

УДК 351.862.4

І. Л. Гула

**ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИДВОРЕННЯ
ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА З УКРАЇНИ**

Постановка проблеми. Адміністративно-правові норми повинні чітко регулювати всі інститути та сфери. Вони визначають забезпечення застосування, використання і виконання норм права, встановлюють права і закріплюють обов'язки в організаційній сфері їх реалізації, дають можливості забезпечити право та виконати обов'язок.

В юридичній літературі термін «забезпечення» застосовується досить часто, але визначення щодо нього в правових та літературних юридичних джерелах ми поки що не маємо.

Наприклад, юридична енциклопедія не дає визначення забезпечення реалізації інституту (сфери) чи діяльності, в ній ми знаходимо лише роз'яснення таких термінів, як «забезпечення виконання зобов'язань», «забезпечення доказів та забезпечення позову» [1, с. 444–445]. У великому юридичному словнику визначення цього поняття немає взагалі [2].

Стан дослідження проблеми. Аналіз наукової літератури свідчить, що вивченню та розгляду поняття механізму адміністративно-правового забезпечення видворення іноземців та осіб без громадянства з України приділяли увагу такі науковці, як С.С. Алексєєв, І.І. Веремеєнко, І.П. Голосніченко, І.О. Ієрусалимов, О.В. Негодченко та інші.

Метою написання статті є визначення поняття механізму адміністративно-правового забезпечення видворення іноземців та осіб без громадянства з України та встановлення основних елементів впливу даного механізму.

Виклад основних положень. Основною метою, яку ставить перед суспільством законодавець, приймаючи ту чи іншу норму права, є нагальна потреба її реалізації. Про це відзначають дослідники проблем різних галузей права [3, с. 85–95; 4 с. 57–62; 5, с. 57–61; 6, с. 73–77]. Адже серцевиною забезпечення, його метою є саме правомірна реалізація правовідносин. Для визначення механізму забезпечення реалізації видворення іноземних громадян та осіб без громадянства необхідно в першу чергу з'ясувати, що означає термін «забезпечення» взагалі та «адміністративно-правове забезпечення» зокрема.

Так, для з'ясування даного поняття слід звернутися до тлумачення терміна «забезпечити» (в російській мові – «обеспечить») у довідковій літературі. Зокрема, це слово означає надання (постачання) чогось кимось в достатній кількості, створення усіх необхідних умов для здійснення чогось, гарантування чогось [7].

Словник ж української мови визначає термін «забезпечення» як постачання чогось у достатній кількості, задоволення певних потреб, створення умов для здійснення чого-небудь, гарантування чогось, захист, охорона кого-небудь, чого-небудь від небезпеки [8, с. 19].

Дослідження змісту терміна «забезпечення» проводив І.О. Іерусалимов, який зазначав, що науковці в галузі державного управління розуміють «забезпечення» як дію, а також зберігання, виконання чого-небудь, що служить гарантією того чи іншого процесу [9, с. 12]. Він акцентував увагу на тому, що термін «забезпечення» розглядається переважно з інформаційної та науково-методичної точок зору, які є складовими загального забезпечення практики боротьби зі злочинністю [9, с. 13].

У той же час Н.М. Грабар стверджує, що адміністративно-правове регулювання статусу біженця є складовою його забезпечення [10, с. 7].

Виходячи з цього, можна констатувати, що забезпечення сфери, інституту передбачає створення належних умов для реалізації. Якщо ми говоримо про це явище загалом, тобто піддаємо аналізу усю конструкцію забезпечення (а не відносно до права, політики чи економіки) щодо видворення іноземців та осіб без громадянства, тоді потрібно було б характеризувати всі суспільні чинники, що системно впливають на реалізацію певних норм, які встановлюють порядок видворення іноземних громадян та осіб без громадянства. Наше завдання – виокремити з арсеналу забезпечувальних засобів лише ті, що відносяться до адміністративно-правових та разом з іншими створюють умови для реалізації видворення іноземних громадян та осіб без громадянства за рішенням адміністративного суду.

Адміністративне законодавство, на відміну від законодавства інших галузей права, регулює порядок застосування норм Конституції України, зокрема ст. 33 якої [11] передбачає право на вільний вибір проживання та свободу пересування. У той же час ст. 26 встановлює, 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, що й громадяни України. У свою чергу, адміністративне законодавство регулює порядок реєстрації фізичних осіб, виїзду їх за кордон, отримання загальногромадянського та закордонного паспортів, а також правовий статус іноземців та осіб без громадянства, порядок видворення іноземців та осіб без громадянства тощо.

Таким чином, адміністративно-правове забезпечення передбачає, насамперед, регулювання суспільних відносин, що виникають для та в процесі реалізації відповідних сфер та інститутів, вплив на них з допомогою передбачених в законодавстві елементів [12, с. 15].

Крім того, для адміністративно-правового забезпечення видворення іноземних громадян та осіб без громадянства важливим засобом виступає реалізація норм адміністративного права. При цьому важливі усі способи реалізації і використання, коли іноземець (чи особа без громадянства) сам використовує засоби реалізації, додержання та виконання норм, у той же час до нього можуть активно застосовуватись певні норми адміністративного права, які застосовуються до даного суб'єкта за вчинені протиправні дії.

Складовою частиною адміністративно-правового забезпечення реалізації видворення іноземних громадян та осіб без громадянства є гарантії їх реалізації, під якими розуміються умови, засоби, способи, що забезпечують вичерпне застосування даного виду стягнення, а також всебічну охорону прав і свобод особи, яка видворяється. Поняття «гарантії» охоплює усю сукупність об'єктивних і суб'єк-

тивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію інституту, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення. Адміністративно-правові гарантії щодо видворення іноземних громадян та осіб без громадянства можна поділити на три види, а саме: контрольно-наглядові, організаційно-процедурні та юрисдикційні.

Контрольно-наглядовими гарантіями є здійсненням зовнішнього і внутрішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації та її посадовими та службовими особами, що здійснюють реалізацію видворення іноземних громадян та осіб без громадянства.

До організаційно-процедурних гарантій відносять, наприклад, можливість під час перебування у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства (ПТП), які незаконно перебувають в Україні, отримувати необхідну медичну допомогу. За необхідності хворі іноземці направляються на лікування до комунальних закладів охорони здоров'я і поміщуються до них на загальних підставах, а особи з підозрою на інфекційні захворювання направляються на лікування до спеціалізованих лікувальних закладів невідкладно, але не пізніше наступного дня після виявлення хвороби; отримують безкоштовні послуги перукаря та одноразову безпечну бритву (після використання бритва повертається працівникові ПТП) тощо.

Зміст адміністративно-юрисдикційних гарантій у правовій державі проявляється у наявності правових механізмів щодо оскарження постанов про видворення іноземних громадян та осіб без громадянства, а також оскарження діяльності публічної адміністрації щодо видворення іноземних громадян та осіб без громадянства, шляхом розгляду відповідної справи на принципах законності, об'єктивності, матеріальної істини тощо.

Таким чином, адміністративно-правове забезпечення видворення іноземних громадян та осіб без громадянства представляє собою повноту регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають для реалізації адміністративного стягнення у вигляді видворення іноземця чи особи без громадянства за межі країни, а також наявність відповідних гарантій, які разом із іншими правовими та неправовими гарантіями створюють стійку систему можливостей щодо дотримання прав і свобод людини та забезпечення безпеки країни.

Для повноти регулювання в системі адміністративно-правового забезпечення важливим є з'ясування кількості і якості елементів, необхідних для механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Водночас у цьому механізмі важливе місце будуть посідати як засоби регулювання, так і засоби реалізації суспільних відносин, коли це стосується забезпечення саме видворення іноземних громадян та осіб без громадянства. Адміністративно-правове забезпечення передбачає надання механізму адміністративно-правового регулювання організаційних відносин повноти, достатність для реалізації норм і отримання відносин, які б дали можливість реалізовувати рішення адміністративних судів щодо видворення іноземних громадян та осіб без громадянства. Конструкція адміністративно-правового забезпечення видворення іноземних громадян та осіб без громадянства обумовлена механізмом адміністративно-правового впливу на суспільні

відносини. У цьому контексті необхідна повнота забезпечення всіх елементів адміністративно-правового впливу.

Оскільки адміністративне право впливає на суспільні відносини через спеціальну систему елементів, що іменуються у літературі механізмом дії, впливу, регулювання, то це викликає необхідність встановлення змісту цих понять, тим паче з огляду на завдання статті.

Так, правове регулювання визначається як специфічна нормативна частина правового впливу, особливий його порядок, що визначається підвищеною чіткістю нормативної регламентації. Дія і вплив на відносини, їхнє регулювання правом співвідносяться між собою як ціле, особливе і окреме. Адміністративно-правовий вплив – це особливий вид правового впливу. Його специфічність визначається об'єктом впливу, тобто відносинами, що регулюються адміністративним правом, особливостями його норм [13, с. 271].

На певному етапі розвитку юридичної науки під механізмом правового впливу розуміли сукупність засобів, що входять до системи механізму регулювання [13, с. 271]. І після появи такої концепції права С.С. Алексєєв обґрунтував, що сукупність засобів, за допомогою яких забезпечується вплив на суспільні відносини, є механізмом правового регулювання [14, с. 143].

Теоретики права досліджували як механізм правового регулювання, так і механізм правового впливу, і навіть механізм дії права. Так, В.М. Горшенєв в одному із своїх досліджень зробив висновок, що під механізмом правового регулювання розуміються способи впливу, реалізації прав, а також проміжні ланки – правосуб'єктність, юридичні факти та правовідносини, які переводять нормативність права в упорядкованість суспільних відносин [15, с. 50-55].

Слід зазначити, що, досліджуючи теорію правових механізмів, О.В. Негодченко виокремлював: 1) механізм правового регулювання, 2) механізм реалізації прав і свобод та 3) механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини. Крім механізму реалізації конституційних суб'єктивних прав і свобод, має значення механізм забезпечення реалізації цих прав. Такий механізм є складовою механізму реалізації суб'єктивних прав та свобод людини [16, с. 16]. Під механізмом забезпечення прав і свобод О.В. Негодченко розуміє систему способів і факторів, що забезпечують необхідні умови реалізації та захисту всіх основних прав і свобод людини [16, с. 9]. Він зазначає, що під механізмом організаційно-правового забезпечення прав і свобод людини розуміється система взаємопов'язаних елементів: правових засобів, організаційних форм та методів діяльності відповідних державних органів, спрямована на створення необхідних умов для реалізації прав і свобод людини, їх безпосередню охорону та захист [16, с. 16].

Механізм адміністративно-правового регулювання є явищем похідним від механізму правового регулювання в цілому. Адміністративно-правовий вплив здійснюється на державній основі, відповідно до норм, закріплених у законі чи підзаконних адміністративно-правових актах. Реалізація правових приписів може здійснюватися за різними напрямками, що іменуються функціями адміністративно-правового впливу. Функції як елементи впливу не лише вказують напрями впливу. Кожна з них несе змістовне навантаження, має свій механізм, за допомо-

гою якого впливає на суспільну дійсність. Елементи реалізації функцій адміністративного права виявляють механізм його впливу [17, с. 91]. Зокрема, функція адміністративно-правового регулювання є складовою частиною впливу, і механізм включає лише закріплені у законах та інших актах адміністративно-правові норми і правовідносини, що видаються державою, акти їх реалізації [18, с. 15].

Механізм і функції права складаються з певних форм, зовнішніх виявів впливу права. Аналізуючи запропоновану С.С. Алексеевим конструкцію механізму правового регулювання, що складається з таких засобів, як норми права, правовідносини, акти реалізації, неважко переконатися, що ці елементи є зовнішнім вираженням впливу. С.С. Алексеев зазначає, що поняття механізму регулювання походить від поняття правового регулювання і має самостійне значення у категорійному апараті загальної теорії права, покликаному відобразити анатомію правової дійсності з її динамічного боку і, отже, окреслити саму субстанцію права, тобто елементи правової системи, через які здійснюється правове регулювання. Так, норма є оформленням правила поведінки, форми – актами реалізації (постанови, ухвали тощо у конкретній справі). Нарешті, правовідносини – це також особлива, специфічна форма відносин. Багато вчених вважають їх відповідними засобами переведення правил поведінки у відносини суб'єктів правового регулювання [14, с. 92-93]. На нашу думку, це правильний підхід, оскільки за допомогою названих правових форм здійснюється регулювання.

Механізм адміністративно-правового впливу включає до своєї системи об'єкт впливу. Де, відповідно, об'єктом є іноземний громадянин та особа без громадянства, до якої застосовується адміністративне видворення.

Правовідносини як очікувані фактичні відносини, як його проект, виражений у правових приписах, є засобом впливу. Вони, пише В.М. Горшенев, є лише формою, способом досягнення правового ефекту, але це ще не сам ефект, а лише «конкретизатор» загальних вимог юридичних норм відносно даних суб'єктів. Цінність адміністративно-правового механізму і його змісту полягає у виникненні під його впливом необхідних реальних відносин, збіг проектних з тими, що фактично проявляються у поведінці людей, їхніх вчинках. Оскільки адміністративні правовідносини можуть розглядатися і як норматив, і як явище, що реалізується через поведінку людей, то їх можна вважати і засобом впливу (встановлення прав і обов'язків), і об'єктом (акти поведінки) [15, с. 50–54].

Для цього мало закріпити адміністративно-правові норми в законодавчих адміністративно-правових актах, які будуть оформляти реалізацію видворення іноземних громадян та осіб без громадянства. Створення правової держави потребує формування правових систем від норм через проміжні елементи до їх реалізації з урахуванням мети, яку ставив законодавець, коли видавав ту чи іншу норму адміністративного права.

Родоначальником поняття механізму адміністративно-правового регулювання є І.І. Веремєєнко. Саме він сформулював визначення його поняття, вважаючи, що «механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави» [19, с. 55]. Основою

положне значення для адміністративно-правового впливу мають норми-принципи адміністративного права. Вони відіграють двоєдину роль у системі цієї галузі. З одного боку, вони мають зумовлююче і формулююче для права значення, з іншого – виявляють політичні ідеї через правосвідомість і правову культуру суб'єктів правовідносин [19, с. 97].

У механізмі адміністративно-правового впливу чільне місце займають джерела адміністративного права. Це зумовлено певними об'єктивними передумовами. Якщо норма права містить правило поведінки індивіда, то джерело права вказує на порядок дії норми у просторі чи за колом осіб.

До складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносяться акти офіційного тлумачення норм адміністративного права. Особливо важливим є тлумачення норм законів Конституційним Судом України, який відповідно до статті 147 Конституції України [11] дає офіційне тлумачення Конституції та законів України.

Водночас вважаємо, що Рішення Конституційного Суду України не є джерелом права навіть у випадках тлумачення норм законодавчих актів на предмет їх конституційності, коли дані норми визначаються цим органом неконституційними і перестають діяти, оскільки і без цього рішення норми законодавства, що суперечать Конституції України, не є чинними, адже вони, відповідно до ст. 8 Конституції України [11], повинні відповідати їй.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що нехтування хоча б одним з елементів механізму адміністративно-правового впливу під час забезпечення реалізації видворення іноземців та осіб без громадянства може привести до порушення прав зазначених суб'єктів, а також нечіткого виконання покладеного на них зобов'язання.

Таким чином, під механізмом адміністративно-правового забезпечення реалізації видворення іноземців та осіб без громадянства слід розуміти систему засобів, які створюють умови для виконання, в межах режиму законності та визначених гарантій щодо дотримання прав, свобод та законних інтересів особи, поставлених перед публічним органом завдань у межах визначеної компетенції.

Література

1. Юридична енциклопедія / НАУН Інститут держави і права ім. В.М. Корецького; С.М. Шемшученко (ред.) – К. : Видавництво «Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана», 1999. – Т. 2. (Д – И – К) – 741 с.
2. Большой юридический словарь / В.А. Белов, В.В. Бойцова и др.; А.Я. Сухарев, В.Е. Крутских (ред.) – 2 изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 704 с.
3. Вівчаренко О. Проблеми гарантій охорони права власності на землю в Україні / О. Вівчаренко // Право України. – 2003. – № 12. – С. 88–93.
4. Козьяков І. Проблеми теорії та практики застосування статей 187, 1871 КПК України / І. Козьяков // Право України. – 2003. – № 4. – С. 57–62.
5. Цимбалюк М. Формування правосвідомості громадян у процесі реформування інституту власності / М. Цимбалюк // Право України. – 2003. – № 9. – С. 57–61.
6. Голосніченко І.П. Прогалини у правовому регулюванні порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення / І.П. Голосніченко // Право України. – 2003. – № 7. – С. 73–77.
7. Словарь русского языка. В 4 т. Т. 2 / АН СССР, Институт русского языка. – 3-е изд. стер. – М. : Рус. яз., 1986. – 736 с.

8. Словник української мови: В 10 т. – К. : Наук. думка, 1972. – Т. 3. – С. 630.
9. Іерусалімов І.О. Поняття «забезпечення» у юридичній науці // Наук. вісн. Київськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2007. – № 1. – С. 11–17.
10. Грабар Н.М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н.М. Грабар. – Львів, 2007. – 20 с.
11. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
12. Іерусалімов І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : автореф. дис. ... к.ю.н. 12.00.07 / І.О. Іерусалімов. – К. : Національний університет державної податкової служби України, 2006. – 21 с.
13. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н.Г. Александров. – М. : Юрид. лит-ра, 1961. – 271 с.
14. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. / С.С. Алексеев – М. : Юридическая литература, 1966. – 187 с.
15. Горшенев В.А. Способы и организационные формы правового регулирования / В.А. Горшенев – М. : Юридическая литература, 1972. – 256 с.
16. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07 / О.В. Негодченко. – Х., 2004. – 39 с.
17. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права / І.П. Голосніченко. – К. : 1991. – 207 с.
18. Голосніченко І.П. Предупреждение корыстных правонарушений средствами административно-правового воздействия: актуальные проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.02 / И.П. Голосніченко. – К. : Институт держави та права АН УССР, 1991. – 46 с.
19. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / И.И. Веремеенко – М. 1981. – 350 с.

Анотація

Гула І. Л. Поняття та особливості механізму адміністративно-правового забезпечення видворення іноземців та осіб без громадянства з України. – Стаття.

Розглядається механізм адміністративно-правового забезпечення видворення іноземців та осіб без громадянства з України, його основні функції, форми та особливості.

Ключові слова: забезпечення, механізм адміністративно-правового забезпечення реалізації видворення іноземців та осіб без громадянства, правове регулювання, функція адміністративно-правового регулювання.

Аннотация

Гула И. Л. Понятие и особенности механизма административно-правового обеспечения выдворения иностранцев и лиц без гражданства из Украины. – Статья.

Рассматривается механизм административно-правового обеспечения выдворения иностранцев и лиц без гражданства из Украины, его основные функции, формы и особенности.

Ключевые слова: обеспечение, механизм административно-правового обеспечения реализации выдворения иностранцев и лиц без гражданства, правовое регулирование, функция административно-правового регулирования.

Summary

Hula I. L. A concept and features of mechanism of the administrative and legal support expulsion of foreigners and persons and stateless persons in Ukraine. – Article.

The concept and features of the mechanism of administrative and legal support expulsion of foreigners and stateless persons in Ukraine, its main functions, forms and peculiarities are considered.

Key words: provision, administrative and legal mechanism to ensure the implementation of expulsion of foreigners and stateless persons, legal regulation, the function of administrative and legal regulations.