

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.71

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-8/11>

УГОДА ПРО РЕАДМІСІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ПРАВОВИЙ ФАКТОР ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ

READMISSION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU: LEGAL FACTOR OF THE RESOLVING PROBLEMS OF ILLEGAL MIGRATION

Васечко В.О., ад'юнкт
кафедри конституційного права та прав людини
Національна академія внутрішніх справ

У науковій статті висвітлено питання Угоди про реадмісію між Україною та ЄС як правового фактору вирішення політико-правових проблем, пов'язаних з нелегальними міграційними процесами. Звернено увагу на розвиток сучасних міжнародних відносин, зокрема України з країнами Європейського Союзу, проблематика котрих обумовлена глобалізаційними процесами та відповідно потребує якісно нового та більш ефективного правового регулювання, зокрема і в конституційно-правових питаннях інституту реадмісії. На підставі проведеного аналізу резюмується, що даний правовий процес має відповідати Угодам про реадмісію, як програмним процесуальними документам, що являють собою систему правових засобів, які сприяють узгодженому гармонійному функціонуванню міждержавних і національних правових систем у межах єдиного правового простору з врахуванням принципу прозорості. Стверджується, що одним з правових напрямків для вирішення проблеми нелегальної міграції на національному рівні стало підписання Угоди про реадмісію між Україною та ЄС, що стало нормативним фактором який обумовив більш активну протидію незаконному перетину національного державного кордону нелегальними мігрантами з інших країн в Україну. З'ясовано, Оцінено стан ефективності виконання Угоди Україною у порівнянні з виконанням аналогічних Угод між ЄС та іншими державами. Наголошується на тому, що Україна повинна мати власну правову стратегію регулювання нелегальними міграційними процесами на основі домовленостей та співпраці з країнами-сусідами, особливо з країнами-учасницями ЄС, дотримуючись у процесі нейтралізації негативних проявів нелегальної міграції відповідних міжнародних стандартів у сфері прав і свобод людини і громадянина.

Ключові слова: нелегальна міграція, імплементація, інститут реадмісії, прозорість, Європейський Союз.

The scientific article highlights the issue of the Readmission Agreement between Ukraine and the EU as a legal factor in solving political and legal problems related to illegal migration processes. Attention is drawn to the development of modern international relations, in particular, Ukraine with the countries of the European Union, the problems of which are determined by globalization processes and accordingly require a qualitatively new and more effective legal regulation, in particular in the constitutional and legal issues of the institution of readmission. Based on the conducted analysis, it is summarized that this legal process must comply with the Agreements on readmissions, as programmatic procedural documents, which represent a system of lawful means that contribute to the coordinated harmonious functioning of interstate and national legal systems within a single legal space, taking into account the principle of transparency. It is claimed that one of the lawful directions for solving the problem of illegal migration at the national level was the signing of the Readmission Agreement between Ukraine and the EU, which became a regulatory factor that led to more active opposition to the illegal crossing of the national state border by illegal migrants from other countries to Ukraine. The state of the effectiveness of the implementation of the Agreement by Ukraine compared to the implementation of similar Agreements between the EU and other states have been clarified and assessed. It is emphasized that Ukraine should have its legal strategy for regulating illegal migration processes based on agreements and cooperation with neighboring countries, especially with EU member countries, observing relevant international standards in the field of human rights and freedoms in the process of neutralizing the negative manifestations of illegal migration.

Key words: illegal migration, implementation, institution of readmission, transparency, European Union.

Постановка проблеми. Система нормативно-правових актів національного та міжнародно-правового характеру, як один із юридичних засобів механізму правового регулювання, відіграє фундаментальну роль у формуванні інституту реадмісії, а відтак і забезпечує стійке його функціонування в межах правового поля.

При цьому слід звернути увагу на те, що розвиток сучасних міжнародних відносин, зокрема України з країнами Європейського Союзу, обумовлений глобалізаційними процесами та відповідно потребує нового якісного правового регулювання, зокрема і в конституційно-правових питаннях інституту реадмісії.

Це, у свою чергу, обумовлює необхідність оптимізації процесу реформування системи національного законодавства України, спрямованого на забезпечення принципів правової держави, прав та свобод людини і громадянина. Адже перебільшена міжнародна міграція є однією з найзначніших загроз глобальній безпеці людства [1, с. 34], а відтак і національній безпеці держави. При цьому слід зауважити, що в Україні актуалізується питання не лише проголошення, а й можливості здійснення та захисту прав людини й громадянина. Життя людини потребує

реального втілення задекларованих прав і свобод, тобто розроблення правового механізму їх забезпечення, який має стати гарантією дієвості передбачених Конституцією прав, свобод та обов'язків [2, с. 82], зокрема і при застосуванні інституту реадмісії.

Очевидним є той факт, що поряд з безумовними державотворчими досягненнями залишається низка невирішених правових проблем у сфері реадмісії, які вимагають термінового теоретичного, а відтак і правового розв'язання.

Стан дослідження. Деякі питання правового регулювання інституту реадмісії викладені в працях науковців-юристів: О. Ф. Андрійко, О. В. Білоконь, О. І. Безпалової, Ю. П. Битяка, З. С. Гладуна, І. П. Голосніченка, Т. О. Гуржія, О. В. Джафарової, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко та ін. Водночас обране питання лише частково було предметом самостійних досліджень у національній юридичній науці.

З огляду на це, актуальність наукового аналізу обумовлена передусім потребою в необхідності адаптації національного законодавства до європейських стандартів організаційно-правового забезпечення функціонування

інституту реадмісії з метою забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Метою даної статті є теоретичний аналіз Угоди про реадмісію між Україною та ЄС як одного з правових факторів вирішення проблеми нелегальної міграції при їх транскордонному співробітництві.

Виклад основного матеріалу. Наш власний досвід інтерпретує тезу, що нині не існує ідеальної правової основи, яка б вірно, ефективно та однозначно регламентувала усі життєво-важливі суспільні процеси, зокрема і в сфері реадмісії. Адже, це досить складний та неоднозначний як політичний так і юридичний процес та правова процедура, а відтак потребує теоретичного наукового опрацювання, що матиме вплив на формулювання конституційно-правової основи інституту реадмісії загалом, та вирішення специфічних проблем правових відносин у сфері міграційної політики України зокрема.

Адже відбувається постійний розвиток, виникають нові суспільні відносини, які вимагають правового регулювання. Тому постає потреба забезпечення ефективності правового регулювання існуючих суспільних відносин, передбачення їх подальшого розвитку. Таким чином, на сьогодні актуальним і важливим є дослідження як самого феномену “інституту реадмісії”, так і питання забезпечення його дієвості та ефективності системи національного законодавства, яке б відповідало назрілим потребам правового регулювання. За роки незалежності України вітчизняні вчені-юристи зверталися до даної проблематики, окреслюючи у своїх наукових працях питання теоретичного осмислення закономірностей функціонування цього правового інституту.

На думку Л. Г. Удовики процес впливу глобалізації на правову систему в найбільш широкому загальнотеоретичному й методологічному плані відрізняється різномісністю та системністю. Під впливом глобалізації відбуваються суттєві зміни у правовій системі та всіх її підсистемах, вони торкаються більшою чи меншою мірою всіх її елементів (статичних і динамічних), ускладнюються та загострюються внутрішні суперечності правової системи, які виступають джерелом її розвитку, і зовнішні, що ускладнюють її функціонування. Вплив глобалізації на правову систему постає як об'єктивний, незворотній процес стрімкого й нерівномірного посилення взаємодії і взаємозалежності структурних елементів правової системи між собою, ускладнення системно-структурних і функціональних зв'язків, що має пульсуючий характер і поєднує суперечливі процеси та явища: правової інтеграції, правової уніфікації, правової стандартизації, гомогенізації, з одного боку, та регіоналізації, федералізації, з іншого боку [3, с. 469]. Вплив глобалізації на правову систему, зокрема і на національну, обумовлює її адаптацію до міжнародно-правової, зокрема і до європейської.

Відтак, незважаючи на зовнішню військову агресію, Україна продовжує інтенсивно долати різні перепони та продовжує крокувати до однієї з головної державно-конституційної та політико-правової мети – інтеграції у простір Європейського Союзу на правах його повноправного учасника.

При цьому слід відзначити, що юридична правозастосовна сфера функціональної діяльності нашої держави її органів та посадових осіб, не лише осучаснюється та реструктурується внаслідок законодавчого впровадження проєвропейських реформ, але й стикається з певними перешкодами до євроінтеграційного шляху, зокрема і в міграційних питаннях.

Одним із завдань міграційної політики Євросоюзу стає адаптація систем управління міграцією до ситуації, коли переміщення мігрантів за межі країни (як примусово, так і добровільно) неможливе. Країни-лідери ЄС дійшли до відносного консенсусу стосовно того, що легальні процедури мають бути тимчасово спрощені або відкладені,

а мігрантам мають надаватися альтернативні варіанти інтеграції в умовах самоізоляції [4, с. 240-241].

Зважаючи на досвід країн-учасниць Європейського Союзу, Україні на шляху до повноправної участі в Євросоюзі, слід звернути увагу на одну із проблем, а саме проблему інституту реадмісії для досягнення певної відповідності копенгагенським критеріям, що нині є одним із завдань правничої реформи в Україні. До таких критеріїв насамперед відносять, територіальну приналежність країни до Європейського континенту, демократичність та верховенство права, повага прав людини та прав меншин, а також певна економічна стабільність, що вимагає створення нормативно-правової бази, адаптованої до норм ЄС (адаптація законодавства України до законодавства ЄС та гармонізація вітчизняних технічних стандартів із світовими та європейськими) [5].

Як доречно у цьому сенсі зазначає О. Олексів, що саме стрімкий розвиток і поширення нелегальної міграції зумовили необхідність правового регулювання цього явища не лише на міжнародному, але й на регіональному рівні. Розширення Європейського Союзу, високий економічний розвиток держав-членів ЄС, високі соціальні стандарти та високий життєвий рівень стали тими факторами, які як приваблювали, так і приваблюють громадян третіх країн, а отже, змушували та змушують їх шукати різні способи потрапити на територію ЄС, у тому числі і нелегальні, що, своєю чергою, зумовлює до розвитку нелегальної міграції в межах ЄС. Європейський Союз створив як інституційний, так і правовий механізми у сфері боротьби з нелегальною міграцією [6, с. 189]. Зауважимо, що нині є необхідність правового регулювання цього явища не лише на міжнародному, а й на регіональному рівні, а також і на національному рівні конкретних держав, зокрема і в Україні.

Так, Л. Ананко означає, що одним механізмом протидії нелегальній міграції в Європі є підписання Євросоюзом угод про реадмісію з третіми країнами. Рeadмісія у міжнародному праві є відносно новим поняттям, яке виникло після Другої світової війни в умовах відновлення зруйнованої європейської економіки. Посилюючи контроль за своїми державними кордонами та вдосконалюючи правила поведінки з незаконними мігрантами, західноєвропейські держави почали укладати між собою відповідні угоди, які передбачали відповідальність сторін за нелегальний в'їзд або перебування власних громадян на території іншої країни [7, с. 276]. Угоди про реадмісію Євросоюзу з третіми країнами слід вважати механізмом протидії нелегальній міграції за умов транскордонного співробітництва.

Е. В. Горян, С. В. Кутняк доречно стверджують, що Україна поступово перетворюється з країни транзиту на країну-накопичувач нелегальних мігрантів, які зазнали невдачі у спробах потрапити до країн ЄС. Причин для цього достатньо: недоліки механізмів регулювання у сфері міграції, можливість нелегального проживання та працевлаштування [8, с. 182].

Так 18 червня 2007 року була підписана Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію, яка ратифікована Верховною Радою України 15 січня 2008 року, змістом якої встановлені правові процедури, які пов'язані з ідентифікацією та поверненням громадян третіх країн та осіб без громадянства, які незаконно в'їхали на територію України або держави-члена ЄС, до держав їхнього походження або постійного проживання. Угодою передбачені звичайна і прискорена процедури реадмісії, визначаються документи, що підтверджують походження нелегального мігранта, встановлюються часові рамки виконання запитів щодо реадмісії [9].

Важливість Угоди про реадмісію осіб обумовлена необхідністю спільної протидії нелегальній міграції. У цьому контексті особливого значення набуває належне управління міграційними процесами як на інституційному, так і на законодавчому рівнях.

Слід відзначити, що 6 вересня 2019 року в м. Києві відбулося чергове Дванадцятє засідання Спільного комітету з питань реадмісії «Україна – ЄС», що проводиться відповідно до статті 15 Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб. 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. Під час заходу сторони підтвердили, що частка повернень осіб в Україну продовжує перевищувати 80%. Це засвідчує, що виконання Угоди Україною є одним із найефективніших у порівнянні з виконанням аналогічних Угод між ЄС та іншими державами. Представники європейських країн вказали на високий рівень взаємодії з Україною не тільки в сфері реадмісії, а й загалом у сфері міграції осіб. Голова Міграційної служби, який являється і Головою української частини Спільного комітету з питань реадмісії підкреслює, що актуальність угод про реадмісію залишається високою, адже політичні та економічні зміни в світі, що викликали зростання міграції, в тому числі нерегульованої, все ще займають неабияке місце в суспільному житті. Відповідні органи України у тісній взаємодії з іншими компетентними органами влади й надалі докладатимуть максимум зусиль для ефективної реалізації цієї Угоди, оскільки належне виконання своїх міжнародних зобов'язань перед європейським співтовариством є одним із пріоритетів міграційної політики нашої країни [10]. Міжнародні зобов'язання України у сфері реадмісії обумовлюють адекватне та зрозуміле його регулювання на національному рівні з врахуванням принципу прозорості.

Адже саме принцип прозорості (прозорість, відкритість, гласність, публічність, підзвітність) є одним із невід'ємних складових існування правової державності, утвердження конституціоналізму та функціонування верховенства права на європейському просторі [11].

Слово іноземного походження «transparency» походить від латинського терміна «transparete», що дослівно перекладається як щось прозоре та зрозуміле. В англійському трактуванні термін набув значення відкритості та публічної підзвітності та використовується як характеристика функціонування владних інститутів. У Конституції Європейського Союзу - головному законі, який регулює усі сфери життя країн-членів міжнародної організації, чітко прописано: Європа має намір іти шляхом цивілізації, прогресу, процвітання, поглибити демократичний та тран-

спарентний характер суспільного життя, прагнути миру, справедливості та солідарності в усьому світі [12, с. 5], зокрема і в питаннях інституту реадмісії.

Висновок. Нелегальна міграція індивідів є одним з глобальних викликів сучасності, що вимагає розробки інноваційних правових методів на супроводжуючій його негативні чинники.

Відтак політико-правові проблеми, пов'язані з міграційними процесами, потребують їх вирішення із залученням як національних, так і міжнародних механізмів. Даний правовий процес має відповідати Угодам про реадмісію, як програмним процесуальними документам, що уявляють собою систему правових засобів, які сприяють узгодженому гармонійному функціонуванню міждержавних і національних правових систем у межах єдиного правового простору з врахуванням принципу прозорості.

Таким чином, одним з правових напрямків для вирішення проблеми нелегальної міграції на національному рівні стало підписання Угоди про реадмісію між Україною та ЄС, що є нормативним фактором який обумовлює більш активну протидію незаконному перетину національного державного кордону нелегальними мігрантами з інших країн, що має також за мету зменшення накопичення нелегальних мігрантів в Україні. Адже одна держава не завжди з змозі ефективно боротися з нелегальною міграцією як одного із сучасних наслідків глобалізаційного процесу.

Водночас кожна держава, зокрема й Україна повинна мати власну правову стратегію регулювання нелегальними міграційними процесами на основі домовленостей та співпраці з країнами-сусідами, особливо з країнами-учасниками ЄС, дотримуючись у процесі нейтралізації негативних проявів нелегальної міграції відповідних міжнародних стандартів у сфері прав і свобод людини і громадянина. Тому одним з правових факторів протидії ризику зовнішньої нелегальної міграції в умовах глобалізації, стало укладення Угоди про реадмісію між Україною і ЄС, що нині виступає як один з чинників протидії нелегальній міграції на території України.

Подальшими напрямками дослідження у цій сфері вбачається теоретичний аналіз питань взаємності швидкої й ефективної процедури ідентифікації та безпечного й організованого повернення осіб, які не виконують умов, передбачених для в'їзду на територію України або однієї з держав-учасниць Європейського Союзу та перебування на ній.

ЛІТЕРАТУРА

1. Global forced displacement hits a record high. UNHCR : веб-сайт. URL: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html> (дата звернення: 10.08.2022).
2. Коваленко В. В. Механізм захисту прав і свобод людини в діяльності Національної поліції України. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 1. С. 81–87.
3. Удовика Л. Г. Трансформація правової системи в умовах глобалізації: антропологічний вимір : монографія. Харків : НБУВ, 2011. 552 с.
4. Назаренко А. В. Селективний характер імміграційної політики країн-членів Євросоюзу в умовах глобальної пандемії. *Глобальна економічна інтеграція: стратегічні мотивації, формати, національні інтереси* : зб. матеріалів доп. учасн. студентської наук.-практ. інтернетконф. Київ : КНЕУ, 2021. С. 239–242.
5. Про затвердження Методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм: наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України : Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 16.03.2005 р. № 62. URL: <https://lips.ligazakon.net/document/RE10718?ap=2> (дата звернення: 01.06.2022).
6. Олексів О. Б. Правове регулювання політики реадмісії в Європейському Союзі : *Вісник Львівського університету*. Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2012. Вип. 30. С. 189–200.
7. Ананко Л. В. Переваги та недоліки підписання угоди про реадмісію з Європейським Союзом для України. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. Вип. 2. С. 273–285.
8. Горян Е. В. Угода між Україною та європейським співтовариством про реадмісію осіб: стан виконання та перспективи міграційної політики України. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. Вип. 111. С. 181–188.
9. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб : Закон України від 15 січня 2008 р. № 166-17. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851#top (дата звернення: 07.08.2022).
10. Виконання Угоди про реадмісію осіб між Україною та ЄС є одним із найефективніших у порівнянні з виконанням аналогічних Угод між ЄС та іншими державами. *Урядовий портал* : веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/vikonannya-ugodi-pro-readmisiyu-osib-mizh-ukrayinoyu-ta-yes-ye-odnim-iz-najefektivnishi-h-u-porivnyanni-z-vikonannyam-analogichnih-ugod-mizh-yes-ta-inshimi-derzhavami> (дата звернення: 05.08.2022).
11. Наливайко Л., Романов М. Поняття, ознаки та значення прозорості в контексті євроінтеграції. *Visegrad Journal on Human Rights*. № 4/1. 2016. С. 158–163.
12. Кудіна О. А. Транспарентність влади в Україні: проблеми становлення та чинники забезпечення. *Вісник Дніпропетровського університету*. Сер. Філософія. Соціологія. Політологія. 2013. т. 21, Вип. 23. С. 33–38.