

Надія Демчик
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
atom_75@ukr.net

СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ У СПРАВАХ ПРО ПРИМУСОВЕ ПОВЕРНЕННЯ І ПРИМУСОВЕ ВИДВОРЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

© Демчик Н., 2017

Розглянуто порядок здійснення органами охорони державного кордону примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства. Проаналізовано стадії такої процесуальної діяльності.

Ключові слова: іноземець; особа без громадянства; примусове повернення; примусове видворення; стадії адміністративних проваджень; державний кордон.

Надежда Демчик

СТАДИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОИЗВОДСТВ ПО ДЕЛАМ О ПРИНУДИТЕЛЬНОМ ВОЗВРАЩЕНИИ И ПРИНУДИТЕЛЬНОМ ВЫДВОРЕНИИ ИНОСТРАНЦЕВ И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Статья посвящена порядку осуществления органами охраны государственной границы принудительного возвращения и принудительного выдворения иностранцев и лиц без гражданства за пределы государства. Проанализированы стадии такой процессуальной деятельности.

Ключевые слова: иностранец; лицо без гражданства; принудительное возвращение; принудительное выдворение; стадии административных производств; государственная граница.

Nadiya Demchyk
National Academy
State Border Service of Ukraine Bohdan Khmelnytsky

STAGES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDING IN CASES OF THE FORCED EXCLUSION OF FOREIGNERS AND STATELESS PERSONS BY ORGANS OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE

The article is dedicated to the process of accomplishment of the forced exclusion of foreigners and stateless persons by organs of the State Border Guard Service of Ukraine. Analyzed the process of such procedural activities.

Key words: foreigner; stateless person; forced return; forced expulsion; stages of administrative proceeding; state border.

Постановка проблеми. Адміністративно-процесуальна діяльність органів охорони державного кордону України стосовно іноземців та осіб без громадянства, яких затримано у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, характеризується тим, що є винятково державно-владною і здійснюється тільки в офіційному порядку, від імені держави в особі посадової особи Державної прикордонної служби України (далі – Держприкордонслужба України). Для здійснення цієї функції такі органи наділені широкими повноваженнями щодо застосування до іноземців та осіб без громадянства адміністративно-примусових заходів.

Актуальність такої діяльності підтверджується статистичними даними щодо практики реалізації органами охорони державного кордону України адміністративно-процесуальної діяльності. Так, у період з 1 січня до 31 березня 2017 року Держприкордонслужба України прийняла 195 рішень, з яких про примусове повернення щодо 143 осіб, про примусове видворення щодо 51 особи.

Мета статті. Метою статті є визначення стадій адміністративних проваджень у справах про примусове повернення та примусове видворення іноземців та осіб без громадянства органами охорони державного кордону України.

Аналіз дослідження проблеми. Вітчизняна література з адміністративного права містить значну кількість досліджень з протидії нелегальній міграції та застосування заходів адміністративного примусу. Теоретичні аспекти протидії нелегальній міграції розглянуто у наукових працях таких вітчизняних вчених, як О. М. Бандурка, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, В. І. Олефір, Н. П. Тиндик, М. М. Тищенко та інших. Дослідження діяльності органів охорони державного кордону України з протидії нелегальній міграції здійснено у працях О. В. Андрушка, В. Л. Зьолки, М. О. Короля, Р. М. Ляшука, А. Ф. Моти, В. В. Половнікова, Л. В. Серватюк та інших науковців.

Виклад основного матеріалу. Стадії існують у будь-якому адміністративному провадженні. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, які не повторюються в інших видах. Саме тому, через стадії, через їх аналіз характеризуються адміністративні провадження [1, с. 41–42].

Сьогодні стадії адміністративних проваджень у законодавстві України чітко не визначено. Кодекс України про адміністративні правопорушення регулює провадження у справах про адміністративні правопорушення, однак не містить норм, які б визначали порядок дій чи операцій, що здійснюються під час реалізації адміністративно-правових норм [2]. Саме це призвело до того, що науковці виділяють свої стадії адміністративних проваджень.

В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко вважають, що будь-яке адміністративне провадження складається з низки окремих операцій, яким притаманні у всіх провадженнях чотири обов'язкові ознаки. По-перше, здійснюються послідовно, тобто одна операція змінює іншу, утворюючи своєрідний ланцюг дій. По-друге, розташування операцій у цьому ланцюгу невипадкове. Їх послідовність логічно визначена. По-третє, різним видам адміністративних проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції. І нарешті, здійснення тієї чи іншої операції у тому чи іншому провадженні визначається адміністративно-процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права. Ці операції, що логічно та послідовно змінюють одна одну, прийнято називати стадіями адміністративного провадження [3].

О. М. Бандурка і М. М. Тищенко виділяють такі стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення: а) порушення справи про адміністративне правопорушення;

б) розгляд справи й винесення щодо неї постанови; в) оскарження постанови; г) виконання винесеної постанови [4].

В. К. Колпаков виділяє п'ять стадій адміністративного провадження: 1) порушення справи; 2) адміністративне розслідування; 3) розгляд справи та її вирішення; 4) перегляд постанови; 5) виконання постанови [3].

О. В. Кузьменко вважає, що провадженню у справах про адміністративні правопорушення притаманні чотири стадії: 1) порушення справи про адміністративне розслідування; 2) розгляд та прийняття рішення у справі; 3) оскарження прийнятого рішення; 4) виконання постанови [5, с. 105–118].

Стадії адміністративного провадження з примусового повернення іноземців та осіб без громадянства пов'язувати з певними нормативно-правовими актами складно, але у практиці реалізації цього інституту передбачається використання процесуальних документів, що складаються у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Крім того, не слід виключати можливості оскарження застосування такого заходу, а тому на визначення окремих стадій можуть впливати норми, що регламентують здійснення адміністративного судочинства.

Стадії адміністративного провадження з примусового видворення необхідно пов'язувати з регламентацією за Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), оскільки видворення можливе лише за участю адміністративного суду, який і керується у своїй діяльності цим Кодексом.

В. І. Палько, враховуючи специфіку провадження у справах про адміністративне видворення як заходу попередження чи припинення, пропонує у межах такого провадження виділяти такі стадії: 1) вирішення питання про застосування заходу попередження чи заходу припинення та прийняття рішення про видворення; 2) оскарження рішення; 3) виконання рішення про видворення [11, с. 75]. Крім того, провадження у справах про адміністративне видворення іноземців та осіб без громадянства цей науковець поділяє на два види: 1) провадження про адміністративне видворення як захід адміністративного стягнення та 2) провадження про адміністративне видворення як захід адміністративного попередження чи припинення, пропонуючи розглядати ці провадження та процесуальний порядок застосування таких заходів примусу окремо [11, с. 73].

Процедурний порядок здійснення органами охорони державного кордону примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства врегульовано нормами Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України та Служби безпеки України № 353/271/150 від 23 квітня 2012 [7]. Зазначимо, що органи охорони державного кордону приймають рішення про примусове повернення та примусове видворення з України лише щодо тих іноземців та осіб без громадянства, яких затримано у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України.

Примусове видворення іноземців та осіб без громадянства з території України здійснюється на підставі постанови адміністративного суду. Законом України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” встановлено, що постанову про примусове видворення суд виносить за позовом органів охорони державного кордону, стосовно іноземців та осіб без громадянства, яких затримано у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, крім випадків затримання іноземців за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх передавання прикордонним органам суміжної держави [8].

Начальник органу охорони державного кордону залежно від обставин вчиненого правопорушення, особи правопорушника та інших зібраних матеріалів визначає, чи підлягає особа примусовому поверненню або примусовому видворенню.

У разі наявності достатніх підстав посадова особа Держприкордонслужби України приймає рішення про примусове повернення іноземця чи особи без громадянства за межі України. Таке рішення може супроводжуватись прийняттям начальником органу охорони державного кордону постанови про заборону в'їзду в Україну – строком на три роки.

У разі прийняття рішення про примусове повернення у паспортному документі іноземця скасовують візу і вилучають документи, що підтверджують законні підстави перебування в Україні. Якщо рішення про примусове повернення супроводжується заборонаю в'їзду в Україну, в паспортному документі іноземця проставляється відмітка про заборону в'їзду.

Упродовж 24 годин з моменту прийняття рішення про примусове повернення про це письмово повідомляють прокурора. Рішення про примусове повернення іноземця повинен виконати в строк, що не перевищує 30 днів з дня прийняття рішення [8].

Особливістю цього рішення є те, що іноземці та особи без громадянства зобов'язані самостійно залишити територію України у визначений постановою строк. Проте, з метою контролю за виконанням іноземцем рішення про примусове повернення, посадові особи органів охорони державного кордону можуть супроводжувати такого іноземця по території України до пункту пропуску через державний кордон України, через який заплановано примусове повернення іноземця.

Рішення про примусове повернення за межі України оголошується іноземцю в присутності перекладача та законного представника (на вимогу затриманого) під підпис. Його обліковує посадова особа органу охорони державного кордону, яка уповноважена складати документи для примусового повернення, у Журналі обліку прийнятих рішень про примусове повернення та видворення з України іноземців та осіб без громадянства.

Рішення органів охорони державного кордону про примусове повернення може бути оскаржено в суді. Оскарження рішень про примусове повернення не зупиняють їх дію, крім випадків, коли суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються. Ухвалу негайно надсилають суб'єктові владних повноважень, який приймав або ініціював рішення, вона є обов'язковою для виконання [9].

Як правило, іноземці та особи без громадянства, яких затримують органи охорони державного кордону України за спробу або після незаконного перетинання державного кордону України, – це особи без документів. Тому органи охорони державного кордону звертаються з позовом в адміністративний суд про їх примусове видворення, одночасно вирішуючи питання з приводу їх ідентифікації та поміщення у пункт тимчасового перебування іноземців відповідно до КАСУ [9].

Зазначимо, що у 2016 р. органи охорони державного кордону України помістили в пункт тимчасового перебування іноземців Державної міграційної служби України 292 ос., з яких видворено – 131, що станом на 31 грудня 2016 р. становить 45 % (2015 р. – 216 осіб, з яких видворено – 121 (56 %), збільшення на 26 %).

Іноземці перебувають у пункті тимчасового перебування іноземців протягом строку, необхідного для виконання рішення адміністративного суду про примусове видворення. Частиною сьомою ст. 183-7 КАСУ передбачено, що строк затримання іноземця та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, не може перевищувати шести місяців. У разі наявності умов, за яких неможливо забезпечити примусове видворення особи у зазначений строк або прийняти рішення за заявою про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, цей строк може бути продовжений, але не більш як на дванадцять місяців. Законом України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” визначено, що 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, зокрема 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 [8; 9]. Практика протидії нелегальній міграції засвідчує, що основними питаннями, які вирішують органи охорони державного кордону під час перебування іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування, є питання їх ідентифікації та отримання документів, що посвідчують особу, для вирішення питання про їх

примусове видворення, для чого встановлено саме такий тривалий термін. Проте Інструкцією про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства та Інструкцією про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, термін перебування таких осіб у вказаних пунктах встановлено інший, а саме дванадцять місяців [7; 10].

На підставі вищевикладеного, враховуючи послідовність дій посадових осіб органів охорони державного кордону, доцільно визначити стадії адміністративних проваджень, які здійснюють органи охорони державного кордону України в справах:

– про примусове повернення:

- 1) виявлення порушника;
- 2) порушення справи;
- 3) прийняття рішення у справі;
- 4) оскарження рішення органу охорони державного кордону України;
- 5) виконання постанови;

– про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства:

- 1) виявлення порушника;
- 2) порушення справи;
- 3) розгляд справи та винесення щодо неї постанови;
- 4) оскарження постанови адміністративного суду;
- 5) виконання постанови.

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що реалізація повноважень органів Держприкордонслужби України із застосування примусових заходів відбувається у межах двох адміністративних проваджень. Кожне з них характеризується різними стадіями та спрямоване на реалізацію примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства. Щодо останнього заходу слід нормативно врегулювати термін перебування у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, який встановлений КАСУ на підзаконному рівні.

1. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 208 с. 2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями). 3. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. 4. Бандурка А. М. Адміністративний процес: учебник для ВУЗов / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 334 с. 5. Кузьменко О. В. Адміністративна відповідальність: курс лекцій / О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2016. – 568 с. 6. Палько В. І. Адміністративно-правове регулювання видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Палько Віктор Іванович. – Одеса, 2004. – 252 с. 7. Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства: наказ Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України від 23 квітня 2012 № 353/271/150 // Офіц. вісн. України. – 2012 – № 42. – Ст. 1633. 8. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179 (з наступними змінами та доповненнями). 9. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446 (з наступними змінами та доповненнями). 10. Інструкція про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29 лютого 2016 року № 141 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 43. – Ст. 1593.

REFERENCES

1. Kuz'menko O. V. Kurs administratyvnoho procesu [Course of the administrative process]: navch. posib. / O. V. Kuz'menko. Kiev: Yurinkom Inter Publ, 2012. 208 p.
2. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia [The Code of Ukraine on Administrative Offences] Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR, 1984, dodatok do № 51. St. 1122 (z nastupnymy zminamy ta dopovnenniamy).
3. Kolpakov V. K. Administratyvne parvo Ukrainy [The administrative law of Ukraine] pidruchnyk / V. K. Kolpakov, O. V. Kuz'menko. Kiev: Yurinkom Inter Publ, 2003. 554 p.
4. Bandurka A. M. Administrativnyi process [The administrative process]: Ucheb. dlia VUZov / A. M. Bandurka, N. M. Tyshchenko. Kiev: Litera LTD Publ, 2001. 334 p.
5. Kuz'menko O. V. Administratyvna vidpovidal'nist [The administrative responsibility]: kurs lekcii / O. V. Kuz'menko. Kiev: Yurinkom Inter Publ, 2016. 568 p.
6. Pal'ko V. I. Administratyvno-pravove rehulyuvannya vydvorennia za mezhi Ukrainy inozemtsiv ta osib bez hromadyanstva: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Odesa, 2004. 252 p.
7. Pro zatverdzhennia Instrukcii pro prymusove povernennia i prymusove vydvorennia z Ukrainy inozemtsiv ta osib bez hromadyanstva: nakaz Ministerstva vnurishnih sprav Ukrainy, Administracii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy, Sluzhby bezpeky Ukrainy vid 23.04.2012 № 353/271/150 [The Instruction on the forced return and forced expulsion of foreigners and stateless persons from Ukraine, the order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the State Border Guard Service of Ukraine, the Security Service of Ukraine of 23.04.2012 No. 353/271/150]. Ofic. visn. Ukrainy, 2012. No. 42. st. 1633.
8. Pro pravovyi status inozemtsiv ta osib bez hromadyanstva: Zakon Ukrainy vid 22.09.2011 r. № 3773-VI [On the legal status of foreigners and stateless persons]: the Law of Ukraine of 22.09.2011 № 3773-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2012. № 19–20. st. 179 (z nastupnymy zminamy ta dopovnenniamy).
9. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [The Code of Administrative Proceedings of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2005. No. 35, 36, 37. st. 446 (z nastupnymy zminamy ta dopovnenniamy).
10. Instrukciya pro poryadok utry'mannya inozemciv ta osib bez gromadyanstva v punktax ty'mchasovogo perebuvannya inozemciv ta osib bez gromadyanstva, yaki nezakonno perebuvayut' v Ukraini: nakaz Ministerstva vnurishnih sprav Ukrainy vid 29 lyutogo 2016 roku № 141. Oficijnyj visnyk Ukrainy. 2016. No. 43. st. 1593.

Дата надходження: 03.04.2017 р.