

### ОПТИМІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВИДВОРЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Розглянуто правові підстави й порядок примусового видворення іноземців з України. Встановлено, що примусове видворення визначено видом адміністративного стягнення за вчинення адміністративного правопорушення, проте воно застосовується адміністративним судом у порядку іншої юрисдикції та не має статусу адміністративного стягнення. Обґрунтовано висновок про процесуальну необхідність віднесення розгляду справ про видворення іноземців до юрисдикції загальних місцевих судів у порядку адміністративно-деліктного провадження із закріпленням конкретних складів адміністративних правопорушень (які передбачали б санкцією видворення іноземця за межі України), за вчинення яких щодо іноземців складатимуться протоколи про адміністративні правопорушення та передаватимуться на розгляд загальних місцевих судів саме як справи про адміністративні правопорушення, з наданням таким іноземцям-порушникам усіх прав і гарантій особи, які притягується до адміністративної відповідальності.

**Ключові слова:** адміністративне правопорушення, адміністративне стягнення, юрисдикція, іноземці, видворення, адміністративне судочинство, суд.

Рассмотрены правовые основания и порядок принудительного выдворения иностранцев из Украины. Установлено, что принудительное выдворение определено видом административного взыскания за совершение административного правонарушения, однако оно применяется административным судом в порядке другой юрисдикции и не имеет статуса административного взыскания. Обоснован вывод о процессуальной необходимости отнесения рассмотрения дел о выдворении иностранцев к юрисдикции общих местных судов в порядке административно-деликтного производства с закреплением конкретных составов административных правонарушений (которые предусматривали бы санкцией выдворение иностранца за пределы Украины), за совершение которых в отношении иностранцев составлялись протоколы об административных правонарушениях и передавались на рассмотрение общих местных судов именно как дела об административных правонарушениях, с предоставлением таким иностранцам-нарушителям всех прав и гарантий лица, привлекаемого к административной ответственности.

**Ключевые слова:** административное правонарушение, административное взыскание, юрисдикция, иностранцы, выдворение, административное судопроизводство, суд.

Examines the legal grounds and procedures for forced expulsion of foreigners from Ukraine. Found that forcible removal defined view of administrative penalty for committing an administrative offense, but applied by the Administrative Court in the order of another jurisdiction and has the status of an administrative penalty. The conclusion about the need for procedural assignment of cases to deport aliens to the general jurisdiction of the local courts in order administrative tort production, with fixing specific administrative violations (which would provide for sanctions expulsion of an alien from Ukraine), for which fulfillment of Foreigners shall prepare a protocol administrative offense and brought before the local courts is common as cases of administrative offenses, with the provision of such aliens trespassing all the rights and guarantees of the person brought to administrative responsibility.

**Key words:** *administrative offense, administrative penalties, jurisdiction, foreigners, deportation, administrative proceedings, court.*

**Вступ.** Європейська інтеграція України матиме своїм наслідком збільшення кількості іноземців, які відвідуватимуть Україну. Як відомо, іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими ж правами й свободами, а також несуть такі ж обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією України, законами чи міжнародними договорами України (ст. 26 Конституції України). Однак, на відміну від громадян України, іноземців та осіб без громадянства може бути видворено за межі України в передбачених законом випадках. Примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок, визначається ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) видом адміністративних стягнень, що можуть застосовуватись за вчинення адміністративних правопорушень. Зазначену норму було внесено до КУпАП на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією» від 18 січня 2001 року. Проте КУпАП не містить жодного складу адміністративного правопорушення у сфері громадського порядку, за вчинення якого передбачається така санкція, як примусове видворення іноземця за межі України. Натомість реалізація цього примусового заходу здійснюється з підстав, передбачених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

**Постановка завдання.** Тому постає цілком логічне питання, до яких адміністративних заходів (заходів адміністративного примусу, адміністративно-запобіжних заходів, заходів адміністративного припинення чи заходів адміністративної відповідальності) належить примусове видворення іноземців за межі України в разі вчинення ними адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок, та в порядку якої судової юрисдикції має реалізовуватись такий захід. У юридичній літературі відсутнє регулювання окресленої проблеми. Саме відповідь на поставлене питання становить мету публікації.

**Результати дослідження.** Так, ст. 24 КУпАП, яка визначає види адміністративних стягнень, що можуть застосовуватись за вчинення адміністративних правопорушень, передбачає, що до іноземців та осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок, законами України може передбачатись адміністративне видворення за межі України.

З огляду на правила нормопроектувальної техніки видворення іноземців у конкретному випадку належить до адміністративних стягнень, оскільки його розміщено в ст. 24 КУпАП.

В.К. Колпаков, аналізуючи ст. 24 КУпАП, зазначає, що, по-перше, розташування цього положення окремою частиною норми, яка має назву «Види адміністративних стягнень», дає підстави вважати, що адміністративне видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства є адміністративним стягненням; по-друге, адміністративне видворення має передбачатись законами України; по-третє, адміністративне видворення застосовується

лише до іноземців та осіб без громадянства; по-четверте, підставою для застосування адміністративного видворення є вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок [1, с. 107].

Учені-адміністративісти, посилаючись на ч. 4 ст. 24 КУпАП та Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», зазначають, що до іноземців та осіб без громадянства може застосовуватись такий захід стягнення, як адміністративне видворення за межі України [2]. У науково-практичному коментарі до ст. 24 КУпАП також зазначається, що такий вид адміністративного стягнення, як видворення, реалізується в порядку Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [3]. Таким чином, науковці вважають, що видворення іноземців є адміністративним стягненням, хоча порядок його застосування передбачається вказаним законом.

Оскільки видворення іноземців КУпАП визнає адміністративним стягненням, його реалізація має відбуватись у межах адміністративно-деліктного провадження.

Так, згідно з положеннями ст. ст. 213, 246 КУпАП адміністративні стягнення за вчинення адміністративних правопорушень накладаються на особу в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення, врегульованому КУпАП та іншими законами України, адміністративними комісіями, виконавчими комітетами місцевих рад, місцевими загальними судами, органами внутрішніх справ, інспекціями й іншими органами, уповноваженими на це КУпАП.

З наведених положень адміністративно-деліктного законодавства постає, що видворення іноземців за межі України як адміністративне стягнення має застосовуватись у порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення та належати до юрисдикції (підвідомчості) органів адміністративно-деліктної юрисдикції, наведених у ст. 213 КУпАП.

При цьому варто зауважити, що справи про накладення адміністративних стягнень не належать до юрисдикції адміністративних судів і не вирішуються в порядку Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), про що прямо зазначено в п. 3 ч. 3 ст. 17, а розглядаються місцевими загальними судами та іншими органами адміністративно-деліктної юрисдикції саме в порядку, врегульованому КУпАП (з особливостями, передбаченими Митним кодексом України в частині порушення митних правил).

На сьогодні правові підстави для примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України визначено Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (далі – Закон), ст. 30 якого передбачено видворення лише на підставі винесеної за позовом міграційної й прикордонної служб та Служби безпеки України постанови адміністративного суду.

Отже, із цієї норми постає, що видворення іноземців здійснюється на підставі рішення адміністративного суду. У ст. 18 КАС України також передбачено, що справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та щодо примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України є підсудними місцевим адміністративним судам і розглядаються в порядку КАС України, а такі іноземці виступають в адміністративних справах відповідачами (про це йдеться в п. 6 ч. 1 ст. 18, п. 3 ч. 4 ст. 50 КАС України).

Підставами для такого видворення, згідно із Законом, є невиконання іноземцями в установленій строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець чи особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця чи особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх передачі прикордонним органам суміжної держави.

З наведеного постає, що вказане в Законі як підстава видворення правопорушення (тобто невиконання іноземцями в установленій строк без поважних причин рішення про примусове повернення) за своєю правовою природою є адміністративним правопорушенням. Як уже було зазначено, реалізація адміністративної відповідальності та накладення адміністративного стягнення (до яких ст. 24 КУпАП віднесено також примусове видворення іноземців) має відбуватись у порядку, визначеному КУпАП.

Таким чином, якщо виходити зі змісту ст. 24 КУпАП, видворення іноземців є видом адміністративного стягнення за адміністративне правопорушення; воно має застосовуватись шляхом складення щодо такого іноземця уповноваженими на те посадовими особами протоколу про адміністративне правопорушення та його передачі на розгляд до органу адміністративно-деліктної юрисдикції, уповноваженому розглядати по суті справу про відповідне адміністративне правопорушення й накладати адміністративні стягнення, тобто застосовуватись в адміністративно-деліктному порядку згідно з правилами КУпАП.

Проте примусове видворення застосовується сьогодні, як було зазначено, у порядку адміністративного судочинства, тобто за правилами іншої юрисдикції. Відповідно, має місце втручання адміністративного судочинства у сферу адміністративно-деліктної юрисдикції.

Так, варто зауважити, що оскільки видворення за межі України як вид адміністративного стягнення має застосовуватись до іноземців за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок (як це передбачено ст. 24 КУпАП), то це повністю узгоджується із завданнями КУпАП (охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ та організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного й неухильного дотримання Конституції та законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством) та завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення (своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі дотримання законів, зміцнення законності).

Натомість адміністративне судочинство має зовсім інші завдання (захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого й своєчасного розгляду адміністративних справ) та за своїм соціальним призначенням не може мати на меті застосування до громадянина покарання у вигляді такої санкції, як видворення за межі України. Тобто аналізовані справи за своєю правовою природою не можуть належати до адміністративної юрисдикції та розглядатись адміністративними судами в порядку адміністративного судочинства.

Не може виправдати такий порядок і той факт, що в справах про примусове видворення іноземця чи осіб без громадянства за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень саме на останньому лежить обов'язок доказування законності вимог про видворення (п. 9 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні» від 25 червня 2009 року № 1), оскільки в адміністративно-деліктному провадженні діє презумпція невинуватості, яка також зобов'язує суб'єкта владних повноважень довести вину іноземця, щодо якого передбачається застосування видворення.

**Висновки.** Зазначене свідчить про процесуальну необхідність віднесення розгляду справ про видворення іноземців до юрисдикції загальних місцевих судів у порядку адміністративно-деліктного провадження за правилами КУпАП із закріпленням у цьому кодексі конкретних складів адміністративних правопорушень (які передбачають б санкцією видворення іноземця за межі України), за вчинення яких щодо іноземців складатимуться протоколи про адміністративні правопорушення та передаватимуться на розгляд загальних місцевих судів саме як справи про адміністративні правопорушення в порядку КУпАП, із наданням таким іноземцям-порушникам усіх прав і гарантій, передбачених КУпАП для осіб, що при-

тягуються до адміністративної відповідальності, які є значно ширшими за права відповідача в адміністративній справі.

Наш висновок підтверджується також проектом Кодексу України про адміністративні проступки, підготовленим робочою групою при Верховному Суді України [4, с. 85–86]. У ньому адміністративному видворенню як виду адміністративного стягнення присвячено ст. 41, згідно з якою адміністративне видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України полягає в позбавленні права перебувати на території України за постановою уповноваженого органу та зобов'язанні покинути її межі. Іноземці й особи без громадянства, які ухиляються від виїзду, підлягають видворенню в примусовому порядку.

**Список використаних джерел:**

1. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навч. посібник] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004–2005. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с. ; Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків) : [навч. посібник] / за заг. ред. І.П. Голосніченка. – К. : КІВС, 2003. – 112 с.
3. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / за ред. С.В. Петкова. – К. : ЦУЛ, 2012. – 1246 с.
4. Адміністративна відповідальність в Україні : [навч. посібник] / за заг. ред. А.Т. Комзюка. – 2-е вид., перероб. і доп. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.