

**ОПЫТ И ОСОБЕННОСТИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЫДВОРЕНИЯ
ИНОСТРАНЦЕВ И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА
СТРАНАМИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
EXPERIENCE AND FEATURES
OF THE ADMINISTRATIVE BANISHMENT
OF FOREIGNERS AND STATELESS PERSONS
BY THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION**

Аннотация. Рассматриваются и исследуются особенности административного выдворения иностранцев и лиц без гражданства странами Европейского союза.

Summary. There are examined and investigated the features of the administrative banishment of foreigners and stateless persons by the countries of the European Union.

Ключевые слова: иностранцы, лица без гражданства, выдворение, депортация, добровольный выезд, принудительное возвращение, запрет въезда, задержание иностранного гражданина или лица без гражданства.

Keywords: foreigners, stateless persons, banishment, deportation, voluntary departure, forced return, prohibition of entry, detention of a foreign citizen or a stateless person.

Социальные, политические, правовые изменения, произошедшие в Украине, диктуют необходимость новых взглядов на проблематику административно-правовых способов выдворения и депортации иностранных граждан и лиц без гражданства с территории страны в соответствии с теми стандартами, принципами и нормами, которые выработаны мировым сообществом. В настоящее время возрастает влияние международных норм, принципов и стандартов международного права на совершенствование и развитие национальной системы права, в том числе и административного права.

В последние годы проблемами правовых основ выдворения иностранцев и лиц без гражданства занимались такие ученые, как А. Мацко, В. Жук, В. Колпаков, Т. Минка, О. Кузьменко и др. Одновременно следует отметить, что за последнее десятилетие существенное влияние на исследования различных аспектов миграционного процесса в Украине оказал положительный опыт стран Европейского союза, США и Великобрита-

нии. В связи с этим особый интерес представляет проблема охраны прав и свобод лиц, подлежащих выдаче, передаче и выдворению.

Целью научной статьи является установление особенностей административного выдворения иностранцев и лиц без гражданства странами Европейского союза.

Каждая страна, в зависимости от существующей правовой системы и исторических особенностей развития, имеет свой аутентичный, четко отработанный механизм приобретения гражданства, процедуры выдачи документов, удостоверяющих личность, учета граждан, осуществление контроля за соблюдением правил въезда (выезда) на (с) ее территории, правил пребывания иностранцев, беженцев и лиц без гражданства [1, с. 31].

Однако в результате нарушений, перечень которых установлен законодательством того или иного государства, совершенных иностранцем или лицом без гражданства, возникает вопрос о наказании, одним из основных видов которого является выдворение или депортация данных лиц с территории страны, где было совершено правонарушение [2, с. 169].

Специфические особенности выдворения (депортации) иностранцев и лиц без гражданства закреплены в законодательстве Европейского союза, страны которого заняли достаточно жесткую иммиграционную позицию и активно вносят в собственное законодательство изменения и дополнения по противодействию нелегальной миграции, которая растет с каждым годом.

Так, за 2011 год в 27 странах – членах Европейского союза было отклонено 75 % ходатайств о предоставлении убежища. Отчет Статистического управления Европейского Союза свидетельствует, что за 2012 год странам-участникам было подано 302 000 ходатайств. Подсчитано, что 90 % – это новые заявители, 10 % повторно обращаются с просьбой предоставления статуса беженца или получения убежища.

Также отмечается, что 237 400 первых решений были приняты относительно заявлений о предоставлении убежища, в том числе: отказано – 177 900 (75 % решений), предоставлен статус беженца – 29 000 (12 %), дополнительная защита – 21 400 (9 %) и разрешение на пребывание по гуманитарным причинам – 9 100 (4 %).

Основными странами гражданства этих заявителей были Афганистан (28 000 или 9 % от общего числа заявителей), Россия (18 200 или 6 %), Пакистан (15 700 или 5 %), Ирак (15 200 или 5 %) и Сербия (13 900 или 5 %).

Наибольшее количество претендентов было зарегистрировано во Франции (56300 кандидатов), за ней следуют Германия (53 300), Италия (34 100), Бельгия (31 900), Швеция (29 700), Соединенное Королев-

ство (26 400), Нидерланды (14 600), Австрия (14 400), Греция (9 300) и Польша (6 900).

На эти десять государств – членов ЕС приходится более 90 % заявителей, зарегистрированных в 27 странах ЕС в 2011 году.

По сравнению с населением в каждом государстве-члене, высокие показатели претендентов были зафиксированы на Мальте (4 500 человек на миллион жителей), Люксембурге (4 200), Швеции (3 200), Бельгии (2 900) и на Кипре (2 200).

В некоторых государствах-членах большая часть – заявители из одной страны. Среди государств-членов с наибольшей концентрацией претендентов в 2011 году были Польша (63 % заявителей из России), Латвия (52 % – из Грузии), Люксембург (44 % – из Сербии), Литва (43 % – из Грузии), Болгария (39 % – из Ирака) и Венгрия (38 % – из Афганистана) [3].

Необходимо отметить, что в соответствии с Директивой 2008/115/ЕС Европейского Парламента и Европейского Совета от 16 декабря 2008 г. «Об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах-членах к возвращению незаконно находящихся граждан третьих стран» под «выдворением» понимается принудительное исполнение обязанности возвращения, а именно, физическое перемещение за пределы государства – члена ЕС.

Согласно ст. 8 настоящей Директивы государства – члены ЕС принимают все необходимые меры для принудительного исполнения решения о возвращении, если не было предусмотрено никакого срока для добровольного выезда или если обязательное возвращение не было соблюдено в срок для добровольного выезда.

Если государство – член ЕС предоставило срок для добровольного выезда, то решение о возвращении может принудительно выполняться только после окончания данного срока, кроме случаев, когда в течение этого срока возникает риск побега или уклонения от выполнения добровольного выезда. Выдворение применяется с помощью отдельного решения или акта, принятого административным или судебным органом.

Когда государства-члены в качестве последней возможности используют принудительные меры для проведения выдворения гражданина третьей страны, который сопротивляется выдворению, данные меры должны быть пропорциональными и не включать применение силы, выходящее за пределы разумного. Данные мероприятия осуществляются в соответствии с национальным законодательством, при соблюдении основных прав, уважении достоинства и физической неприкосновенности соответствующего гражданина третьей страны.

Также выдворение (депортация) иностранных граждан из стран ЕС может проводиться и воздушным транспортом, когда учитываются общие ориентиры о мерах безопасности в отношении совместных операций по выдворению воздушным путем.

Государства-члены обеспечивают эффективную систему контроля за принудительным возвращением.

По нашему мнению, достаточно интересным является откладывание выдворения, которое применяют в случаях:

- а) когда выдворение могло бы нарушить принцип невысылки;
- б) пока остается в силе приостановление, предоставленное Европейским Советом.

Государства-члены могут откладывать выдворение на определенный срок с учетом особых обстоятельств конкретного дела. В частности, учитывается:

- а) физическое или психическое состояние гражданина третьей страны;
- б) технические причины (отсутствие транспортных средств или невозможность провести выдворение из-за отсутствия идентификации).

Если выдворение отложено Европейским Советом, то на соответствующего гражданина третьей страны (иностранного гражданина или лица без гражданства) могут быть возложены обязанности, в частности, регулярно являться в органы власти, вносить адекватную финансовую гарантию, предоставлять документы или оставаться в определенном месте.

Что касается возвращения и выдворения несовершеннолетних без сопровождения, то согласно ст. 10 вышеуказанной Директивы, перед принятием решения о возвращении несовершеннолетнего без сопровождения ему, с должным учетом высших интересов ребенка, оказывается помощь со стороны компетентных учреждений, независимых от органов, ответственных за принудительное исполнение возвращения.

Перед выдворением с территории государства – члена ЕС несовершеннолетнего без сопровождения органы государства-члена должны убедиться в том, что он будет передан члену его семьи, предназначенному опекуну или адекватным принимающим структурам в государстве возвращения.

В соответствии с вышеуказанной Директивой решение о возвращении сопровождаются запретом въезда в страны ЕС в случаях, если:

- а) не предоставлялись никакого срока для добровольного отъезда или
- б) обязательное возвращение не было соблюдено.

В других случаях решения о выдворении могут сопровождаться запретом въезда.

Срок запрета въезда устанавливается с учетом всех уместных обстоятельств конкретного дела и не должен, как правило, превышать пяти лет. Однако он может превышать указанный срок, если гражданин третьей страны представляет серьезную угрозу общественному порядку, общественной или национальной безопасности.

Государства-члены рассматривают возможность отмены или приостановления запрета въезда, когда гражданин третьей страны, который выступает объектом подобного запрета, может подтвердить, что он покинул территорию государства-члена в полном соответствии с решением о возвращении.

Лица, которые являются жертвами торговли людьми, которым было предоставлено разрешение на жительство в соответствии с Директивой 2004/81/ЕС Совета от 29 апреля 2004 г. о виде на жительство, выдаваемых гражданам третьих стран, которые являются жертвами торговли людьми или стали объектом помощи незаконной иммиграции и которые сотрудничают с компетентными органами, не подлежат запрету въезда, при условии, что соответствующий гражданин третьей страны не представляет угрозы для общественного порядка, общественной или национальной безопасности.

В отдельных случаях государства-члены могут воздерживаться от наложения запрета въезда, отменять или прекращать подобный запрет по гуманитарным или по другим соображениям.

Когда государство – член ЕС рассматривает вопрос о выдаче вида на жительство или иного разрешения, дает право на пребывание гражданину третьей страны, который выступает объектом запрета въезда, установленного другим государством-членом, данное государство предварительно консультируется с государством-членом, устанавливает запрет въезда и учитывает интересы иностранного гражданина.

Также в странах ЕС применяется задержание иностранного гражданина или лица без гражданства с целью выдворения (депортации), но только тогда, когда в конкретном случае невозможно эффективно применить другие достаточные, но менее принудительные меры, с целью подготовить возвращение и/или провести выдворение, в частности, когда:

а) существует риск побега или

б) соответствующий гражданин третьей страны уклоняется от подготовки либо препятствует подготовке возврата или процедуры выдворения.

Распоряжение о задержании выносят административные или судебные органы в письменной форме с указанием фактических и юридических оснований.

Если распоряжение о задержании вынесли административные органы, то государства-члены:

а) или предусматривают, что ускоренный судебный контроль законности задержания должен проводиться как можно быстрее после начала задержания,

б) или предоставляют соответствующему гражданину третьей страны право нарушать процедуру, с помощью которой законность задержания подвергается ускоренному судебному контролю, причем контроль должен проводиться как можно быстрее после начала данной процедуры.

Если задержание незаконно, то данный гражданин третьей страны немедленно освобождается.

В каждом случае законность задержания повторно проверяется по ходатайству соответствующего гражданина третьей страны или в автоматическом порядке. В случае продолженных сроков задержания пере- проверку контролируют судебные органы.

Когда становится очевидно, что по юридическим или иным соображениям больше не существует целесообразной перспективы выдворения или что более не выполняются соответствующие условия, задержанные немедленно освобождаются.

Задержание продолжается до тех пор, пока выполняются условия и пока необходимо гарантировать успешное проведение выдворения. Государства-члены устанавливают определенный срок задержания, который не может превышать шести месяцев. Национальное законодательство соответствующей страны позволяет продлевать срок только на определенный период времени, не превышающий двенадцати дополнительных месяцев, когда вопреки их всем разумным усилиям существует вероятность того, что операция выдворения займет больше времени из-за:

а) отсутствия сотрудничества со стороны соответствующего гражданина третьей страны или

б) задержек в получении из третьей страны необходимых документов.

Задержание производится в специализированных центрах задержания. Когда государство не может поместить граждан третьих стран в специализированный центр задержания и вынуждено поместить их в пенитенциарное учреждение, задержанные граждане содержатся отдельно от обычных заключенных.

Задержанным гражданам третьих стран по их ходатайству разрешается контактировать со своими законными представителями, членами своей семьи и компетентными консульскими учреждениями, на протяжении установленного законодательством времени.

Особое внимание уделяется положению неполноправных лиц. Обеспечиваются неотложная медицинская помощь и необходимое лечение заболеваний.

Компетентные национальные, международные и неправительственные организации и инстанции имеют возможность посещать центры задержания, проверять, насколько они используются для задержания граждан третьих стран.

Задержанным гражданам третьих стран систематически сообщается информация, разъясняются правила, действующие в месте задержания, их права и обязанности.

Несовершеннолетние без сопровождения и семьи с несовершеннолетними подвергаются задержанию только в качестве крайнего средства и на достаточно короткий срок.

Семьи, задержанные в ожидании выдворения, располагаются в отдельных местах, что гарантирует адекватное уважение к их частной жизни.

Задержанные несовершеннолетние должны иметь возможность заниматься досугом, в том числе играми и развлечениями, соответствующими их возрасту, и, в зависимости от продолжительности их пребывания, иметь доступ к образованию.

При задержании несовершеннолетних в ожидании выдворения интересам ребенка надается первоочередное значение.

При чрезвычайных ситуациях, когда большое количество граждан третьих стран, подлежат обязательному возвращению, это является тяжелым и непредсказуемым бременем для центров задержания государства-члена или для его административного и судебного персонала, соответствующее государство-член, пока сохраняется эта чрезвычайная ситуация, может решить установить для судебного контроля более длительные сроки и принять безотлагательные меры относительно условий задержания [4].

Особенно проблемным вопросом, который сопровождает процедуру выдворения, является финансовое обеспечение. Этот вопрос решается странами ЕС по-разному.

Так, в Латвии решение о выдворении принимает Государственный пограничный чиновник. Он возлагает расходы на иностранца, или лицо, его пригласившее. Стоимость включает: проживание в специализирован-

ном центре, услуги переводчика, расходы на медицинское обслуживание, сопровождение, транспорт, идентификация, получение проездных документов и визы. После изменений, которые были внесены в законодательство и вступили в законную силу в июне 2011 года, расходы можно возлагать на работодателя. Государственная пограничная инспекция получает информацию от работодателя о законности оснований принятия на работу иностранцев, при осуществлении общего иммиграционного контроля, при проведении проверок на рабочем месте и т. д.

В Италии и Финляндии нет никаких обязательств, связанных с административным выдворением иностранцев. На самом деле, они всегда покрываются правительством в соответствии с определенным пунктом государственного бюджета.

В соответствии с законодательством Эстонии, административное выдворение осуществляется за счет иностранцев и лица, имеющего обязательства спонсора. В таких случаях сопроводительные функции полиции и пограничных войск уплачиваются лицом, которое выдворяется. Решение об уплате принимается судом, а стоимость ставки устанавливается постановлением министра внутренних дел.

Люксембург берет на себя все расходы, связанные с выдворением иностранцев из страны. Вместе с тем, в соответствии с Законом «О свободном перемещении людей и миграции» работодатель, привлекающий к работе нелегальных мигрантов, привлекается к ответственности в виде штрафа от 251 до 20000 евро. Однако, как свидетельствует статистика, до сих пор не было ни одного случая применения этой санкции. Данные проверки о соблюдении законодательства осуществляют трудовые инспекторы и органы социального обеспечения [5].

Проанализировав опыт вышеупомянутых развитых стран мира, можно сделать вывод о том, что сегодня в Украине процесс выдворения и депортации иностранных граждан и лиц без гражданства с территории страны, несмотря на внесенные изменения в Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» от 22 сентября 2011 года, еще не достаточно сформирован и развит. Необходимо модернизировать и создать новые правила в этой сфере общественной жизни с учетом международной практики. Вместе с тем следует отметить, что данные преобразования должны происходить системно и последовательно, не нарушая конституционных прав лиц иностранного происхождения.

Библиографический список

1. Тиндик, Н. П. Имміграційна політика держави та інституту громадянства / Н. П. Тиндик // Вісн. Одес. ін.-ту внутр. справ. – 2002. – № 2. – С. 31–36.
2. Римаренко, Ю. І. Міжнародне міграційне право : підручник / Ю. І. Римаренко. – Київ : КНТ, 2007. – 640 с.
3. Країни ЄС отримають більшу кількість переселенців у зв'язку з новою програмою переселення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://translate.googleusercontent.com/translate_c?hl=ru&rurl=translate.google.com.ua&sl=en&tl=ru&u=http://www.foreignersinuk.co.uk/news-refugee_asylum-eu_countries_to_receive_more_refuees_under_new_resettlement_programme_3888.html&usg=ALkJrhhB47DoN6yBZBobDdKMltOlVFAKBw. – Дата доступу: 12.05.2015.
4. Директива 2008/115/Єс Європейського парламенту і Ради від 16 грудня 2008 г. / [Електронний ресурс] // Московська Государственная Юридическая Академия. – Режим доступу: <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/repatriants.htm>. – Дата доступу: 12.05.2015.
5. Іммігранти у Великобританії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc01/edoc8986.htm>. – Дата доступу: 12.05.2015.

УДК 340.1

И. А. Демидова
I. A. Demidova

ЛОГИЧЕСКАЯ СТРУКТУРА ТЕОРИИ ПРАВА LOGICAL STRUCTURE OF THE LEGAL THEORY

Аннотация. В статье рассматривается форма и структура знаний о праве в науке теории государства и права. Логическая структура теории права определяется как система понятий и категорий. Устанавливается методологическое значение категорий теории права и их взаимосвязь с категориями теории государства и теории правосознания. Анализируются структурные, функциональные и исторические понятийные ряды в теории права.

Summary. The article deals with the form and structure of knowledge of the law in the legal theory. The logical structure of the legal theory is defined as a system of concepts and methodological significance and categories. The author defines the methodological significance of the categories of the legal theory and their correlation with the categories of the theory of state and the theory of justice. The article contains an analysis of structural, functional and historical concepts in the legal theory.