

*Віктор Іванович Олефір,
проректор з наукової роботи
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України*

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТА СУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА СУДОВОГО ЗАХИСТУ У СПРАВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ПРО ПРИМУСОВЕ ВИДВОРЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ

Постановка проблеми в такій площині зумовлена тим, що примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України є видом адміністративних стягнень (ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП)), що можуть застосовуватися за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок. Зазначена норма була внесена до КУпАП на підставі Закону України від 18 січня 2001 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією». Проте практична реалізація інституту примусового видворення іноземців відбувається не у формі адміністративно-деліктного провадження, тобто не в порядку КУпАП, а за правилами адміністративного судочинства, тобто в порядку Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України).

Незважаючи на те, що проблемам становлення та функціонування адміністративної юстиції в Україні приділяли увагу багато вчених-адміністративістів та суддів (В. Авер'янов, В. Бевзенко, О. Бідей, Р. Куйбіда, І. Коліушко, В. Колпаков, О. Константий, Р. Корнута, О. Кузьменко, Д. Лук'янець, О. Пасенюк, Ю. Педько, П. Пилипчук, І. Самсін, В. Шишкін, В. Шкарупа, І. Шруб та інші), проте залишається неоднозначно невирішеним питання про призначення адміністративного судочинства при розгляді справ про примусове видворення іноземців: чи-то захист прав та інтересів фізичних осіб, які підлягають видворенню, чи-то здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, яка ухвалила рішення про примусове видворення особи, так само як не визначено предмет судової діяльності та предмет судового захисту в адміністративному судочинстві при розгляді справ про примусове видворення. Це питання має не лише теоретичне значення, оскільки пов'язане із предметом судової діяльності та предметом судового захисту у справах про примусове видворення (тобто чиї права захищає суд — Державної міграційної служби чи іноземця), а й практичне, оскільки дозволить обґрунтувати пропозиції щодо підвідомчості спорів зазначеної категорії. З'ясування цих питань і ставить за мету наша стаття.

Так, провідні вчені-адміністративісти, з посиланням на ч. 4 ст. 24 КУпАП та Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», зазначають, по-перше, що адміністративне видворення за межі України іноземців й осіб без громадянства є адміністративним стягненням; по-друге, адміністративне видворення має бути передбачено 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; 2, с. 452; 3, с. 17; 4]. Отже, на підставі положень статей 213, 246 КУпАП, видворення іноземців за межі України як адміністративне стягнення має застосовуватися у порядку провадження у спра-

вах про адміністративні правопорушення та має належати до юрисдикції (підвідомчості) наведених вище органів адміністративно-деліктної юрисдикції, перелічених у ст. 213 КУпАП. Предметом судової діяльності в такому випадку буде застосування заходів відповідальності, а предметом судового захисту — публічні інтереси суспільства і держави.

Водночас варто зауважити, що справи про накладення адміністративних стягнень не належать до юрисдикції адміністративних судів і не вирішуються в порядку КАС України, про що прямо зазначено у 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», ст. 30 якого передбачено видворення лише на підставі винесеної за позовом міграційної та прикордонної служб і Служби безпеки України постанови адміністративного суду. Отже, з цієї норми випливає, що видворення іноземців здійснюється на підставі рішення адміністративного суду. У КАС України також передбачено, що справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України підсудні місцевим загальним як адміністративним судам і розглядаються в порядку КАС України, а такі іноземці виступають в адміністративних справах відповідачами (про це йдеться у п. 6 ч. 1 ст. 18, п. 3 ч. 4 ст. 50).

Як зазначають науковці, адміністративна юстиція — інститут судового захисту прав людини від порушень з боку влади в Україні представлена спеціалізованими адміністративними судами та адміністративним судочинством. Одним із елементів механізму стримувань і противаг є судовий контроль за діяльністю виконавчої влади. Його завданням, на основі мети правової держави, є захист прав громадян та організацій від зловживань з боку публічної влади. Такий судовий контроль, який полягає у вирішенні судом спорів, що виникають у сфері реалізації виконавчої влади та місцевого самоврядування, одержав назву «адміністративна юстиція». Адміністративну юстицію розуміють як: особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами; самостійну галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами й органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління (тобто адміністративне судочинство); не лише особливий вид судочинства, а й систему спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство [5, с. 15–16]. Адміністративну юстицію також розглядають як форму правосуддя, яка забезпечує судовий контроль за публічною владою, за дотриманням законності у сфері державного управління [6, с. 234]. Також існує думка, що завдання суду при розгляді адміністративних спорів полягає у перевірці законності й обґрунтованості дій адміністративних органів [7, с. 13]. У Концепції адміністративної реформи в Україні, як і в Концепції судово-правової реформи в Україні, наголошується на необхідності створення правової бази для запровадження в Україні адміністративної юстиції як форми судового контролю за діяльністю органів державної виконавчої влади.

З наведеного вище випливає, що основним призначенням адміністративного судочинства, що також закріплено у ст. 2 КАС України, є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку публічної адміністрації, перевірка правомірності рішень і дій яких здійснюється адміністративним судом у випадку оскарження громадянами та організаціями таких рішень і дій.

Зазначене дає підстави для висновку, що захист прав фізичних та юридичних осіб від порушень з боку публічної адміністрації здійснюється у позовному провадженні шляхом оскарження рішень і дій публічної адміністрації, що впливає з частин 2 і 3 ст. 2 КАС Украї-

ни. А тому предметом судової діяльності у цьому випадку буде саме захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, порушених публічною адміністрацією. Саме ст. 2 КАС України, яка має назву «Завдання адміністративного судочинства», і пов'язує предмет судової діяльності із захистом прав та інтересів фізичних і юридичних осіб — позивачів в адміністративній справі.

Отже, справи за позовами Державної міграційної служби про примусове видворення іноземців не можуть бути за своєю правовою природою справами позовного провадження, оскільки такі іноземці не є позивачами і метою звернення Державної міграційної служби до суду із позовом про їх примусове видворення не має на меті захисту прав іноземців.

Такий висновок підтверджується й положеннями ст. 183⁵ КАС України, яка передбачає особливості провадження у справах за адміністративними позовами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України.

Аналіз положень КАС України і предмета діяльності адміністративних судів свідчить, що в порядку адміністративного судочинства адміністративний суд має предметом своєї діяльності не лише захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб (позивачів) від порушень з боку публічної адміністрації, а й проводиться перевірка правомірності і «санкціонування» на вчинення публічною адміністрацією певних дій, які можуть суттєво обмежувати права фізичних і юридичних осіб або впливати на становище останніх, що є нічим іншим, як формою судового контролю за діями публічної адміністрації.

Це, на нашу думку, також стосується справ про примусове видворення іноземців, адже підставами для такого видворення згідно з вказаним Законом є невиконання іноземцями 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.

Тобто у справах про примусове видворення іноземців не вирішується спір щодо правомірності рішень чи дій фізичних чи юридичних осіб або публічної адміністрації, а розглядається питання «законності» відповідних дій публічної адміністрації з метою гарантування прав та інтересів фізичних і юридичних осіб від можливих порушень. Таким чином, у таких справах предметом судової діяльності буде не захист порушеного права іноземця, який підлягає видворенню, а судовий контроль за виконанням публічною адміністрацією своїх повноважень при ухваленні рішення про необхідність видворення іноземця. Той факт, що провадження у таких справах порушується на підставі адміністративного позову суб'єкта владних повноважень, не перетворює ці провадження у позовні, тобто в «спірні», і вони не мають на меті вирішення спору і відновлення порушеного права.

Як ми встановили вище, основний предмет судової діяльності в адміністративному судочинстві зводиться до оскарження неправомірних рішень (дій) публічної адміністрації. Водночас додатковий предмет судової діяльності охоплює розгляд справ, зокрема, про примусове видворення іноземців. Ця категорія справ хоча й стосується інтересів приватних осіб (іноземців), проте ці справи й інтереси іноземців не можна визнати приватними, адже вони порушуються за адміністративними позовами органів влади (Державної міграційної служби, Служби безпеки України), тобто стосуються реалізації їхньої компетенції, яка має публічно-правовий характер. А тому адміністративні справи про примусове видворення іноземців, які порушуються за зверненнями цих органів влади, мають публічний характер, адже при їх ініціюванні і розгляді переслідується публічний інтерес.

Отже, й предметом судового захисту в цьому випадку виступатиме публічний інтерес, адже саме він буде визначальним не лише при порушенні процесуальної діяльності, а й при вирішенні питання по суті порушеного клопотання про примусове видворення іноземця.

Таким чином, фактично йдеться про реалізацію в порядку адміністративного судочинства адміністративної відповідальності, тобто «санкціонування» адміністративним судом застосування до іноземця адміністративної санкції у вигляді примусового видворення. Це питання, на нашу думку, суперечить природі адміністративної юстиції, оскільки адміністративний суд, розглядаючи справу про примусове видворення, фактично повторно виконує юрисдикційну функцію, повторно розглядаючи питання про примусове видворення після розгляду цього питання Державною міграційною службою чи Службою безпеки України.

Зазначене вище 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 б передбачали 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 всіх прав і гарантій, передбачених КУпАП для осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, які є значно ширшими за права відповідача в адміністративній справі.

Список використаних джерел

1. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 256 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. : підручник / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юридична думка, 2004. — Т. 1 : Загальна частина. — 584 с.
3. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків) : навч. посіб. / за заг. ред. І. П. Голосніченка. — К. : КІВС, 2003. — 112 с.
4. Петков С. В. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / С. В. Петков. — К. : ЦУЛ, 2012. — 1246 с.
5. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. Р. Куйбіди, В. І. Шишкіна. — К. : Старий світ, 2006. — 576 с.
6. Хаманева Н. Ю. Настоящее и будущее административного судопроизводства в России / Н. Ю. Хаманева // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы : сб. ст. посвящ. памяти Ю. М. Козлова / отв. ред. : Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. — М. : Юристь, 2004. — С. 233–243.
7. Чечот Д. М. Неисковые производства / Д. М. Чечот. — М. : Юрид. лит., 1973. — 168 с.

Олефір В. І. Проблема визначення предмета судової діяльності та судового захисту у справах адміністративної юрисдикції про примусове видворення іноземців

Порушується питання юрисдикції справ про примусове видворення іноземців. З'ясовується предмет судової діяльності та предмет судового захисту в адміністративному судочинстві при розгляді справ про примусове видворення іноземців. Обґрунтовується висновок, що у справах адміністративної юрисдикції про примусове видворення іноземців предметом судової діяльності буде діяльність адміністративного суду щодо здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, а предметом судового захисту — публічно-правовий інтерес. Доводиться, що в цих справах фактично йдеться про реалізацію в порядку адміністративного судочинства адміністративної відповідальності, тобто «санкціонування» адміністративним судом застосування до іноземця адміністративної санкції у вигляді примусового видворення. Наводяться аргументи про процесуальну необхідність віднесення розгляду справ про примусове видворення іноземців до юрисдикції загальних місцевих судів у порядку адміністративно-деліктного провадження.

Ключові слова: адміністративне судочинство, предмет судової діяльності, предмет судового захисту, судовий контроль, публічний інтерес, юрисдикція, іноземці, видворення.

Олефир В. И. Проблема определения предмета судебной деятельности и судебной защиты по делам административной юрисдикции о принудительном выдворении иностранцев

Затрагивается вопрос юрисдикции дел о принудительном выдворении иностранцев. Выясняется предмет судебной деятельности и предмет судебной защиты в административном судопроизводстве при рассмотрении дел о принудительном выдворении иностранцев. Обосновывается вывод, что по делам административной юрисдикции о принудительном выдворении иностранцев предметом судебной деятельности выступает деятельность административного суда по осуществлению судебного контроля за деятельностью публичной администрации, а предметом судебной защиты — публично-правовой интерес. Доказывается, что по этим делам фактически речь идет о реализации в порядке административного судопроизводства административной ответственности, то есть «санкционирование» административным судом применения к иностранцу административной санкции в виде принудительного выдворения. Приводятся аргументы о процессуальной необходимости отнесения рассмотрения дел о принудительном выдворении иностранцев к юрисдикции общих местных судов в порядке административно-деликтного производства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, предмет судебной деятельности, предмет судебной защиты, судебный контроль, публичный интерес, юрисдикция, иностранцы, выдворение.

Olefir V. The problem of defining of subject of judicial activity and judicial remedies in cases of administrative jurisdiction concerning forced expulsion of foreigners

It is addressed the issue of jurisdiction of cases of forcible expulsion of foreigners. It is asserted the object of judicial activity and subject of judicial protection in administrative proceedings in cases of forcible expulsion of foreigners. It is justified the conclusion that in cases of administrative jurisdiction of the forcible expulsion of foreigners subject to judicial activities is activity of administrative court upon implementation of judicial control over the activities of the public administration, and the subject of judicial protection — public and legal interest. It is proved that in these cases actually it is reviewing implementation of administrative responsibility in administrative proceedings, i. e. «authorization» by administrative court on application to foreigners of administrative sanctions in the form of expulsion. It is offered arguments about the necessity for procedural classification of cases of forced expulsion of foreigners to the general jurisdiction of the local courts in administrative tort production proceedings.

Key words: administrative proceedings, subject of judicial activity, subject of judicial protection, judicial control, public interest, jurisdiction, foreigners, expulsion.

УДК 342.55

*Ніна Анатоліївна Мяловицька,
професор кафедри конституційного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор*

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Останні десять років XX ст. та початок XXI ст. державне будівництво в країнах Європи було позначене тенденцією до деконцентрації й децентралізації функцій держави та підвищення ролі органів місцевої влади у здійсненні програм соціально-економічного розвитку. Саме в цей період у юридичній літературі, засобах масової інформації та лексиконі політиків з'явилися і стали популярними терміни «регіон», «регіоналізація», «регіоналізм», «регіоналістська держава», «регіоналістська політика», «регіоналістський рух» тощо. Ці питання