасне суспільство без перебільшення може вважатись не лише інформаційним, але й суспільством міграційним. Значні міграційні переміщення населення, які викликані багатьма чинниками, приносять і позитивні, і негативні зрушення в багатьох державах світу. Одним з негативних аспектів, що супроводжують міграційні процеси є нелегальна міграція, яка несе з собою низку викликів і загроз, що загрожують національній безпеці держави. Неконтрольовані, нелегальні та незаконні міграційні переміщення загрожують економічній та політичній стабільності, руйнують національну ідентичність, і що найбільш небезпечно – несуть кримінальні та терористичні загрози.

Безумовно, що цивілізовані країни світу намагаються ввести міграцію у законне русло, використовуючи при цьому цілу низку інструментів, з-поміж яких доволі ефективним є реадмісія. Україна, як держава, що є активним учасником міграційних процесів не стоїть осторонь створення єдиного реадмісійного простору, зокрема, у європейському регіоні. Однак, в силу довготривалої агресії Росії, кордон з якою є доволі значним, питання запобігання нелегальним міграційним переміщенням набуває нової гостроти. У контексті розглянутого нами питання варто наголосити на тому, що наша держава була змушена зупинити дію міжурядової угоди між Україною і Російською Федерацією про реадмісію.

Список використаних джерел

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
2. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 року № 3773-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19-20. Ст. 179.
3. Балуєва О. В., Мартянова Р. А. Організаційно-правовий механізм застосування примусового повернення та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2021. № 2. Том 32(71). С. 87–92.
4. Німко О. Б., Мамчур С. М. Адміністративно-правове регулювання реадмісії в Україні. *Форум права*. 2016. № 4. С. 229–235. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_38.pdf
5. Цит за: Саракуца М. О., Пілюк С. В. Правове регулювання боротьби з нелегальною міграцією в ЄС у сучасних умовах. *Альманах міжнародного права*. 2020. Вип. 23. С. 37–45. URL: <http://inlawalmanac.mgu.od.ua/v23/7.pdf>
6. Науменко Н. М. Класифікація міжнародних договорів України про реадмісію осіб. *International scientific and practical conferences*. Wloclawek, Republic of Poland July 9–10, 2021. С. 203–206. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/157/4690/9850-1?inline=1>
7. Шинкаренко І. Р. Теоретичні проблеми пошукового забезпечення протидії нелегальній міграції в Україні. *Вісник Львівського інституту внутрішніх справ при НАВС України*, 2001. № 3. С. 339–346.
8. Книш С. В. Реадмісія осіб: правова природа та особливості. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія ПРАВО. 2011. Вип. 15. С. 119–121.
9. Про зупинення дії Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про реадмісію: Закон України від 24.08.2023 № 3359-IX. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/t233359?an=2>
10. Рада денонсувала українсько-російську угоду про реадмісію. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/930804.html>