

**Гаврік Р.О.**

Хмельницький університет управління та права  
імені Леоніда Юзькова

**Демчик Н.П.**

Національна академія Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького

## ДО ПИТАННЯ ПРО ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ УГОД ПРО РЕАДМІСІЮ У ПРАВОЗАСТОСОВЧІЙ ПРАКТИЦІ ОРГАНІВ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ ТА НЕДОЛІКИ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОЦЕДУРИ РЕАДМІСІЇ ОСІБ

*У статті автор провів наукове дослідження застосування міжнародних угод про реадмісію у правозастосовчій практиці органів охорони державного кордону, а також недоліків у правовому регулюванні здійснення процедури реадмісії осіб. На підставі проведеного дослідження автор дійшов висновку, що у сфері міжнародно-правового регулювання реадмісії існують певні недоліки, зокрема в аспекті саботування прикордонними та міграційними органами Російської Федерації реадмісії осіб, попри наявність належних підстав для її здійснення; проблеми ідентифікації затриманих жителів Придністров'я; проблеми ідентифікації українських громадян, які прибули із тимчасово окупованих територій України, щодо яких прийшли запити на реадмісію від органів суміжних країн, зважаючи на відсутність на даних територіях органів влади та можливості перевірити дані, які наявні в запиті про реадмісію особи; невідповідності чинної Інструкції про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України угод про реадмісію осіб положенням угод про реадмісію, які мають ряд принципових відмінностей як у термінології, строках, компетентних органах, вимогах до запитів про реадмісію, так і в самій процедурі здійснення реадмісії. У зв'язку з цим запропоновано внести зміни до зазначеної Інструкції, а саме: визначити питання підвідомчості органам охорони державного кордону реалізації угод про реадмісію у випадках, якщо міжнародні угоди про реадмісію не передбачають здійснення прискореної процедури, а також передбачити обов'язкове видання на рівні органів охорони державного кордону методичних рекомендацій щодо порядку дій посадових осіб органу охорони державного кордону із реалізації міжнародних угод про реадмісію осіб. Крім того, запропоновано уточнити повноваження начальника органу охорони державного кордону, уповноваженої особи органу або підрозділу охорони державного кордону щодо вирішення питання про прийнятність запиту про реадмісію та взаємодії із уповноваженою особою суміжної держави, а також запропоновано передбачити відомості, які повинні міститися у відповіді на запит про реадмісію осіб та спосіб надання відповіді*

**Ключові слова:** орган охорони державного кордону; реадмісія осіб; міжнародні угоди про реадмісію; прикордонно-представницька зустріч; запит про реадмісію.

**Постановка проблеми.** 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 законах та підзаконних актах України, в тому числі у ст. 33 Конституції України. Для реалізації своїх міжнародних зобов'язань у цій сфері Україна уклала значну кількість угод з країнами

Європейського Союзу, а також суміжними країнами щодо спрощеного перетинання державного кордону нашої держави, безвізових поїздок громадян, а також з інших питань, що забезпечують вільний міжнародний рух осіб на законних підставах. З іншого боку, ті загрози для національної, економічної та соціальної безпеки України, які несе неконтрольована нелегальна міграція, змушують Україну здійснювати організаційні та пра-

вові заходи щодо протидії незаконному переправлянню громадян через державний кордон, зокрема через здійснення відповідної прикордонно-представницької діяльності, реалізацію міжнародних угод, якими передбачено передачу осіб, які порушили прикордонне та міграційне законодавство, іншим країнам. Відповідні заходи вчиняють і країни-сусіди нашої держави, зважаючи на те, що Україна належить до країн, які виступають у ролі транзитерів нелегальних мігрантів. Одним із дієвих заходів обмеження нелегальної міграції сьогодні може стати реалізація угод про повернення нелегалів в держави громадянства чи постійного проживання. Ці угоди отримали назву – «реадмісія осіб» і вже тривалий час використовуються у практиці багатьох держав.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження теоретичних та прикладних проблем здійснення процедури реадмісії осіб в Україні здійснювалось такими науковцями, як: О.В. Білоконь, С.В. Книш, Ю.Б. Курилюк, С.М. Мамчур, О.Б. Німко, С.М. Олійник, В.В. Осипова, Н.П. Тиндик та деякими іншими вченими. Зарубіжний досвід вивчення цієї проблеми представлений дещо більшою кількістю праць таких дослідників, як: А. Абашидзе, В.А. Волох, С.А. Герасімов, О.С. Кажасва, Ю.Ф. Моргун, Ю.В. Паукова та іншими пошуковцями. Водночас у досліджуваній сфері виникає велика кількість теоретико-правових та прикладних проблем, які, на жаль, не завжди отримали належне наукове опрацювання.

**Постановка завдання.** Мета статті – розкриття проблем застосування міжнародних угод про реадмісію у правозастосовчій практиці органів охорони державного кордону, а також недоліків у правовому регулюванні здійснення процедури реадмісії осіб.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У науковій літературі та в правозастосовчій практиці часто виділяють такі проблеми у застосуванні процедури реадмісії осіб:

1) відсутність договорів про реадмісії між транзитними країнами та країнами походження, що ускладнює повернення нелегальних мігрантів до країни походження (хоча як показує практика передачі осіб прикордонними підрозділами України та Республіки Білорусь, відсутність міждержавної угоди про реадмісію (до недавнього часу) не була проблемою для реалізації передачі осіб, що порушили державний кордон, і така передача може бути застосована зокрема при використанні механізмів прикордонно-представницьких зустрічей, що передбачене протокольними домовленос-

тями на рівні Прикордонних уповноважених обох Сторін);

2) країни – потенційні постачальники нелегальних мігрантів в країни Європи не зацікавлені в укладанні угод про реадмісію, оскільки це призведе до виникнення додаткових фінансових втрат для них та погіршення міграційної обстановки вже в цих країнах (зокрема, так і не укладено угод про реадмісію із такими країнами, як Народна республіка Бангладеш, Ісламська республіка Пакистан, Ісламська республіка Афганістан, центральноазійськими країнами, а з боку Російської Федерації навіть при наявності укладеної Угоди має місце переважне порушення її положень);

3) наявність необхідності вдосконалення механізмів міжвідомчої взаємодії (в Україні право здійснювати реадмісію осіб мають дві структури – Державна прикордонна служба України (далі – ДПСУ) та Державна міграційна служба України (далі – ДМС), які є відносно самостійними, попри їх перебування в системі Міністерства внутрішніх справ України, а в інших країнах прикордонні та міграційні функції можуть бути поєднані в межах одного державного органу, що може створити труднощі у розумінні закордонних партнерів України звертатися до належного компетентного органу); відсутність єдиної системи обліку мігрантів і ефективного інформаційного обміну між зацікавленими відомствами держав, що призводить до відсутності інформації про наступну долю особи, до якої застосовано процедуру реадмісії осіб [1, с. 57–58; 2, с. 193–194];

4) практика безпідставного невизнання російською Стороною наданої Україною доказової бази фактів незаконного перетинання державного кордону громадянами третіх країн та їх попереднього перебування на території Російської Федерації, що призводило до затягування російською Стороною процедури прискореної реадмісії (5 робочих днів) заради свідомого переведення її у площину стандартної, що передбачає більш тривалий термін приймання-передавання осіб (до 1 місяця) та іншу компетенцію (ДМС), а в результаті – ігнорування процедурами реадмісії взагалі [3, с. 24; 4, с. 34];

5) проблема в площині ідентифікації затриманих жителів Придністров'я, в тому числі процедура їх приймання-передавання, що вимагає додаткових консультацій і реальних пропозицій з боку молдовських колег [3, с. 24];

6) проблема ідентифікації українських громадян, які прибули із тимчасово окупованих територій (Автономної Республіки Крим, міста Севас-

тополь, окремих районів Донецької та Луганської областей), щодо яких прийшли запити на реадмісію від органів суміжних країн, зважаючи на відсутність на даних територіях органів влади та можливості перевірити дані, які наявні в запиті про реадмісію особи [5].

Ще однією проблемою сьогодні залишається те, що чинна Інструкція про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб складена виключно на основі Угоди про реадмісію, укладеної між Україною та Європейським Союзом, а також країнами, які знаходяться з Європейським Союзом у Європейському економічному просторі: Ісландією, Королівством Норвегією та Швейцарською конфедерацією та не враховує положень інших угод, які мають ряд принципових відмінностей як у термінології, строках, компетентних органах, вимогах до запитів про реадмісію, так і в самій процедурі здійснення реадмісії. Особливо це стосується суміжних із Україною країн, що не є членами Європейського Союзу – Республіки Молдова, Республіки Білорусь, Російської Федерації, Турецької республіки, а також країн дальнього зарубіжжя, що є потенційними постачальниками реадмісованих осіб, передусім Соціалістичної Республіки В'єтнам.

Зокрема, Інструкція про реадмісію при визначенні підвідомчості реалізації угод про реадмісію використовує наявний у міжнародних угодах про реадмісію з Європейським Союзом, Ісландією та Королівством Норвегія поділ процедур здійснення реадмісії осіб на стандартну і прискорену, хоча інші міжнародні договори про реадмісію такий поділ або не використовують (назвемо таку процедуру «єдиною процедурою»), або окремо зазначають про прискорену процедуру (як це має місце в міжнародних угодах з Республікою Білорусь, Республікою Молдова і Російською Федерацією), або у визначенні двох процедур реадмісії використовують не підстави здійснення процедури реадмісії (порушення порядку перебування – це підстава для стандартної процедури реадмісії, порушення державного кордону – для прискореної), а громадянство особи (щодо громадян договірних сторін здійснюється спрощена процедура, щодо інших – звичайна; як це має місце в міжнародній угоді з Турецькою республікою). У зв'язку із цим виникає питання щодо визначення підвідомчості органам охорони державного кордону (далі – ООДК) реалізації угод про реадмісію у випадках, якщо зазначені угоди не передбачають здійснення прискореної процедури. Тому

доцільно внести зміни до Інструкції про реадмісію, в якому перебачити визначення підвідомчості ООДК реалізації угод про реадмісію у випадках, якщо зазначені угоди не передбачають здійснення прискореної процедури.

Також можемо відзначити низку неточностей у формулюваннях, передбачених у розділі VI Інструкції. Зокрема, в п. 1 розділу VI цієї Інструкції зазначено, що начальник ООДК чи особа, яка виконує його обов'язки, після реєстрації запиту компетентного (уповноваженого) органу договірної держави забезпечує контроль за виконанням запиту в порядку та строки, визначені міжнародними угодами про реадмісію та цією Інструкцією і за результатами проведеної перевірки надсилає відповідь з урахуванням вимог пункту 4 розділу III цієї Інструкції.

Водночас, у п. 2 розділу VI цієї Інструкції уповноважена особа органу (підрозділу) охорони державного кордону упродовж двох робочих днів з моменту отримання запиту вживає заходів щодо перевірки інформації та документів, зазначених у запиті про реадмісію, за базами даних ДПСУ та в разі необхідності за обліками Міністерства внутрішніх справ України і ДМС з метою з'ясування умов для реадмісії особи в Україну; організовує та проводить перевірочні заходи щодо встановлення дати, місця та обставин незаконного перетинання особою, яка підлягає реадмісії, державного кордону України; готує за результатами здійснених заходів проект обґрунтованого рішення за підписом начальника ООДК чи особи, яка виконує його обов'язки, на запит та надсилає компетентному (уповноваженому) органу договірної держави, що надіслав відповідний запит.

У такому випадку виникає декілька запитань:

1) Які саме перевірочні заходи забезпечує начальник ООДК, за результатами якої здійснюється надсилання відповіді на запит про реадмісію осіб?

2) Фактичне надсилання відповіді на запит про реадмісію здійснюється начальником ООДК чи уповноваженою особою органу?

3) Не визначено осіб, які уповноважені здійснювати погодження деталей проведення процедури реадмісії із уповноваженими особами суміжних держав.

На нашу думку, щодо першого питання має місце недолік законодавчої техніки і ніяких перевірочних заходів безпосередньо начальник ООДК не здійснює, а здійснює уповноважена особа органу (підрозділу) охорони державного кордону, яка на підставі проведеної перевірки готує про-

ект рішення за результатами розгляду запиту про реадмісію осіб, яке підписує начальник ООДК.

За таких обставин у згаданому рішенні, яке оформлюється наказом начальника ООДК повинні бути передбачені наступні питання: дата і час направлення і отримання запиту про реадмісію, суб'єкт подання та адресат запиту про реадмісію осіб, відомості про особу, щодо якої подано запит, відомості про документи, які свідчать про громадянство особи, незаконний перетин державного кордону та про інші документи, якими підтверджується наявність підстав для реадмісії, прийняте рішення про згоду на передачу особи або про відмову у реадмісії, у випадку згоди – пропозиції щодо часу, місця, строків здійснення процедури реадмісії, контактні дані особи, відповідальної за надання відповіді на запит про реадмісію, у випадку відмови – причини для відмови у реадмісії. Зазначене рішення доцільно надсилати у формі, передбаченій імплементаційними протоколами – електронною поштою або факсом (за відсутності можливості – звичайною поштою). Однак фактичне надсилання рішення про реадмісію доцільно покласти на уповноважену особу ООДК, а не на начальника ООДК. Один із примірників такого рішення має залишатися у справах ООДК, інший – у підрозділі, що відповідальний за надання відповіді на запит про реадмісію.

На нашу думку, погодження деталей проведення процедури реадмісії з уповноваженими особами суміжних держав має здійснювати відповідна уповноважена особа органу або підрозділу охорони державного кордону, визначена в рішенні за результатами проведення розгляду запиту про реадмісію осіб. Таке погодження має бути оформлене документом, підписаним уповноваженою особою прикордонного органу суміжної держави, яке повинне бути надіслане засобами електронної пошти або факсимільного зв'язку.

У п. 3 розділу VI Інструкції зазначено, що у разі прийняття позитивного рішення про реадмісію начальник ООДК чи особа, яка виконує його обов'язки, підписує наказ про здійснення реадмісії з визначенням персонального складу групи осіб, які здійснюватимуть практичне здійснення реадмісії, та проводить їх інструктаж. У наказі вказуються погоджені з компетентним органом запитувачої договірної держави дата, місце та строки реадмісії, її вид та процедура приймання чи передавання, громадянство, прізвище, ім'я та по батькові, вид та номери документів осіб, за якими здійснюється реадмісія, підстава для реадмісії, прізвища, імена та по батькові членів групи

з реадмісії (старший групи, експерт, медичний працівник, інші фахівці), забезпечення транспортним засобом та звітність за результатами проведеної реадмісії.

У такому випадку виникає необхідність уточнити на рівні Інструкції, що відомості про персональний склад групи з реадмісії повинна бути надана уповноваженій особі прикордонного органу суміжної держави електронною поштою або факсом, при цьому надсилання такого «повідомлення про персональний склад групи з реадмісії» повинна здійснювати уповноважена особа ООДК. Якщо ці дані відомі вже на момент надсилання відповіді на запит про реадмісію, їх можна зазначити у відповіді.

Відповідно до п. 4 розділу VI Інструкції після проходження прикордонного та інших видів державного контролю особи, які прийняті від договірної держави в порядку реадмісії, у разі здійснення їх адміністративного затримання доставляються до ООДК, після чого прийнята особа в установленому законодавством порядку поміщається до місця тимчасового тримання ООДК (за таких обставин іноземці та особи без громадянства, які прийняті від договірної держави в порядку реадмісії та не мають документів на право перебування на території України, до моменту їх реадмісії до іншої договірної держави або примусового видворення в порядку, установленому законодавством, після підготовки необхідних документів переміщуються до ПТП). У цьому аспекті не виникає питань у реалізації даного положення.

Як зазначено у п. 5 розділу VI Інструкції за результатами виконання реадмісії, старший групи доповідає рапортом, до якого додає оформлені під час реадмісії матеріали, начальникові ООДК або особі, яка виконує його обов'язки, та інформує центр управління службою цього органу.

У вказаному аспекті виникає питання про те, які матеріали додаються до рапорту, оскільки відповідно до п. 7 розділу VII цієї ж Інструкції запит про реадмісію особи, відповідь на нього, а також матеріали перевірки долучаються до особової справи особи, реадмісію якої погоджено, яка зберігається у органі, що погодив реадмісію. До справи також можуть долучатися: протокол прикордонно-представницької зустрічі, акт приймання-передавання особи з копіями доданих до нього документів, копія протоколу особистого огляду, огляду речей та вилучення речей і документів (за наявності), копії документів компетентних органів договірних держав, пояснення особи, яка підлягає реадмісії, та інші документи. На

нашу думку, до рапорту слід подавати копії зазначених документів, а оригінали мають зберігатися в особовій справі.

Як зазначено у п. 4 розділу VII Інструкції, під час здійснення реадмісії уповноважена особа запитуваної договірної держави вивчає отримані від уповноваженої особи запитуючої договірної держави матеріали стосовно кожної особи, яка підлягає реадмісії, та з'ясовує відповідність наведеної в них інформації свідченням цієї особи. З цією метою уповноваженою особою може проводитись опитування особи, яка підлягає реадмісії, а в разі її адміністративного затримання також проводиться особистий огляд, огляд її речей та вилучення речей і документів у порядку, встановленому законодавством.

На нашу думку, зазначені вище пропозиції щодо удосконалення Інструкції про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб дадуть змогу вдосконалити процедуру здійснення реадмісії осіб ООДК.

**Висновки.** На підставі викладеного вище наукового дослідження можемо визначити, що у сфері міжнародно-правового регулювання реадмісії існують певні недоліки, зокрема в аспекті невідповідності чинної Інструкції про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України угод про реадмісію осіб положенням угод про реадмісію, які мають ряд принципових відмінностей як у термінології, строках, компетентних органах, вимогах до запитів про реадмісію, так і в самій процедурі здійснення реадмісії. У зв'язку із цим запропоновано внести відповідні зміни до Інструкції. Крім того, запропоновано уточнити повноваження начальника органу охорони державного кордону, уповноваженої особи органу або підрозділу охорони державного кордону щодо вирішення питання про прийнятність запиту про реадмісію та взаємодії із уповноваженою особою суміжної держави, а також запропоновано передбачити відомості, які повинні міститися у відповіді на запит про реадмісію осіб та спосіб надання відповіді.

#### Список літератури:

1. Кажаяева О.С. Институт реадмиссии в международном праве : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10. М., 2014. 236 л.
2. Олексів О. Правове регулювання політики реадмісії в Європейському Союзі. *Вісник Львівського університету. Серія: Міжнародні відносини*. 2012. Вип. 30. С. 189–200.
3. Огляд стану роботи з іноземцями та адміністративного провадження у 2015 році. Київ : Управління адміністративного провадження Департаменту аналізу та оцінки інформації Адміністрації Державної прикордонної служби України, 2016. 28 с.
4. Огляд стану роботи з іноземцями та адміністративного провадження у 2014 році. Київ : Управління адміністративного провадження Департаменту аналізу та оцінки інформації Адміністрації Державної прикордонної служби України, 2015. 38 с.
5. В рамках проєкту «Пілотна ініціатива моніторингу реадмісії в Україні і Пакистані» проведено спільний моніторинговий візит до місць тимчасового тримання мігрантів та тимчасового розміщення біженців на Закарпатті. *Міграція*. URL: <http://migraciya.com.ua/news/the-state-migration-service-of-ukraine/ua-within-the-framework-of-the-pilot-readmission-monitoring-initiative-in-ukraine-and-pakistan-a-joint-monitoring-visit-to-places/>.

#### **Havrik R.O., Demchyk N.P. ON THE ISSUE OF CERTAIN PROBLEMS OF APPLICATION OF INTERNATIONAL READMISSION AGREEMENTS IN THE LAW ENFORCEMENT PRACTICE OF STATE BORDER GUARDS AND IMPERFECTION IN THE LEGAL REGULATION OF THE READMISSION PROCEDURE**

*In the scientific article the author conducted a scientific study of the application of international readmission agreements in the law enforcement practice of state border guards, as well as shortcomings in the legal regulation of the readmission procedure. Based on the study, the author concluded that in the field of international legal regulation of readmission there are the following shortcomings, including in the aspect: sabotage by border and migration authorities of the Russian Federation of readmission of persons, despite the existence of proper grounds for its implementation; problems of identification of detained residents of Transnistria; problems of identification of Ukrainian citizens who arrived from the temporarily occupied territories of Ukraine, for whom there were requests for readmission from the authorities of neighboring countries, given the lack of authorities in these territories and the ability to verify the data available in the readmission request; inconsistency of the current Instruction on the procedure for implementation of readmission agreements by competent and authorized bodies of Ukraine with the provisions of readmission*

*agreements, which have a number of fundamental differences in terminology, deadlines, competent authorities, requirements for readmission requests and in the readmission procedure itself. In this regard, it is proposed to amend the Instruction, which proposes: to determine the issue of jurisdiction of state border guards to implement readmission agreements in cases where international readmission agreements do not provide for an accelerated procedure, as well as to provide for mandatory publication at the level of state border protection bodies, methodological recommendations on the procedure for actions of officials of the state border protection body on the implementation of international agreements on readmission of persons. In addition, it is proposed to clarify the powers of the head of the state border guard, the authorized person of the body or unit of the state border to decide on the admissibility of the readmission request and interaction with the authorized person of a neighboring state, and proposed to readmission of persons and the method of providing an answer.*

**Key words:** *state border protection body; readmission of persons; international readmission agreements; border-representative meeting; readmission request.*