

УДК 342,325.1:341.43

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.81>

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ ПО АДМІНІСТРАТИВНИМ СПРАВАМ ЩОДО ПОМІЩЕННЯ ІНОЗЕМЦЯ, ЯКИЙ ПІДЛЯГАЄ ВИДВОРЕННЯ АБО РЕАДМІСІЇ, ДО ПУНКТУ ТИМЧАСОВОГО ПЕРЕБУВАННЯ

Сірант М.М.,

*доктор юридичних наук, професор,
заступник директора Інституту права,
психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»,
ORCID: 0000-0002-9393-2397*

Сірант М.М. Особливості провадження по адміністративним справам щодо поміщення іноземця, який підлягає видворення або реадмісії, до пункту тимчасового перебування.

У статті розглядаються особливості провадження по адміністративним справам щодо поміщення іноземців, які підлягають видворення або реадмісії, до пункту тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні. Актуальність теми обумовлена реалізацією Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу щодо створення єдиного правового простору, у тому числі щодо захисту прав і законних інтересів іноземців і осіб без громадянства при оскарженні поміщення у спеціальні установи. Об'єктом дослідження є комплекс суспільних відносин, що складаються в процесі оскарження поміщення іноземців, які підлягають видворення або реадмісії, до пункту тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства. Предметом дослідження є норми адміністративного права, які визначають особливості захисту прав іноземців, осіб без громадянства, яких поміщають до пункту тимчасового перебування, в порядку визначеному Кодексом адміністративного судочинства України. Методологічною основою дослідження виступає сукупність загальнонаукових методів і приватних прийомів наукового пізнання. У роботі використовуються методи: діалектичний, формально-логічний, статистичний, порівняльно-правовий, системно-структурний, аналізу та синтезу. У статті розглянуто поняття «видворення» та «реадмісія», вивчено особливості провадження по адміністративних справах про приміщення іноземця чи особи без громадянства, яка підлягає видворенню або реадмісії, до пункту тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні. Досліджено судову практику та виявлено основні причини звернення до суду адміністративних позивачів за вказаною категорією справ, запропоновано встановлення граничного терміну утримання іноземців

та осіб без громадянства у пунктах тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне судочинство, міграційне законодавство, права, свободи, законні інтереси, судовий контроль.

Sirant M.M. Peculiarities of proceedings in administrative cases regarding the placement of a foreigner who is subject to deportation or readmission to a point of temporary stay.

The article examines the specifics of proceedings in administrative cases regarding the placement of foreigners who are subject to deportation or readmission to the point of temporary stay of foreigners and stateless persons who are illegally staying in Ukraine. The topicality of the topic is due to the implementation of the Agreement on the Association of Ukraine and the European Union regarding the creation of a single legal space, including the protection of the rights and legitimate interests of foreigners and stateless persons when challenging placement in special institutions. The object of the study is a complex of social relations that are formed in the process of contesting the placement of foreigners who are subject to deportation or readmission to the point of temporary stay of foreigners and stateless persons. The subject of the study is the norms of administrative law, which determine the specifics of the protection of the rights of foreigners, stateless persons who are placed in a temporary detention center, in accordance with the procedure defined by the Code of Administrative Procedure of Ukraine. The methodological basis of the research is a set of general scientific methods and private methods of scientific knowledge. The work uses the following methods: dialectical, formal-logical, statistical, comparative-legal, systemic-structural, analysis and synthesis. The article examines the concepts of «expulsion» and «readmission», examines the peculiarities of proceedings in administrative cases

concerning the accommodation of a foreigner or a stateless person who is subject to expulsion or readmission to the point of temporary stay of foreigners and stateless persons who are illegally staying in Ukraine. Judicial practice has been studied and the main reasons for administrative claimants' appeals to the court for the specified category of cases have been identified. It is proposed to establish a maximum period of detention of foreigners and stateless persons in the points of temporary stay of foreigners and stateless persons who are illegally staying in Ukraine.

Key words: administrative responsibility, administrative proceedings, migration legislation, rights, freedoms, legitimate interests, judicial control.

Постановка проблеми. Взаємні відносини громадян та держави повинні сприяти формуванню основних характеристик правової державності. Громадяни відповідають перед державою, а держава відповідає за належне забезпечення прав, свобод і законних інтересів. Ступінь довіри громадян до цієї особливої організації публічної влади визначається реальною захищеністю прав від свавілля. Правова держава немислима без повного визнання громадянських прав і свобод, встановлення механізму та ефективної системи гарантій. Взаємини людини та держави визначаються ступенем їх забезпечення та захисту. Цим обумовлена необхідність постійного вдосконалення системи захисту прав і свобод людини та громадянина. Держава, покликана охороняти та захищати права особи, водночас здатна порушувати незаконними діями органів виконавчої влади, окремих посадових осіб і державних службовців.

Метою статті є дослідження особливостей провадження по адміністративним справам щодо поміщення іноземця, який підлягає видворення або реадмісії, до пункту тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Стан опрацювання цієї проблематики. Окремі аспекти зазначеної проблеми розглядали дослідники: Л. Ананко, Н. Бортник, Т. Гнатюк, О. Грінченко, В. Зуй, Ч. Качурець, С. Книш, А. Комзюк, Я. Костюченко, Ю. Курилюк, О. Кушніренко, З. Макаруха, А. Мота, В. Муравйов, О. Олексів, С. Петрченко, І. Серова, Т. Слінько та інші. Водночас виникає потреба в уточненні змістовних аспектів дослідження цієї проблеми та наступної конкретизації забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів іноземців у адміністративному судочинстві, щодо провадження по адміністративним справам про поміщенні іноземця в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення режиму перебування іноземців та осіб без громадянства на території країни – складне та багатогранне правове явище, що забезпечує захист широкого кола суспільних відносин у цій галузі. Основними завданнями цього інституту адміністративної відповідальності є захист особи, охорона прав і свобод громадян України, іноземців та осіб без громадянства, захист законних економічних інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства і держави від адміністративних правопорушень у регульованій сфері. До іноземців та осіб без громадянства застосовується адміністративне видворення за межі України, за вчинення адміністративних правопорушень, які порушують міграційний правопорядок [1, с. 333].

Адміністративне правопорушення у сфері забезпечення режиму перебування іноземців чи осіб без громадянства протиправне, винне діяння (дія чи бездіяльне) іноземця чи особи без громадянства, спрямоване на заподіяння шкоди суспільним міграційним відносинам, за яке законодавством про адміністративні правопорушення встановлено відповідальність.

Судовий контроль у сфері публічних правовідносин, що базуються на відносинах влади та підпорядкування, контроль за діяльністю адміністрації має конституційне закріплення. Дане конституційне право на оскарження рішень та дій (або бездіяльності) органів державної влади, стало поштовхом для розвитку

адміністративного судового провадження у справах, що виникають із публічних правовідносин у контексті захисту прав іноземця та особи без громадянства при порушенні міграційного законодавства.

Іноземці та особи без громадянства як суб'єкти адміністративного права мають особливий правовий статус, право перебування на території України на законних підставах має бути підтверджено, інакше державою здійснюються дії щодо примусового видворення таких осіб. Актуальним є розгляд питань, пов'язаних із видворенням іноземця чи особи без громадянства з України, зокрема, дослідження особливостей адміністративного судочинства у справах про поміщення іноземця, який підлягає видворення чи реадмісії, до пункту тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Форми примусового видворення іноземців різні залежно від підстав, наявності чи відсутності міждержавної взаємодії. С. Карнаушенко зазначає, що адміністративне видворення одночасно є мірою адміністративної відповідальності іноземця та адміністративно-відновлювальним заходом, що служить відновленню порушеного ним

правового порядку і не має карального характеру, а депортація та реадмісія – заходами адміністративного припинення та адміністративно-відновлювальними заходами. Необхідно визнати, що примусові заходи, які використовуються, не завжди досягають своїх цілей. Застосування щодо іноземних громадян примусового видворення породжує певні проблеми [2, с. 292].

Як матеріальне, так і процесуальне регулювання різних аспектів примусового видворення, впливає з положень ст. 26 Конституції України у якій визначено, 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, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [3, с. 86].

У даному випадку правове регулювання у функціональному значенні – це орієнтир для суб'єктів права на нормативні приписи у межах правовідносин, а діяльність щодо здійснення регулятивної функції має епізодичний корекційний характер, то на підставі цього підходу можна мовити про чинники, що визначають виникнення превентивного регулювання [4, с. 42].

Відповідно до Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства іноземці або особи без громадянства, яким не дозволено в'їзд до України або щодо яких прийнято рішення про небажаність перебування (проживання) до України, які не залишили територію України у встановлений термін, підлягають видворення [5].

Закон «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначає примусове повернення як примусове видворення висилання іноземця з України у разі втрати чи припинення законних підстав для подальшого перебування (проживання) в Україні [6].

Відповідно до Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства видворенню підлягають різні категорії іноземців: термін проживання або тимчасового перебування, яких в Україні скорочено або у яких анульовано дозвіл на тимчасове проживання чи посвідку на проживання; щодо яких ухвалено рішення про не дозвіл в'їзду в Україну або рішення про небажаність перебування (проживання) в Україну; передані іноземною державою Україні у разі, якщо між Україною та державою громадянської належності або постійного чи переважного проживання даного іноземця немає міжнародного договору про реадмісію; позбавлені статусу біженця або тимчасового притулку у зв'язку з засудженням за скоєння кримінального правопорушення на території України – після відбуття покарання, у разі, якщо інші правила не передбачені між-

народними договорами України, або втратили тимчасовий притулок відповідно до норм закону «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», які не мають інших законних підстав для перебування на території України та відмовляються від добровільного в'їзду [7].

Реадмісія (від англ. to readmit – «прийняти повторно»), на відміну від видворення, є міжнародно-правовим інструментом повернення осіб, які незаконно перебувають у країні проживання. Метою діяльності органів державної влади щодо регулювання реадмісії є забезпечення сталого соціально-економічного та демографічного розвитку, дотримання інтересів національної безпеки. Правове регулювання реадмісії ґрунтується на відданості загальноновизнаним принципам та нормам міжнародного права в галузі захисту прав і свобод людини та громадянина; дотримання та захист прав іммігрантів, виконання законів, інших законодавчих актів та міжнародних зобов'язань України в галузі міграції.

Реадмісія осіб, зазначає С. Олійник, процедура повернення або транзитного перевезення однією державою та приймання або надання дозволу на транзит іншою державою на підставах і в порядку, встановлених міжнародними угодами про реадмісію (приймання-передавання) осіб, укладених між цими державами, осіб (громадян приймаючої держави, іноземців чи осіб без громадянства), які відповідно до законодавства держави-передавача нелегально прибули, перебувають або проживають на її території [8, с. 12].

Реадмісія виступає як дозвіл держави на повторний в'їзд свого громадянина, громадянина третьої країни чи особи без громадянства, який незаконно в'їхав чи перебував у іншій державі.

О. Сердюк зазначає, що загальноприйнятим є вживання поняття «реадмісія» у значенні повторно прийняти/ «прийняти знову». Європейська комісія визначила «реадмісію» як «дія держави, яка приймає дозвіл на повторний в'їзд особи (власних громадян, громадян третіх країн або осіб без громадянства), яка незаконно в'їхала, перебувала або проживала в іншій державі». Така диференціація мала практичне значення для судової та адміністративної практики. Наприклад, Європейський суд з прав людини відповідно до загальноєвропейських підходів відмежовував «реадмісію» від «повернення» та «видворення» [9, с. 431].

Головними рисами реадмісії є можливість прискорення процесу повернення особи при взаємодії з іншою державою, а також гуманність при поверненні осіб на батьківщину.

Поняття реадмісії можна зустріти у документах Міжнародної організації з міграції (МОМ) 2009 року. Під реадмісією слід розуміти передачу компетентними органами держави, що запитує, і

прийняття компетентними органами запитуваної держави в порядку, на умовах та з метою, передбачених відповідною угодою про реадмісію, в'їзд, перебування або проживання в державі, що запитує, громадянина, дії якого визнані порушенням законодавства запитуючої держави з питань в'їзду, виїзду та перебування іноземців і осіб без громадянства.

Україною укладено міжнародні договори про реадмісію з Європейським співтовариством (2008 р.), Королівством Норвегія (2007 р.), Грузії (2014 р.), Ісландія (2008 р.), Королівством Данія (2008 р.), Республікою Туркменістан (2002), Турецькою Республікою (2011 р.), Швейцарською Конфедерацією (2009 р.) та іншими країнами [10].

Порядок реадмісії визначено Інструкцією про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб [11].

Відповідно до ст. 30 «Примусове видворення іноземців і осіб без громадянства», Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства іноземці, які підлягають видворення, утримуються у спеціальних установах до виконання рішення про видворення – пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (далі – спеціальна установа) [12].

Направлення іноземця, який підлягає видворення, до спеціальної установи – пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні може здійснюватися лише на підставі рішення суду. Строк тримання затриманих іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування становить шість місяців з дня фактичного затримання особи. Відповідно до Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, спільно в окремому приміщенні установи можуть утримуватися лише чоловік, дружина, батьки, діти, усиновлювачі, усиновлені, рідні брати, рідні сестри, дідусь, бабуся, онуки іноземців.

Про продовження строку затримання не пізніше як за п'ять днів до його закінчення кожні шість місяців подається позовна заява відповідно до вимог статті 289 Кодексу адміністративного судочинства України [13].

Порядок розгляду адміністративних справ про поміщення іноземця, який підлягає видворення чи реадмісії, до спеціальної установи регулюється правовими нормами ст. 289 параграфу 2 «Розгляд окремих категорій термінових адміністративних справ» глави 11 «Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ» Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України).

Відповідно до ст. 289 КАС України адміністративна позовна заява про затримання іноземця,

який підлягає видворення або реадмісії, до спеціальної установи або про продовження строку його перебування у спеціальній установі подається територіальним органом органу виконавчої влади, який здійснює правозастосовні функції, функції контролю (нагляду) та надання державних послуг у сфері міграції до суду за місцем знаходження пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні спеціальної установи, до якої поміщено іноземця, який підлягає видворення чи реадмісії.

До обов'язкових відомостей, що підлягають вказівці у позовній заяві, належать відомості про прийняте рішення про видворення або реадмісію, термін, на який доцільно помістити іноземця, який підлягає видворення або реадмісії, до спеціальної установи або продовжити його перебування у пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства.

У 2014 році Пленум Вищого адміністративного суду України сформулював правову позицію, згідно з якою особа, щодо якої прийнято рішення про видворення, не може бути залишена у невизначеності щодо термінів її утримання у спеціалізованій установі. Пленум зазначив, що утримання іноземців, які підлягають видворення, у спеціальних установах до виконання рішення про видворення узгоджується з п. 1 ст. 5 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, який допускає позбавлення волі у разі законного затримання або взяття під варту особи з метою запобігання її незаконному в'їзду в країну або особи, проти якої вживаються заходи висилання або видачі [14].

У судовій практиці, залежно від конкретних обставин справи, термін перебування особи у спеціальній установі становить від одного до трьох місяців з дня винесення судом рішення. При встановленні конкретного строку перебування іноземця у спеціальній установі цей термін продовжується судами за заявою уповноваженого органу для завершення процедури видворення чи реадмісії не більш як на 3 місяці.

У разі реадмісії термін утримання у спеціальній установі може бути збільшений залежно від положень конкретної міжнародної угоди про реадмісію.

Наприклад, Угодою між Україною та Європейською спільнотою про реадмісії передбачено, що клопотання про реадмісію передається компетентному органу запитуваної держави у строк, що не перевищує 180 календарних днів з дати, коли компетентному органу запитуючої держави стало відомо про те, що громадянин третьої держави або особа без громадянства не відповідають або перестають відповідати вимогам перебування чи проживання. Відповідь на клопотання про реадмісію має бути надана у строк, що не

перевищує 25 календарних днів з дати підтверженого отримання клопотання про реадмісію.

Відмінною особливістю аналізованих адміністративних справ є подання позовної заяви після поміщення іноземця до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, у зв'язку з чим законодавець передбачив скорочені терміни для заяви позовної вимоги. Відповідно до ст. 288 КАС України адміністративна позовна заява про поміщення іноземця, який підлягає видворення або реадмісії, до спеціальної установи розглядаються судом за обов'язкової участі сторін у десятиденний строк з дня подання позовної заяви. Про продовження терміну перебування заява подається не пізніше ніж за п'ять днів до закінчення раніше встановленого за рішенням суду строку перебування.

Враховуючи високу суспільну значущість зазначеної категорії справ, суд розглядає такі справи оперативно – протягом десяти днів. Строки розгляду та вирішення не підлягають продовженню.

Стаття 289 КАС України передбачає додаткові вимоги до судового рішення щодо цієї категорії справ. У мотивувальній частині рішення суду, яким задоволено адміністративну позовну заяву, має бути обґрунтовано конкретний термін перебування іноземця, який підлягає видворення або реадмісії, у спеціальній установі, а в резолютивній частині рішення суду має бути зазначена на цей строк. Мотивоване рішення має бути виготовлене у день ухвалення.

Аналіз судової практики дозволяє зробити висновки, що основними причинами, через які адміністративні позивачі звертаються до судів з вимогами про поміщення іноземців до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні до виконання рішення про видворення чи реадмісію, є: відсутність у іноземця постійного місця проживання в Україні; відсутність у іноземця необхідних документів, що засвідчують його особу та необхідність придбання проїзних документів у країну громадянської належності.

Висновки. Результатом розгляду переважної більшості адміністративних справ щодо поміщення іноземця, який підлягає видворення чи реадмісії, до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні є позитивне рішення суду. У виняткових випадках суди відмовляють у задоволенні вимог, коли з обставин справи випливає, що особа перебуває у спеціальній установі тривалий час, уповноважений орган не надає відомостей про можливість виконання рішення про видворення найближчим часом, відсутні дані про те, що адміністративний відповідач може втекти або ухилитися від виконання рішення про видворення.

Доцільно законодавче закріплення граничного терміну утримання у вищевказаних спеціальних установах, оскільки відсутність обмежень за строком утримання призводить до неодноразового продовження судом, а як наслідок – до дефіциту місць у цих установах, збільшення витрат на утримання іноземців. Продовження на невизначений термін утримання іноземця у пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні не відповідає принципам пропорційності обмеження права на свободу та особисту недоторканність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Остапенко О.І. Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Вид. 2-е, доповнене. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
2. Карнаушенко С.Д. Адміністративне судочинство щодо примусового видворення іноземців. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № № 3. С. 288-292.
3. Палько В.І. Актуальні проблеми видворення у системі заходів адміністративного примусу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Випуск 1 (42). С. 86-90.
4. Єсімов С.С. Превентивне регулювання: теоретичні аспекти. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3 (9). С. 40-47.
5. Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства: Наказ МВС України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Служба безпеки України від 23.04.2012 р. № 353/271/150. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0806-12#Text>.
6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3773-17>.
7. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3671-17>.
8. Олійник С.М. Міжнародно-правове регулювання реадмісії осіб: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.11 міжнародне право. Київ, 2020. 21 с.
9. Сердюк О.В. Фрагментація реадмісії як міжнародно-правового інституту. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 430-432.
10. Міжнародні договори з державами, які не є членами ЄС, про реадмісію осіб та про приймання та передачу осіб, які перебу-

- вають на території держав нелегально. 18.02.2021 р. URL. <https://dpsu.gov.ua/Mizhnarodni-dogovori-z-derzhavami-y-aki-ne-chlenami-S-pro-readmisiyu-osib-ta-pro-priymannya-ta-peredachu-osib-yaki-perebuvayut-na-teritorii-derzhav-nelegalno/%3C/span>.
11. Про затвердження Інструкції про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб: Наказ МВС України від 16.02.2015 р. № 158. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-15#Text>.
 12. Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 р. № 1110. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1110-2003-%D0%BF#Text>.
 13. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.
 14. Про внесення змін до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25 червня 2009 року № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні», зі змінами і доповненнями, внесеними постановами Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 червня 2011 року № 3, від 16 березня 2012 року № 3 та від 30 вересня 2013 року: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 15.05.2014 р. № 7. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-14#Text>.