

Місце та роль адміністративного суду в системі протидії нелегальній міграції

Курилюк Юрій Богданович ¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.12.2023	Право	342.95

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.11243944>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Стаття присвячена дослідженню місця та ролі адміністративної юстиції у системі протидії нелегальній міграції. Зазначено, що Конституція України та прийняті на її основі законодавчі акти, а також міжнародні угоди, що стали частиною законодавства нашої держави, склали підґрунтя для формування правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні. Характерним є те, що відповідне наділення обсягом прав та обов'язків, що складають такий статус, законодавець визначив до тих іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території нашої держави на законних підставах. Натомість, особи, які порушують такі умови, цілком логічно, зазнають з боку держави в особі її уповноважених органів, застосування відповідних заходів, що спрямовані на відновлення порушеного порядку. Особлива увага у цьому контексті звертається на такий аспект, як нелегальна міграція, та осіб, які нелегально проникають на територію нашої держави і перебувають тут. Вказано, що нелегальна міграція є одним з різновидів незаконного переміщення людини, яка в силу певних обставин, зокрема відсутності законних підстав, прагне потрапити на територію іншої держави. При цьому така держава не завжди є кінцевою метою, а іноді може використовуватись як країна транзиту. З огляду на географічне розташування України її територію досить часто використовують для такого незаконно «транзиту», з метою потрапити в країни європейського Союзу, кордони яких межують з нашою державою.

Підкреслено, що Україна упродовж тривалого періоду часу протидіє нелегальній міграції та сформувала належну систему для забезпечення такої діяльності. Вказано, що ця система, передусім, складається з органів публічної влади, а також судової влади, представленої адміністративними судами. З'ясовано, що адміністративні суди відіграють надзвичайно важливу роль для забезпечення прав і свобод людини і громадянина в публічно-правовій сфері, а також, що не менш важливо, стоять на охороні держави, не допускаючи порушень норм чинного законодавства з боку іноземців та осіб без громадянства, які зокрема не дотримуються свого правового статусу.

Ключові слова: адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, адміністративний суд, нелегальна міграція, іноземці та особи без громадянства, Держприкордонслужба, Державна міграційна служба, ідентифікація особи.

¹ професор кафедри теорії та історії держави і права ВНЗ «Національна академія управління», доктор юридичних наук, професор, <https://orcid.org/0000-0002-4035-4431>

The place and role of the administrative court in the system of combating illegal migration

Abstract. The article is devoted to the study of the place and role of administrative justice in the system of combating illegal migration. It was noted that the Constitution of Ukraine and the legislative acts adopted on its basis, as well as international agreements, which became part of the legislation of our state, formed the basis for the formation of the legal status of foreigners and stateless persons in Ukraine. It is characteristic that the legislator has defined the appropriate granting of the scope of rights and duties that constitute such a status to those foreigners and stateless persons who are on the territory of our state on legal grounds. Instead, persons who violate such conditions, quite logically, are subject to the application of appropriate measures aimed at restoring the violated order by the state in the person of its authorized bodies. In this context, special attention is paid to such an aspect as illegal migration and persons who illegally enter the territory of our state and stay here. It is indicated that illegal migration is one of the types of illegal movement of a person who, due to certain circumstances, including the lack of legal grounds, seeks to enter the territory of another state. At the same time, such a state is not always the final destination, and sometimes it can be used as a transit country. Given the geographical location of Ukraine, its territory is often used for such illegal "transit" in order to get to the countries of the European Union, whose borders border our state.

It is emphasized that Ukraine has been fighting against illegal migration for a long time and has formed an appropriate system to ensure such activity. It is indicated that this system, first of all, consists of public authorities, as well as judicial authorities, represented by administrative courts. It was found that administrative courts play an extremely important role in ensuring the rights and freedoms of a person and a citizen in the public legal sphere, and also, which is no less important, stand on the protection of the state, preventing violations of the norms of current legislation by foreigners and persons without citizenships that, in particular, do not observe their legal status.

Key words: administrative justice, administrative proceedings, administrative court, illegal migration, foreigners and stateless persons, State Border Service, State Migration Service, identification of person.

Вступ

Постановка проблеми. Конституція України та прийняті на її основі законодавчі акти, а також міжнародні угоди, що стали частиною законодавства нашої держави, склали підґрунтя для формування правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні. Характерним є те, що відповідне наділення обсягом прав та обов'язків, що складають такий статус, законодавець визначив до тих іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території нашої держави на законних підставах. Натомість, особи, які порушують такі умови, цілком логічно, зазнають з боку держави в особі її уповноважених органів, застосування відповідних заходів, що спрямовані на відновлення порушеного порядку. Особлива увага у цьому контексті звертається на такий аспект, як нелегальна міграція, та осіб, які нелегально проникають на територію нашої держави і перебувають тут.

Вочевидь, протидія нелегальній міграції не є новою для нашої держави, однак зміни, що відбуваються у цій царині, вимагають постійного динамічного напрацювання ефективних важелів і механізмів, аби своєчасно та якісно реагувати на такі прояви. Система протидії нелегальній міграції в Україні суттєво збагатила себе тими органами, які беруть у цьому участь, підвищила рівень їх компетенції, повноважень та взаємодії. Одним з вагомих компонент цієї системи виступають адміністративні суди, що вирішують

справи за участю уповноважених органів, а також іноземців або осіб без громадянства, котрі порушують норми чинного законодавства України.

Стан дослідження проблеми. Наукова юридична спадщина містить багато праць, що присвячені проблематиці і протидії нелегальній міграції, і діяльності адміністративних судів, які розглядають справи, що стосуються іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні або прагнуть отримати відповідний правовий статус в нашій державі. З-поміж них варто звернути увагу на праці таких науковців як: В. Авер'янов, В. Бевзенко, А. Берлач, Ю. Битяк, Н. Бортник, Р. Гаврік, Н. Демчик, В. Зьолка, Н. Ільчишин, Р. Калюжний, М. Ковалів, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Курило, Н. Литвин, Р. Мельник, Т. Мінка, С. Мосьондз, А. Мота, О. Музика-Стефанчук, В. Настюк, В. Олефір, С. Петков, С. Стеценко, В. Тильчик, Н. Христинченко, І. Шопіна та багато інших.

Мета цієї статті з'ясувати місце та роль адміністративної юстиції у системі протидії нелегальній міграції.

Результати

Передусім, необхідно зауважити, що завершення ХХ ст. – початок ХХІ ст. ознаменувалося значними міграційними зрушеннями в усьому світі. Відтак, великі потоки людей, які шукають кращої долі для себе і своїх сімей стали характерною особливістю сучасної цивілізації. Водночас, не завжди такі міграційні процеси відбувалися (та й відбуваються нині) у законному руслі, а тому породжують особливі види міграцій, а саме нелегальну (незаконну) міграцію, яка приносить з собою низку правопорушень, іноді аж до вчинення злочинів. З огляду на це, світова спільнота досить активно протидіє незаконним міграційним процесам. Варто наголосити, що наша держава не є винятком – будучи, з одного боку, країною-донором для трудової міграції, а з початком воєнної агресії російської федерації проти України, джерелом масових вимушених міграцій, з іншого боку, наша держава тривалий період часу протидіє нелегальній міграції іноземців та осіб без громадянства.

Варто підкреслити, що нелегальна міграція є одним з різновидів незаконного переміщення людини, яка в силу певних обставин, зокрема відсутності законних підстав, прагне потрапити на територію іншої держави. При цьому така держава не завжди є її кінцевою метою, а іноді може використовуватись як країна транзиту. З огляду на географічне розташування України її територію досить часто використовують для такого незаконного «транзиту», з метою потрапити в країни Європейського Союзу, кордони яких межують з нашою державою.

У цьому контексті доречно звернути увагу на те, що основним напрямом протидії нелегальній міграції в нашій державі є цілеспрямоване удосконалення законодавства, яке справляє суттєвий вплив на процеси, що відбуваються в міграційній сфері. Так, зокрема, це формування якісного нового підходу до діяльності органів публічної влади, удосконалення механізму обліку іноземців та осіб без громадянства, легалізації значної їх частини в державі, з урахуванням наявних у них законних підстав, а також кропіткої роботи, спрямованої на добровільне або примусове повернення, видворення чи реадмісію, тих осіб, перебування яких в державі є небажаним.

Значний пласт (іноді найбільш суттєвий) покладається на два відомства – Державну міграційну службу України (ДМС України) [1] та Державну прикордонну службу України (Держприкордонслужбу) [2].

Діяльність цих органів є, по-суті, ключовою у системі забезпечення правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні загалом і протидії нелегальній міграції, зокрема. Так, відповідно з Положенням про Державну міграційну службу України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 360, на неї покладається такі завдання як «1) реалізація державної політики у сферах

міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; 2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів» [1].

Що ж стосується Держприкордонслужби, то чинне законодавство, яке регламентує діяльність цього органу з-поміж основних його функцій визначило «участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів» [2].

Діяльність цих органів безпосередньо пов'язана з діяльністю адміністративної юстиції, оскільки відбувається у публічно-правовій площині. Саме про публічно-правову сферу йдеться у ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України), де вказується, на основне завдання, яке виконують адміністративні суди, захищаючи права, свободи та інтереси фізичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення адміністративних справ [3].

Окремо необхідно зауважити, що ст. 5 КАС України наділяє будь-яку особу правом звернення до адміністративного суду якщо така особа «вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю» [3].

Водночас, «суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституції та законами України» [3].

Так, Р. О. Гаврік та К. П. Горда, звертають увагу на низку адміністративних справ, у яких позивачем виступає Держприкордонслужба, та відносять до них «справи: про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України (абз. 3 п. 3 ч. 1 ст. 20, ст. 288 КАСУ), про продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України (абз. 4 п. 3 ч. 1 ст. 20, ст. 289 КАСУ), про затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні (абз. 5 п. 3 ч. 1 ст. 20, ст. 289 КАСУ), про затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію (абз. 6 п. 3 ч. 1 ст. 20, ст. 289 КАСУ) [4, с. 38].

Державна міграційна служба України також активно працює у цьому напрямі, про свідчать кількісні звернення до адміністративних судів, як позивачів з приводу вирішення особливо тих питань, що стосуються примусового видворення за межі України, про що свідчить відповідна судова статистика. На цьому аспекті свою увагу також акцентує, С. Д. Карнаушенко, водночас, наголошуючи на існуванні низки питань, що потребують нагального вирішення у контексті матеріальних та процедурних питань щодо примусового видворення іноземців [5, с. 288-292]. Водночас, дослідник

підкреслює, що «зближення України з Європейським Союзом матиме своїм наслідком збільшення кількості іноземців, які відвідуватимуть Україну». Науковець також зауважує, що «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, вважає С. Д. Карнаушенко, 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 [5, с. 289].

Висновки

Отже, підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що на шляху потоків нелегальних мігрантів, наша держава, до певної міри, створила надійний заслін з органів, які складають налагоджену і взаємопов'язану систему, а також сформувала законодавче підґрунтя для їхньої діяльності. Натомість в силу певних динамічних процесів, які супроводжують реалізацію державної політики у сфері міграції, виникає постійна потреба удосконалення норм чинного законодавства у цій царині. Переважна більшість вчених і практиків схильні вважати, що особливої уваги заслуговує діяльність адміністративних судів, які по-суті, мають перебувати між державою, в особі її виконавчих органів, та іноземцем або особою без громадянства, яка в силу певних обставин має намір відстояти своє право на перебування в Україні і при цьому не завжди має для цього законні підстави. У цьому контексті адміністративні суди повинні діяти так, аби зберегти відповідність прийнятого рішення принципам верховенства права та законності, забезпечити належний захист прав людини у випадку їх порушення.

Вочевидь, під особливим поглядом має перебувати законодавча основа протидії нелегальній міграції, яка у комплексі повинна забезпечувати такий механізм, який виключатиме будь-яку можливість особі, яка незаконно перебуває на території держави використати законодавчі прогалини та колізії на свою користь, і особливо, домогтись для себе позитивного судового рішення, яке зможе продовжити його незаконний статус перебування в державі.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text>
2. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: в ред. Закону України від 3 жовт. 2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436 (із змін. та допов.).
4. Гаврік Р. О., Горда К. П. Теоретико-правові та прикладні проблеми вирішення справ за участю державної прикордонної служби України в адміністративних справах щодо затримання та примусового видворення осіб, які порушили законодавство України з прикордонних питань. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*. Харків, 2018., С. 38–40.

5. Карнаушенко С. Д. Адміністративне судочинство щодо примусового видворення іноземців. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2023. С. 288–292. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/07/54.pdf>