

ОСОБЛИВОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ РЕАДМІСІЇ В УКРАЇНІ

FEATURES IMPROVEMENT INSTITUTE OF READMISSION IN UKRAINE

Рознатовський А.О.,

*студент VI курсу факультету № 2
Національної академії внутрішніх справ*

У науковій статті здійснено аналіз проблем, які виникають під час здійснення процедури реадмісії. Виокремлено основні особливості удосконалення інституту реадмісії. Акцентовано увагу на тому, що для здійснення процедури реадмісії важливим етапом є ідентифікація іноземця та особи без громадянства.

Ключові слова: реадмісія, іноземець, особа без громадянства, видворення, клопотання.

В научной статье осуществлен анализ проблем, которые возникают во время осуществления процедуры реадмиссии. Выделены основные особенности усовершенствования института реадмиссии. Акцентировано внимание на том, что для осуществления процедуры реадмиссии важным этапом является идентификация иностранца и лица без гражданства.

Ключевые слова: реадмиссия, иностранец, лицо без гражданства, выдворение, ходатайство.

The analysis of problems that arise up during realization of procedure of readmission is carried out in this scientific article. The basic features of improvement of institute of readmission distinguished. Attention is accented on that for realization of procedure of readmission the important stage is authentication of foreigner and person without the citizenship.

Key words: readmission, foreigner, person without the citizenship, exclusion, solicitor.

Постановка проблеми. Угоди про реадмісію, з'явившись уперше після Другої світової війни, стали одним із найпоширеніших інструментів управління міграційними процесами у всьому світі. Метою реадмісії є полегшення повернення нелегальних мігрантів шляхом створення умов, що сприяють прийняттю договірними сторонами зобов'язань відносно реадмісії своїх громадян і громадян третіх держав, а також створення механізму для міждержавної співпраці в подібних поверненнях.

Реадмісія тісно пов'язана з багатьма іншими міграційними процедурами, наприклад, виявленням і затриманням нелегальних мігрантів, прийняттям осіб, їх ідентифікацією, збором і використанням даних, утриманням осіб, що підлягають реадмісії, у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, а також процедурами передачі осіб запитуючою державою запитуючій державі.

Стан дослідження. Окремі питання удосконалення правових й організаційних основ міграційних процесів та безпосередньо реадмісію розглянуто в наукових працях західних дослідників, а саме: Г. Венден-Дідьє, Г. Вербунта, Д. Коста-Ласку; російських учених: М.М. Богуславського, М.Р. Вокуєва, О.Д. Воробйової, Н.Х. Гулієва, В.А. Іонцева, В.М. Моїсєєнка; а також вітчизняних авторів: С.П. Бритченка, В.К. Колпакова, Т.О. Гуржія, С.Ф. Константінова, С.О. Мосьондза, О.В. Білоконь, С.І. Пирожкова.

Виклад основного матеріалу. Аналіз проблем, що виникають під час здійснення процедури реадмісії, свідчить про те, що більшість мірою вони мають організаційно-технічний характер.

Так, сьогодні остаточно не вирішено питання про канали передачі між компетентними органами України і державами Європейської спільноти запитів стосовно здійснення процедури реадмісії, а також

отримання відповідей на ці запити. Проблема полягає в тому, що такі документи містять персональні дані реадмісованих осіб, які підлягають захисту від неправомірного або випадкового доступу до них, знищення, зміни, блокування, копіювання, поширення, а також від інших неправомірних дій.

У зв'язку з відсутністю захищених каналів зв'язку українська сторона наполягає на передачі цих відомостей через дипломатичні представництва цих країн в Києві, тоді як іноземні партнери пропонують передавати їх відкритими каналами зв'язку (факс, Інтернет).

Первинним довідковим матеріалом для розгляду запитів про реадмісію і ухвалення по ньому рішення по суті є інформація, що міститься безпосередньо в цьому запиті. Зміст запиту повинен відповідати вимогам, передбаченим Угодою про реадмісію. Так, у ст. 5 Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб визначено, що запит стосовно здійснення реадмісії містить таку інформацію:

а) усі можливі детальні дані про особу, яка підлягає реадмісії (наприклад, імена, прізвища, дату й місце народження, стать й останнє місце проживання);

б) докази громадянства, умови для реадмісії громадян третіх країн та осіб без громадянства [1].

Будь-який запит про реадмісію повинен містити докази громадянської належності реадмісованої особи, що не завжди дотримується в тих документах, які надходять до Державної міграційної служби України. Значна частина запитів надходить без додатка яких-небудь копій документів, що є прямими доказами наявності у особи громадянства України або факту незаконного в'їзду і проживання особи, яка підпадає під процедуру реадмісії.

За відсутності таких доказів, але за наявності обґрунтованих підстав про належність особи, яка підлягає реадмісії, до українського громадянства запитуючій стороні належить направляти запит до Державної міграційної служби України про проведення співбесіди з такою особою з метою підтвердження її громадянства. Проте держави Європейської спільноти до недавнього часу не виправдано нехтували процедурою співбесіди.

Відсутність потрібної інформації не дозволяє Державній міграційній службі України своєчасно і якісно розглядати запит про реадмісію і змушує подовжувати терміни їх розгляду, що в більшості випадків приводить до відхилення таких запитів. У разі надходження до Державної міграційної служби України запиту про реадмісію, складеного з порушенням норм, встановлених відповідним міжнародним договором України про реадмісію, таке клопотання підлягає поверненню без розгляду.

Насамперед, це стосується клопотань, у яких відсутня фотографія особи, яка підлягає реадмісії, або до яких прикладені копії документів низької якості, що не дозволяють провести ідентифікацію особи.

Так, з початку реалізації Угоди Україна – ЄС про реадмісію осіб (за станом на червень 2016 року) з 2380 клопотань, що надійшли до Державної міграційної служби України, були розглянуті 1932, з них задоволені 1041 клопотання, що склало 54% загального числа розглянутих клопотань, відхилені – 891 (46%) [2].

Без розгляду було повернено 193 клопотання (8% із числа клопотань, що надійшли): у Федеративну Республіку Німеччини з 1622 клопотань, що надійшли, було повернено 136, це складає 8% із числа клопотань, що надійшли; у Францію з 60 клопотань, що надійшли, повернено 17 (21%), в Австрію з 112 клопотань повернено 12 (10%) [3].

У цілях підтвердження українського громадянства особи, відносно якої у Державній міграційній службі України надійшло клопотання іноземної держави про реадмісію, в територіальні органи Державної міграційної служби України за місцем народження і за вказаним місцем проживання, а також у відповідні органи записів актів цивільного стану направляються запити. За наявності в особи, яка підлягає реадмісії, яких-небудь документів, виданих державними органами, установами і організаціями, направляються запити в ці органи, установи й організації з метою підтвердження фактів видачі цих документів і достовірності вказаних у них відомостей.

Співробітники територіальних органів Державної міграційної служби України здійснюють перевірку відомостей про особу реадмісованого за обліками житлово-комунальних організацій, а в сільській місцевості – також за обліками сільських, селищних, міських рад.

Співробітниками територіальних органів Державної міграційної служби опитуються особи, що мешкають за адресою, вказаною реадмісованою особою, проводиться ототожнення ними особи реадмісованої за його фотографіями.

Для успішного проведення такого ототожнення вимагається, щоб запитуюча сторона додавала до клопотання про реадмісію декілька якісних фотографій реадмісованого.

За наявності відбитків пальців реадмісованого ці відбитки перевіряються за дактилоскопічними обліками Міністерства внутрішніх справ України. У низці випадків такі перевірки дозволяють достовірно встановити особу реадмісованого.

Компетентний орган держави запитуваної Сторони протягом 30 календарних днів з дати отримання запиту про реадмісію особи дає згоду на приймання або мотивовану відмову в її прийманні. За наявності обставин юридичного або фактичного характеру, які перешкоджають своєчасній відповіді на запит про реадмісію особи, термін відповіді на підставі належним чином обґрунтованого клопотання компетентного органу держави запитуваної Сторони може бути продовжено до 90 календарних днів за погодженням з компетентними органами держав запитуючої Сторони.

З 1932 розглянутих клопотань тільки 220 клопотань розглядалися більше 30 діб (11%) [3].

Відповіді на запит направляються поштою на адресу посольств або передаються безпосередньо співробітникам посольств (за наявності у них друку і документа, що засвідчує особу).

Так, за станом на червень 2016 року, на батьківщину у рамках угод про реадмісію повернулися тільки 286 громадян України, тоді як Державною міграційною службою України було задоволене 1041 клопотання про реадмісію (27%) [2].

Нині має місце тенденція до активізації процесу повернення громадян України на батьківщину.

Окрім цього, перед Державною міграційною службою України стоїть завдання підготувати умови до виконання зобов'язань із реадмісії громадян третіх держав (прийом або транзит).

У цілому ж взаємодія з партнерами у рамках реалізації Угоди Україна – Європейське Співтовариство про реадмісію осіб оцінюється позитивно. Про це свідчать підсумки засідань Спільного комітету з питань реадмісії Україна – Європейське Співтовариство, утвореного відповідно до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб.

У цілях подолання наявних проблем, вироблення взаємоприйнятних рішень, а також просування українських інтересів у сфері реадмісії Державна міграційна служба України спільно з Міністерством закордонних справ України проводить значну роботу у форматі міжнародних організацій, до мандату яких належать у тому числі й питання міграції.

Державна міграційна служба України на основі Угоди між Урядом України і Міжнародною організацією з міграції про статус цієї організації в Україні і про співробітництво у сфері міграції від 29 лютого 1996 року [4] налагодила тісну взаємодію з Представництвом Міжнародної організації з міграції в Україні у рамках реалізації Проекту Міжнародної організації з міграції «Технічне співробітництво та зміцнення потенціалу урядів України та Молдови для

реалізації угод про реадмісію з Європейським Союзом» (ГУМІРА), що покликаний втілити найкращі зразки та розвинути завдання, сформульовані в рамках проектів Програми щодо зміцнення потенціалу у сфері управління міграційними процесами (Фази I та II), які завершилися 2008 року. Таким чином, започаткований 2009 року проект ГУМІРА має на меті зміцнити потенціал уряду України для виконання своїх зобов'язань згідно з Угодою між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб, зокрема, шляхом сприяння практичній співпраці з країнами походження і транзиту мігрантів. Підтримка надається Представництвом Міжнародної організації з міграції в Україні урядовими структурами – насамперед Міністерству внутрішніх справ України та Державній прикордонній службі України.

Перший програмний компонент містить такі напрями співробітництва з Міністерством внутрішніх справ України та Державною прикордонною службою України:

1) дослідження та стажування в Європейському Союзі, а також навчання державних службовців найкращих практик утримання нелегальних мігрантів;

2) спільні зусилля в забезпеченні дотримання прав мігрантів у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства та пунктах тимчасового розміщення біженців через закупівлю сучасного обладнання та відновлення приміщень на основі проектною документації та технічних вимог, що відповідають нормам Європейського Союзу;

3) оцінку міграційного законодавства України для підготовки рекомендацій щодо внесення поправок.

Програму також спрямовано на підтримку управління міграційними потоками в Україні через створення центрів консультування мігрантів.

Проект програми щодо зміцнення потенціалу у сфері управління міграційними процесами спрямовано на розвиток системи управління міграційними процесами через заходи з розвитку потенціалу на основі міжнародних стандартів. Насамперед, ці заходи стосуються ремонту і відновлення приміщень пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства та пунктів тимчасового розміщення біженців, а також реалізації програми надання допомоги у добровільному поверненні.

Окремими завданнями проекту є:

1) підвищення безпеки та добробуту мігрантів у межах України;

2) забезпечення дотримання міжнародних стандартів в утриманні та переміщенні незаконних мігрантів;

3) допомога державним органам України в розвитку системи охорони здоров'я для надання медичної допомоги мігрантам, які перебувають у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства та пунктах тимчасового розміщення біженців;

4) обладнання та ремонт приміщень для інтерв'ювання мігрантів;

5) підготовка національного персоналу для цих закладів.

Проект також спрямовано на розвиток потенціалу громадянського суспільства щодо надання консультацій нелегальним мігрантам про добровільне повернення на батьківщину та поширення точної інформації серед потенційних мігрантів-українців про безпечну міграцію за кордон, перебування за кордоном і повернення до України.

Також з участю Представництва Міжнародної організації з міграції в Україні організована низка конференцій з участю фахівців Державної міграційної служби України, Міністерства закордонних справ України і Служби безпеки України, а також представників міграційних служб іноземних держав, що дозволили виробити взаємоприйнятні алгоритми роботи із реалізації Угоди Україна – Європейське Співтовариство про реадмісію осіб, а також спробувати залучити в переговорний процес реадмісійні проблеми країн СНД.

Так, Європейська Комісія надала Україні 30 мільйонів євро в рамках національної програми 2007 року в рамках Європейського інструменту партнерства та сусідства на вдосконалення інфраструктури та процедур, пов'язаних з розміщенням та утриманням незаконних мігрантів (допомога на реадмісію).

ЄС уже надав Україні допомогу на суму понад 6 мільйонів євро для підтримки проектів, пов'язаних з міграцією, що їх впроваджує Міжнародна організація з міграції у співпраці з українськими державними структурами. Програма щодо зміцнення потенціалу у сфері управління міграційними процесами покликана допомогти Україні створити комплексну систему управління у сфері міграції. У рамках цієї програми було профінансовано спорудження двох центрів утримання нелегальних мігрантів у Волинській та Чернігівській областях [5].

У цілях подальшої активізації роботи в реадмісійному напрямі Державній міграційній службі України належить продовжити роботу з підготовки до підписання двосторонніх виконавчих протоколів до Угоди між Україною і Європейським Співтовариством про реадмісію осіб, а також до укладення міжнародних договорів про реадмісію осіб з державами, що є джерелами підвищеної міграції, на територію України, насамперед, з країнами СНД та іншими прикордонними державами.

Висновки. Підбиваючи підсумки вищевикладеного, вважаємо за необхідне виокремити найбільш суттєві шляхи удосконалення реадмісії в Україні, а саме:

По-перше пріоритет – добровільне, а не примусове повернення, яке може здійснюватися як самостійно, так і за сприяння гуманітарних організацій, наприклад, Міжнародною організацією по міграції.

По-друге повернення в порядку реадмісії громадян третіх країн в країну транзиту варто здійснювати тільки в крайньому випадку, коли немає можливості передати іноземного громадянина безпосередньо в країну його походження. Інакше навантаження, яке ляже на транзитну країну, може спричинити затримки з видворенням прийнятої особи в країну його походження, що може стати причиною тривалого обмеження свободи і порушення прав осіб, що підлягають видворенню.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб : Міжнародний документ від 15 січня 2008 р. № 116 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 8. – Ст. 197.
2. Статистичні дані. Державна міграційна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dmsu.gov.ua>.
3. Статистичні дані за 2015 рік. – К. : Державна міграційна служба України, 2014. – 26 с.
4. Угода між Урядом України і Міжнародною організацією з міграції про статус цієї організації в Україні і про співробітництво в сфері міграції від 29 лютого 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Новини співпраці з ЄС : Бюлетень представництва Європейської Комісії в Україні. Проект інформаційної та PR-підтримки діяльності ЄС в Україні № 8 від 11 червня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : eeas.europa.eu/.../08_eucooperationnews_uk.pdf.

УДК 342.78

**ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА
ЗА УМОВ ДІЇ РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

**LIMITATION OF RIGHTS AND FREEDOMS
OF CITIZENS BY MARTIAL LAW: COMPARATIVE ASPECTS**

Славко А.С.,

*асистент кафедри міжнародного, європейського та екологічного права
Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету*

Статтю присвячено аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання режиму воєнного стану. Автор досліджує зарубіжне законодавство та судову практику з метою з'ясування підстав запровадження режиму воєнного стану. Також у статті приділено увагу потенційним обмеженням прав і свобод за умови дії режиму воєнного стану.

Ключові слова: режим воєнного стану, підстави, обмеження, права і свободи, судова практика.

Статья посвящена анализу зарубежного опыта правового регулирования режима военного положения. Автор исследует зарубежное законодательство и судебную практику с целью выяснения оснований введения режима военного положения. Также уделено внимание потенциальным ограничениям прав и свобод в условиях действия режима военного положения.

Ключевые слова: режим военного положения, основания, ограничения, права и свободы, судебная практика.

The foreign experience of martial law regulation is analyzed in the article. The author tries to identify the reason of martial law declaring on the ground of the foreign legislation and judicial practice. Also is paid attention to the potential restriction of rights and freedoms by martial law.

Key words: martial law, grounds, restrictions, rights and freedoms, judicial practice.

Постановка проблеми і стан дослідження. Законодавство більшості країн світу містить вказівку на спеціальну правову конструкцію, яка б надавала додаткові права публічній адміністрації у випадках, коли держава стикається із непередбачуваними ситуаціями, подолання яких вимагає мобілізації всіх наявних ресурсів – так звані надзвичайні режими чи режими воєнного стану. Українське законодавство не є винятком. Вітчизняне законодавство у цій сфері має ґрунтовний науковий базис – зокрема, тематиці правового режиму воєнного стану присвятили свої праці Шкітов О.Ф., Кузніченко С.О., Сергєєва Н.С., Демидова Л.М., Свердліченко В.П., Магда С.О., Фігель Ю.О., Процюк О.П., Ковалів М.В. та інші.

Очевидно, що розширення повноважень державних органів, у свою чергу, тягне за собою зруження обсягу прав людини і громадянина. Так, відповідно до ст. 8 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» передбачено можливі обмеження: права на працю та права вільно обирати місце роботи (п. 2 ч. 1, п. 21 ч. 1); права власності (п. 4 ч. 1, п. 12 ч. 1, п. 15 ч. 1);

свободи пересування (п. 5, п. 6 ч. 1, п. 16 ч. 1, п. 23 ч. 1); права зборів і маніфестацій (п. 8 ч. 1); права створювати політичні партії та мати в них членство (п. 9 ч. 1); часткове обмеження свободи слова (п. 10 ч. 1, п. 12 ч. 1); свободи підприємництва (п. 13, 14 ч. 1); права на житло (п. 17 ч. 1); права на достатній життєвий рівень (п. 20 ч. 1) [1].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Вітчизняна правова наука поки що не дала відповіді на низку питань стосовно правового режиму воєнного стану. Зокрема, у літературі не надто повно висвітлено доцільність існування всіх передбачених законом обмежень прав і свобод за умов дії такого режиму. Крім того, автор вважає, що питанню достатності та адекватності підстав для введення режиму воєнного стану також не приділено належної уваги.

Отже, завданням дослідження є вивчення зарубіжного законодавства (США, ФРН, Молдова, Білорусь) та судової практики (США, Європейський суд з прав людини) з метою з'ясування встановлених іно-