

Романенко І.В.

Національна академія Служби безпеки України

ЗАБОРОНА В'ЇЗДУ В УКРАЇНУ В СИСТЕМІ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Стаття присвячена дослідженню правових підстав та порядку застосування заборони в'їзду іноземцям та особам без громадянства на територію України (далі також – заборона в'їзду) як заходу адміністративного примусу. За результатами аналізу загальних рис заходів адміністративного примусу, обґрунтовано відмежування заборони в'їзду від заходів адміністративного припинення та відповідальності. Виокремлено характерні ознаки заборони в'їзду іноземцям та особам без громадянства на територію України, а саме: застосування уповноваженим державним органом без звернення до суду; можливість застосування за відсутності правопорушень; відсутність службового підпорядкування; регулювання підстав, умов і порядку застосування заборони в'їзду нормами адміністративного права; здійснення діяльності щодо застосування заборони в'їзду відповідно до адміністративно-процесуальних норм; застосування саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі й бажання іноземця.

Основною ознакою заборони в'їзду як заходу адміністративного попередження визначено є його профілактичну спрямованість – застосування з метою попередження зі сторони іноземців та осіб без громадянства неправомірних дій на території України або дій на шкоду інтересам громадян України. Оскільки застосування заборони в'їзду передбачає виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин, розкрито стадії відповідного адміністративного провадження: стадію аналізу ситуації; прийняття рішення у справі; виконання рішення та стадію оскарження рішення у справі.

Також, акцентовано увагу на розмежуванні термінів «заборона в'їзду» та «персона нон грата». Зазначено, що стосовно іноземців та осіб без громадянства, які не мають дипломатичного імунітету, в адміністративному праві правильним є застосування терміну «заборона в'їзду», а не визнано «персоною нон грата».

За результатами дослідження сформульовано висновки щодо місця заборони в'їзду іноземцям та особам без громадянства на територію України в системі заходів адміністративного примусу, підкреслено його значення для забезпечення національних інтересів під час захисту від збройної агресії російської федерації.

Ключові слова: заборона в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства; адміністративний примус; заходи адміністративного попередження; стадії адміністративного провадження.

Постановка проблеми. Для ефективного забезпечення національної безпеки держава використовує весь спектр правових засобів впливу на суспільні відносини, особливе місце серед яких посідає заборона в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства. Належне наукове обґрунтування виключить неоднозначність трактування норм законодавства на практиці та підвищить якість застосування відповідного заходу уповноваженими органами державної влади, дозволить створювати ефективні бар'єри для захисту наці-

ональної безпеки від діяльності осіб на шкоду інтересам України, що є особливо актуальним під час захисту держави від збройної агресії російської федерації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання визначення та застосування заходів адміністративного примусу завжди привертало увагу науковців. В останні роки проблеми застосування заходів адміністративного примусу до іноземців та осіб без громадянства ґрунтовно досліджували у своїх роботах В. І. Палько, А. М. Рубаненко,

М. В. Старинський [1-3] та інші. Проте, на сьогодні не приділено достатньо уваги дослідженню змісту заборони в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства в системі заходів адміністративного примусу. Відповідні теоретичні напрацювання мають сприяти вдосконаленню правової системи, а також набувають особливої актуальності для захисту національних інтересів під час відсічі збройної агресії російської федерації від шкоди, що можуть завдати іноземці та особи без громадянства.

Метою статті є визначення місця заборони в'їзду іноземцям та особам без громадянства в Україну в системі заходів адміністративного примусу.

Виклад основного матеріалу. Конституція України встановлює, що іноземці та особи без громадянства, які 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 встановлених Конституцією, законами, міжнародними договорами України.

У частині першій статті 33 Конституції України передбачається, що право на свободу пересування може обмежуватися у випадках, встановлених законом.

Ці конституційні положення конкретизовані у законах України. Умови щодо в'їзду на територію України, виїзду за її межі, свободи пересування територією України іноземців та осіб без громадянства закріплено, зокрема, законами України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про державний кордон України», «Про прикордонний контроль», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, іншими нормативно-правовими актами.

Основним законом у даній сфері є Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Цей Закон визначає правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, встановлює порядок їх в'їзду в Україну та виїзду з України.

З метою протидії діяльності іноземців та осіб без громадянства на шкоду інтересам національної безпеки України, законодавством передбачено низку заходів, важливе місце серед яких посідає право держави приймати рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства. Цей захід може застосовуватись як самостійний – до осіб, які не перебувають на території України, так і як складова примусового повер-

нення або примусового видворення іноземця або особи без громадянства за межі України.

Загальною вимогою, що висувається до іноземців та осіб без громадянства під час в'їзду в Україну, є наявність дійсного паспортного документу та, за необхідності, в'їзної візи. В той же час Україна, як і будь-яка держава, залишає за собою право обмежувати в'їзд іноземцям, які можуть завдати шкоди як інтересам держави в цілому, так і інтересам її громадян.

Так, в'їзд в Україну іноземцю не дозволяється:

- в інтересах забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку, або боротьби з організованою злочинністю;

- якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні;

- якщо при клопотанні про в'їзд в Україну така особа подала про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи;

- якщо паспортний документ такої особи, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають установленому зразку або належать іншій особі;

- якщо така особа порушила у пункті пропуску через державний кордон України правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконала законних вимог посадових та службових осіб органів охорони державного кордону, митних та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні;

- якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші не виконані майнові зобов'язання перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи пов'язані з попереднім видворенням, у тому числі після закінчення терміну заборони подальшого в'їзду в Україну;

- якщо така особа з порушенням встановленого законодавством України порядку здійснила в'їзд на тимчасово окуповану територію України або до району проведення антитерористичної операції чи виїзд з них або вчинила спробу потрапити на ці території поза контрольними пунктами в'їзду-виїзду [4].

Щодо правильного застосування термінів в правовому полі, слід звернути увагу також на розмежування понять «заборона в'їзду» та «персона нон грата». *Persona non grata* (від лат. – «небажана особа») – термін, властивий

дипломатичному та консульському праву. Він застосовується виключно щодо представників дипломатичного та консульського корпусу. Згідно зі статтею 9 Віденської конвенції про дипломатичні зносини (1961), держава, що приймає, може «у будь-який час і без пояснення причини» оголосити будь-якого члена дипломатичного корпусу «персоною нон грата», навіть до того, як ця людина прибула у країну. Перебування цих осіб в державі врегулюється нормами міжнародного права – Конвенцією про привілеї та імунітети Організації Об'єднаних Націй від 13.02.1946 р., Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р., Віденської конвенції про консульські зносини від 24.04.1963 р. Відповідно до Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні, затверджено Указом Президента України від 10.06.1993 року № 198, глава дипломатичного представництва і члени дипломатичного персоналу, консульські посадові особи та консульські службовці користуються імунітетом від кримінальної, адміністративної юрисдикції України та юрисдикції судів України у цивільних справах щодо діяльності, яку вони здійснюють у межах службових обов'язків [5, с. 13–14].

Отже, стосовно іноземців, які не мають дипломатичного імунітету, в адміністративному праві правильним є застосування терміну «заборонено в'їзду», а не визнано «персоною нон грата».

З точки зору науки адміністративного права заборона в'їзду належить до заходів адміністративного примусу, які включають заходи попередження, припинення та відповідальності. Для з'ясування належності заборони в'їзду до одного з цих заходів, зупинимось на їх характеристиці більш детально.

Заборона в'їзду не є заходом відповідальності. У разі скоєння особою протиправного діяння на території України і наявності складу кримінального або адміністративного правопорушення вона підлягає відповідальності, і тільки після відбуття покарання (виконання адміністративного стягнення) та добровільного залишення держави до неї може бути застосовано заборону в'їзду як самостійний захід.

Заходи адміністративного припинення характеризуються як заходи, спрямовані на примусове припинення об'єктивно протиправних дій (які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – кримінально-правовий характер), недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження

в справі про адміністративне правопорушення і притягнення винного до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності. Заборону в'їзду не можна віднести до заходів припинення, оскільки цей захід не припиняє правопорушення. По-перше, дія на шкоду інтересам України може бути вчинена за межами держави і, за виключенням випадків передбачених Кримінальним кодексом України, не визнаватиметься протиправною. По-друге, іноземець не знаходиться на території України, тобто навіть якщо діяння скоєне на території України, то воно:

- або було припинено шляхом застосування примусового повернення або примусового видворення за межі України;

- або іноземець відбув покарання (виконав адміністративне стягнення) і добровільно виїхав з України;

- або держава вчасно не відреагувала на протиправні дії іноземця і він безперешкодно залишив територію нашої держави.

Тобто у будь-якому випадку, застосування заборони в'їзду об'єктивно не може припинити правопорушення.

Водночас, заходи адміністративного попередження виконують специфічні правоохоронні функції, які відрізняють їх від інших заходів адміністративного примусу. Зокрема, на відміну від заходів адміністративного припинення, які безпосередньо переривають об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи, тобто створюють можливості для подальшого застосування до порушника заходів відповідальності адміністративного чи іншого характеру, заходи попередження не переривають наявне правопорушення, а попереджають, відвертають його вчинення. Також, на відміну від адміністративних стягнень, які є реакцією на вчинене правопорушення, заходи адміністративного попередження не містять у собі елементу покарання особи, до якої вони застосовуються [6, с. 138].

Таким чином, заборона в'їзду на територію України є заходом адміністративного попередження, адже відповідає як загальним ознакам адміністративного примусу, так і безпосередньо ознакам заходів адміністративного попередження.

Як захід адміністративного примусу, заборона в'їзду іноземцям характеризується наступним:

- застосовується уповноваженим державним органом без звернення до суду. Слід зазначити, що Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» надає перелік підстав

для заборони в'їзду і право на їх застосування чотирьом органам державної влади: Державній міграційній службі України, Служби безпеки України, Державній прикордонній службі України та уповноваженому підрозділу Національної поліції України без розмежування конкретних підстав заборони між ними. Але, відповідно до Конституції України – органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. ст. 6, 19). Зважаючи на це, розмежування повноважень щодо підстав заборони в'їзду повинно чітко відповідати компетенції:

- може застосовуватись за відсутності правопорушень;
- не пов'язаний із службовою підпорядкованістю;
- регулювання підстав, умов і порядку застосування заборони в'їзду здійснюється нормами адміністративного права;
- діяльність щодо застосування заборони в'їзду здійснюється відповідно до адміністративно-процесуальних норм, які на даний час закріплюються переважно на рівні підзаконних актів і від норм матеріального права, в основному, не відокремлені;
- застосовуються саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі й бажання іноземця, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів.

Основною ознакою заборони в'їзду як заходу адміністративного попередження є його профілактична спрямованість – застосування з метою попередження протиправних дій на території України. Навіть, коли цей захід застосовується спільно з примусовим поверненням/видворенням, він все одно залишається заходом адміністративного попередження.

Застосування заборони в'їзду передбачає виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин. Певна єдність послідовно здійснюваних дій і процедур, спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних справ становить адміністративне провадження – у нашому випадку провадження по застосуванню заборони в'їзду іноземцям.

Як і будь-яке інше адміністративне провадження, дане провадження включає певні стадії, а саме:

1. Стадія аналізу ситуації, в ході якої отриму-

ється та фіксується необхідна інформація, факти та їх підтвердження, оцінюється перспектива справи. На підставі аналізу нормативно-правових актів ДМС, СБ України, Національної поліції та ДПСУ, які встановлюють порядок прийняття рішень про заборону в'їзду зазначеними органами [7–9], можемо виокремити процесуальні дії, які необхідно застосувати на цій стадії:

- отримання достатньої інформації про факт вчинення особою діяння яке, відповідно до Закону, є підставою для прийняття рішення про заборону в'їзду;
- встановлення місця (території) вчинення суспільно небезпечного діяння;
- з'ясування даних про особу. Дані про особу можливо умовно поділити на дві категорії: паспортні дані (або дані, які мають значення для правильного документального оформлення) та дані, що обґрунтовують необхідність прийняття рішення про заборону в'їзду та можуть впливати на вирішення питання щодо заборони в'їзду (місце роботи, посада; наявність статусу біженця або особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту; наявність родинних зв'язків в Україні; наявність майнових зобов'язань перед юридичними та фізичними особами в Україні; встановлення можливої належності іноземця до посадових осіб органів влади іноземних держав, акредитованих в Україні працівників дипломатичних представництв та консульських установ і членів їх сімей, представників іноземних засобів масової інформації), адже є категорії іноземців, яким, наприклад, не може бути заборонено в'їзд на територію України або прийняття рішення потребує погодження з МЗС України.

З'ясування усіх зазначених даних і становить зміст стадії аналізу ситуації. Завершується дана стадія узагальненням всієї отриманої інформації.

2. Стадія прийняття рішення у справі. На цій стадії надається юридична оцінка зібраної інформації, досліджуються матеріали справи та ухвалюється рішення. Доведення до іноземця рішення про заборону в'їзду законодавством України не передбачено. Строк заборони в'їзду в Україну особі обчислюється з дати затвердження постанови.

3. Стадія виконання прийнятого рішення. Особливістю даної стадії є те, що державні органи (крім ДПС України), які уповноважені приймати рішення про заборону в'їзду, самостійно не виконують постанову про заборону в'їзду. ДМС, СБ України та Національна поліція для забезпечення виконання рішення направляють доручення ДПС України щодо заборони в'їзду в Україну іноземцю

(далі – доручення). Механізм надання відповідних доручень ДПС України регламентовано Порядком надання ДПС України та виконання нею доручень уповноважених державних органів щодо осіб, які перетинають державний кордон, затвердженим постановою КМ України від 17.04.2013 р. № 280.

4. Стадія оскарження рішення у справі. Законодавство України надає право іноземцю оскаржити рішення про заборону в'їзду в порядку адміністративного судочинства. Стадія оскарження прийнятого рішення є факультативною, тобто відбувається у разі подання іноземцем позову про визнання протиправним та скасування постанови про заборону в'їзду. Така справа відноситься до категорії справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Слід зазначити, що на сьогодні Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 151) передбачає можливість зупинення дії постанови про заборону в'їзду на підставі ухвал адміністративних судів, постановлених у зв'язку з життям заходів забезпечення позовів. Такий стан справ особливо негативно впливає на стан забезпечення національної безпеки в умовах дії правового режиму воєнного стану. Тому, вважаємо актуальним якнайшвидше ухвалення законопроекту № 5410 від 21.04.2021 р., яким встановлюється неможливість забезпечення позову шляхом зупинення дії рішень суб'єктів владних повноважень про заборону в'їзду в Україну іноземців або осіб без громадянства, а також установлення заборони або обов'язку вчиняти певні дії, що впливають з таких рішень [10]. Зазначена норма не буде стосуватись рішень, під-

ставами прийняття яких було порушення у пункті пропуску через державний кордон України та тих іноземців, які під час попереднього перебування на території України не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші не виконані майнові зобов'язання перед державою, фізичними або юридичними особами.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що можливість держави заборонити іноземним громадянам в'їзд та перебування на своїй території є суверенним правом держави. За своїм змістом заборона в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства є заходом адміністративного попередження, застосовується у примусовому порядку і, відповідно, реалізація цього заходу відноситься до адміністративно-юрисдикційних проваджень. Реалізація заборони в'їзду унеможлиблює перебування в Україні осіб, щодо яких, наприклад, є обґрунтовані підозри в причетності до іноземних спеціальних служб, в першу чергу країни-агресора, здійснення розвідувальної, підривної, інформаційно-пропагандистської діяльності і, відповідно, посилює забезпечення національної безпеки та захист національних інтересів.

Також, слід зауважити, що перспективним напрямком для наукових пошуків є дослідження питань застосування досить нового для вітчизняного законодавства виду державного примусу – заборони в'їзду відповідно до Закону України «Про санкції» [11], який, хоча і має класичні ознаки заходу адміністративного попередження, але виділяється особливими підставами та порядком застосування.

Список літератури:

1. Палько В.І. Особливості правового регулювання заборони в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Вип. 90. Одеса : Гельветика, 2021. С. 132–138.
2. Рубаненко А. М. Адміністративно-правові засади відповідальності іноземців та осіб без громадянства : дис. ... д-ра філософії : 081. Суми, 2023. 210 с.
3. Старинський М. В. Правова природа видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства як наслідку їх притягнення до адміністративної відповідальності. *Scientific notes of Lviv University of Business and Law*. 2022. 33. С. 183–187.
4. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2012, № 19–20 від 18.05.2012, ст. 179 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>.
5. Романенко І. В. Правове регулювання заборони в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства Службою безпеки України : електор. наук. навчальний посібник. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : наук.-вид. відділ НА СБ України, 2021. 85 с.
6. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 345 с.
7. Про затвердження Інструкції про порядок прийняття Державною міграційною службою України та її територіальними органами рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства: постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2013 р. № 1235. *Офіційний Вісник України* 2014, 9 від 04.02.2014, ст. 289.

8. Про затвердження Інструкції про порядок прийняття органами охорони державного кордону Державної прикордонної служби України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства: наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 05.12.2011 № 946. *Офіційний Вісник України* 2012, 1 (частина 2) від 13.01.2012, ст. 43.

9. Про затвердження Інструкції про порядок прийняття уповноваженим підрозділом Національної поліції України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 05.04.2022 р. № 209. *Офіційний Вісник України* 2022, 31 від 22.04.2022.

10. Проект Закону про внесення зміни до статті 151 Кодексу адміністративного судочинства України. *Верховна Рада України офіційний сайт*, 2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71741.

11. Про санкції : Закон України від 14.08.2014 р. / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України (ВВР)* 2014, № 40 від 03.10.2014, ст. 2018 № 1644-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>.

Romanenko I.V. BAN ON ENTRY TO UKRAINE IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE COERCION MEASURES

The article is devoted to the study of the legal grounds and the procedure for applying the ban on the entry of foreigners and stateless persons to the territory of Ukraine (hereinafter also - the ban on entry) as a measure of administrative coercion. Based on the results of the analysis of the general features of the measures of administrative coercion, the separation of the entry ban from the measures of administrative suspension and liability is substantiated. Characteristic features of the ban on the entry of foreigners and stateless persons into the territory of Ukraine are singled out, namely: application by an authorized state body without going to court; the possibility of application in the absence of offenses; lack of official subordination; regulation of the grounds, conditions and procedure for applying the ban on entry by the norms of administrative law; carrying out activities related to the application of the entry ban in accordance with administrative and procedural norms; application in a forced manner, that is, regardless of the foreigner's will and desire.

The main feature of the ban on entry as a measure of administrative warning is its preventive orientation - its application with the aim of preventing illegal actions on the territory of Ukraine or actions to the detriment of the interests of citizens of Ukraine by foreigners and stateless persons.

Since the application of an entry ban involves the emergence of administrative-procedural legal relations, the stages of the corresponding administrative proceedings are disclosed: the stage of situation analysis; making a decision in the case; execution of the decision and the stage of appealing the decision in the case. Attention is also focused on the distinction between the terms «entry ban» and «persona non grata». It is noted that in relation to foreigners and stateless persons who do not have diplomatic immunity, in administrative law it is correct to use the term «entry prohibited» and not recognized as «persona non grata».

Based on the results of the study, conclusions were formulated regarding the place of the ban on the entry of foreigners and stateless persons into the territory of Ukraine in the system of administrative coercion measures, its importance for ensuring national interests during protection against armed aggression of the Russian Federation was emphasized.

Key words: *ban on entry to Ukraine for foreigners and stateless persons; administrative coercion; administrative warning measures; stage of administrative proceedings.*