

*Людмила Ананко,
аспірант кафедри політичної аналітики
та прогнозування НАДУ*

Переваги та недоліки підписання угоди про реадмісію з Європейським Союзом для України

У межах статті розкрито сутність поняття "реадмісія", історичні передумови підписання угоди про реадмісію в країнах Європейського Союзу. Проаналізована міграційна ситуація щодо нелегальних мігрантів в Україні останнім часом. З'ясовані переваги та недоліки підписання угоди про реадмісію між Україною та ЄС для її подальшої інтеграції у Європейський Союз.

Ключові слова: реадмісія, міжнародна міграція, незаконна міграція в Україні.

As for this article the notion "readmission", historical reasons for signing the agreement in the European Union. Analyzed the migration situation of illegal migrants in Ukraine and recently. Analyzed the advantages and disadvantages of a readmission agreement between Ukraine and the EU for its further integration into the European Union.

Key words: readmission, international migration, illegal migration in Ukraine.

Постановка проблеми. Останнім часом міграційні процеси у світі досягли глобальних масштабів, охопивши різні соціальні верстви населення та сфери суспільного життя, а міжнародна міграція, крім того, що стала одним з основних чинників соціально-економічного та гуманітарного розвитку багатьох регіонів планети, може в майбутньому призвести до соціального напруження та локальних конфліктів. За даними відділу населення департаменту економічних та соціальних відносин

ООН, кількість міжнародних мігрантів у світі зросла більш ніж удвічі, починаючи із 75 млн осіб у 1960 р. до 191 млн у 2005р. [1], а на сьогодні становить вже 200 млн осіб [2]. Якщо між законною міграцією і розвитком існує прямий зв'язок, то незаконна міграція призводить до соціальної, демографічної, економічної нестабільності, загострює конкуренцію на ринках житла та праці, спричиняє соціальне напруження, посилення екстремізму та ксенофобії і потребує належного контролю.

Прозорість та лібералізація режиму перетину кордонів між Україною, Молдовою, Росією та Білоруссю, небачені раніше за масштабом сучасні міграційні переміщення, які зумовлені політичними та військовими конфліктами, перенаселенням у країнах Азії, можуть призвести до перетворення України на буферну зону для нелегальних мігрантів, які в пошуках кращої долі намагаються потрапити до країн ЄС. Тому для України як країни транзитної міграції нагальним завданням є розробка сучасної стратегії управління у сфері міграції, яка сприятиме не лише підвищенню ефективності боротьби з нелегальною міграцією щодо захисту державних кордонів, а й побудові міграційних відносин з новими членами Європейського співтовариства з урахуванням власних інтересів.

Аналіз останніх наукових досліджень. Теоретичне і практичне осмислення міграційних процесів в Україні, їх правове регулювання ґрунтовно досліджували провідні вітчизняні науковці Ю.Римаренко, С.Чехович, О.Піскун, С.Телешун. Проблеми державної імміграційної політики, захисту правового статусу біженців присвячені праці В.Новіка, Ю.Бузницького, П.Бурлаки, С.Рубанова.

Проблеми трудової міграції ґрунтовно вивчаються в роботах С.Денисюка, Е.Лібанової, О.Малиновської [3], О.Палій та ін. Соціологічний підхід до міграційних процесів в Україні знайшов відображення в роботах В.Трощинського, Н.Шульги, О.Брайчевської. Проблема нелегальної міграції постійно привертає увагу українських науковців, серед яких варто згадати

Н.Тиндик, А.Мозоля, В.Горбуліна, О.Малиновську, А.Платонова, С.Пирожкова, О.Хомру та ін.

Серед зарубіжних дослідників міграційних процесів заслуговують на увагу наукові дослідження міжнародної міграції в умовах глобалізації І.Альби, В.Іонцева. З'ясуванню специфіки статусу вимушених переселенців та біженців, класифікації типів міжнародних мігрантів присвячені праці Л.Андриченко, П.Вайса, Г.Витковської, Н.Моула, Л.Рибаковського, а розгляду теорії міграції та аналізу типів міграційних політик сучасних держав - М.Денисенка, Ж.Зайончковської, В.Переведенцева та ін.

Заслужують на увагу також розробки Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД) щодо аналізу та вдосконалення механізмів реалізації міграційної політики в Україні та поширення досвіду країн ЄС, зокрема Польщі, щодо виконання угод про реадмісію як одного з механізмів протидії нелегальній міграції [5; 6].

Але у сфері державного управління в Україні приділяється недостатньо уваги дослідженню методів протидії нелегальній міграції для вирішення проблеми управління міграційними процесами.

Мета статті - розглянувши умови підписаної угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб, проаналізувати наслідки її реалізації в Україні щодо протидії нелегальній міграції.

Вклад основного матеріалу дослідження. Кризові явища в багатьох країнах Азії та Африки, соціальні та економічні потрясіння, військові конфлікти, екологічні та техногенні катастрофи, з одного боку, і зростання мобільності населення, його поінформованість через ЗМІ та систему Інтернет - з другого призводять до активізації міграційних процесів у Європі. Спільний кордон між Україною та Європейським Союзом перетворює нашу країну на одну з найпривабливіших для здійснення транзитної нелегальної міграції громадянами країн СНД та Південно-Східної Азії до країн Західної Європи. Це загрожує національній безпеці, економічним та політичним

інтересам України, яка є частиною центральноєвропейського маршруту нелегальної міграції, що пролягає через Росію, Україну, Угорщину, Словаччину та Польщу до країн Європейського Союзу. Тому для України актуальним є створення механізмів протидії нелегальній міграції та недопущення зростання напруженості у відносинах із цими країнами.

Крім того, розширення Європейського Союзу, світова економічна криза та проблеми працевлаштування власних громадян зумовили підвищену увагу до вирішення питань нелегальної міграції у країнах ЄС. Для власного захисту вони вжили активних різнопланових організаційних, управлінських, технічних та фінансових заходів щодо зміцнення своїх східних кордонів з метою протидії протиправному проникненню мігрантів на Захід у рамках розробленої концепції "Фортеця Європа" [4, с. 134]. А з метою укріплення зовнішніх кордонів країн Шенгенської зони, обміну інформацією між імміграційними і поліцейськими відомствами в Страсбурзі була створена комп'ютерна інформаційна система, до неї стікається інформація про розшукуваних злочинців, зниклих безвісти людей тощо [7].

Ще одним механізмом протидії нелегальній міграції в Європі є підписання Євросоюзом угод про реадмісію з третіми країнами. Реадмісія 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 поводження 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.

У другій половині ХХ ст. актуальним стало поширення подібних зобов'язань і на громадян третіх країн, а також на осіб без громадянства. Політичні зміни в Європі у 80-х рр. перетворили держави Центральної та Східної Європи з

"постачальників" нелегальних мігрантів на країни їх транзиту і зумовили стрімке зростання вимушеної міграції з країн пострадянського простору до країн Західної Європи.

Інститут реадмісії (реадмісія - від англ. дієслова to readmit приймати назад) виступає новим феноменом у міжнародному праві [8, с. 402]. В "Угоді між Кабінетом Міністрів України і Урядом Російської Федерації про реадмісію" зазначається, що "реадмісія" - це передача компетентними органами держави однієї Сторони і приймання компетентними органами держави іншої Сторони осіб, які вїхали чи знаходяться на території держав Сторін, порушуючи законодавство з питань в'їзду, виїзду і перебування іноземних громадян і осіб без громадянства" [9].

Підписання Угоди про реадмісію між Україною та Європейським Союзом здійснено в рамках реалізації Плану дій на 2005-2007 роки. На сьогодні Україна має підписані двосторонні угоди про реадмісію з 17 країнами, але ратифіковані і діють тільки угоди з Грузією, Молдовою, Польщею, Словаччиною, Туреччиною, Угорщиною та Швейцарією [10]. Міграційне навантаження на Україну може стрімко зростати за відсутності таких угод з країнами постачання і транзиту нелегальних мігрантів, особливо з Росією [11], угода з якою була підписана ще у 2006 р., але не ратифікована Російською Державною Думою, та Білоруссю.

Угода про реадмісію передбачає швидкі й ефективні процедури ідентифікації та організованого повернення осіб, які не виконують умов, передбачених для в'їзду на територію України або однієї з держав - членів Європейського Союзу та перебування на ній, або припинили виконувати такі умови, а також полегшити транзитний проїзд таких осіб [9]. Вона поширюється на власних громадян країни - учасниці угоди, на громадян третіх країн та осіб без громадянства. Дотримання положень угоди про реадмісію означає, що Україна має взяти на себе відповідальність за прийняття, утримання, необхідне для ідентифікації нелегальних мігрантів, видачу їм проїзних

документів і повернення тих з них, які потрапили до країн ЄС з території України, на їхню батьківщину.

Країни ЄС відповідно до угоди мають вживати усіх необхідних заходів, аби довести, що нелегал потрапив до них з території України. Компетентні органи України, зокрема МВС та Держприкордонслужба, можуть на основі наданих доказів та документів погодити чи не погодити процедуру реадмісії. Сторони зобов'язуються приймати власних громадян на запит тієї сторони Угоди, на територію якої вони в'їхали або на якій перебувають незаконно.

На противагу цьому відповідно до угоди про реадмісію Україна користується спеціальними фондами, що дає їй змогу компенсувати витрати на повернення та облаштування нелегалів. У 2006 р. до МВС України від Держкомнацміграції передано два пункти тимчасового перебування, розміщені у с. Журавичі Волинської області та с. Розсудів Чернігівської області. За оцінками Представництва Європейської Комісії в Україні та Міжнародної організації з міграції, ці пункти відповідають стандартам ЄС. МВС України вживаються заходи щодо відкриття ще п'яти таких установ, на що планувалося використовувати як бюджетні кошти (37 млн грн), так технічну допомогу Європейської Комісії (30 млн євро) [12]. Ці пункти передбачається побудувати в Одеській області - на 250 осіб, Харківській - на 150 осіб, Закарпатській - на 250 осіб, Київській на 150 осіб та АР Крим - на 70 осіб [13].

У 2010 р. Представництво Європейського Союзу в Україні у Харкові в рамках фінансованого ЄС проекту "Створення потенціалу та технічна підтримка українських органів влади для ефективної протидії іррегулярній транзитній міграції (ERIT)" відкрило нове приміщення для тимчасового утримання нелегальних мігрантів. Два таких центри відкрито у лютому в Сумській області, ще два розпочнуть роботу в Одесі та Луганську. Бюджет програми відкриття п'яти центрів становить 260 000 євро [14].

З огляду на те, що нелегальна міграція є породженням і негативним елементом світових процесів глобалізації, на сьогодні практично всі країни так чи інакше втягнуті в ці процеси [4, с. 132]. Так, у 2003-2006 рр., за даними аналізу міграційної ситуації, в десяти країнах Седеркопінгського процесу* кількість нелегальних мігрантів, зареєстрованих Державною прикордонною службою України, які потрапили з території Молдови, становила 13172 осіб, Узбекистану - 4562, Вірменії - 4525, Азербайджану - 4187, Росії 2570, Грузії - 2358, Китаю - 1917, Таджикистану - 1863, Індії - 1426, Туреччини - 1264, Пакистану - 921, Киргизстану - 759, В'єтнаму 643, Казахстану - 638, Бангладеш - 487 осіб [10]. Це свідчить про те, що значна кількість затриманих нелегальних мігрантів є представниками країн, з якими Україна не підписала угоди про реадмісію і в разі їх повернення з країн ЄС відповідно до зазначеної угоди Україна буде змушена їх прийняти, ідентифікувати і за власні гроші повернути на батьківщину. Але через брак коштів після піврічного перебування в пунктах вони або знову нелегально намагаються потрапити до країн Європи, або осідають в Україні. Це, у свою чергу, може призвести до поширення нетипових для України інфекційних захворювань, створення організованих кримінальних угруповань з контрабанди наркотиків, зброї, торгівлі людьми та донорськими органами. Так, у 2009 р. підрозділами боротьби з незаконною міграцією за підслідністю передано 180 матеріалів за фактами вчинення злочинів, передбачених ст. 332 (незаконне переправлення осіб через державний кордон України) КК України, за якими порушено 154 кримінальні справи (для порівняння 2008 рік 144). Із загальної кількості кримінальних справ 50 порушено відносно іноземців (Росія - 9, Алжир - 6, В'єтнам, Афганістан - по 5, Франція - 3,

* Ініціатива "Седеркопінгський процес" була створена у 2001 р. Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) та Шведською Міграційною Службою (ШМС) з метою сприяння діалогу з проблем притулку та нерегульованої міграції серед країн, розміщених уздовж східного кордону ЄС. Вона охоплює: Білорусь, Угорщину, Латвію, Литву, Молдову, Польщу, Румунію, Словаччину, Україну і Естонію.

Азербайджан, Болгарія, Малі, Йорданія - по 2, Голландія, Естонія, Ізраїль, Грузія, Республіка Білорусь, Словаччина, Сирія, Молдова, Польща, Узбекистан, Камерун, Уганда, Гвінея, Туніс, Кенія - по 1) [15].

За даними Міжнародного центру перспективних досліджень, упродовж 1991 р. - першого півріччя 2009 р. працівники Державної прикордонної служби України виявили та не допустили на територію України 228 тис. нелегальних мігрантів [5, с. 11], а кількість незаконних мігрантів, виявлених у 2008 р., становила 9 931 особу, у 2009 р. - 8569 осіб (див. таблицю) [6, с. 12; 16].

Кількість виявлених незаконних мігрантів, 2008-2010 рр.

Показник	2008	2009	I квартал 2010
Затримано за незаконний перетин державного кордону, осіб	9931	8569	1525
Виявлено незаконних мігрантів, осіб	29724	23384	5768
- за незаконний перетин кордону	3 331	22383	270
- за порушення прикордонного режиму та режиму в пунктах пропуску	91	12	-
- за порушення правил перебування в Україні	1540	1293	393
Відмовлено в пропуску через державний кордон потенційним незаконним мігрантам, осіб	24760	19700	5105
Пропущено через державний кордон, млн осіб	89,10	79,096	3,52

Наведені дані свідчать про деяке скорочення потоку нелегальних мігрантів через територію України, і угода про реадмісію також відіграла в цьому певну роль. Тому, розглянувши недоліки та переваги для України підписання угоди про реадмісію з Європейським Союзом, спробуємо відповісти на питання, чи справді, як зазначала О.Малиновська, угоди про реадмісію продиктовані політичними міркуваннями та метою відповідати європейським стандартам [17]. Серед недоліків

підписання угоди про реадмісію з Європейським Союзом для України варто виділити те, що:

країна бере на себе відповідальність за прийняття, утримання, видачу проїзних документів і повернення нелегальних мігрантів на батьківщину у разі документального підтвердження їх проникнення до країн ЄС безпосередньо з території України, що становить значні витрати для Державного бюджету;

держава може депортувати незаконного мігранта на батьківщину, а це в середньому коштує 1000 дол.;

владні структури зобов'язані видати виїзні документи й візу. Очікуючи на вирішення цих питань, нелегал має мешкати в міграційному таборі, де його повинні годувати, одягати, охороняти, надавати медичну допомогу (утримання одного нелегального мігранта обходиться Україні від 700 до 800 грн на місяць).

Переваги підписання Україною угоди про реадмісію з Європейським Союзом полягають у тому, що:

практика неухильного застосування угоди може змусити кримінальні угруповання, що переправляють нелегальних мігрантів, змінити основні маршрути руху, обминаючи Україну;

спрощується процедура повернення нелегальних мігрантів;

буде проведена демаркація кордонів з Росією, Білоруссю, Молдовою шляхом отримання фінансової допомоги від ЄС;

побудова сучасних пунктів тимчасового перебування нелегальних мігрантів здійснюється за рахунок не тільки державних ресурсів, а і коштів ЄС;

спрощується оформлення віз для певної категорії громадян України.

Загалом з 1 січня 2010 р. - початку дії Угоди - українські прикордонники прийняли від представників відповідних органів країн ЄС 124 особи, з них лише 18 - нелегальні мігранти - вихідці з країн міграційного ризику. За цей самий період співробітники Держприкордонслужби передали своїм колегам із суміжних країн - членів Євросоюзу 18 осіб [18]. Отже, на основі викладеного можна стверджувати, що підписання угоди про реадмісію України з ЄС має стати дієвим механізмом запобігання та протидії нелегальній міграції.

Висновки. Таким чином, для вирішення проблеми міграції, а особливо нелегальної, яка останнім часом дуже гостро стоїть перед урядами багатьох країн світу, підписання угоди про реадмісію для України є одним з вагомих стимулів більш активної протидії незаконному перетину державних кордонів нелегальними мігрантами з Росії, Білорусі, Молдови та країн Азії, а не тільки умовою підписання угоди між Україною та ЄС про спрощення візового режиму для певної категорії наших громадян. До того ж накопичення нелегальних мігрантів в Україні зумовлює загострення санітарно-епідеміологічної ситуації, проблем проживання, соціального та медичного забезпечення. А витрати, пов'язані з необхідністю ідентифікувати, утримувати, створювати тимчасові пункти для нелегальних мігрантів, а також процедура повернення їх на їх батьківщину стає додатковим навантаженням на відповідні міграційні служби та Державний бюджет України і потребує значних фінансових витрат, частину з яких відповідно до умов угоди про реадмісію надає Європейський Союз.

Отже, держава не завжди здатна ефективно боротися з небажаною міграцією як одним з наслідків глобалізації. Але водночас вона повинна виробити стратегію управління міграційними процесами на основі домовленостей та співпраці з країнами постачання, транзиту та призначення нелегальних мігрантів забезпечити дотримання міжнародних стандартів, нейтралізуючи негативні прояви міграції та використовуючи

позитивні моменти для підвищення економічного добробуту населення країни.

У подальшому планується розробити механізми протидії ризикам зовнішньої міграції в умовах глобалізації, де укладання угоди про реадмісію між Україною і ЄС виступає як один з чинників протидії нелегальній міграції на території України.

Список використаних джерел

1. Міжнародний день мігранта // Веб-сторінка Організації Об'єднаних Націй в Україні. - Режим доступу : <http://www.un.org.ua/ua/news/2006-12-18/>

2. Доклад о развитии человека 2009. Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие / ПРООН. - М. : Весь Мир, 2009. - 232 с. - Режим доступа : http://www.undp.org.ua/files/ua_8346_HDR_2009_RU_Complete.pdf

3. *Малиновська О. А.* Україна, Європа, міграція: міграції населення України в умовах розширення ЄС / О. А. Малиновська К. : Бланк-Прес, 2004. - 171 с.

4. *Горбулін В. П.* Актуальні проблеми протидії тероризму та злочинності у контексті європейської і євроатлантичної інтеграції / за заг. ред. акад. НАН України, д-ра техн. наук В. П. Горбуліна. - К. : Нац. акад. СБУ, 2005. - Вип. 13. - 268 с.

5. Політика України у сфері контролю над нелегальною міграцією / Міжнар. центр перспект. дослідж. (Київ) та Ін-т справ публічних (Варшава). - Режим доступу : http://www.icps.com.ua/files/articles/43/53/Migration_Policy_UKR.pdf

6. Координація міграційної політики України: уроки Польщі / Ін-т справ публічн., Варшава, Міжнар. центр перспект. дослідж., Київ, 2009. - Режим доступу : http://www.icps.com.ua/files/articles/55/1/Migration_UP_UKR_Last.pdf

7. Політика в галузі внутрішніх справ та правосуддя / Центр Європ. дослідж. - Режим доступу : <http://eu.org.ua/ipo/>

8. *Тиндик Н. П.* Реадмісія - один з заходів ЄС щодо запобігання нелегальній міграції / Н. П. Тиндик // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (4 квіт. 2008 р., м. Львів : у 2 ч.) / за наук. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. - Ч. 1. - 564 с.

9. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб // (Угоду ратифіковано Законом № 116-VI (116-17) від 15 січ. 2008 р., ВВР, 2008, № 9, ст. 86) // Інтернет-портал Верховної Ради України. - Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_851

10. *Прибыткова И.* Миграционные тенденции 2004-2006 в странах Седеркопингского процесса / И. Прибыткова, Ю. Громовс // Європ. коміс. - [Б. м.] : [б. в.], 2007. - 74 с.

11. Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Російської Федерації про реадмісію (Угоду ратифіковано Законом № 585VI від 23 верес. 2008 р.) // Інтернет-портал Верховної Ради України. - Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=643_337

12. Реадмісія осіб // Уряд. портал. - Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=223355559&cat_id=223351461

13. *Базилевський Б.* Підготовка нових членів ЄС - країн-сусідів України - до вступу в Шенген і виклики для України : матеріали міжнар. "кругл. столу" експертів / Б. Базилевський. - Ужгород : Мистец. лінія, 2007. - 112 с.

14. ЄС відкрив центр тимчасового утримання нелегальних мігрантів // Європейський простір - портал проєвропейського громадянського суспільства України. - Режим доступу : <http://eu.prostir.ua/news/240208.html?print>

15. Цього року порушено понад півтори сотні кримінальних справ, в яких фігурують організатори незаконного переправлення осіб через державний кордон // Офіційний сайт Державної прикордонної служби України. - Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/>

control/main/uk/publish/article/285726?search_param=%D0%BC%D1%96%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96&searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1

16. Результати оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби // Офіційний сайт Державної прикордонної служби України. - Режим доступу : http://www.pvu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=48708&cat_id=78111

17. *Малиновська О. А.* Проблеми нелегальної міграції та транспортування мігрантів в Україні : наук. допов. Центр. техн. кооперації для Європи та Центр. Азії, Міжнар. орг. з міграції / упор. О. А. Малиновська. - К. : Бланк - Прес, 2000. - 120 с.

18. Громадянку Словаччини, що намагалася потрапити в Україну за чужим паспортом, ідентифікували та повернули додому // Офіційний сайт Державної прикордонної служби України. Режим доступу : <http://www.pvu.gov.ua/control/uk/index>