

УДК 342.925:342.842

С. В. Кивалов

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ВИДВОРЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

На теперішній час проблема міжнародної міграції є однією з найбільш актуальних. За різними оцінками експертів, у світі нараховується від 150 до 175 млн осіб, які проживають за межами країн свого походження. Із них більше 65 млн — мігранти. Україна входить до першої п'ятірки країн за кількістю міжнародних мігрантів та займає 4-те місце у цьому списку. Кількість мігрантів з інших країн, які проживають на території України, за деякими оцінками, досягла близько 4 млн осіб. Про це зазначалось у доповіді Генерального Секретаря ООН Кофі Аннана на 39-й сесії Комісії з народонаселення та розвитку. За повідомленнями Центру інформації ООН, перше місце у цьому списку посідають США, друге — Росія, третє — Німеччина. Ці дані включають міграційні потоки, що відбулися між колишніми республіками СРСР після його розпаду.

Ураховуючи геополітичне розташування, за минуле десятиліття Україна стала не тільки транзитною зоною на шляху міграційних потоків Схід — Захід, Південь — Північ, але й поступово перетворилася на країну тривалого перебування нелегалів. З України у пошуках заробітку виїжджає населення, яке згодом стає нелегальним, а іноземці нелегально осідають в Україні з метою подальшого нелегального виїзду за кордон. За даними правоохоронних органів, плата за переправлення однієї особи з країни походження до країни призначення сягає до 30 тис. дол. США, а за проїзд територією України — від 3 до 5 тис. дол. США. За свідченнями експертів, Україна сьогодні є найбільшою транзитною зоною в СНД, через яку проходить близько 40 імміграційних шляхів, а показник кількості нелегалів, які осіли на території країни, перевищує загальноєвропейські норми у 20-25 разів [1].

Боротьба з нелегальною міграцією та порушеннями міграційного законодавства є одним із найбільш важливих завдань Української держави. За часів незалежності у країні було запроваджено низку заходів, спрямованих на вирішення цього завдання, і, відповідно, прийнято нові закони України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей провадження у справах про видворення іноземців та осіб без громадянства» [2], «Про протидію торгівлі людьми» [3], «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [4], «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [5], «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми» [6]. Було також внесено зміни до Постанови пленуму Вищого адміністративного суду «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних з перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні» [7]. З метою реалізації зазначених законів було розроблено підзаконні нормативно-правові акти та заходи, спрямовані на ство-

рення механізму управління міграційними процесами і надання притулку мігрантам. Здійснено структурні зміни і в органах державної влади.

За правилами ч. 4 ст. 6 КАС України іноземці та особи без громадянства користуються в Україні таким самим правом на судовий захист в адміністративних справах, як і громадяни країни. Це відповідає засадам правового статусу іноземця та особи без громадянства, установленим Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [5], відповідно до ст. 3 якого іноземці та особи без громадянства мають ті ж права і свободи та виконують ті ж обов'язки, що й громадяни України, якщо інше не передбачено Конституцією України, цим та іншими законами України, а також міжнародними договорами України. При цьому іноземці та особи без громадянства є рівними перед законом, незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду й характеру занять.

Необхідно зазначити, що з набранням чинності Кодексу адміністративного судочинства України [26] (далі — КАС України) змінилася процедура прийняття рішення про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України. Рішення про примусове видворення — це письмовий адміністративний акт, прийнятий адміністративним судом за результатом розгляду індивідуальної справи відповідно до КАС України та законів України. До прийняття КАС України справи про примусове видворення вирішувалися не в судовому порядку, а в адміністративному відповідно до ст. 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Згідно з чинним законодавством, іноземець та особа без громадянства можуть бути примусово видворені за межі України з підстав та в порядку, що визначені ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», ст. 13 Закону України «Про імміграцію» [9].

Частиною 1 ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачено, що іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті до країни походження або третьої країни, якщо їхні дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органу Служби безпеки України або органу охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України), із подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурору про підстави прийняття такого рішення. Після набрання чинності КАС України (з 01.09.2005 р.) на підставі адміністративних позовів ОВС протягом трьох місяців (жовтень — грудень) 2005 р. судами було прийнято 470 постанов про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України. Що ж стосується діяльності

у цій сфері органів СБУ, то необхідно зазначити, що статистичні відомості про видворення іноземців та осіб без громадянства поки що недоступні для науковців. Це можна пояснити тим, що діяльність органів СБУ є конфіденційною, а тому виключає можливість ефективного контролю за їхньою діяльністю з боку громадськості, що може призвести до порушення прав іноземців та осіб без громадянства на ефективний судовий захист.

Оскільки у справах щодо статусу біженця та спорів, пов'язаних з перебуванням іноземця або особи без громадянства в Україні, оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень (адміністрації Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Державного комітету України у справах національностей та релігій тощо) під час здійснення ними повноважень, виходячи із суб'єктного складу та предметності спорів ці справи, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України, належать до справ адміністративної юрисдикції.

Відповідно до ст. ст. 27-29 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [4] іноземець або особа без громадянства можуть вступати у відносини, пов'язані із статусом біженця, зокрема, з такими суб'єктами владних повноважень: 1) спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України, — Державною міграційною службою України; 2) органами міграційної служби в АРК, областях, містах Києві та Севастополі; 3) Адміністрацією Державної прикордонної служби України та органами державної прикордонної служби; 4) органами Служби безпеки України та її органами на місцях (далі — органи Служби безпеки України); 5) спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань праці та соціальної політики — Міністерством соціальної політики України, Міністерством соціальної політики Автономної Республіки Крим, відповідними управліннями та відділами у структурі місцевих державних адміністрацій, а також підпорядкованими їм органами; 6) Міністерством закордонних справ України, закордонними дипломатичними установами України; 7) спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері охорони здоров'я — Міністерством охорони здоров'я України; 8) спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі освіти — Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України; 9) органами опіки та піклування — районними, районними у м.м. Києві та Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами міських, районних у містах, сільських, селищних рад.

Слід підкреслити, що відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» органи внутрішніх справ не мають повноважень на звернення до суду щодо примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, оскільки ст. 30 цього Закону передбачає повноваження, що покладено на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції. Однак відповідно до процесуального за-

конодавства право на звернення до суду залишилося за органами внутрішніх справ. Ураховуючи правила процесуального правонаступництва (ст. 55 КАС України) та норми матеріального права про передачу повноважень до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, належним позивачем у таких справах буде центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції.

Статтею 12 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачається, що оскарженню до суду підлягають рішення органу міграційної служби в АРК, областях, містах Києві та Севастополі: 1) про відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; 2) про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту та рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань міграції про відхилення скарги про відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або скарги про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; 3) про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; 4) про втрату або позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Крім того, згідно із ст. 15 Закону України «Про протидію торгівлі людьми» [6] до суду може бути оскаржено рішення уповноваженого органу виконавчої влади (Міністерства соціальної політики) щодо відмови у встановленні статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми.

Проте слід зазначити, що цей перелік не є вичерпним, а тому за положеннями ст. 55 Конституції України [10] та ч. 2 ст. 2 КАС України до адміністративних судів у таких правовідносинах можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Крім того, до компетенції адміністративних судів належать спори за позовами іноземця та особи без громадянства на рішення відповідних органів про заборону в'їзду на територію України, виїзду з території України та рішення про скорочення строку тимчасового перебування на території України (ст. ст. 2, 13, 24 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»).

До спорів адміністративної юрисдикції в зазначеній категорії справ належать і спори за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень. Зокрема, відповідно до п. 3 ч. 4 ст. 50 КАС України та ч. 1 ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органи охорони державного кордону (щодо іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України), органи Служби безпеки України можуть звернутися до адміністративного суду з позо-

вом про примусове видворення з України іноземця або особи без громадянства. При цьому необхідно враховувати, що примусове видворення не застосовується до іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та Закону України «Про протидію торгівлі людьми».

Крім цього, п. 5 ч. 4 ст. 50 КАС України передбачає, що у випадках, передбачених законом, суб'єкти владних повноважень можуть подавати й інші види адміністративних позовів, зокрема за правилами ч. 2 ст. 183-5 КАС України позови про затримання іноземців чи осіб без громадянства з метою забезпечення можливості подальшого видворення.

Аналіз судової практики свідчить, що суди при розгляді справ цієї категорії враховують вимоги ч. 1 ст. 5 КАС України щодо здійснення адміністративного судочинства відповідно до Конституції України, зазначеного Кодексу й міжнародних договорів України та принципів адміністративного судочинства, зокрема принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість держави. Вирішуючи спори щодо статусу біженця, особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, спори щодо добровільного повернення, примусового повернення, примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та щодо їх перебування в Україні, суди керуються положеннями Конституції України, чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, серед яких: Статут Організації Об'єднаних Націй 1945 р., Конвенція про статус біженців 1951 р. [11] та Протокол щодо статусу біженців 1967 р. [12], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. [13], Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р. [14], Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 р. [15], Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1952 р., Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені у Конвенції та у Першому протоколі до неї, Протокол № 7 до Конвенції про захист прав і основоположних свобод [16], Європейська конвенція про видачу правопорушників 1957 р. [17], Європейська конвенція про здійснення прав дітей 1996 р. [18], Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми [19], міжнародні договори України про видачу правопорушників, правову допомогу в кримінальних справах та реадмісію осіб, а також закони України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [4], «Про громадянство України» [21], «Про імміграцію», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про протидію торгівлі людьми», Концепція державної міграційної політики, схвалена Указом Президента України від 30.05.2011 р. № 622/2011, Постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.2012 р. № 70 «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня

2003 р. № 1110 (Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні)» [24], наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2011 р. № 649 «Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту» [25] та інші нормативно-правові акти, видані на їх виконання.

Слід зазначити, що, зважаючи на положення ч. 2 ст. 8 КАС України, зазначений принцип застосовується з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Важливим при розгляді таких справ є урахування судами певних особливостей їх предметної та територіальної підсудності. Так, відповідно до ч. 2 ст. 18 КАС України зазначені справи є підсудними окружним адміністративним судам, оскільки у цих справах однією із сторін є орган державної влади або інший державний орган, їх посадова чи службова особа (крім справ із приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки, що, з урахуванням положень п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України, підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам).

При визначенні територіальної підсудності адміністративних справ, що розглядаються, суди повинні керуватися вимогами ч. 2 ст. 19 КАС України, за якими адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача, тобто відповідного іноземця чи особи без громадянства. У разі, якщо іноземець чи особа без громадянства не мають місця проживання (перебування) в Україні, така справа, як уявляється, з урахуванням положень ч. 4 ст. 19 КАС України, має розглядатися місцевим адміністративним судом за вибором позивача. Ця позиція підтримана і Пленумом Вищого адміністративного суду України у постанові від 16.03.2012 р. № 3 «Про внесення змін і доповнень до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25.06.2009 р. № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні» [27].

Адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, їхня посадова чи службова особа, вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ (ч. 3 ст. 19 КАС України). Щодо справ за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень (ч. 4 ст. 50 КАС України), в яких іноземці чи особи без громадянства можуть бути відповідачами, то вони повинні вирішуватися з урахуванням вимог ч. 1 ст. 19 КАС України — за місцезнаходженням відповідача.

При вирішенні питання щодо визначення складу суду слід звернутися до приписів ст. 23 КАС України, де зазначається, що всі адміністративні справи в суді першої інстанції, крім випадків, установлених цим Кодексом, розглядаються й вирішуються суддею одноособово. Випадки здійснення адміністративного судочинства колегією суддів законодавцем визначені ст. 24 КАС України. Так, відповідно до ч. 1 цієї статті адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, їхньої посадової чи службової особи, розглядаються й вирішуються в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів. Згідно ж із ч. 2 цієї статті адміністративні справи розглядаються й вирішуються в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів також за клопотанням однієї із сторін про колегіальний розгляд справи або з ініціативи суддів у разі їх особливої складності. У Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 16.03.2012 року № 3 «Про внесення змін і доповнень до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25.06.2009 р. № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні» зазначено, що «оскільки Державна міграційна служба України, Адміністрація Державної прикордонної служби України є центральними органами виконавчої влади, то справи, де ці органи є відповідачами, розглядаються й вирішуються в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів. справи, де стороною є органи міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі чи органи центрального органу виконавчої влади на місцях, розглядаються суддею одноособово відповідно до ст. 23 КАС України» [28].

Слід зазначити, що питання визначення належного відповідача у справах, пов'язаних із наданням статусу біженця, у зв'язку з ліквідацією Державного комітету України у справах національностей та релігій відповідно до Указу Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» або у разі можливої ліквідації органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, обов'язки яких пов'язані з виконанням державних функцій, необхідно враховувати, що відповідно до ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Частиною 3 указаної статті передбачено, що порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом. Зокрема, порядок утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади врегульовано ст. 5 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» [29]. Частиною першою вказаної статті передбачено, що міністер-

ства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Відповідно до ч. 5 цієї статті міністерство, інший центральний орган виконавчої влади припиняється шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації. При цьому міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, щодо яких набрав чинності акт Президента України про їх припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах компетенції до завершення здійснення заходів з утворення міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, до якого переходять повноваження та функції міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що припиняється, та можливості забезпечення здійснення ним цих функцій і повноважень, про що видається відповідний акт Кабінету Міністрів України (ч. 7 ст. 5 Закону).

На виконання ч. 9 ст. 5 Закону Постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. № 1074 затверджено Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Пунктом 12 цього Порядку встановлено, що орган виконавчої влади, щодо якого набрав чинності акт Президента України про його припинення, продовжує здійснювати повноваження та виконувати функції з формування і реалізації державної політики у визначеній Президентом України сфері до набрання чинності актом Кабінету Міністрів України щодо можливості забезпечення здійснення утвореним органом виконавчої влади його повноважень та виконання функцій.

Статтею 1 Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [22] утворено Державну міграційну службу України, з покладанням на цю службу функцій з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців. Водночас, ст. 2 цього Указу ліквідовано Державний комітет України у справах національностей та релігій. Водночас, за правилом, установленим ст. 5 зазначеного Указу, центральні органи виконавчої влади, на які цим Указом покладено функції з реалізації державної політики у відповідній сфері, виконують повноваження у визначених сферах компетенції відповідних органів, що ліквідуються згідно із цим Указом. Таким чином, цим Указом забезпечено безперервне виконання функцій держави у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців.

У зв'язку із цим у судів відсутні підстави для зупинення провадження у справах, пов'язаних із наданням статусу біженця, на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 Кодексу адміністративного судочинства України. Питання щодо залучення до участі у справі правонаступника суд вирішує за своєї ініціативи чи ініціативи заінтересованих осіб у судовому засіданні своєю ухвалою, яка може бути оскаржена разом із постановою суду у справі. Отже, Кодекс адміністративного судочинства України доповнено новою статтею, в якій передбачено, що адміністративні справи щодо затримання іноземців та осіб без громадянства у зв'яз-

ку з подальшим примусовим видворенням розглядаються невідкладно, а справи про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства і затримання їх у зв'язку з таким видворенням та щодо оскарження рішень про видворення іноземців та осіб без громадянства вирішуються судом у дводенний строк з дня надходження позовної заяви.

Передбачається також, що судові рішення в адміністративних справах можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у п'ятиденний строк з дня їх проголошення, і суд розглядає такі справи протягом п'яти днів з дня надходження апеляційної скарги. Таким чином, задоволено вимоги міжнародних організацій, іноземців та осіб без громадянства, які раніше нарікали, що їх не викликали у судові засідання й що їм не надавали відповідних судових рішень стосовно видворення з країни чи затримання.

Слід зазначити, що вимоги угоди між Україною та Європейським Союзом про реадмісію осіб, підписаної 18.06.2007 р. у Люксембурзі та ратифікованої Верховною Радою України Законом України від 15.01.2008 р. № 116-VI [30], та інших зобов'язань держави з питання, що розглядається, а також знаходження України на східному кордоні Європейського Союзу, найбільш значущому міграційному маршруті між сходом і заходом, потребують постійної уваги державних, у тому числі й судових, органів України, до проблем міграції та здійснення адміністративного судочинства у цій сфері публічно-правових відносин, чіткого і повного дотримання прийнятих міжнародних зобов'язань стосовно іноземців та осіб без громадянства. Можна прогнозувати, що кількість справ щодо надання статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України, а також справ, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні, може мати тенденцію до збільшення. Підтвердженням цього є й дані інших державних органів України. Так, органами Державної прикордонної служби України під час виконання, відповідно до вимог чинного законодавства, завдання із запобігання та протидії незаконній міграції протягом тільки першого півріччя 2010 р. виявлено понад 14 тис. незаконних мігрантів.

У цих умовах, з урахуванням вищезазначеного та з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, діяльність адміністративних судів у цій сфері публічно-правових відносин потребує постійної уваги та відповідного удосконалення. Йдеться як про проведення відповідних організаційних заходів (зокрема, збільшення кількості суддів адміністративних судів, повної укомплектованості штатів суддів і апаратів судів), покращання матеріального і фінансового забезпечення діяльності судів (наприклад, забезпечення необхідної кількості перекладачів), так і вдосконалення чинного законодавства, насамперед положень КАС України, зокрема, щодо скорочення строків розгляду саме адміністративних справ даної категорії. Підтвердженням цьому є й спільні щомісячні звіти механізму моніторингу, заснованого у межах здійснюваного МОМ і фінансованого Європейською комісією проекту «Технічне співробітництво та зміцнення потенціалу урядів України та Молдови щодо імплементації угод про реадмісію з Європейським Союзом». Зокрема, у спільному

звіті механізму моніторингу, підготовленому в липні 2009 р. на основі щомісячних звітів партнерських неурядових організацій МОМ у Закарпатській області, зазначається, що суди не мають змоги розглядати зазначені справи в належний ефективний спосіб, що справи мігрантів не є першочерговими, а найбільш поширені скарги мігрантів стосуються терміну їх утримання. Ці питання є актуальними при підготовці планів та програм співробітництва між Україною та ЄС, відповідними державами тощо.

Література

1. Про внесення змін і доповнень до постанови Пленуму Вишого адміністративного суду України від 25.06.2009 р. № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні»: Постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 16.03.2012 р. № 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
2. Про приєднання України до Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
3. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
4. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
5. Про протидію торгівлі людьми : Закон України від 22.09.2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
6. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей провадження у справах про видворення іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
7. Гейко В. Протидія незаконній міграції // Прокуратура. Людина. Держава. — 2004. — № 1. — С. 112.
8. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
9. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
10. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р. : ратифіковано Законом України від 10.01.2002 р. «Про приєднання України до Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
11. Протокол щодо статусу біженців 1967 року Про приєднання України до Конвенції про статус біженців від 28.07. 1951 року та Протоколу щодо статусу біженців 1967 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
12. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. : ратифіковано Указом Президії ВР УСРС № 2148-VIII від 19.10.1973 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
13. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання від 10.12. 1984 року : ратифіковано Указом Президії ВР № 3484-XI від 26.01.1987 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
14. Конвенція про права дитини від 20.11.1989 р. : Ратифіковано Постановою ВР 789-XII від 27.02.1991 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
15. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4.11.1950 р. : ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та Протоколів № 2, 4, 7, 11 до Конвенції [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
16. Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13.12.1957 р. (ратифіковано із застереженнями) : Закон України «Про ратифікацію Європейської конвенції про видачу правопорушників, 1957, Додаткового протоколу 1975 року та другого додаткового протоколу 1978 року до Конвенції» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>.

17. Європейська Конвенція про здійснення прав дітей від 21.01.1996 р. : Закон України «Про ратифікацію Європейської Конвенції про здійснення прав дітей» від 03.08.2006 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
18. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми від 16.05.2005 р. : ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
19. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
20. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
21. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9.12.2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>.
22. Концепція державної міграційної політики : Указ Президента України від 30.05.2011 р. № 622/2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
23. Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 17.06.2003 р. № 1110 (Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.2012 р. № 70 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
24. Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту : Наказ МВС України від 07.09.2011 р. № 649 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
25. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
26. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей провадження у справах про видворення іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
27. Права человека: учеб. для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. — М. : НОРМА-ИНФРА-М., 2001. — С. 312.
28. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.
29. Про приєднання України до Конвенції про статус біженців від 28.07.1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua.

Анотація

Кивалов С. В. Проблеми правового регулювання провадження у справах про видворення іноземців та осіб без громадянства. — Стаття.

Стаття присвячена аналізу чинного законодавства про правове регулювання провадження у справах щодо видворення іноземців та осіб без громадянства. Особлива увага приділена характеристиці чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та виявленню колізій між ними та національним законодавством.

Ключові слова: іноземці, особи без громадянства, видворення, правове регулювання, міграція, біженці.

Аннотация

Кивалов С. В. Проблемы правового регулирования производства по делам о выдворении иностранцев и лиц без гражданства. — Статья.

Статья посвящена анализу действующего законодательства о правовом регулировании производства по делам о выдворении иностранцев и лиц без гражданства. Особенное внимание уделено характеристике действующих международных договоров, согласие на обязательность которых дана Верховной Радой Украины, и выявлению коллизий между ними и национальным законодательством.

Ключевые слова: иностранцы, лица без гражданства, выдворение, правовое регулирование, миграция, беженцы.

Summary

Kivalov S. V. Problems of the legal regulation of the proceeding in cases connected with deportation of foreigners and persons without a citizenship. — Article.

The article is devoted to the analysis of the current legislation concerning legal regulation of the proceeding in cases connected with deportation of foreigners and persons without a citizenship. Special attention is devoted to the characteristic of the current international agreements, which are obligatory under the assent of Verkhovna Rada of Ukraine, and also to the reveal of collisions between them and the national legislation.

Keywords: foreigners, persons without a citizenship, deportation, legal regulation, migration, refugees.

УДК 342.56(477)

М. Й. Вільгушинський

ОКРЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ІЗ ВИЩИМ ТА ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Розглядаючи питання єдності державної влади як основи взаємодії судової влади з іншими її гілками, не можна оминати увагою закріплений у ст. 6 Конституції України принцип розподілу державної влади на три гілки: виконавчу, законодавчу та судову. В контексті дослідження сутності загальнодержавних суб'єктів владних повноважень замало було б сказати лише про розподіл влади на окремі гілки та їх законодавче врегулювання. Ми також маємо пам'ятати про заснування системи загальнодержавних суб'єктів владних повноважень з урахуванням принципу інстанційності та спеціалізації (функціонального поділу державної влади). Як роз'яснив Конституційний Суд України, метою функціонального поділу державної влади є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади [1].

Взаємодія загальнодержавних суб'єктів владних повноважень із судами загальної юрисдикції відбувається через так звані публічно-правові відносини, у регламентованій адміністративними процедурними нормами послідовності. Більше того, сукупно, загальнодержавні суб'єкти владних повноважень, суди загальної юрисдикції, взаємодіючи у публічно-правових відносинах, утворюють складний механізм, урегульований нормами конституційного й адміністративного права. Зазначимо, що, на думку І. Б. Михайловської, судова система як сукупність органів стає судовою владою лише тоді, коли вона наділяється певними можливостями впливу на інші гілки влади, «включається» до системи стримувань і противаг, які перешкоджають узурпації всієї державної влади якою-небудь із її гілок [2, 20]. Судова гілка влади, крім виконання покладених на неї конституційних завдань, в системі стримувань і противаг додатково забезпечує єдність між законодавчою та виконавчою гілками влади шляхом вирішення конфліктних питань щодо розбіжностей між ними. В ре-

© М. Й. Вільгушинський, 2012