

УДК 342.951:351.746.1(477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i1\(42\).998](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i1(42).998)

В. І. Палько
orcid.org/0000-0003-0478-8993
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Національного університету «Одеська морська академія»

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВИДВОРЕННЯ У СИСТЕМІ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Постановка проблеми та її актуальність. Застосування до іноземців та осіб без громадянства адміністративної відповідальності свідчить про особливості їх правового статусу як у матеріально-правовому аспекті, так і у процесуальному, що потребує глибокого наукового дослідження даної проблеми з огляду на масовість перебування мігрантів на території України та застосування до них заходів адміністративного примусу.

Важливість матеріально-правового та процесуального регулювання застосування заходів адміністративного примусу до іноземних громадян та особам без громадянства обумовлена тим, що прогалини у законодавчій регламентації породжують численні практичні проблеми, які пов'язані з виконання постанови адміністративного суду про примусове видворення за межі території України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню різних аспектів примусового повернення, примусового видворення, затримання незаконних мігрантів, адміністративного примусу присвячені праці таких вчених, як: М.М. Аракелян, О.М. Бандурка, І. В. Гулова, Н.П. Демчик, Є.Г. Зубова, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т.Комзюк, О.Г.Кушніренко, В.В.Половніков, Т.М.Слінько, М.М.Тищенко та ін.

Метою статті є з'ясування особливостей правового регулювання примусового видворення, механізму захисту прав і свобод іноземців та осіб без громадянства при провадженні у справах про видворення та його місце в системі заходів адміністративно-правового примусу.

Виклад основного матеріалу. Примусове видворення іноземців та осіб без громадянства є одним із заходів адміністративного примусу. Місце адміністративного видворення у системі заходів адміністративного примусу визначає правову основу його застосування. Можливість застосування цього заходу примусу передбачена чинним законодавством України, насамперед, Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», Кодексом адміністративного судочинства України, Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно – правовими актами.

При цьому необхідно розрізняти матеріальні та процесуальні аспекти нормативно-правового регулювання примусового видворення. Матеріальні питання регулювання адміністративного примусу включають нормативно-правову регламентацію:

а) його сутності, юридичної характеристики даного заходу, правил, що визначають каральний зміст примусового видворення;

б) суб'єктів, на яких поширюється видворення, а також винятки із загального правила щодо цих суб'єктів;

в) правил призначення примусового видворення, у тому числі необхідності врахування різних обставин, які можуть перешкодити застосуванню цього заходу. Наприклад, статтею 31 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (далі – Закон №3773-VI) передбачена заборона щодо примусового повернення чи примусового видворення або видачі чи передачі іноземця та особи без громадянства;

г) несприятливих наслідків застосування примусового видворення, що фактично розширюють каральні властивості даного покарання.

Як матеріальне, так і процесуальне регулювання різних аспектів примусового видворення, впливає з положень ст. 26 Конституції України у якій визначено, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України[1]. Саме ці несприятливі наслідки, що пов'язані з примусовим видворенням, мають місце як у законодавстві, що визначає їх правовий статус, так і в адміністративно-деліктному законодавстві.

Адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства передбачає можливість застосування до них у встановлених законом ситуаціях заходів адміністративного примусу так само, як і щодо громадян України. Але особливість адміністративної правосуб'єктності іноземців та осіб без громадянства полягає у можливості застосування до них специфічних адміністратив-

но-примусових заходів, що обумовлюють неможливість подальшого їх перебування на території України, а також інших заходів, які не застосовуються до громадян України.

Притягнення іноземців та осіб без громадянства до адміністративної відповідальності свідчить про особливості їх правового статусу як у матеріально-правовому аспекті, так і у процесуальному, що потребує глибокого наукового дослідження даної проблеми з огляду на масовість перебування мігрантів на території України та, відповідно, застосування до них заходів адміністративного примусу.

Згідно зі статистичними даними Державної міграційної служби України спостерігається щорічний приріст кількості порушень міграційного законодавства. Так, за 2021 рік відповідно до ч.1 ст.203 КУпАП до адміністративної відповідальності притягнуто 17123 іноземців та осіб без громадянства, що на 60,6 % більше ніж у 2020 р.(10,664 осіб)[4].

Щодо даних суб'єктів є значні статистичні показники порушення справ про адміністративні правопорушення та притягнення до адміністративної відповідальності. Це пов'язано з тим, що іноземці та особи без громадянства вчиняють як загальнопоширені адміністративні правопорушення, та й специфічні, які посягають на встановлений порядок перебування на території України.

Значна частина зазначених осіб піддавалася заходам адміністративного примусу, що пов'язано з неможливістю подальшого перебування на території України. Так за 2021 р. щодо 7675 незаконних мігрантів територіальними органами Державної міграційної служби України прийнято рішення про примусове повернення(в 2020 р.-3954), примусово видворено 324 осіб (в 2020 р.-208 осіб).

Незважаючи на конкретні дії законодавця, які покликані оптимізувати нормативно-правове регулювання в даній сфері, в тому числі встановлення в якості самостійного заходу забезпечення провадження у справах про примусове видворення, а саме, поміщення в пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, як і раніше в правозастосовній практиці виникають питання, що пов'язані з реалізацією відповідних норм.

Цим і зумовлюється необхідність подальшого вдосконалення законодавства щодо примусового видворення, затримання та утримання у пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України.

При цьому законодавцю необхідно звернути увагу не стільки на матеріально-правові норми, як на процесуальні. Якщо відсутній належним чином опрацьований механізм реалізації матеріальних норм щодо примусового видворення, то це

суттєво ускладнює і навіть приводить до неможливості їхнього застосування.

З іншого боку, належне процесуальне регулювання заходів адміністративного примусу, що застосовуються до іноземців та осіб без громадянства, покликане встановити такий порядок дій уповноважених органів публічної влади та їх посадових осіб, яким не порушувалися б права, свободи та законні інтереси зазначених суб'єктів у рамках процедури реалізації цих примусових заходів. Проте поточний стан законодавчого регулювання у сфері примусового видворення цього порядку дій належним чином не забезпечує.

Примусове видворення є одноразовий акт, який пов'язаний із забезпеченням фактичного виконання постанови суду, на підставі якого посадові особи Державної міграційної служби України, охорони державного кордону здійснюють супровід іноземця та особи без громадянства територією України до пункту пропуску (пункту контролю) через державний кордон України, через який заплановано виїзд.

Застосування до цих осіб примусового видворення, створюють для них певні додаткові несприятливі наслідки, що фактично розширюють каральні властивості даного покарання. Так абзацом третім частини першої статті 30 Закону №3773-VI іноземцям та особам без громадянства, зазначеним у цій статті, забороняється подальший в'їзд в Україну строком на п'ять років. Строк заборони щодо подальшого в'їзду в Україну обчислюється з дня винесення такого рішення та додається до строку заборони в'їзду в Україну, який особа мала до цього[3].

Проблемним питанням у науці адміністративного права залишається питання про те, до якої групи заходів адміністративного примусу слід відносити адміністративне видворення, – до заходів попередження, до заходів припинення або до заходів адміністративного стягнення.

У зв'язку з тим, що заходи адміністративного видворення – це широко розгалужений комплекс заходів адміністративного примусу, що використовується у сфері забезпечення правопорядку, вони потребують певної класифікації залежно від підстав і цілей їх застосування та закріплення в чинному законодавстві України. Системне уявлення про заходи адміністративного видворення допоможе глибше зрозуміти їхню правоохоронну сутність, правильно застосовувати закон до конкретних ситуацій, пов'язаних із примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства і захистити їх права.

Заходи адміністративного попередження – це примусові заходи, застосування яких спрямоване на попередження можливих правопорушень і шкідливих наслідків для держави, суспільства та окремих громадян. Під заходами адміністратив-

ного припинення слід розуміти заходи, що спрямовані на припинення вже розпочатого правопорушення та недопущення його можливих наслідків. Адміністративні стягнення – це заходи адміністративної відповідальності, які застосовуються до осіб, які вчинили адміністративний проступок.

Як бачимо основним критерієм класифікації заходів адміністративного примусу є цілі застосування цих заходів. На нашу думку, це має важливе і принципове значення для подальшого розгляду суті та змісту примусового видворення іноземців і осіб без громадянства. Але спочатку проаналізуємо існуючі в юридичній літературі думки вчених із цього питання.

В юридичній енциклопедії зазначається: “Видворення іноземців та осіб без громадянства – попереджувальний адміністративно-примусовий захід, спрямований на припинення протиправних дій або запобігання таким з боку іноземців та осіб без громадянства на території України” [5, с. 378].

Окремі автори, наприклад, О.Г. Кушніренко і Т.М. Слінько вважають, що “видворення за межі України – це захід адміністративного стягнення, що застосовується по відношенню до іноземця чи особи без громадянства і який полягає в їх виселенні за межі державного кордону нашої держави” [6, с. 147].

Так А.Т. Комзюк вважає, що адміністративне видворення – це “захід адміністративного припинення” [7, с. 228].

О.М. Бандурка та М.М. Тищенко підкреслюють, що “в певних випадках адміністративне видворення іноземців та осіб без громадянства слід розглядати як захід попередження чи захід припинення” [8, с. 130 – 142].

На наш погляд, адміністративне видворення, виходячи з аналізу не тільки норм національного законодавства, а враховуючи і положення міжнародних норм, інколи застосовується з метою попередження можливих правопорушень та негативних наслідків для забезпечення національної безпеки держави, суспільства та окремих громадян. В даному випадку можна говорити про адміністративне видворення іноземців і осіб без громадянства як про захід адміністративного попередження.

Іноді примусове видворення іноземців та осіб без громадянства застосовується з метою припинення протиправної поведінки. В цьому випадку слід говорити про адміністративне видворення як про захід адміністративного припинення.

У тих же випадках, коли основна мета застосування видворення іноземців і осіб без громадянства полягає у вихованні і покаранні особи, то необхідно вести мову про заходи адміністративного стягнення.

Тобто залежно від підстав і цілей застосування адміністративного видворення іноземців і осіб без

громадянства, його можна віднести і до заходів попередження, і до заходів припинення, і до адміністративних стягнень.

Таке різноцільове призначення адміністративного видворення є специфічним, але не виключним. Те ж саме стосується такого заходу адміністративного примусу, як адміністративне затримання, яке може згідно з положеннями ст. 260 Кодексу України про адміністративні правопорушення [2] застосовуватися з метою встановлення особи (захід адміністративного попередження) та з метою припинення правопорушення (захід адміністративного припинення).

Важливим сьогодні є визнання адміністративного видворення самостійним видом адміністративних стягнень.

У ст. 23 КУпАП зазначається, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності, яке застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративні правопорушення, у дусі дотримання законів, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. Але у ст. 24 КУпАП, де дається перелік адміністративних стягнень, законодавець видворення іноземців та осіб без громадянства не включає до списку адміністративних стягнень, а визначає можливість застосування ще й такого виду як адміністративний примус.

Висновки. На підставі викладеного можна зробити певні висновки про те, що, незважаючи на низку важливих змін та доповнень, внесених до законодавства, рівень проблем, пов'язаних з розглядом справ про адміністративні правопорушення, які тягнуть примусове видворення, його організацією, змістом видворення, утриманням в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, як показує практика, не зменшується.

З цього випливає, що проблема примусового видворення потребує в Україні ретельного комплексного наукового дослідження, а її вирішення має теоретичне та практичне значення.

З метою визначення правової природи адміністративного видворення, доцільно у частині першій ст.24 КУпАП вказати такий вид адміністративного стягнення, як адміністративне видворення, а частину 3 цієї статті виключити.

У ст.25 і ст.203 КУпАП необхідно вказати, що адміністративне видворення може бути застосоване як основне, так і додаткове адміністративне стягнення.

Література

1. Конституція України / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 грудня 1984 року № 80732-Х. Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст.1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> (дата звернення: 24.05.2022).

3. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 року № 3773-VI <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text> (дата звернення: 24.05.2022).

4. Державна міграційна служба України. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/statistichni-dani.html>. (дата звернення: 23.05.2022).

5. Юридична енциклопедія. У 6 т. / Редкол: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1999. – Т. 2 (Д-Й). – 744 с.

6. Кушніренко О.Г., Слінько Т.М. Права і свободи людини та громадянина: Навч. посіб. – Харків: Факт, 2001. – 440 с.

7. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації. Монографія. – Харків: Нац. ун-т внут. справ, 2002. – 366 с.

8. Бандурка О. М. Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – К.: Літера ЛТД, 2002. – 286 с.

Анотація

Палько В. І. Актуальні проблеми видворення у системі заходів адміністративного примусу. – Стаття.

Мета цієї статті полягає в тому, щоб з'ясувати особливості правового регулювання примусового видворення та механізму захисту прав і свобод іноземців та осіб без громадянства при провадженні у справах про видворення. Розкрито правову природу видворення іноземців та осіб без громадянства та його місце в системі заходів адміністративно-правового примусу.

Акцентовано увагу на те, що притягнення іноземців та осіб без громадянства до адміністративної відповідальності свідчить про особливості їх правового статусу як у матеріально-правовому аспекті, так і у процесуальному, що потребує глибокого наукового дослідження даної проблеми з огляду на масовість перебування зовнішніх мігрантів на території України та, відповідно, застосування до них заходів адміністративного примусу.

У зв'язку з тим, що заходи адміністративного видворення – це широко розгалужений комплекс заходів адміністративного примусу, що використовується у сфері забезпечення правопорядку, вони потребують певної класифікації залежно від підстав і цілей їх застосування та закріплення в чинному законодавстві України. Системне уявлення про заходи адміністративного видворення допоможе глибше зрозуміти їхню правоохоронну сутність, правильно застосовувати нормативно-правові акти до конкретних ситуацій, пов'язаних із видворенням іноземців та осіб без громадянства, і захистити їх права.

Обґрунтовано, що адміністративне видворення є одним із заходів адміністративного примусу. Як уже відмічалось, видворення може бути реалізоване в добровільному і примусовому порядку. Тому виникає певна тавтологія, коли ми говоримо про видворення як захід адміністративного примусу, що може бути реалізований у примусовому порядку.

Звернута увага на те, що у науці адміністративного права залишається актуальним питання про те, до якої групи заходів адміністративного примусу слід відно-

сити адміністративне видворення, – до заходів попередження, до заходів припинення або до заходів адміністративного стягнення. У зв'язку з цим проаналізовано існуючу спеціальну літературу з цього питання, нормативний матеріал національного законодавства та норми міжнародного права.

У статті вказано, що термін «примусове видворення» означає систему адміністративно-правових заходів, спрямованих на примушування іноземців, які незаконно перебувають в Україні, покинути територію України всупереч їх волі і бажанню.

Подано конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України, яке регулює підстави та порядок адміністративного видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України.

Ключові слова: іноземці, особи без громадянства, заходи адміністративно-правового примусу, адміністративне видворення, примусове видворення, вислання, депортація.

Summary

Palko V. I. Current problems of expulsion in the system of measures of administrative coercion. – Article.

The purpose of the article is to clarify the legal regulation of forced expulsion of foreigners and the peculiarities of the mechanism for protecting the rights and freedoms of foreigners and stateless persons in expulsion proceedings. The article reveals the legal nature of the expulsion of foreigners and stateless persons and its place in the system of measures of administrative and legal coercion.

Emphasis is placed on the fact that bringing foreigners and stateless persons to administrative responsibility indicates the peculiarities of their legal status both in substantive and procedural terms, which requires in-depth scientific study of this problem given the large presence of external migrants in Ukraine and, accordingly, the application of measures of administrative coercion.

Therefore, measures of administrative expulsion are a wide range of measures of administrative coercion used in the field of law enforcement, they need a certain classification depending on the grounds and objectives of their application and enshrined in current legislation of Ukraine. A systematic understanding of the measures of administrative expulsion helps to better understand the nature of law enforcement, to correctly apply regulations to situations related to the expulsion of foreigners and stateless persons, and to protect their rights.

It has been proved that administrative expulsion is one of the measures of administrative coercion. As already noted, expulsion can be carried out voluntarily and compulsorily. Therefore, there is a certain inconsistency of expulsion as an administrative coercion, which is implemented under duress.

In the science of administrative law remains relevant the question of the relationship of measures of administrative coercion should include administrative expulsion – to preventive measures, or to measures of termination, or to measures of administrative penalty. In this regard, the existing special literature on this issue, normative material of national legislation and norms of international law are analyzed.

The article examines the term "forced expulsion" as a system of administrative and legal measures aimed at forcing foreigners who are illegally staying in Ukraine to leave the territory of Ukraine against their will and desire.

Specific proposals have been submitted to improve the legislation of Ukraine, which regulates

the grounds and procedure for administrative expulsion of foreigners and stateless persons outside Ukraine.

Key words: foreigners, apartheid, measures of administrative and legal coercion, administrative deportation, forced deportation, deportation.