

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.52>

## АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЩОДО ПРИМУСОВОГО ВИДВОРЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ

Карнаушенко С.Д.,

курсант групи 05-21-01

Інституту підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України,

Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого,

sofiya.karnaushenko@gmail.com

### Карнаушенко С.Д. Адміністративне судочинство щодо примусового видворення іноземців.

Україна стикається зі складним завданням забезпечення балансу між контрольованістю міграційних процесів, в тому числі боротьбою з правопорушеннями, які вчиняються іноземцями й особами без громадянства, і забезпеченням повних прав та свобод цих осіб згідно з міжнародними зобов'язаннями. Хоча видворення є дієвим засобом державного примусу, що використовується у багатьох країнах світу, його застосування в Україні ускладнено правовим регулюванням та процедурними недосконалостями. Однак, останні зміни до КАС України частково урахували особливості цієї сфери, але діяльність адміністративного суду не повною мірою відображає специфіку цих справ, і деякі питання все ще залишаються невирішеними.

Під певних умов іноземці або особи без громадянства можуть бути примушені повернутися в свою країну походження або іншу країну за рішенням центрального органу виконавчої влади, відповідального за міграційну політику, або, у деяких випадках, за рішенням органу Служби безпеки України або органу охорони державного кордону. Це рішення може бути зумовлене порушенням законодавства про статус іноземців та осіб без громадянства, загрозою національній безпеці України або іншими причинами. У такому разі, особі надається 30-денний термін для покидання України, а також може бути накладено заборону на в'їзд до країни на три роки. Якщо є підстави вважати, що особа може уникнути виконання рішення про примусове повернення або вона не виконала це рішення без поважних причин, відповідні органи можуть подати позов до адміністративного суду. У такому випадку суд може винести постанову про примусове видворення.

Автор даної наукової статті розглядає порядок проведення процедури примусового видворення іноземців та осіб без громадянства або їх затримання з цією метою. В статті також розглядаються підстави для задоволення адміністративного позову щодо примусового видворення або для від-

мови у задоволенні такого позову. Автор, на основі проведеного аналізу, приходять до висновку, що примусове видворення іноземців та осіб без громадянства є наслідком їх порушення законодавства з прикордонних питань і здійснюється органами охорони державного кордону або міграційною службою на підставі судового рішення, що приймається на основі адміністративного позову. Згідно з правовою доктриною та судовою практикою, підставами для примусового видворення є наявність законів, які передбачають адміністративне видворення або вчинення адміністративного проступку, який серйозно порушує правопорядок. Такі підстави включають: невиконання рішення про примусове повернення протягом встановленого строку без поважних причин; обґрунтоване підозрювання, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, наприклад, через нелегальне перебування на території України, спробу незаконного перетину державного кордону поза встановленими пунктами пропуску, відсутність необхідних документів для в'їзду або виїзду з України, відсутність родичів в Україні, намір нелегальним шляхом потрапити до країни. Однак, існують умови, при яких неможливо ідентифікувати іноземця або особу без громадянства, що унеможлиблює примусове видворення або реадмісію такої особи. Ці умови включають відсутність співпраці з боку іноземця або особи без громадянства під час процедури його ідентифікації, а також неможливість отримання інформації з країни громадянської належності іноземця або країни походження особи без громадянства, а також недостатність документів для ідентифікації такої особи.

**Ключові слова:** примусове видворення, адміністративне судочинство, іноземці, особи без громадянства, реформування адміністративного законодавства.

### **Karnaushenko S.D. Administrative proceedings regarding forced deportation of foreigners.**

Ukraine faces the difficult task of ensuring a balance between the controllability of migration

processes, including the fight against crimes committed by foreigners and stateless persons, and ensuring the full rights and freedoms of these persons in accordance with international obligations. Although deportation is an effective means of state coercion used in many countries of the world, its application in Ukraine is complicated by legal regulation and procedural imperfections. However, recent changes to the Civil Court of Ukraine partially took into account the peculiarities of this area, but the activity of the administrative court does not fully reflect the specifics of these cases, and some issues still remain unresolved.

Under certain conditions, foreigners or stateless persons may be forced to return to their country of origin or another country by the decision of the central executive body responsible for migration policy, or, in some cases, by the decision of the Security Service of Ukraine or the state border protection body. This decision may be due to a violation of the legislation on the status of foreigners and stateless persons, a threat to the national security of Ukraine, or other reasons. In this case, the person is given a 30-day deadline to leave Ukraine, and may also be banned from entering the country for three years. If there are reasons to believe that a person can avoid the execution of the decision on forced return or he did not execute this decision without good reasons, the relevant authorities can file a lawsuit in the administrative court. In such a case, the court may issue a decree on forced eviction.

The author of this scientific article considers the procedure for carrying out the procedure of forced deportation of foreigners and stateless persons or their detention for this purpose. The article also considers the grounds for satisfying an administrative lawsuit regarding forced deportation or for refusing to satisfy such a lawsuit. Based on the analysis, the author comes to the conclusion that the forced deportation of foreigners and stateless persons is a consequence of their violation of the legislation on border issues and is carried out by the state border protection authorities or the migration service on the basis of a court decision made on the basis of an administrative lawsuit. According to legal doctrine and judicial practice, the grounds for forced expulsion are the existence of laws that provide for administrative expulsion or the commission of an administrative offense that seriously violates law and order. Such grounds include: non-execution of the decision on forced return within the established period without valid reasons; reasonable suspicion that a foreigner or a stateless person will evade the execution of such a decision, for example, due to illegal stay on the territory of Ukraine, an attempt to illegally cross the state border outside established checkpoints, lack of necessary documents for entry or exit from Ukraine, lack of relatives in Ukraine, the intention to enter the country illegally. However,

there are conditions under which it is impossible to identify a foreigner or a stateless person, which makes it impossible to forcibly remove or readmit such a person. These conditions include the lack of cooperation on the part of the foreigner or stateless person during the procedure for his identification, as well as the impossibility of obtaining information from the country of citizenship of the foreigner or the country of origin of the stateless person, as well as insufficient documents for the identification of such a person.

**Key words:** forced deportation, administrative proceedings, foreigners, stateless persons, reform of administrative legislation.

#### **Постановка проблеми та її актуальність.**

Зближення України з Європейським Союзом матиме своїм наслідком збільшення кількості іноземців, які відвідуватимуть Україну. Також варто звернути увагу на те, що до початку повномасштабної війни Російської Федерації проти України, до нашої держави активно приїжджали трудові мігранти з Білорусі, Казахстану, Киргизстану, Узбекистану. Така міграція населення зазвичай надає як позитивний, так і негативний вплив на життя суспільства. Ключовим фактором є те, що міграція населення є явищем об'єктивним, яке неможливо зупинити, але можливо і необхідно ефективно регулювати. Так звані «незаконні» мігранти утворюють «чорний» ринок робочої сили, що зумовлює величезні фінансові втрати від ненадходження податків до державного бюджету України. Нелегальне перебування іноземців та осіб без громадянства на території України створює реальну загрозу порушення прав та свобод громадян, громадського порядку та безпеки, а також обороноздатності держави. Крім того, вищезгадані обставини можуть сприяти створенню сприятливих умов для виникнення корупційних ризиків у сфері державного управління. Найбільш дієвим заходом адміністративно-правового регулювання у сфері міграції, що застосовується до мігрантів, є примусове видворення за межі України іноземного громадянина або особи без громадянства. Однак на етапі реалізації примусового видворення існує низка проблем, які зумовлені недосконалістю механізму реалізації примусового видворення та недостатністю наукових досліджень у цій галузі.

#### **Аналіз останніх досліджень та публікацій.**

Дослідженню різних аспектів примусового видворення, затримання незаконних мігрантів, розгляду справ в порядку адміністративного судочинства щодо примусового видворення іноземців та осіб без громадянства присвячені праці таких вчених, як: А. Комзюк, В. Зуй, О. Кушніренко і Т. Слінько та інших.

**Метою статті** є дослідження самої сутності такого явища як примусове видворення, труднощів, які виникають при вирішенні судом справ

щодо примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, а також актуальні проблеми видворення на етапі розвитку адміністративного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** У Конституції України Інститут прав і свобод людини та громадянина займає центральне місце. Згідно зі статтею 3, діяльність держави має бути спрямована на захист та забезпечення прав та свобод людини, і держава несе відповідальність перед людиною за свої дії. Згідно зі статтею 26, іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні законно, мають такі ж права та свободи, як і громадяни України, за винятками, передбаченими Конституцією, законами або міжнародними договорами України.

Положення Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (далі за текстом – Закон) передбачають такі види примусових заходів як примусове повернення та примусове видворення [3]. Положення Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства надає визначення термінам «примусове повернення» та «примусове видворення» як системі адміністративно-правових заходів, спрямованих на примушування іноземців, які незаконно перебувають в Україні, покинути територію України всупереч їх волі і бажанню.

Очевидно, що побудова сучасної правової держави неможлива без дотримання прав людини щодо іноземних громадян та осіб без громадянства. Порушення прав останніх неминує спричиняє і порушення прав власних громадян, оскільки у глобальному світі, в якому ми живемо, неможливе встановлення однозначної справедливої лінії між «своїми» та «чужими». Значне посилення останніми роками зовнішньої міграції, зростання міграційних потоків змусили уряд держави вживати превентивних заходів, спрямованих на недопущення зростання негативних наслідків змін, що загострюються, загострення криміногенної обстановки в ряді прикордонних регіонів.

Примусове видворення на сьогодні є одним із найефективніших заходів, що сприяють міграційному порядку в країні, а також профілактиці вчинення злочинів та адміністративних правопорушень іноземними громадянами та особами без громадянства. Одним з основних завдань міграційної політики, що проводиться державою, є своєчасне припинення протиправних дій з боку іноземних громадян та осіб без громадянства, які в'їжджають, перебувають і виїжджають із території країни. Незалежно від терміну перебування іноземні громадяни, стаючи учасниками правових відносин, відповідно до законодавства України наділяються правами та обов'язками.

Юридична енциклопедія надає наступну дефініцію: «видворення іноземців та осіб без гро-

мадянства – попереджувальний адміністративно-примусовий захід, спрямований на припинення протиправних дій або запобігання таким з боку іноземців та осіб без громадянства на території України» [10, с. 378]. У правовій доктрині автори, наприклад, О.Г. Кушніренко і Т.М. Слінько вважають, що «видворення за межі України – це захід адміністративного стягнення, що застосовується по відношенню до іноземця чи особи без громадянства і який полягає в їх виселенні за межі державного кордону нашої держави» [7, с. 147]. А.Т. Комзюк вважає, що адміністративне видворення – це «захід адміністративного припинення» [6, с. 228]. Тобто можна спостерігати розбіжність думок серед науковців стосовно того, чи є видворення іноземців та осіб без громадянства попереджувальним адміністративно-примусовим заходом, чи є заходом адміністративного стягнення, чи заходом адміністративного припинення. В.Л. Зьолка пропонує вирішити цю колізію шляхом визнання правової природи «видворення з України» та «примусового повернення до країни походження чи третьої країни», які є не адміністративними стягненнями, а заходами попередження протиправних дій іноземців та осіб без громадянства [5, с. 316].

На сьогодні залишаються невирішеними деякі питання стосовно примусового видворення, які стосуються як законодавчих колізій, так і практичного застосування примусового видворення іноземців та осіб без громадянства.

У чинних Законах України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (ст. 30) вживається термін «примусове видворення», «Про імміграцію» (ст. 13) – «видворення», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (ст. 3) – «визнання», у Кодексі України про адміністративні правопорушення (ч. 3, ст. 24) – «адміністративне видворення».

Вживання в законодавстві терміна «примусове видворення» буде чітко вказувати на примусовий порядок реалізації видворення і не будуть виникати протиріччя в розумінні тих чи інших термінів суб'єктами правозастосовчої діяльності.

Стаття 30 Закону передбачає, що іноземців або осіб без громадянства можуть видворити до країни походження або третьої країни лише за рішенням суду, винесеним за позовом органів ДМС, СБ України або органів охорони державного кордону. Органи мають право подати позов про примусове видворення у випадку, коли іноземець або особа без громадянства не виконали рішення про примусове повернення, яке було прийняте раніше, або існують обґрунтовані підстави вважати, що вони ухилятимуться від виконання такого рішення. Винятком є випадки, коли іноземець або особа без громадянства були затримані за незаконне перетинання кордону України та їх передали прикордонним органам суміжної держави.

Забезпечення сталого і легального міграційного процесу покладається на державні органи, уповноважені зокрема на встановлення та реалізацію примусового видворення стосовно іноземців та осіб без громадянства, а саме: суб'єкти законодавчого забезпечення – Верховна Рада України, Президент і Кабінет Міністрів України; спеціально створений суб'єкт – Державна міграційна служба України; суб'єкти правоохоронної діяльності – Державна прикордонна служба та Служба безпеки України; суб'єкти здійснення правосуддя – адміністративні суди України.

У справах про примусове видворення, сторони повинні брати участь у судовому засіданні протягом 10 днів з дня подання позовної заяви, а апеляційні скарги можуть бути подані до суду апеляційної інстанції також протягом 10 днів з дня їх оголошення. Суд апеляційної інстанції повинен розглянути справу протягом 10 днів після закінчення строку для подання апеляційних заявок з повідомленням усіх учасників справи. У таких справах не потрібно сплачувати судовий збір за подання позовних заяв та апеляційних скарг до суду.

Попри достатньо детальну регламентацію на законодавчому рівні процесу примусового видворення, існують певні проблеми в механізмі реалізації. Так, наприклад, у справі № 308/7395/16-а (постанова КАС ВС від 29 січня 2020 року) суб'єкт владних повноважень звернувся з позовом до громадянина Грузії про примусове видворення. За наслідками касаційного перегляду суд касаційної інстанції вважав за необхідне звернути увагу на те, що положення частини 3 статті 29 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачають примусове видворення іноземців, прийнятих відповідно до міжнародного договору про реадмісію, лише в тих випадках, якщо між Україною і країною громадянської належності чи країною попереднього постійного проживання таких іноземців відсутній договір про реадмісію.

У зазначеній вище справі було встановлено, що Угода між Кабінетом Міністрів України і Виконавчою владою Грузії про приймання і передачу осіб (реадмісію) була підписана 22.04.2003 року. Ця Угода була ратифікована Законом України від 17.03.2004 № 1608-IV. Отже, відповідач, який перебував на території України незаконно, мав бути переданий відповідно до умов цього міжнародного договору, що виключало можливість примусового видворення.

Частина 2 статті 22 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» стверджує, що іноземцю або особі без громадянства заборонено виїжджати з України, якщо на них покладено підозру у вчиненні кримінального правопорушення або кримінальна справа проти них розглядається в суді - до закінчення кримі-

нального провадження; якщо вони були засуджені за кримінальне правопорушення – до відбуття покарання або звільнення від покарання; або якщо їхній виїзд суперечить інтересам національної безпеки України - до припинення обставин, які перешкоджають виїзду. У цьому ж судовому вирокі апеляційний суд зазначив, що до моменту адміністративного затримання та подальшої передачі на територію України, відповідачеві було оголошено підозру у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого частиною 3 статті 185 Кримінального кодексу України, а кримінальна справа щодо цього правопорушення перебувала на стадії судового розгляду на момент судового розгляду справи про примусове видворення.

Згідно з рішенням Касаційного адміністративного суду, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначає статус іноземців та осіб без громадянства в Україні, а також регулює їх в'їзд та виїзд з країни. Тому, заборона на виїзд з України іноземців або осіб без громадянства, яким повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення або кримінальна справа порушена відносно них, може бути застосована тільки до спірних правовідносин, які стосуються реадмісії осіб. Таким чином, примусове видворення іноземців, які були прийняті відповідно до міжнародного договору про реадмісію, можливе лише в тих випадках, коли між Україною та країною громадянства або країною попереднього постійного проживання таких іноземців не існує договір про реадмісію.

Постановою Верховного Суду від 28.01.2021 р. у справі № 826/4687/18 акцентовано увагу на питанні розмежування процедури примусового видворення та контролю за правильним і своєчасним виконання рішення про примусове повернення. Зазначено, що законодавчо визначеною підставою для видворення іноземця з території України є відповідне судове рішення, натомість у цій справі уповноважені органи не зверталися до адміністративного суду з відповідним позовом, а лише здійснювали всі необхідні для виконання рішення про примусове повернення дії [9].

У цій справі судом було встановлено, що відповідачі своїми діями грубо порушували встановлені чинним законодавством правила перебування іноземців в Україні, втратили підстави для подальшого проживання в Україні, ухиляються від виїзду на батьківщину, а також не виконують зобов'язання залишити територію України в установленний строк. Відповідачу на час розгляду справ статус біженця не надано, в процедурі отримання статусу біженця в Україні останній не перебуває. Таким чином, суд дійшов до висновку, що відповідач по цій справі порушує вимоги ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», і підлягає затриманню та видворенню в примусовому порядку з території

України, у зв'язку з чим позовні вимоги суб'єкта владних повноважень було задоволено.

Отже, незважаючи на існування правових норм, які закріплюють порядок застосування примусового видворення іноземців, осіб без громадянства, у цій сфері правозастосовчої діяльності існує велика кількість суттєвих недоліків та проблем, які в кінцевому рахунку позначаються на загальному рівні захищеності прав іноземців та осіб без громадянства.

Так, для вирішення існуючих проблем Верховна Рада ухвалила у першому читанні законопроект №7475 про внесення змін до деяких законів України щодо захисту державного кордону України [4], яким, серед іншого, спростила процедуру примусового видворення з України нелегальних мігрантів. Законопроектом пропонується робити процедуру примусового вибуття нелегальних мігрантів з України більш простою шляхом передачі відповідальності за прийняття таких рішень відповідним державним органам (СБУ, ДМС, органи охорони державного кордону) і передбачити можливість звернення до суду для затримання з метою виконання видворення тих, хто був затриманий уповноваженими державними органами за незаконний перетин кордону або інші порушення українського законодавства. Чинна ж процедура передбачає, що примусове видворення відбувається виключно за рішенням суду.

**Висновки.** Результати дослідження показали, що адміністративно-процесуальне законодавство, яке є складовим елементом адміністративного законодавства, не позбавлене недоліків щодо нормативного регулювання та практичного його застосування. Необхідно визнати, що примусові заходи, які використовуються, не завжди досягають своїх цілей. Застосування щодо іноземних громадян примусового видворення породжує певні проблеми. Озвучені питання вимагають комплексного підходу до їх вирішення та зумовлюють необхідність вжиття відповідних заходів. У зв'язку з цим необхідно здійснити комплексну модернізацію законодавства, у тому числі щодо вдосконалення порядку видворення іноземців та осіб без громадянства з України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30., Ст. 32, 49.
2. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446 (з наступними змінами та доповненнями).
3. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 19-20. Ст. 179 (з наступними змінами та доповненнями).
4. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо захисту державного кордону України № 7475 від 19.06.2022. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=74393](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=74393) (дата звернення: 20.01.2023 р.).
5. Зьолка В.Л. Охорона національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. 672 с.
6. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації. Монографія. Харків: Нац. ун-т внут. справ, 2002. 366 с.
7. Кушніренко О.Г., Слінько Т.М. Права і свободи людини та громадянина: Навч. посіб. Харків: Факт, 2001. 440 с.
8. Постанова Верховного суду від 28.01.2021 р., судова справа № 826/4687/18/ Верховний суд. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94458668#> (дата звернення: 25.01.2023 р.).
9. Постанова Верховного суду від 29.01.2020 р., судова справа № 308/7395/16-а. Верховний суд URL: [https://protocol.ua/ua/postanova\\_kas\\_vp\\_vid\\_29\\_01\\_2020\\_roku\\_u\\_spravi\\_308\\_7395\\_16\\_a/](https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_29_01_2020_roku_u_spravi_308_7395_16_a/) (дата звернення: 07.02.2023 р.).
10. Юридична енциклопедія. У 6 т. / Редкол: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1999. Т. 2 (Д-Й). 744 с.