

Роман ГАВРІК,

кандидат юридичних наук,
Національна академія Державної прикордонної служби
України імені Богдана Хмельницького, м. Хмельницький

Ігор ГРИГОРУК,

Національна академія Державної прикордонної служби
України імені Богдана Хмельницького, м. Хмельницький

МІЖНАРОДНІ ТА НАЦІОНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «РЕАДМІСІЯ ОСІБ»

В науковій статті розглянуті основні доктринальні та законодавчі підходи до визначення поняття «реадмісія осіб» як процедури, яка здійснюється на підставах і в порядку, встановлених відповідними Угодами про реадмісію, які укладені між Урядом України та урядами інших держав, в тому числі з Європейським Союзом та суміжними з Україною державами. При цьому, використані як досягнення науки міжнародного права, так і національної адміністративно-правової доктрини. Крім того, в науковій статті проаналізовано співвідношення поняття «реадмісія осіб» із іншими суміжними поняттями, які пов'язані із висланням іноземців та осіб без громадянства.

***Ключові слова:** реадмісія; екстрадиція; видворення; запит про реадмісію; іноземець; особа без громадянства.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Право на вільне пересування й обрання собі місця проживання, що проголошене ст. 13 Загальної декларації прав і свобод людини, закріплене також в низці міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, в національних правових актах України, в тому числі у ст. 33 Конституції України. Для реалізації своїх міжнародних зобов'язань у цій сфері Україна уклала значну кількість угод щодо спрощеного перетинання державного кордону нашої держави, безвізових поїздок громадян, а також з інших питань, що забезпечують вільний міжнародний рух осіб на законних підставах. Проте загроза нелегальної міжнародної міграції змусила держави обмежувати це право, оскільки неконтрольовані потоки нелегальних мігрантів завдають країнам соціальних, політичних, економічних втрати, а недосконалість міграційного законодавства

використовується для незаконного переправляння через державний кордон осіб і фінансових коштів. Зазначені обставини зумовили закріплення міжнародно-правових механізмів протидії цим негативним явищам. Особливу актуальність дане питання отримало у зв'язку із збройними конфліктами в Лівії, Сирії, Ємені, на Сході України, що спричинило міграційну кризу в Європейському Союзі та проблеми із адаптацією великої кількості внутрішньо переміщених осіб із Автономної Республіки Крим, Севастополя, Донецької та Луганської областей.

Одним із дієвих заходів обмеження нелегальної міграції сьогодні є реалізація угод про повернення нелегалів в держави громадянства чи постійного проживання, які отримали назву «реадмісія осіб».

Рeadмісія тісно пов'язана з багатьма іншими міграційними процедурами, наприклад, прийняттям осіб, виявленням і затриманням нелегальних мігрантів, збором і використанням даних, утриманням осіб, що підлягають реадмісії, в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, їх ідентифікацією, а також процедурами передачі осіб запитуючою державою запитуючій державі. На сьогодні Україною підписано 18 угод про реадмісію між Угорщиною, Польщею, Словаччиною, Литвою, Молдовою, Латвією, Узбекистаном, Туркменістаном, Болгарією, Швейцарією, Грузією, Туреччиною, Російською Федерацією, Данією, Європейським Союзом, Білоруссю, В'єтнамом та Норвегією, імплементаційні протоколи з Австрією, Швейцарією, Чехією, Естонією та Кіпром; погоджено проекти угод про реадмісію з 16 країнами ближнього та дальнього зарубіжжя та опрацьовуються 13 імплементаційних протоколи з країнами-членами Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які опирається автор. Проблематика національно та міжнародно-правових основ здійснення процедури реадмісії останніми роками набуває все більшої теоретико-правової оформленості. Дослідження деяких проблем реадмісії в Україні здійснювалось незначною кількістю науковців, зокрема: С. Книш, Ю. Курилюк, З. Макаруха, К. Позняк,

Н. Тиндик та деякими іншими. Зарубіжний досвід вивчення цієї проблеми представлений дещо більшою кількістю праць таких дослідників як: А. Абашидзе, Л. Андріченко, С. Герасімов, О. Кисельова, О. Кажасва, Л. Суторміна та іншими. У той же час окремі важливі теоретичні та практичні питання залишаються невирішеними або недостатньо розробленими й до сьогодні.

Водночас, питання визначення поняття «реадмісія осіб» в теорії міжнародного права, адміністративного права та процесу залишається дискусійним, попри те, що визначення цього поняття міститься у міжнародних актах та національному законодавстві, однак питання про правову природу поняття «реадмісія» та її співвідношення із видворенням, екстрадицією та іншими формами примусового вислання іноземців та осіб без громадянства, які вчинили кримінальні та адміністративні правопорушення або не мають законних підстав для перебування в Україні, залишається відкритим.

Метою статті є визначення поняття та правової природи реадмісії осіб, а також стану національного і міжнародного правового регулювання поняття реадмісії осіб, доктринальних підходів до визначення поняття «реадмісія осіб» та її співвідношення іще іншими суміжними поняттями.

Виклад основного матеріалу дослідження. Міжнародний стандарт у галузі прав та основних свобод людини, закріплений в п. 2 ст. 13 Загальної декларації прав людини, гарантує, що «кожна людина має право покинути будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися в свою країну». Проте задекларований міжнародний стандарт не є абсолютним і поряд з правом особи на переміщення враховує також бажання держави, що приймає, дати допуск на перебування іноземця чи особи без громадянства на власній території. Реалізація суверенного права держави на допуск на свою територію жодним чином не посягає на свободу пересування, оскільки встановлює лише режим пересування індивіда (порядок в'їзду та перебування), не заперечуючи і не обмежуючи саму можливість переміщення. Невід'ємною його складовою є право держави позбавити індивіда можливості перебування на своїй території.

Особливо це стосується такої категорії, як нелегальні мігранти, перебування яких пов'язане з невиконанням чи недотриманням умов, які висуває держава щодо переміщення. В умовах посилення боротьби з нелегальною міграцією особливо актуально постає питання повернення нелегальних мігрантів у державу громадянства чи постійного місця проживання [1, с. 94], в тому числі і в порядку здійснення процедури реадмісії осіб.

Відомо, що слово «реадмісія» є запозиченим англomовним поняттям (readmission), яке у буквальному перекладі означає «переприйняття» («re» – зворотна частка (знову, повторно, ще раз) та «admission» – доступ, допуск, прийняття, впускання) [2]. Існує й інша думка походження поняття «реадмісія» – від англійського слова to readmit – «повертати назад» [3, с. 190; 4, с. 25].

В угодах Європейського Союзу у сфері правосуддя, свободи та безпеки реадмісію визначають як «дії з боку держави, яка приймає осіб, що повертаються (власних громадян, іноземців та осіб без громадянства), які нелегально в'їхали, перебувають або проживають на території іншої країни». Це визначення ґрунтується на пропозиції, яку представлено в Зеленій книзі Європейської Комісії стосовно політики повернення нелегалів від 10 квітня 2002 року [3, с. 190].

Визначення поняття «реадмісія» можна знайти і у нормативно-правових актах, зокрема і в національному законодавстві. В українському національному законодавстві поняття реадмісії вперше було використане у 2000 році в Програмі інтеграції України до Європейського Союзу. Відповідно до абзацу сьомого п. 15.1.3 цієї Програми, реадмісія осіб – це повернення нелегалів на територію держави, з якої вони прибули [5].

Наприклад, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» у пп. 22 п. 1 ст. 1 визначає реадмісію як передачу з території України або приймання на територію України іноземців та осіб без громадянства на підставах і в порядку, встановлених міжнародними договорами України [6].

Поняття «реадмісія» часто плутають із поняттям «зворотний допуск» або «зворотне приймання». Саме зворотний допуск осіб відповідно до загальновізнаного тлумачення Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців, полягав у здійсненні певного комплексу процедур з регулювання міждержавних міграційних потоків і є частиною операцій (дій) відповідних державних установ з примусового повернення осіб, які порушують законні права приймаючих держав.

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. Таким чином, ми бачимо, 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].

Міжнародна організація із міграції розробила два визначення поняття «реадмісія». Відповідно до першого визначення до реадмісії осіб відносяться дії держави, що дозволяє повторний в'їзд особи (власних громадян, іноземних громадян або осіб без громадянства), про яку стало відомо, що вона незаконно в'їхала, перебуває або проживає на території іншої держави, тобто реадмісія розглядається як дія держави, що дозволяє повторний в'їзд особи на свою територію [4, с. 26]; до другого – передача компетентними органами держави, яка здійснює запит про реадмісію та прийняття запитуваної держави в порядку, на умовах, з метою, що передбачена відповідною угодою державою про реадмісію, осіб (громадян запитуваної держави, громадян третіх осіб або осіб без громадянства), чий в'їзд, перебування чи проживання в державі, яка здійснила запит про реадмісію визнані такими, які порушують законодавство держави, яка здійснила запит про реадмісію з питань в'їзду, виїзду або

перебування іноземних громадян або осіб без громадянства [4, с. 26–27]. Останнє визначення більш досконале, ніж перше, оскільки передбачає, як суб'єктів здійснення реадмісії, так і підстави та порядок здійснення процедури реадмісії.

Існують відповідні визначення і в юридичній доктрині міжнародного та адміністративного права.

Зокрема, І. С. Глебов й А. Н. Прудніков, визначають, що реадмісія – це передача однією державою та прийняття другою державою своїх громадян, в'їзд або проживання яких визнані незаконними в країні перебування; передача запитуючою державою та прийняття запитуваною державою осіб (громадян запитуваної держави, громадян третіх країн або осіб без громадянства), чий в'їзд, перебування або проживання в запитуючій державі визнані незаконними відповідно до положень угоди [4, с. 28].

Інший дослідник, професор В. А. Волох, визначив, що «реадмісія – дозвіл держави на повторний в'їзд свого громадянина, громадянина третьої країни або особи без громадянства, який незаконно в'їхав або перебував в іншій державі», а Л. А. Суторміна вважає, що «реадмісія означає згоду держави на повернення на свою територію власних громадян, іноземних громадян та осіб без громадянства, які незаконно в'їхали на територію першої держави» [4, с. 29, 31].

Схожий, хоча доволі специфічний підхід до визначення поняття «реадмісія» має Г. В. Аксющенко. Автор вважає, що реадмісія – це «згода держави на прийом назад на свою територію своїх громадян (а також у деяких випадках іноземців, які раніше перебували чи проживали в цій державі), які підлягають депортації з іншої держави» [7, с. 147].

На думку знаного російського юриста-міжнародника А. Абашидзе, сутність реадмісії полягає у взаємних зобов'язаннях держав прийняти назад своїх громадян, громадян третіх країн та осіб без громадянства, які незаконно прибули на територію договірних сторін або залишаються там без законних підстав, якщо ці особи прибули з території цієї договірної сторони [9, с. 49].

Підтримала цю позицію Н. П. Тиндик, зазначивши таке: договір про реадмісію передбачає, що країна бере на себе зобов'язання без жодних формальностей і зволікань забирати «свого», затриманого нелегала додому, так само і громадян інших держав, якщо такі незаконно потрапили з країни – сторони угоди про реадмісію [10, с. 70]. В той же час, дані визначення не уточнюють, що територією держави, з якої прибули іноземні громадяни у державу, що приймає, може бути як держава їх громадянства, так і держава їх постійного місця проживання або третя держава.

Найбільш розгорнутий, але також не позбавлений певних вад, підхід щодо визначення досліджуваної дефініції має О. С. Кажаєва, котра зазначає, що реадмісія – це організаційно-правовий механізм, що дозволяє державам, які уклали угоди про реадмісію, здійснювати процедуру повернення (передачу та прийом) осіб (громадян держав сторін, громадян третіх країн та осіб без громадянства) у разі виявлення факту відсутності чи втрати ними законних підстав в'їзду, перебування та проживання у приймаючій державі, в державі їх громадянства, держави їх постійного місця проживання або у третій державі, з території яких вони прибули [4, с. 34].

Останнім часом в українській науковій думці з'являються особливі погляди щодо розуміння поняття реадмісії, а подекуди одні й ті самі автори надають різні його визначення. Зокрема, О. В. Білоконь, узагальнюючи всі теоретичні та практичні напрацювання щодо цієї дефініції, наголошує, що «реадмісія – це процедура повернення і приймання іноземців та осіб без громадянства, в тому числі громадян третіх країн, яких примусово передають з однієї держави і приймають в іншу на підставі міжнародних угод про реадмісію» [11, с. 163; 12, с. 13]. В іншій роботі автор пропонує вже під реадмісією розуміти «порядок процедурної регламентації повернення й приймання іноземців та осіб без громадянства, які вчинили протиправні дії та яких передають з однієї держави і приймають в іншу на підставі міжнародних угод» [13, с. 251].

Український дослідник С. В. Книш вважає, що під реадмісією варто розуміти «процедуру повернення, транзиту й приймання незаконних мігрантів, яких видворяють з однієї держави і приймають в іншу». При цьому автор зазначає, що «реадмісія є одним із видів спрощеної депортації нелегальних мігрантів між країнами, які мають між собою відповідну угоду» [8, с. 105, 109].

Аналіз вищенаведених позицій дає змогу дійти певних висновків.

По-перше, вважаємо доволі дискусійним розкриття поняття реадмісії осіб (Г. В. Аксющенко, С. В. Книш) через категорію «депортація». Остання має окреме й доволі обмежене значення, що може застосовуватись до мігрантів, незважаючи на відсутність будь-яких двосторонніх домовленостей держав і згоди прийняти особу. Крім того, депортацією є «процедура законного повернення мігрантів до держав їх походження», тоді як реадмісія передбачає повернення особи також у державу, з якої вона прибула [7, с. 146].

По-друге, вважаємо неприйнятною позицію щодо розуміння реадмісії виключно як згоди (дозволу) держави на повернення чи приймання особи (Г. В. Аксющенко, В. А. Волох, Л. Суторміна), оскільки така згода є тільки складовою цього явища. Наданням державою згоди на прийняття мігранта на свою територію реадмісія не вичерпується. Їй, зокрема, передують збирання доказів, направлення відповідного запиту, проведення перевірки, а продовжується домовленостями про місце, дату й час передавання та, зрештою, самим передаванням. У цьому самому контексті не можна погодитись із позицією О. С. Кажасової щодо визнання реадмісії як певного «організаційно-правового механізму», оскільки реадмісія осіб – це не тільки організаційно визначені стадії правового регулювання, а й передбачені в угодах практичні процедури її здійснення». Крім того, термін «механізм» передбачає наявність певної структури узгоджених між собою елементів, за рахунок взаємодії яких цей механізм діє. Водночас більшість науковців об'єднує виокремлення істотної ознаки поняття «процедура» – наявність певної послідовності дій відповідного суб'єкта. Тому варто погодитись із тим, що реадмісія осіб являє

собою певну процедуру (процедура – офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь [7, с. 146]).

По-третє, поза увагою законодавця й науковців залишається той факт, що реадмісія осіб включає в себе надання державою згоди на здійснення транзитного перевезення особи своєю територією з метою реадмісії до держави кінцевого призначення. Урегулюванню цього питання в більшості угод присвячено чверть змісту, а тому залишати його без уваги під час формулювання поняття реадмісії осіб є недоречним.

По-четверте, кожна з відомих нам угод про реадмісію осіб містить у собі положення про те, що повернення «нелегала» можливе виключно до держави його громадянства або держави, з території якої він прибув. Тому вважаємо неприйнятною позицію О. С. Кажасової щодо визнання реадмісією повернення осіб до «держави їх постійного місця проживання» в разі, якщо ця держава не була країною попереднього перебування.

По-п'яте, ключовою позицією є також той факт, що реадмісія можлива за наявності підписаної та ратифікованої не тільки міжнародної угоди про реадмісію, а також угод у сфері приймання-передавання осіб, які перебувають на території держави, що їх передає, нелегально. Прикладом цьому може слугувати Угода між Урядом України й Урядом Молдови про приймання та передавання осіб через українсько-молдовський державний кордон [7, с. 146].

Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

У зв'язку із вище викладеним, можемо виділити визначення реадмісії осіб як процедуру повернення або транзитного перевезення однією державою та приймання або надання дозволу на транзит іншою державою на підставах та в порядку, що встановлені міжнародними угодами про реадмісію (приймання-передавання), укладених між цими державами, осіб (громадян приймаючої держави, іноземців чи осіб без громадянства), які, відповідно до законодавства держави-передавача, нелегально прибули, перебувають або проживають на її території.

Список використаної літератури

1. Книш С. В. Правова конструкція (модель) реадмісії осіб як міжнародно-правового явища. *Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2012. № 2. С. 94–99.
2. Новий англо-український словник: понад 160 000 слів та словосполучень / склав М. І. Балла. К. : Чумацький Шлях, 2008. 666 с.
3. Олексів О. Правове регулювання політики реадмісії в Європейському Союзі. *Вісник Львівського університету. Серія: Міжнародні відносини*. 2012. Вип. 30. С. 189–200.
4. Кажаяева О. С. Институт реадмиссии в международном праве : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10. М., 2014. 236 л.
5. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 39. Ст. 1648.
6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 83. Ст. 3014.
7. Олійник С. М. Поняття й сутність реадмісії осіб. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. 2014. Випуск 6–2. Том 4. С. 144–147.
8. Книш С. В. Реадмісія осіб: правова природа та особливості. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Право*. 2011. Випуск 11. С. 119–121.
9. Абашидзе А., Кисельова Е. Реадмиссия в отношениях России и ЕС. Перспективы заключения соглашения. *Обозреватель-Observer*. 2004. № 2. С. 48–53.
10. Тиндик Н. П. Угода про реадмісію – початок нового етапу міграційної політики України. *Митна справа*. 2008. № 1. С. 69–74.
11. Білоконь О. В. Особливості адміністративно-правового регулювання реадмісії в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 4. С. 169–172.
12. Білоконь О. В. Адміністративно-правове регулювання реадмісії в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. К., 2015. 18 с.
13. Білоконь О. В. Поняття реадмісії в Україні. *Митна справа*. 2013. № 6(90). Ч. 2. Кн. 1. С. 248–252.

Гаврик Р. А., Григорук И. В. Международные и национальные подходы к определению понятия «реадмиссия»

В научной статье рассмотрены основные доктринальные и законодательные подходы к определению понятия «реадмиссия лиц» как процедуры, которая осуществляется по основаниям и в порядке, установленных соответствующими соглашениями о реадмиссии, которые заключены между правительством Украины и правительствами других государств, в том числе с Европейским Союзом и смежными с Украиной государствами. При этом, использованы как достижения науки международного права, так и национальной административно-правовой доктрины. Кроме того, в научной статье проанализировано соотношение понятия «реадмиссия лиц» с другими смежными понятиями, связанными с высылкой иностранцев и лиц без гражданства.

Ключевые слова: реадмиссия; экстрадиция; выдворение; запрос о реадмиссии; иностранец; лицо без гражданства.

Havrik R., Hryhoruk I. International and National Approaches to the Definition of «Readmission»

In the proposed scientific article, the authors review the main doctrinal and legislative approaches to defining the concept of "readmission of persons" as a procedure that is carried out on the grounds and in the manner established by the relevant Readmission Agreements concluded between the Government of Ukraine and the governments of other states, including the European Union and the states adjacent to Ukraine.

In particular, the article contains the provisions on: the content of the concept of "readmission" contained in the readmission agreements concluded between Ukraine and its adjacent countries, including the European Union, the European Union's agreements in the area of justice, freedom and security and readmission with countries outside the European Union, approaches of the International Organization for Migration to the concept of «readmission of persons», achievement of the administrative-legal doctrine of Ukraine and other states on the definition of the legal nature of readmission of persons, the correlation on the concept «readmission» of other related concepts that are associated with the expulsion of foreigners and stateless persons, such as «return expulsion», «deportation», «expulsion», «forced expulsion».

As a result of the study, the authors propose to determine the readmission of persons as a procedure for the return or transit of one state and the acceptance or granting of a transit permit by another state on the grounds and in accordance with the procedure established by the international readmission (acceptance-transmission) agreements concluded between these states (citizens of the receiving state, foreigners or stateless persons) who, in accordance with the laws of the transmitting state, illegally arrived, reside or reside in its territory.

Key words: readmission; extradition; expulsion; request for readmission; foreigner; a person without citizenship.