

ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ПРОВЕДЕННЯ ДЕПОРТАЦІЇ ТА ЕКСТРАДИЦІЇ

У цій статті розглянуто правові підстави застосування адміністративного видворення (депортації) та екстрадиції осіб з України. Виконано аналіз нормативно-правових актів, якими регламентується це питання. Визначено основні етапи та процедуру здійснення зазначених заходів.

Ключові слова: адміністративне видворення, депортація, екстрадиція, міграція.

В данной статье рассмотрены правовые основания применения административного выдворения (депортации) и экстрадиции лиц из Украины. Выполнен анализ нормативно-правовых актов, которыми регламентируется данный вопрос. Определены основные этапы и процедура осуществления указанных мероприятий.

Ключевые слова: административное выдворение, депортация, экстрадиция, миграция.

This article examines the legal grounds of administrative deportation and extradition of persons from Ukraine. The analysis of normative legal acts regulating the given issue is carried out. The basic stages and procedure for carrying out the mentioned measures are determined. The main differences between deportation and extradition are analyzed and defined persons to whom they apply.

Key words: administrative deportation, extradition, migration.

Постановка проблеми. В умовах глобальної інтенсифікації міграційних процесів, активної участі населення України в таких процесах зростає необхідність ефективного державного регулювання в зазначеній сфері, яке є передумовою використання позитивного потенціалу міграції з метою розвитку, мінімізації її негативних наслідків, забезпечення прав і свобод мігрантів та усього населення. У зв'язку з цим удосконалення міграційної політики має бути одним із пріоритетів державної політики.

Внаслідок того, що Україна одночасно є державою походження, призначення та транзиту мігрантів, територією різнохарактерних, різноспрямованих та різномасштабних міграційних потоків, забезпечення державного регулювання у сфері міграції є складним завданням, розв'язання якого потребує комплексного, системного підходу, належного фінансування, кадрового та наукового забезпечення.

Метою статті є розкриття правових підстав проведення депортації та екстрадиції.

Виклад основного матеріалу. 12 липня 2017 року Кабінетом Міністрів України було схвалено Стратегію Державної міграційної політики України на період до 2025 року. Метою Стратегії є спрямування зусиль держави і суспільства на формування та реалізацію державної міграційної політики, яка б позитивно впливала на консолідацію української нації та безпеку держави, прискорювала соціально-економічний розвиток, сприяла уповільненню темпів депопуляції, стабілізації кількісного та якісного складу населення, задоволенню потреб економіки в робочій силі, відповідадала міжнародним стандартам і міжнародним зобов'язанням України.

Стратегія покликана також привернути увагу до міграційних проблем, спрямувати і згуртувати суспільство з метою їх розв'язання, забезпечити взаємозв'язок міграційної політики з іншими сферами діяльності держави, перехід від політики реагування у відповідь на внутрішні та зовнішні чинники у сфері міграції до більш активної і цілеспрямованої політики [1].

Протягом останнього десятиліття неврегульована міграція іноземців в та через Україну стала частиною загального процесу міграції. До 2015 року спостерігалася тенденція до постійно-

го скорочення числа нелегальних мігрантів, затриманих на кордоні, а також виявлених у державі. Починаючи з 2015 року спостерігається тенденція до зростання виявлених всередині держави та на її кордонах кількості нелегальних мігрантів.

Проблема неврегульованої міграції залишається актуальною, оскільки впливає на безпеку держави, її міжнародні відносини та може загостритися в умовах проведення антитерористичної операції, відсутності можливості здійснення контролю на значній ділянці східного кордону.

Саме тому вважаємо за доцільне розглянути правові підстави застосування адміністративного видворення та екстрадиції осіб з території України.

Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року встановлено розгалужений перелік видів відповідальності, які застосовуються до іноземців та осіб без громадянства. Наприклад, цим нормативним актом встановлено, що до зазначених суб'єктів може бути застосовано такий вид примусу, як повернення осіб, яким не дозволено в'їзд в Україну, де передбачено, що іноземці та особи без громадянства, яким не дозволяється в'їзд в Україну, у разі спроби в'їзду в Україну в пункті пропуску через державний кордон України не перетинають державний кордон України та в найкоротший строк повертаються в державу, з якої вони прибули, або в державу, яка видала паспортний документ [2].

Водночас зазначеним Законом передбачено такі спеціалізовані види відповідальності, як: добровільне повернення іноземних громадян та осіб без громадянства в країну походження або третю країну; примусове повернення іноземних громадян та осіб без громадянства в країну походження або третю країну; примусове видворення.

Добровільне повернення на батьківщину передбачає, що іноземці та особи без громадянства, які отримали повідомлення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, що втратили або позбавлені статусу біженця або додаткового захисту і не використали права на оскарження таких рішень, а також особи, які отримали повідомлення про відхилення скарги про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і не використали права на його оскарження до суду, особи, які отримали рішення суду про підтвердження рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, має добровільно повернутися в країну походження або третю країну в установленний строк, якщо вони не мають інших законних підстав для перебування в Україні [3].

Що ж стосується примусового повернення і примусового видворення, то воно регулюється спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України та Служби безпеки України від 23.04.2012 № 353/271/150 «Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства».

Відповідно до цієї Інструкції «примусове повернення» та «примусове видворення» означають систему адміністративно-правових заходів, спрямованих на примушування іноземців, які незаконно перебувають в Україні, покинути територію України всупереч їхній волі і бажанню.

Підставами для прийняття рішення про примусове повернення іноземців до країни походження або третьої країни є:

- дії, що порушують законодавство України про правовий статус іноземців та осіб без громадянства;
- дії, що суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку;
- якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України;
- затримання іноземців органами охорони державного кордону у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України.

Примусове повернення з вищезазначених підстав здійснюється за рішенням органів Державної міграційної служби України, органу охорони державного кордону (стосовно іноземців, затриманих ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України), органу СБУ з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення, оформленням відповідних документів, доведенням цього рішення до іноземця та взяттям з нього зобов'язання про добровільний виїзд з України у визначений у рішенні строк, а також здійснення подальшого контролю за фактичним виконанням іноземцем цього рішення.

Підставами для подання позову про примусове видворення іноземців є:

– невиконання іноземцем в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення;

– наявність обґрунтованих підстав вважати, що іноземець ухилятиметься від виконання рішення про примусове повернення, крім випадків затримання іноземця за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та його передачі прикордонним органам суміжної держави;

– якщо іноземці, прийняті відповідно до міжнародного договору про реадмісію, не мають законних підстав для перебування на території України та якщо між Україною і країною громадянської належності чи країною попереднього постійного проживання таких осіб відсутній договір про реадмісію;

– якщо іноземець, стосовно якого прийнято рішення про скасування дозволу на імміграцію, не виїхав з України протягом місяця з дня отримання копії такого рішення, за винятком випадків, коли особа оскаржила рішення про скасування дозволу на імміграцію до суду, до набрання рішенням суду законної сили.

У рамках процедури примусового видворення органи Державної міграційної служби України, органи охорони державного кордону, органи СБУ:

– готують та подають до місцевого загального суду як адміністративного суду обґрунтовану позовну заяву;

– беруть участь у судовому розгляді;

– забезпечують участь у судовому розгляді іноземців, які затримані;

– ознайомлюють іноземця з судовим рішенням про його примусове видворення та порядком оскарження цього рішення (якщо це рішення не було вручене іноземцю одразу після його оголошення);

– забезпечують фактичне виконання рішення суду про примусове видворення іноземця або іншого рішення суду, прийнятого з метою забезпечення примусового видворення.

Також потрібно зазначити, що відповідно до статті 31 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [2] забороняється примусово повертати і примусово видворяти іноземців до країн, де:

– їхньому життю або свободі загрожуватиме небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або через політичні переконання;

– їм загрожує смертна кара або страта, катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання;

– їхньому життю або здоров'ю, безпеці або свободі загрожує небезпека внаслідок загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного чи внутрішнього збройного конфлікту, або систематичного порушення прав людини, або природного чи техногенного лиха, або відсутності медичного лікування чи догляду, який забезпечує життя;

– їм загрожує видворення або примусове повернення до країн, де можуть виникнути зазначені випадки.

Примусове повернення не застосовується до іноземців, які не досягли 18 річного віку, та іноземців, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [4].

Також забороняється колективне примусове видворення іноземців [5].

Однак під час виконання на практиці запроваджених інститутів примусового повернення та примусового видворення виникає багато суперечностей та правових колізій, вони потребують негайного доопрацювання.

Якщо ж проаналізувати новини за останні роки, то можна з легкістю знайти повідомлення про екстрадицію з України осіб, яких підозрюють або обвинувачують у вчиненні кримінальних правопорушень правоохоронні органи інших країн. З огляду на останні тенденції можна очікувати, що кількість екстрадиції осіб з України найближчим часом буде лише зростати.

Тому розгляд правового регулювання процедури екстрадиції з України для притягнення особи до кримінальної відповідальності або відбуття покарання є досить актуальним.

Передусім зазначимо, що в п. 2 ч. 1 ст. 541 Кримінального процесуального кодексу України поняття «видача особи» (екстрадиція) тлумачиться як видача особи державі, компетентними органами якої ця особа розшукується для притягнення до кримінальної відповідальності або виконання вироку. При цьому визначальними є міра та вид покарання, до якого може бути засуджена особа [6].

Суть видачі (екстрадиція) особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, виходить зі змісту й обсягу наряду міжнародної співпраці у кримінальних справах, що визначається міжнародними зобов'язаннями України. Основою такої співпраці є положення двох базових багатосторонніх договорів України:

1) Європейської конвенції про видачу правопорушників від 13 грудня 1957 року, а також Додаткового протоколу від 15 жовтня 1975 року та Другого додаткового протоколу від 17 березня 1978 року до цієї Конвенції [7];

2) Конвенції про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах від 22 січня 1993 року та Протоколу від 28 березня 1997 року до цієї Конвенції [8].

Для того щоб процедуру екстрадиції можна було застосувати, особа має підозрюватися або обвинувачуватися у вчиненні правопорушень, за які судом може бути призначено покарання у вигляді позбавлення волі на максимальний строк не менше ніж один рік. Застосування екстрадиції до особи, яка скоїла менш тяжке правопорушення, українське законодавство не передбачає, і компетентний центральний орган влади України має відмовити у її видачі. У разі якщо екстрадиція вимагається стосовно особи, яку засуджено до покарання у вигляді позбавлення волі, невідбутий строк покарання має становити не менше ніж чотири місяці.

Сама процедура екстрадиції охоплює такі стадії:

– надходження офіційного звернення про встановлення місця перебування на території України особи, яку необхідно видати, і видачу такої особи;

– перевірка обставин, що можуть перешкоджати видачі;

– прийняття рішення за запитом;

– фактичне передання особи під юрисдикцію запитуючої держави.

Ключовим у межах усієї процедури документом є саме офіційне звернення (запит про екстрадицію). Як уже було зазначено, єдиною належною підставою для складання такого запиту є підозра, звинувачення або засудження особи за злочин установленної тяжкості.

Зміст і форма запиту про видачу особи (екстрадицію) мають відповідати вимогам ст. 548 КПК або міжнародного договору України, що застосовується в конкретному випадку. При цьому ч. 2 ст. 552 КПК установлює, що зміст запиту про видачу особи (екстрадицію) має містити такі самі обов'язкові реквізити, як і запит про міжнародну правову допомогу [6]. У запиті та/або доданих до нього документах має бути зазначено:

– назву органу, який звертається за допомогою, та компетентного органу запитуваної сторони (для України це Генеральна прокуратура України та Міністерство юстиції України, якщо інше не передбачено конкретним міжнародним договором);

– посилання на відповідний міжнародний договір або на дотримання засади взаємності, запитуюча держава не має відповідних договорів із Україною;

– найменування кримінального провадження, щодо якого запитується міжнародна правова допомога;

– стислий опис кримінального правопорушення, що є предметом кримінального провадження, та його правову кваліфікацію;

– відомості про повідомлену підозру, обвинувачення з викладенням повного тексту відповідних статей Кримінального кодексу України;

– відомості про особу, видача якої запитується, зокрема її ім'я та прізвище, процесуальний статус, місце проживання або перебування, громадянство, інші відомості, що можуть сприяти виконанню запиту, а також обґрунтування зв'язку цієї особи з предметом кримінального провадження;

– чіткий перелік запитуваних процесуальних дій та обґрунтування їх зв'язку з предметом кримінального провадження;

– відомості про осіб, присутність яких вважається необхідною під час виконання процесуальних дій, і обґрунтування цієї необхідності.

Також до запиту можуть додаватися копія заяви на видачу паспорта, дані про реєстрацію запитуваної особи, а за потреби – її батьків, інформація про поінформованість особи про кримінальне переслідування стосовно неї, її розшук тощо.

Своєю чергою ч. 2 ст. 12 Європейської конвенції про видачу правопорушників 1957 року [7] прямо визначає, що запит супроводжується:

– оригіналом або завірною копією обвинувального вироку та постанови суду або постанови про негайне затримання чи ордеру на арешт або іншого розпорядження, яке має таку саму силу і видане відповідно до процедури, передбаченої законодавством запитуючої сторони;

– викладом правопорушень, за які вимагається видача, зокрема відомостями про час і місце їх вчинення, їх юридичною кваліфікацією і посиланням на відповідні правові положення, які зазначаються якнайточніше;

– копією відповідних законодавчих актів або, коли це неможливо, викладом відповідного закону;

– по змозі якомога точнішим описом відповідної особи, а також будь-якою іншою інформацією, що може сприяти встановленню її особистості та громадянства.

З іншого боку, ст. 58 Конвенції про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах 1993 року [8] вказує, що вимога про видачу має містити такі відомості:

– найменування запитуючої та запитуваної установ;

– опис фактичних обставин діяння і текст закону запитуючої договірної сторони, на підставі якого це діяння визнається злочином, з наведенням міри покарання, яку передбачає цей закон;

– прізвище, ім'я, по батькові особи, яка підлягає видачі, рік її народження, громадянство, місце проживання чи перебування, по змозі – опис зовнішності, фотокартка, відбитки пальців та інші відомості про її особистість;

– дані про розмір шкоди, заподіяної злочином.

До вимоги про видачу для здійснення кримінального переслідування має бути додана засвідчена копія постанови про взяття під варту.

Як бачимо, положення зазначених конвенцій і КПК України мають певні розбіжності. Отже, важливе практичне значення для визначення, чи запит є належним за формою та змістом, має чітке встановлення, якими саме нормами міжнародних угод регулюються відносини України з конкретною запитуючою країною [9].

Висновки. З огляду на викладене можна зробити висновок, що інститут депортації та екстрадиції має важливе значення, адже від того, чи буде особу видворено за межі України чи видано іншій країні, залежить її подальше життя. Відповідно, це вимагає дуже відповідального й сумлінного ставлення до кожного окремого випадку та запиту, аби забезпечити належний баланс між дотриманням прав і свобод особи, а також забезпеченням невідворотності покарання за скошений адміністративний проступок або злочин.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. Урядовий кур'єр від 29.07.2017. № 140.

2. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Офіційний вісник України. 2011. № 83. Ст. 3014.

3. Кузьменко О.В. Адміністративне та примусове видворення: помилка законодавця чи запровадження нових інститутів? Вісник КНТЕУ. 2014. № 1. С. 92–100.

4. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Офіційний вісник України. 2011. № 59. Ст. 2347.

5. Спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України та Служби безпеки України від 23.04.2012 № 353/271/150 «Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства». Офіційний вісник України. 2012. № 42. Ст. 1633.

6. Кримінальний процесуальний кодекс України. Урядовий кур'єр від 06.06.2012. № 99.

7. Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13 грудня 1957 року. Офіційний вісник України. 2004. № 26. Ст. 1734.

8. Конвенція про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах від 22 січня 1993 року. Офіційний вісник України. 2005. № 44. Ст. 2824.

9. Дроздова О.О. Екстрадиція з України: умови, стадії та ризики. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2018/5/16/170139.htm>.