

УДК 342.951:351.8(477)

В.Т. КОМЗЮК,

докт. юрид. наук, доц., Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

АДМІНІСТРАТИВНЕ ВИДВОРЕННЯ ЗА МЕЖІ УКРАЇНИ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА МІСЦЕ В СИСТЕМІ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОГО ПРИМУСУ

Ключові слова: *правове регулювання, адміністративне видворення, іноземці та особи без громадянства, державний примус*

Адміністративне видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства є одним із заходів державного примусу, важливим засобом охорони суспільних відносин від адміністративних правопорушень, інших протиправних проявів з боку іноземців та осіб без громадянства, які порушують законодавство про їх правовий статус в Україні, воно потребує чіткого правового регулювання, відповідного наукового обґрунтування задля з'ясування існуючих розбіжностей щодо його правової природи і забезпечення ефективної реалізації.

Дослідженню теоретичних питань і практиці застосування заходів адміністративного примусу присвятили свої праці багато вітчизняних і зарубіжних вчених – В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.Н. Бахрах, А.І. Берлач, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, І.С. Гриценко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Д.М. Лук'янець, М.Я. Масленников, О.М. Музичук, В.Я. Настюк, Д.В. Приймаченко, О.С. Проневич, В.К. Шкарупа та інші, але питання адміністративного видворення залишаються на сьогодні недостатньо опрацьованими, що потребує додаткових досліджень науковців у цій сфері. Тому метою

статті є дослідити правове регулювання адміністративного видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України як захід державного примусу, виявити його недосконалості та запропонувати внести необхідні зміни до чинного законодавства, визначити місце даного заходу в системі заходів державного примусу.

Адміністративне видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства як захід державного примусу регулюється нормами різних законодавчих актів, які містять певні суперечності щодо підстав застосування даного заходу, а серед науковців є різні думки щодо правової природи даного заходу і його місця в системі заходів адміністративного примусу. Звертаючись до поняття державного примусу, слід сказати, що різні науковці неоднаково визначають це поняття. Так, автори підручника «Адміністративне право» зазначають, що «державний примус – це психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на певних осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми. Він виступає у двох формах: судовий і адміністративний» [1, с.177–178]. Інші науковці, автори підручника «Адміністративне право України» констатують, що «державний примус – це застосування до певних осіб спеціальних заходів впливу з метою спонукати, змусити їх виконувати вимоги правових норм. Державний примус виступає у двох формах – як судовий та адміністративний (позасудовий) примус. Крім цього, державний примус врегульовано нормами різних галузей права, тому він одночасно є правовим примусом (цивільно-правовим, дисциплінарним, адміністративним, кримінально-правовим)» [2, с.412]. Адміністративне видворення за межі України (саме так надалі будемо називати даний захід державного примусу, оскільки він стосується лише іноземців та осіб без громадянства, громадянин України, згідно статті 25 Конституції України, не може бути вигнаний за межі України [3]) відноситься до адміністративного примусу, оскільки регулюється нормами адміністративного права і

практично реалізується суб'єктами публічної адміністрації. Науковці виділяють різні види адміністративного примусу, виходячи, насамперед, з критерію мети застосування цих заходів. Автори вже згадуваного підручника «Адміністративне право України» поділяють заходи адміністративного примусу на адміністративно-запобіжні заходи; заходи адміністративного припинення і заходи адміністративної відповідальності [2, с.415]; автори іншого підручника – на заходи адміністративного запобігання (адміністративно-попереджувальні); заходи припинення правопорушень і адміністративні стягнення [1, с.179]; автори ж підручника «Курс адміністративного права України» виділяють заходи адміністративного попередження; заходи адміністративного припинення і заходи відповідальності за порушення нормативно-правових установлень [4, с.221]. Як бачимо, думки науковців щодо видів заходів адміністративного примусу хоча дещо і різняться, все ж у великій мірі співпадають. До якої ж з груп вказаних заходів адміністративного примусу слід віднести адміністративне видворення за межі України? Для вирішення цього питання необхідно звернутись, насамперед, до нормативного закріплення даного заходу державного примусу у відповідних нормативних актах, а також думок авторитетних науковців.

Так, частина третя статті 24 (дана стаття закріплює види адміністративних стягнень) Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [5], встановлює, що «законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок», відносячи таким чином даний захід адміністративного примусу до адміністративних стягнень і закріплюючи підставою для такого видворення вчинення адміністративного правопорушення. Варто звернути увагу на недосконалість даної норми в частині посилання на «адміністративні правопорушення, які грубо порушують правопорядок», оскільки одразу виникає

питання, а які адміністративні правопорушення грубо порушують правопорядок (адже законодавством це ніде не закріплено). На нашу думку, всі адміністративні правопорушення тому і є правопорушеннями, що вони грубо порушують правопорядок, завдаючи шкоди охоронюваним правовими нормами суспільним відносинам і цінностям, тому акцентування на адміністративних правопорушеннях, які «грубо порушують правопорядок» є абсолютно недоречним, таке акцентування наводить на думку, що є адміністративні правопорушення, які не грубо порушують правопорядок, а це невірно. Які ж закони і за що передбачають адміністративне видворення за межі України, які підстави вони визначають для такого видворення? На даний час адміністративне видворення передбачено законами України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [6] і «Про імміграцію» [7]. Зокрема, ч.1 статті 30 закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлює, що «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть лише на підставі винесеної за їх позовом постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо вони не виконали в установленний строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх передачі прикордонним органам суміжної держави [6].

Якщо проаналізувати положення цієї статті щодо підстав видворення іноземців і

осіб без громадянства, то очевидно, що це не вчинення адміністративного правопорушення, яке грубо порушує правопорядок, як це закріплено у статті 24 КУпАП, а невиконання в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення – за наявності постанови адміністративного суду про таке видворення. Підстави для прийняття рішення уповноваженим органом про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства визначені статтею 26 цього ж закону (якщо їх дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України) – рішення приймається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органом Служби безпеки України або органом охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України); як бачимо, і тут про вчинення адміністративного правопорушення не йдеться, а отже, можна констатувати суперечливість норм даного закону положенню ч.3 статті 24 КУпАП.

Що ж стосується закону «Про імміграцію» в частині визначення підстав для адміністративного видворення, то згідно положень статті 13 цього закону особа, стосовно якої *прийнято рішення про скасування дозволу на імміграцію*, повинна виїхати з України протягом місяця з дня отримання копії цього рішення. Якщо за цей час особа не виїхала з України, вона підлягає видворенню в порядку, передбаченому законодавством України [7]. Цей же закон у статті 12 визначає *підстави для скасування дозволу на імміграцію*, зокрема якщо: 1) з'ясується, що його надано на

підставі свідомо неправдивих відомостей, підроблених документів чи документів, що втратили чинність; 2) іммігранта засуджено в Україні до позбавлення волі на строк більше одного року і вирок суду набрав законної сили; 3) дії іммігранта становлять загрозу національній безпеці України, громадському порядку в Україні; 4) це є необхідним для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України; 5) іммігрант порушив законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства; 6) в інших випадках, передбачених законами України [7]. Як видно з наведеного, і цей закон підставою для видворення іноземців і осіб без громадянства не визначає вчинення адміністративного правопорушення, яке грубо порушує правопорядок.

Стосовно віднесення законодавцем в Кодексі України про адміністративні правопорушення адміністративного видворення за межі України до адміністративних стягнень, то на думку науковців, це не зовсім обґрунтовано. Так, автори посібника «Адміністративна відповідальність» з цього приводу зазначають, що «сьогодні належним чином чинним законодавством видворення за межі України як вид адміністративного стягнення не оформлено. З цього приводу цілком справедливо звертає увагу на цю особливість О.М. Бандурка, який відносить видворення до числа заходів припинення, хоча стаття 24 КУпАП і називає його адміністративним стягненням. Аналізуючи дану точку зору, слід зазначити, що вона має право на існування...» [8, с.76]. Інші автори підручника «Адміністративне право України» вказують, що «деякі вчені-адміністративісти відносять видворення до числа заходів припинення, хоча стаття 24 КУпАП і називає його адміністративним стягненням. Аналізуючи цю точку зору, слід зазначити, що вона має право на існування, і відкинути її повністю ми не можемо» [9, с.217]. Ще більш категоричні автори науково-практичного коментаря Кодексу України про адміністративні правопорушення, які, коментуючи ч.3 статті 24 цього нормативного акта, яка відносить адміністративне видворення за

межі України до адміністративних стягнень, вказують, що «воно за своїм характером є заходом припинення. Це пояснюється тим, що адміністративне видворення застосовується лише до іноземців і осіб без громадянства, які постійно проживають за межами України, у випадках грубого порушення ними законодавства про правовий статус цих осіб в Україні, адміністративного, фінансового та іншого законодавства. Мета зазначеного заходу – припинити протиправну поведінку іноземців і осіб без громадянства. Метою адміністративного стягнення коментована стаття називає, перш за все, покарання порушника, виховання його в дусі додержання законів, а також запобігання вчиненню нових правопорушень. Адміністративне стягнення, крім обмежень, пов'язаних з його реалізацією, має наслідком для правопорушника ще й так званий стан «адміністративної покараності», тобто протягом року особа вважається такою, що була піддана адміністративному стягненню. Адміністративне видворення зазначених наслідків не викликає. Нарешті про припиняючий характер цього заходу свідчить порядок його застосування. Адміністративне стягнення реалізується під час провадження в справах про адміністративні правопорушення, порядок якого на адміністративне видворення не поширюється. Все зазначене дає підстави стверджувати, що адміністративне видворення іноземців і осіб без громадянства за межі України не можна назвати адміністративним стягненням. А оскільки в цих випадках йдеться про припинення протиправної поведінки, то воно не може бути чимось іншим, крім заходу адміністративного припинення. Зазначене обумовлює необхідність удосконалення правової норми» [10, с.48].

Виходячи з вищенаведеного, на нашу думку, адміністративне видворення за межі України не можна вважати адміністративним стягненням, оскільки воно не має важливих ознак такого, зокрема, не є мірою відповідальності згідно статті 23 КУпАП; не передбачено як санкція за жодне з адміністративних правопорушень; його застосування має іншу мету, ніж

адміністративне стягнення; до нього не застосовуються загальні правила накладення адміністративних стягнень, визначені КУпАП; не здійснюється провадження з метою його застосування згідно КУпАП; воно не зумовлює стан адміністративної покараності протягом одного року для особи, стосовно якої застосовується тощо, тому ми, враховуючи вищевикладене і недосконалість ч.3 статті 24 КУпАП, її суперечливість положенням законів «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [6] і «Про імміграцію» [7], які визначають випадки і регулюють застосування адміністративного видворення, пропонуємо внести зміни до статті 24 КУпАП, виключивши її частину третю, яка відносить адміністративне видворення за межі України до адміністративних стягнень і визначає підставою застосування цього заходу адміністративного примусу вчинення адміністративного правопорушення, яке грубо порушує правопорядок. Насправді ж, згідно наукової думки багатьох вчених-адміністративістів, адміністративне видворення є заходом адміністративного припинення, а відповідно до положень законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і «Про імміграцію», підставою для адміністративного видворення за межі України є широкий спектр порушень законодавства України іноземцями та особами без громадянства, і насамперед законодавства про правовий статус цих осіб в Україні, а не вчинення адміністративного правопорушення, тому пропонується внести зміни також до частини першої статті 26 закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», доповнивши її після слова «якщо» в другому реченні словами «вони вчинили адміністративне чи кримінальне правопорушення, яке посягає на громадський порядок або національну безпеку, права і свободи громадян;» – далі по тексті.

Практична реалізація адміністративного видворення за межі України полягає у примусовому видворенні уповноваженими органами України іноземців та осіб без громадянства, порядок якого визначається законом

України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Згідно статті 30 цього закону, органи Державної міграційної служби України, органи Державної прикордонної служби України (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть лише на підставі винесеної за їх позовом постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо вони не виконали в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення. При цьому вказані органи на підставі відповідного рішення з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора розміщують іноземців та осіб без громадянства, які підлягають видворенню, у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України. Іноземці та особи без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України, затримані в установленому порядку та підлягають примусовому видворенню за межі України, у тому числі прийняті відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, протягом строку, необхідного для їх ідентифікації та забезпечення примусового видворення (реадмісії) за межі України, але не більш як на вісімнадцять місяців. З метою контролю за виконанням іноземцем або особою без громадянства рішення про примусове видворення службові особи органу охорони державного кордону або органу Державної міграційної служби України здійснюють супровід такого іноземця або особи без громадянства.

Дослідивши правове регулювання адміністративного видворення за межі України інозе-

мців та осіб без громадянства, місце даного заходу в системі заходів державного примусу, встановлено суперечливість положень ч.3 статті 24 КУпАП (яка відносить даний захід до адміністративних стягнень і визначає підставою його застосування вчинення адміністративного правопорушення, яке грубо порушує правопорядок), положенням законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і «Про імміграцію», які визначають випадки і регулюють застосування адміністративного видворення, в частині підстав його застосування. На основі аналізу чинного законодавства, яке регулює питання адміністративного видворення за межі України, і наукових думок багатьох вчених-адміністративістів констатовано, що адміністративне видворення за межі України не може вважатись адміністративним стягненням, а є заходом адміністративного припинення в системі заходів адміністративного примусу, який є одним із видів державного примусу, а підставами його застосування є широкий спектр порушень законодавства України іноземцями та особами без громадянства, і насамперед законодавства про правовий статус цих осіб в Україні, а не вчинення адміністративного правопорушення; пропонується внести зміни також до частини першої статті 26 закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Практична реалізація адміністративного видворення за межі України полягає у примусовому видворенні уповноваженими органами України іноземців та осіб без громадянства, порядок якого визначається законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред.. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. 2-е вид., перероб. та допов. Х. : Право, 2013. 656 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах : Т. 1. За-

гальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

3. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

4. Курс адміністративного права України : підручник / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін.] ; за ред. В. В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122

6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від

22.09.2011 № 3773-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17/page2>.

7. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2001 № 2491-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>.

8. Ващенко С. В., Поліщук В. Г. Адміністративна відповідальність : уавчальний посібник. Запоріжжя : Юрид. ін-т МВС України, 2001. 142 с.

9. Адміністративне право України : підручник. Вид. 2, змін. і доп. / за заг. ред. Т. О. Коломєць. К. : Істина, 2012. 528 с.

10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : наук.-практ. комент. / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2007. 781 с.

Комзюк В. Т. Адміністративне видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства: правове регулювання та місце в системі заходів державного примусу // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 105–110. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_18.pdf

Розглядаються питання правового регулювання адміністративного видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства, розкриваються його недоліки і суперечності, на основі аналізу наукових думок вчених визначається місце адміністративного видворення в системі заходів державного примусу.

Комзюк В.Т. Административное видворение за пределы Украины иностранцев и лиц без гражданства: правовое регулирование и место в системе мер государственного принуждения

Рассматриваются вопросы правового регулирования административного видворения за пределы Украины иностранцев и лиц без гражданства, раскрываются его недостатки и противоречия, на основании анализа научных мыслей ученых определяется место административного видворения в системе мер государственного принуждения.

Komzyuk V.T. Administrative Expulsion of Foreigners and Persons without a Citizenship Outside the Borders of Ukraine: Legal Regulation and Place in State's Enforcement System

The article deals with issues of legal regulation of administrative expulsion outside of Ukraine of foreigners and stateless persons, reveals its shortcomings and contradictions; on the basis of the analysis of scientific opinions of scientists, the place of administrative expulsion is determined in the system of measures of state coercion.