

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351:342.71

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.1/19>

Мартьянова Р.А.

Донецький державний університет управління

ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ ІНСТИТУТОМ РЕАДМІСІЇ ОСІБ

У статті досліджується державна міграційна політика України щодо протидії нелегальній міграції інститутом реадмісії осіб. Розглянуто міжнародні зобов'язання, взяті Україною перед Європейським Союзом у сфері міграції щодо створення інституційного забезпечення управління міграцією. Визначено суб'єктів реалізації державної міграційної політики та регулювання міграційних процесів, у тому числі і реадмісії осіб. Дано визначення таких понять, як нелегальна міграція, реадмісія, прискорена реадмісія, процедура стандартної реадмісії.

Проведено аналіз нормативно-правових актів, які регламентують державне управління міграційними процесами щодо протидії нелегальній міграції інститутом реадмісії осіб. Розглянуто стадії реадмісійних переговорів, які веде Україна з країнами Європейського Союзу та іншими державами. Здійснено аналіз законодавчих актів, які визначають порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб та відповідають за їх практичне виконання.

Визначено проблемні питання, з якими стикаються уповноважені органи, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, щодо ідентифікації іноземців із неврегульованим статусом, які не виконують вимог щодо в'їзду в Україну та не дотримуються правил перебування на території держави. Акцентовано на тісному взаємозв'язку нелегальної міграції з кримінальними правопорушеннями.

Доведено, що передача іноземців з України в країну громадянської належності шляхом реадмісії осіб відповідає європейським стандартам та є дієвим інструментом управління міграційними процесами, що сприяє розвитку політики повернення іноземців та осіб без громадянства до країн походження та належності з дотримання прав людини і міграційної безпеки держав. Однак в окремих випадках реадмісію осіб з України необхідно розглядати як механізм протидії нелегальній міграції.

Зроблено висновки та запропоновано шляхи удосконалення міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції інститутом реадмісії осіб. Вперше в Україні наведено практичне застосування процедури стандартної реадмісії на стадії відбуття іноземцями покарання в державній установі покарань за вчинення кримінального злочину на території України.

Ключові слова: міграційна політика, міграційні процеси, нелегальна міграція, реадмісія, компетентні та уповноважені органи у сфері реадмісії осіб.

Постановка проблеми. Після обрання Україною курсу на євроінтеграцію пріоритетом держави визначено державне управління міграційними процесами, боротьбу з нелегальною міграцією, вдосконалення міграційного законодавства відповідно до європейських стандартів. Актуальним та відкритим питанням в Україні є державна міграційна політика щодо врегулювання міграційних процесів інститутом реадмісії осіб. Це зумовлено тим, що з 2015 року збільшилась кількість: виявлених

на території держави іноземних громадян, які не виконують вимог щодо в'їзду в Україну; порушень правил перебування іноземців та осіб без громадянства на території держави; застосування до нелегальних мігрантів адміністративних примусів; витрат на утримання осіб у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Отже, з метою взятих Україною міжнародних зобов'язань та побудови європейської країни

державна політика має бути спрямована на вдосконалення міграційної політики, що сприяє швидкому поверненню мігрантів із неврегульованим статусом до країн походження через інститут реадмісії осіб із дотримання прав людини та міграційної безпеки держав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням міграційної політики, міграційних процесів та протидії нелегальній міграції присвячено праці таких відомих вчених, як В.І. Олефір, О. Малиновська, Н. Ткачова, Т. Драгунова, Ю. Римаренко, О. Крисенко та ін. Серед вчених, які пов'язують нелегальну міграцію з суттєвим криміногенним фактором, А. Платонов, А. Мозоль, О. Джуца, К. Юртаєва. Дослідженням проблем реадмісії в Україні присвячено праці таких вчених, як Ю. Курилюк, С. Книш, Т. Гнатюк, Я. Костюченко.

Однак аналіз зазначених праць не висвітлює повною мірою проблем міграційних процесів, які потребують удосконалення щодо протидії нелегальній міграції інститутом реадмісії осіб з України. Питання застосування компетентними та уповноваженими органами практичного впровадження угод про реадмісію за стандартною процедурою залишається малорозробленим та потребує удосконалення.

Постановка завдання. Мета статті – аналіз державної політики щодо регулювання міграційних процесів та пошук оптимальних шляхів удосконалення міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції інститутом реадмісії осіб.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливим аспектом розбудови України на сучасному етапі є визначення напрямів її міграційної політики та системи державного управління міграційних процесів. Міграційна політика держави має бути спрямована на забезпечення національної безпеки країни та інтереси держави, відповідати сучасним викликам, європейським стандартам та взятим Україною міжнародним зобов'язанням щодо врегулювання міграційних процесів інститутом реадмісії осіб.

Термін «міграція» походить від латинського слова *migratio*, що означає «переміщення, переселення». За міжнародною термінологією, міграція – процес переміщення населення через міжнародний кордон або в межах країни. Міграційні процеси – це процеси переміщення людей через кордони тих чи інших територій зі зміною місця проживання назавжди або на певний час. Нелегальна міграція – незаконний в'їзд або порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування у країні в'їзду [11, с. 16].

Процеси міграції тісно пов'язані з багатьма явищами. Одним із них є реадмісія. За міжнародною термінологією, реадмісія («Readmission») – «приймання державою особи (свого громадянина, громадянина третьої країни або особи без громадянства)». Процедура реадмісії («Readmission procedure») – процедура передачі особи згідно з положеннями угоди про реадмісію та імплементаційного протоколу (у разі його наявності) [11, с. 35–37].

Управління міграційними процесами – різні державні функції в межах національної системи, спрямовані на гуманне та впорядковане управління транскордонною міграцією, зокрема управління процесами в'їзду та перебування іноземців всередині країни, захист біженців та інших осіб, які потребують захисту. Управління міграцією передбачає спланований підхід до розробки політики, законодавчих та адміністративних вирішень основних міграційних питань [11, с. 22].

Суб'єктами, до повноважень яких належить реалізація державної міграційної політики та регулювання міграційних процесів, в тому числі і реадмісія осіб, є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, суди загальної юрисдикції, Прокуратура України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, громадяни України, іноземці, особи без громадянства та інші.

18 червня 2007 р. в м. Люксембург було підписано Угоду між Україною та Європейським співтовариством про реадмісію осіб, ратифіковану 15.01.2008 р. Законом № 116-VI. Вказаним документом Сторони підтвердили свій намір зміцнювати співробітництво з метою більш ефективної боротьби з нелегальною імміграцією, запровадження ефективних процедур ідентифікації, безпечного й 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, керуючись духом співробітництва [23]. 10 квітня 2008 р. на засіданні Підкомітету № 6 «Юстиція, свобода та безпека» Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС було затверджено План-графік імплементації Угоди про реадмісію (м. Київ).

9 жовтня 2008 р. у м. Брюссель офіційно було започатковано безвізовий діалог між Україною та ЄС. Ця подія стала важливим кроком до подальшого поглиблення відносин з Європейським Союзом у міграційно-візовій сфері.

Наступним кроком стало схвалення Плану дій для України щодо лібералізації візового режиму з Європейським Союзом у процесі чергового Чотирнадцятого саміту Україна–ЄС, 22 листопада 2010 р. у м. Брюссель. Для держави це стало визначною подією, бо Україна стала першою країною з-поза Балканського регіону, якій Євросоюз надав такий документ.

Фактично, це підкреслило готовність Євросоюзу до подальшого поглиблення відносин з Україною. Виконання Плану дій стало дієвим інструментом для проведення реформ не лише в міграційно-візовій, але й в багатьох інших сферах. Вказаним Планом було визначено конкретні критерії ЄС за чотирма блоками: безпека документів, включаючи біометрику; протидія нелегальній міграції, включаючи реадмісію; забезпечення громадського порядку та безпеки; забезпечення основоположних прав і свобод людини.

Однак варто зазначити, що головною вимогою ЄС було створення належного інституційного забезпечення управління міграцією. Зокрема, особлива увага приділена необхідності врегулювання питань інституційного забезпечення реалізації державної міграційної політики, створення ефективних механізмів моніторингу міграційних потоків в Україні, належне упорядкування процедури видворення, реадмісії тощо.

З урахуванням цих вимог 9 грудня 2010 р. Президентом України видано Указ № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Зазначеним Указом утворено Державну міграційну службу України, на цей орган виконавчої влади покладено функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців. Діяльність Служби спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ України.

6 квітня 2011 р. Указом Президента України № 405/2011 було затверджено Положення про Державну міграційну службу України, яким було визначено основні завдання, функції та повноваження ДМС. До завдань ДМС також належать здійснення заходів щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, міжнародне співробітництво, участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань реадмісії, забезпечення виконання укладених міжнародних договорів України.

Концепцією Державної міграційної політики, яка було схвалена 30 травня 2011 р. Указом

Президента України № 622/2011, визначено низку завдань у сфері боротьби з нелегальною міграцією, зокрема, посилення відповідальності за правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, та внесення в установленому порядку відповідних законодавчих пропозицій, активізація переговорного процесу з питань укладення міжнародних договорів із державами міграційного ризику про реадмісію осіб, підвищення ефективності прикордонного та внутрішнього міграційного контролю [6].

Найвизначнішим документом у розвитку відносин між Україною та Європейським Союзом стала Угода про асоціацію між Україною (далі – «Угода»), з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншої сторони, яка була підписана 21 березня та 27 червня 2014 р. та набула чинності 1 вересня 2017 р. (далі – «Угода») [23].

За ст. 16 Угоди про асоціацію, Сторони підтвердили важливість спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями та розвитку всеохоплюючого діалогу щодо всіх питань у сфері міграції, зокрема запровадження ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, імплементацією принципу інтегрованого управління кордонами, розвитку ефективної політики повернення, в тому числі включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, шляхом поступового наближення законодавства до законодавства Союзу.

12 липня 2017 р. з метою набуття в перспективі членства в Європейському Союзі і імплементації Угоди та з урахуванням європейських стандартів, розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р, було схвалено Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 р., де визначено конкретні цілі у сфері запобігання нелегальній міграції, зокрема, послідовність впровадження методології виявлення нелегальної міграції всередині держави, аналіз ризиків, забезпечення поваги до людської гідності осіб, що повертаються, заохочення їх до добровільного повернення, проведення переговорного процесу й укладення угод про реадмісію з державами походження та транзиту найбільшої кількості нелегальних мігрантів в Україні [19].

24 липня 2019 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 687-р схвалено Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року. Суб'єктами інтегрованого

управління кордонами є МВС, МЗС, ДМС, СБУ, Держмитслужба, Мінфін, Національна поліція, Національна гвардія, Держприкордонслужба, Мінінфраструктури, Держпродспоживслужба, Збройні сили. Однією із стратегічних цілей є виявлення незаконних мігрантів та повернення їх до держав походження. Завданнями для забезпечення виконання вказаної цілі визначено: запровадження інформаційного обміну між суб'єктами інтегрованого управління кордонами щодо ідентифікації незаконних мігрантів; забезпечення переговорного процесу з державами міграційного ризику щодо укладення угод про реадмісію [20].

6 вересня 2019 р. в Києві відбулося чергове Дванадцятье засідання Спільного комітету з питань реадмісії «Україна – ЄС», де представниками європейських країн було зазначено, що Україною на високому рівні здійснюється виконання її міжнародних зобов'язань перед ЄС у сфері реадмісії. Голова ДМС М. Соколюк підкреслив, що актуальність угод про реадмісію залишається високою, бо політичні та економічні зміни у світі призвели до зростання міграції, в тому числі неврегульованої [2].

Станом на сьогодні набрали чинності Імплементативні протоколи до Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб між Кабінетом Міністрів України та урядами чотирьох країн ЄС: Австрії, Чехії, Естонії та Польщі.

Нині Україною на різних стадіях ведеться реадмісійний діалог стосовно опрацювання текстів Імплементативних протоколів із шістьнадцятьма країнами ЄС. Так, проекти Імплементативних протоколів до Угоди з ЄС, запропоновані українською стороною, знаходяться на опрацюванні компетентних органів Франції, Німеччини, Мальти, Греції, Словенії, Хорватії, Словаччини, Швеції, Італії, Угорщини та Болгарії. На опрацюванні української сторони знаходяться проекти Імплементативних протоколів між Кабінетом Міністрів України та урядами Португалії, Кіпру, Румунії, Латвії та Іспанії.

Також триває розгляд проектів міжнародних договорів у сфері реадмісії осіб, надісланих українською стороною на розгляд компетентних органів Чорногорії, Казахстану, Таджикистану, Вірменії, Азербайджану, Киргизстану, Судану, Ізраїлю, Афганістану, Китаю, Ірану, Індії, Шрі-Ланки, Бангладеш, Іраку, Лівії, Пакистану та В'єтнаму.

Отже, можна констатувати, що державна міграційна політика України спрямована на узгодження міграційного законодавства з вимогами ЄС із метою забезпечення державного управління міграційних процесів інститутом реадмісії осіб.

З метою врегулювання в національному законодавстві окремих питань, що стосуються питань реадмісії, був прийнятий Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI, згідно з яким реадмісія – «передача з території України або приймання на територію України іноземців та осіб без громадянства на підставах та в порядку, встановлених міжнародними договорами України». У п. 1 ст. 29 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» йдеться про те, що прийняття Україною іноземця або особи без громадянства відповідно до міжнародного договору про реадмісію не змінює підстав для перебування на території України, що існували до такого прийняття. У п. 2 ст. 29 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» зазначено, що прийняття Україною іноземця або особи без громадянства відповідно до міжнародного договору про реадмісію не змінює підстав для перебування на території України, що існували до такого прийняття. У п. 3 ст. 29 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» вказано, що іноземці або особи без громадянства, прийняті відповідно до міжнародного договору про реадмісію, які не мають законних підстав для перебування на території України, підлягають примусовому видворенню, якщо між Україною і країною громадянської належності чи країною попереднього постійного проживання таких іноземців або осіб без громадянства відсутній договір про реадмісію [13].

Інструкцією про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, опрацьованою спільно Державною міграційною службою України і Адміністрацією Державної прикордонної служби України та затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України 16 лютого 2015 р. № 158, врегульовано внутрішньодержавні реадмісійні процедури. Компетентними органами України є: Державна міграційна служба України та Державна прикордонна служба України. Уповноваженими органами України, що беруть участь у реалізації міжнародних угод про реадмісію, у визначеному цією Інструкцією порядку, є: ЦМУ ДМС у м. Києві та Київській області, територіальні органи ДМС, територіальні підрозділи Г(УДМС); органи охорони державного кордону України [10, с. 176–189].

Слід зазначити, що розрізняють реадмісію двох типів: прискорену реадмісію та стандартну процедуру реадмісії. Прискорена процедура реадмісії

«Accelerated readmission procedure» – реадмісія особи, яку було затримано в прикордонному районі України або держави-члена ЄС протягом 48 годин із моменту незаконного перетинання державного кордону такою особою безпосередньо з території держави-члена ЄС або України. Стандартна процедура реадмісії «Standard readmission procedure» – реадмісія осіб, до яких не може бути застосовано прискорену реадмісію та які не виконують чинних умов щодо в'їзду на територію держави-члена ЄС або України, перебування на ній або припинили виконувати такі умови, про що стало відомо компетентним органам цієї держави не більше ніж протягом року.

Відповідно до міжнародного права кожна держава зобов'язана приймати назад своїх громадян. Однак держави, як правило, прямо не відмовляються приймати своїх громадян, проте вони можуть затягувати цей процес, відмовляючись ідентифікувати своїх громадян або видавати їм проїзні документи на повернення в країну походження [10, с. 10].

Так, згідно зі статистичними даними, у 2018 р. до ПТШ було поміщено 1281 особу, з яких ідентифіковано 600. У I півріччі 2019 р. із 900 поміщених до ПТШ осіб ідентифіковано 320. Загалом у 2018 р. – I півріччі 2019 р. з ПТШ звільнено 1405 осіб, з яких 737 у примусовому порядку видворено за межі України, 79 примусово повернуто або передано в порядку реадмісії, 276 звільнено на підставі рішень суду, 282 – у зв'язку із закінченням терміну тримання, 23 – у зв'язку із закінченням терміну адміністративного затримання, 8 – з інших причин. Отже, з 1405 осіб, яких звільнено з ПТШ, лише 816 покинули Україну, а 589 звільнених у зв'язку із закінченням терміну утримання або на підставі рішень суду знову переходили на нелегальне становище [5].

Як правило, з ПТШ звільняють осіб, яких неможливо ідентифікувати, підтвердити належність та отримати документ на повернення в країну походження, фактично забезпечити виконання рішень суду. Зокрема, це країни міграційного ризику, такі як Бангладеш, Сомалі, Пакистан, Судан.

На думку автора, вказані статистичні дані дають підстави вважати, що збільшення кількості іноземців, яких було поміщено до ПТШ, витрат державних коштів на їх тривале утримання та, як результат, звільнення, спричинені відсутністю консульських установ на території України, угод про реадмісію та механізму ідентифікації затриманих осіб. Після звільнення з ПТШ іноземці

залишаються в Україні та поповнюють лави нелегальних мігрантів.

Крім того, варто зазначити, що забезпечення практичного виконання угод про реадмісію можливе лише після того, як вони будуть ратифіковані чи затверджені договірними Сторонами згідно з їхніми відповідними процедурами. Тобто кожна Страна має забезпечити внутрішньодержавні процедури, необхідні для набрання чинності угоди про реадмісію.

Отже, це свідчить про те, що у разі відсутності імплементаційного протоколу, яким передбачено процедуру передачі іноземця інститутом реадмісії осіб, угода про реадмісію осіб є недієвою.

За статистичними даними ДМС, у 2018 р. було направлено 11 запитів про реадмісію з України, реадмісовано з України 2 осіб. Упродовж 9 місяців 2019 р. ДМС України надіслано до компетентних органів запитуваних держав 42 запити про передачу з України в порядку реадмісії 42 осіб. Нині за результатами розгляду вказаних запитів погоджено реадмісію 22 осіб, по 5 запитах у реадмісії осіб відмовлено, перебуває на розгляді 15 запитів¹.

Отже, можна дійти висновку, що для ефективного управління міграційними процесами, що сприятимуть швидкому поверненню мігрантів із нерегульованим статусом до країн походження та належності, має бути дієва процедура ідентифікації осіб, яка б давала змогу скоротити термін перебування іноземців та осіб без громадянства в ПТШ, та процедура передачі іноземців інститутом реадмісії, де розгляд запитів про реадмісію не може перевищувати 90 діб.

З метою забезпечення національної безпеки, нейтралізації загроз у сферах міграції та громадянства Указом Президента України від 17 березня 2018 р. № 72/2018 введено в дію Рішення РНБО від 1 березня 2018 р. «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики», де передбачено посилення контролю за перебуванням іноземців на території України.

12 березня 2019 р. набула чинності Концепція боротьби з тероризмом в Україні, затверджена Указом Президента України від 5 березня 2019 р. № 53/2019, де до основних пріоритетів зараховано посилення контролю за міграційними процесами, підвищення ефективності заходів

¹ Організація за демократію та економічний розвиток – ГУАМ. Робоча група ГУАМ із питань координації боротьби зі злочинністю. 22-ге засідання Робочої підгрупи з боротьби з торгівлею людьми і нелегальною міграцією, м Хмельницький, Україна, 22–23 жовтня 2019 р. Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Богдана Хмельницького.

із протидії «нелегальній міграції», виявлення каналів переправлення через державний кордон осіб, які підозрюються у причетності до терористичної діяльності та/або перебувають у міжнародному розшуку [7].

Згідно з аналізом Єдиного звіту про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення у 2019 р., заслуговують на увагу кількість скоєння кримінальних правопорушень іноземними громадянами та їх характеристика за розділами Кримінального Кодексу України [18] (Таблиця 1).

Крім того, можна припустити, що серед мігрантів, які скоюють кримінальні правопорушення на території нашої держави, є неодноразово судимі мігранти із неврегульованим статусом, які після відбуття строку покарання в державних установах виконання покарань України, не залишають її територію. А у зв'язку з відсутністю в них документів, що посвідчують особу, та документів на перетин державного кордону на виїзд з України вони переходять на нелегальне становище, погіршують криміногенну ситуацію в державі та знову скоюють кримінальні правопорушення.

Автором була розроблена схема взаємодії органів влади в міграційній сфері із застосуванням до іноземців, які звільняються з державних установ виконання покарань, адміністративного інституту – видворення, яка була впроваджена у Хмельницькій області та мала практичний результат [9].

Таким чином, у період 2017–2019 рр. співробітниками УДМС у Хмельницькій області спільно

з правоохоронними органами було організовано заходи щодо затримання та примусового видворення за межі України 11 іноземців, неодноразово судимих, які відбували покарання на території держави за вчинення низки кримінальних злочинів, у тому числі скоєних групою осіб. Також із метою удосконалення контролю за перебуванням вказаної категорії іноземців вказана схема у 2019 р. була впроваджена в УДМС України в Житомирській області [14; 15].

Таку ж думку поділяє Ю.Б. Курилюк, який вважає, що судами під час розгляду кримінальних справ щодо злочинів, скоєних мігрантами, за які не може бути призначене покарання у виді позбавлення волі, мають ухвалюватися рішення щодо примусового видворення чи реадмісії з території держави, а також після відбуття ними покарання за вчинення кримінального злочину в Україні [8].

З метою продовження удосконалення розробленої автором схеми повернення іноземців до країни походження, які впливають на криміногенну ситуацію в країні, враховуючи Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про реадмісію осіб, а також Імплементацийний протокол про порядок її реалізації, ратифікованою Законом України від 06.09.2018 р. № 2534-VIII (набрання чинності 01.02.2019 р.) було підготовлено та 26 листопада 2019 р. подано до Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області адміністративний позов щодо громадянина Молдови, раніше судимого

Таблиця 1

Кримінальні правопорушення, скоєні іноземними громадянами

Громадянство на час вчинення кримінального правопорушення				
	<i>Мігранти</i>	<i>Особи без громадянства</i>	<i>Нелегальні мігранти</i>	<i>Біженці</i>
Виявлено осіб, які вчинили кримінальні правопорушення	1503	148	61	10
<i>Кримінальні правопорушення</i>				
тяжкі та особливо тяжкі	237	17	8	3
особи, з яких судимість не знята та не погашена	18	4	2	1
<i>з них, за розділами КК України</i>				
Злочини проти життя та здоров'я особи	40	5	0	1
Злочини проти громадської безпеки	22	0	0	0
Злочини проти власності	215	15	6	1
Злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення	43	2	2	1
Злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та злочини проти журналістів	33	3	0	0

на території України, який 28 січня 2020 р. звільняється з державної установи виконання покарань, через відбуття строку покарання (представник за довіреністю – Мартянова Р.А.) [18], де однією з вимог було: «затримати громадянина Молдови з метою забезпечення передачі його відповідно до міжнародного договору України про реадмісію». Важливою позивною вимогою було зазначено «проведення судового засідання з державною установою виконання покарань у режимі відеоконференції».

4 грудня 2019 р. вказаний позов було задоволено, а міграційну службу – зобов'язано забезпечити виконання постанови суду після відбування іноземцем строку покарання (справа № 686/31996/19) [18]. Наприкінці грудня 2019 р. УДМС України в Хмельницькій області та ДМС України було розпочато процедуру стандартної реадмісії стосовно цієї особи. Вказане рішення стало першим у практиці України, коли процедуру стандартної реадмісії розпочато на стадії відбуття іноземців покарання в державній установі покарань. 3 січня 2020 р. Бюро з міграції та притулку МВС Молдови підтвердило належність згаданого іноземця до країни Молдова та погодило його передачу до країни належності.

Вважаю за доцільне зауважити, що на стадії підготовчого етапу про передачу вказаного іноземця відповідно до міжнародного договору про реадмісію стало зрозуміло, що Інструкція про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, затверджена наказом МВС від 16.02.2015 р. № 158, та Імплементацийний протокол про порядок реалізації Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про реадмісію осіб містять різні строки забезпечення процедури передавання, різні акти-прийому передавання особи, в тому числі різняться інформація, яка має зазначатися в цих документах.

Підбиваючи підсумки дослідження, на підставі зробленого аналізу можна констатувати, що для організації повернення осіб, які не виконують умов, передбачених для в'їзду на територію України або держав – членів Європейського Союзу чи інших держав та перебування на ній, або припинили виконувати такі умови, необхідно пришвидшити укладання двосторонніх угод про реадмісію осіб та відповідних імплементацийних протоколів, що є важливим елементом регулювання міграційних процесів та боротьби з нелегальною міграцією.

Запропонований автором механізм удосконалення міграційної політики у сфері протидії неле-

гальній міграції інститутом стандартної реадмісії осіб має теоретичне та практичне значення, що сприяє прискореному процесу ідентифікації іноземців із нерегульованим статусом та кримінальним компонентом, відсутності витрат державного бюджету на утримання іноземців в ПТПП, відповідає міжнародним стандартам та визначеним цілям Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р. щодо боротьби з нелегальною міграцією та Концепції боротьби з тероризмом в Україні, щодо організаційно-практичних заходів, спрямованих на протидію нелегальній міграції інститутом реадмісії осіб.

Висновки. Таким чином, Урядом держави зроблено вагомий внесок в удосконалення співробітництва між Україною та Європейським Союзом щодо створення інституційного забезпечення управління міграцією. Державна міграційна політика України щодо протидії нелегальній міграції інститутом реадмісії осіб спрямована на забезпечення національної безпеки країни, вдосконалення процедури стандартної реадмісії з урахуванням європейських стандартів.

Україною на високому рівні здійснюється виконання її міжнародних зобов'язань перед ЄС у сфері реадмісії, ведеться розгляд проектів міжнародних договорів у сфері реадмісії осіб із країнами ЄС та іншими державами; сформовано нормативно-правову базу, наближену до міжнародних стандартів; визначено компетентні та уповноважені органи, які забезпечують фактичне виконання угод про реадмісію осіб.

Питання реадмісії є актуальним. Передача іноземців з України в країну належності та походження інститутом реадмісії осіб відповідає міжнародним стандартам, є дієвим та необхідним інструментом управління міграційними процесами, що сприятимуть розвитку політики повернення іноземців та осіб без громадянства до країн походження з дотримання прав людини та міграційної безпеки держав.

З метою удосконалення законодавства щодо порядку передачі іноземців з України необхідно розглянути питання щодо внесення змін до Інструкції про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, затвердженої наказом МВС від 16.02.2015 р. № 158, в частині забезпечення передавання осіб за процедурою стандартної реадмісії, де варто конкретизувати терміни, інформацію, яка має зазначатися, визначити перелік документів, які необхідні для забезпечення стандартної реадмісії та ін.

Отже, Україною сформовано комплекс організаційно-практичних заходів, спрямованих на забезпечення виконання угод про реадмісію осіб, які встановлюють не лише взаємні зобов'язання сторін приймати назад своїх громадян, але й терміни розгляду зазначених запитів. Однак у законодавстві є прогалини, які потребують удосконалення з метою практичного застосування виконання угод про реадмісію осіб, як

дієвого інструменту боротьби з нелегальною міграцією.

Перспективою подальших досліджень цієї проблематики є удосконалення міграційної політики щодо протидії нелегальній міграції інститутом примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі держави територіальними органами Державної міграційної служби України та Служби безпеки України.

Список літератури:

1. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів: Навч. посібник / Кол. авт.; Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. С. 66–67.
2. Виконання Угоди про реадмісію осіб між Україною та ЄС є одним із найефективніших у порівнянні з виконанням аналогічних Угод між ЄС та іншими державами. 06.09.2019. *Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/vikonannya-ugodi-pro-readmisiyu-osib>
3. Джужа О. Міграційні процеси та злочинність в Україні: їх взаємозв'язок / О. Джужа, А. Мозоль. *Право України*. 1998. № 7. С. 39–42
4. Драгунова Т. Просторовий аналіз міграційного процесу в м. Києві. *Статистика України*. 2004. № 1. С. 72–79
5. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній міграційній службі України на забезпечення виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів від 08.10.2019 р. № 28-7. *Рахункова палата*. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/28-7_2019/Zvit_28-7_2019.pdf
6. Концепції державної міграційної політики України: Указ Президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>
7. Концепція боротьби з тероризмом в Україні : Указ Президента України від 5 березня 2019 р. № 53/2019, 2019. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53/2019>
8. Курилюк Ю.Б. Злочинність мігрантів в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2018. Випуск № 8. С. 317–323. URL: http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/8_2018/48.pdf
9. Мартянова Р.А. Удосконалення взаємодії органів Державної міграційної служби України з органами влади щодо забезпечення державної безпеки всередині держави. *Університетські наукові записки*. 2018. № 2. С. 220–236. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2018_2_22
10. Міграційне законодавство України: реадмісія осіб. Київ : Міжнародна організація з міграції, 2015. 236 с.
11. Міжнародна термінологія у сфері міграції: українсько-англійський тлумачний словник. Київ : Міжнародна організація з міграції, 2015. 100 с.
12. Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2005.
13. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
14. Рішення Бердичівського міськрайонного суду Житомирської області від 18.09.2019 р. у справі № 274/5807/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84332293>
15. Рішення Корольовського районного суду м. Житомира Житомирської області від 25.07.2019 р. у справі № 296/7126/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83236134>
16. Рішення Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 04.12.2019 р. у справі № 686/31996/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86462122>
17. Статистика з основної діяльності. *Державна міграційна служба України*. URL: <https://goo.gl/aa0Bik>.
18. Статистична інформація. Єдиний звіт про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення у 2019 р. *Генеральна Прокуратура України*. URL: <https://old.gp.gov.ua/ua/statinfo.html>.
19. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017>

20. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 р. № 687-р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80>

21. Ткачова Н.М. Розвиток публічного управління в Україні: теоретичні, методологічні та практичні аспекти (розділ 2.4) / Кол. авт. за ред. Горник В.Г., Кравченко С.О. Київ : УкрСІЧ, 2018. 354 с.

22. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18.06.2007 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851

23. Угода про асоціацію між Україною (далі – «Угода»), з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. (Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16 верес. 2014 р.). *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/984_011

24. Юртаєва К.В. Сучасні тенденції нелегальної міграції в Україні. *Фонові для злочинності явища: запобігання та протидія* : збірник тез доп. Всеукр. наук.-практ. конф., 27 квіт. 2018 р., м. Харків / МВС України, Харків, нац. ун-т внутр. справ ; Кримінол. асоц. України. Харків : ХНУВС, 2018. С. 118–119.

Martianova R.A. STATE MIGRATION POLICY OF UKRAINE ON COMBATING ILLEGAL MIGRATION BY THE INSTITUTE OF READMISSION OF PERSONS

The article examines the state migration policy of Ukraine on combating illegal migration through the institute of readmission. The international obligations of Ukraine to the European Union in the field of migration are considered in relation to creation of institutional support for migration management. Defined entities implementing state migration policy and regulation of migration processes, including readmission. Given concept definitions are: illegal migration, readmission, accelerated readmission, standard readmission procedure.

The analysis of normative-legal acts which regulate the state management of migration processes concerning counteraction to illegal migration by the institute of readmission of persons is carried out. Considered stages of readmission negotiations, which are conducted by Ukraine with the European Union and other countries.

The legislative acts defining the procedure for implementation of international agreements on readmission of persons by the competent and authorized bodies of Ukraine and responsible for their practical implementation have been analyzed.

The problematic issues faced by the authorized bodies that ensure the implementation of the state policy in the sphere of combating illegal migration, regarding the identification of foreigners with irregular status, who dont comply the requirements for entry to Ukraine and the rules of stay in the territory of the country. Attention is drawn to the close relationship between illegal migration and criminal offenses.

It is proved that the transfer of foreigners from Ukraine to the country of citizenship through readmission meets the European standards, and is an effective tool for managing migration processes, which contributes to the development of a policy of returning foreigners and stateless persons to their countries of origin and compliance of human rights and migration security. However, in some cases readmission should be viewed as a mechanism to counteract illegal migration in Ukraine.

The conclusions drawn ways to improve migration policy in the field of counteract illegal migration by the institution of readmission of persons. The practical application of the standard readmission procedure at the stage of serving foreigners punishment in state institutions for committing a criminal offense in the territory of Ukraine is presented for the first time.

Key words: migration policy, migration processes, illegal migration, readmission, competent and authorized bodies in the field of readmission.