

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ РОЗГЛЯДУ СПРАВ ЗА УЧАСТІ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Анотація. Стаття присвячена аналізу сучасних проблем, що постають під час вирішення адміністративних справ за участі іноземців та осіб без громадянства, а також дослідженню пропозицій щодо вдосконалення процедури розгляду цих справ шляхом унесення змін до законодавства України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, розгляд адміністративних справ, іноземці та особи без громадянства.

Постановка проблеми. Проблема вдосконалення вирішення адміністративних справ за участі іноземців та осіб без громадянства в Україні залишається актуальною, оскільки сучасна вітчизняна практика розгляду таких справ свідчить про чималу кількість порушень, які виникають під час їх розгляду, що виражається, зокрема, у несвоєчасному прийнятті рішень, невчасному наданні перекладача та правозахисника, необхідності суддів із політичним чи релігійним становищем у країні походження іноземця чи особи без громадянства.

Вивченням питання вдосконалення правового регулювання процедури розгляду справ за участі іноземців та осіб без громадянства в адміністративному судочинстві глибоко займаються не тільки науковці, такі як О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, І.В. Бойко, В.Б. Авер'янов, О.В. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.К. Кузьменко, В.І. Палько, М.І. Смокович, М.Ф. Стахурський, М.М. Тищенко та інші, а й міжнародні організації, що сприяють адаптації українського законодавства до міжнародних нормативних актів і ратифікованих угод.

Метою статті є пошук шляхів вирішення проблемних питань, які виникають у процесі забезпечення законних прав та інтересів іноземців і осіб без громадянства під час розгляду адміністративних справ за їхньої участі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Право кожного на звернення до суду передбачено Конституцією України, а також низкою міжнародно-правових і внутрішньодержавних актів України. Відповідно до ч. ч. 2, 3 ст. 55 Конституції України, права і свободи людини та громадянина захищаються судом [1].

За правилами ч. 6 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), іноземці й особи без громадянства користуються в Україні таким самим правом на судовий захист в адміністративних справах, що й громадяни України [2].

Проблемами, які мають привернути увагу законодавця та науковців, є ефективне законодавче регулювання забезпечення права на звернення до суду, належний і вчасний розгляд справи за участі іноземців та осіб без громадянства. До окремих питань, що також належить вирішити, варто зарахувати проблеми можливості вчасного звернення до суду іноземцями й особами без громадянства, котрі перебувають у пунктах тимчасового перебування осіб, які незаконно перебувають в Україні, якнайшвидшого розгляду справи, надання перекладача та забез-

печення права на правову допомогу при провадженні у справах цієї категорії.

Так, ст. 18 КАСУ регулює предметну підсудність адміністративних справ, згідно з якою місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну й примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України.

Справи за позовом суб'єкта владних повноважень, згідно з правилами ч. 1 ст. 19 КАСУ, територіально підсудні судам за місцем проживання (перебування) відповідача, крім випадків, передбачених цим Кодексом. Судам необхідно враховувати, що до місцевого загального суду як адміністративного за місцезнаходженням відповідного органу подаються позовні заяви іноземців та осіб без громадянства щодо оскарження рішень про їхнє примусове повернення, а також позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органів охорони державного кордону або органів Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства.

Проте, як зазначає Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, зміна предметної підсудності розгляду справ щодо примусового видворення від окружних адміністративних судів до судів загальної юрисдикції за місцем розташування державного органу, який ініціює справу, призвела до втрати можливості розгляду таких справ адміністративними суддями, які пройшли навчання за прецедентами Європейської конвенції, і потреби планування відповідних тренінгів для близько 7 000 суддів судів загальної юрисдикції.

Адміністративні справи, передбачені ч. 1 ст. 183-5 КАСУ, вирішуються судом у місячний строк із дня надходження позовної заяви, крім справ про затримання з метою забезпечення можливості подальшого видворення, що розглядаються невідкладно.

Спроба вирішення швидшого розгляду справ цієї категорії шляхом зручності подання позову до територіально найближчого суду та скорочення строків розгляду таких справ не може не заслуговувати на повагу. Проте труднощі в застосуванні таких процесуальних норм зумовлюють прийняття положення щодо невідкладного розгляду справ про затримання. КАСУ передбачено, що питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом 3 днів із дня надходження позовної заяви до суду. Цей час потрібен для з'ясування таких питань: чи належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства, чи відповідає позовна заява встановленим вимогам, чи є підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі. Отже, забезпечити належний розгляд справи відразу після надходження позовної заяви до суду навряд чи можливо.

З метою забезпечення їх примусового видворення, державний орган, що здійснив адміністративне затримання, зобов'язаний у порядку, установленому КАСУ, подати до суду позовну заяву. Згідно з ч. 2 ст. 183-5 КАСУ, позовні заяви, у тому числі й органи охорони державного кордону, про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України розглядаються в п'ятиденний строк із дня надходження такої заяви. При цьому ст. 183-5 КАСУ визначає однакову процедуру для здійснення провадження як за позовними заявами іноземців та осіб без громадянства щодо оскарження рішень про їхнє примусове повернення в країну походження або третю країну, так і за позовними заявами державних органів про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України. Попри те що виконання судового рішення про примусове видворення пов'язане з обмеженням волі особи, яке може тривати до дванадцяти місяців, законодавство України не передбачає можливості перегляду судового рішення про примусове видворення за клопотанням особи, котра підлягає такому видворенню, якщо ця особа вирішила добровільно повернутися в країну походження.

Виправлення цієї ситуації можливе за умови внесення відповідних змін до КАСУ, якими необхідно відокремити процедуру провадження у справах за адміністративними позовами щодо оскарження іноземцями та особами без громадянства рішень про їхнє примусове повернення в країну походження або третю країну від процедури провадження у справах за адміністративними позовами державних органів про примусове видворення зазначених осіб, а також передбачити можливість перегляду судового рішення про примусове видворення за клопотанням особи, котра підлягає примусовому поверненню, у разі виявлення бажання щодо добровільного повернення.

Що стосується надання правової допомоги, то, відповідно до ст. 56 КАСУ, сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто й (або) через представника. Представником може бути фізична особа, яка, відповідно до ч. 2 ст. 48 КАСУ, має адміністративну процесуальну дієздатність.

Як свідчить аналіз вивчених справ за участі іноземців та осіб без громадянства, ця категорія осіб нечасто звертається в юридичні консультації й особисто до фахівців у галузі права для оформлення представництва адвокатів або інших осіб в адміністративних справах. Насамперед це можна пояснити слабкою юридичною грамотністю таких осіб, недостатньою поінформованістю щодо права користуватися юридичною допомогою представника в таких справах.

Законом необхідно передбачити можливість надання безоплатної правової допомоги іноземцям або особам без громадянства саме у випадках їхнього видворення за межі України. Зазначене положення дасть змогу чітко визначити мету участі адвоката в провадженні у справах про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства – представлення й захист усіма доступними, передбаченими законом засобами і способами прав та інтересів особи, яка запросила його для участі у справі.

Представники беруть участь в адміністративному процесі на основі договору або закону. Повноваження адвоката як представника можуть також посвідчуватися ордером, довіреністю, договором про надання правової допомоги або дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги.

У Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. варто передбачити можли-

вість надання безоплатної правової допомоги іноземцям або особам без громадянства у випадках їхнього видворення за межі України [3, с. 186–189].

Як визначено у ст. 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», адвокатура України є недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва й надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації та діяльності адвокатури в порядку, установленому цим Законом [4]. Крім того, до участі в адміністративному процесі як процесуальних представників можуть бути допущені особи, котрі не є адвокатами.

Представництво неповнолітніх іноземців та осіб без громадянства в адміністративних справах здійснюється за правилами, установленими ст. ст. 56–61 КАСУ. Водночас, відповідно до ч. 7 ст. 29 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», органи опіки й піклування є законними представниками дітей, розлучених із сім'ями [5].

Відповідно до ст. 16 КАСУ, кожен має право користуватися правовою допомогою під час вирішення справ в адміністративному суді, яка надається в порядку, установленому законом. Частиною 3 цієї статті передбачено, що суд повністю або частково звільняє особу від оплати правової допомоги й забезпечує надання правової допомоги у випадках і порядку, установлених законом, якщо відповідний орган відмовив особі в забезпеченні правової допомоги.

Своє законодавче закріплення термін «безоплатна правова допомога» отримав у Законі України «Про безоплатну правову допомогу». Ст. 3 цього Закону визначає право на безоплатну правову допомогу як гарантовану Конституцією України можливість громадянина України, іноземця, особи без громадянства, у тому числі біженця, отримати в повному обсязі безоплатну первинну правову допомогу, а також можливість певної категорії осіб отримати безоплатну вторинну правову допомогу у випадках, установлених цим Законом. Відповідно до останнього, безоплатна правова допомога – це правова допомога, що гарантується державою й повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел.

При цьому у ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» зазначено, що складання документів процесуального характеру і здійснення представництва інтересів осіб у судах належить до безоплатної вторинної правової допомоги. Безоплатна вторинна правова допомога – це вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя [6]. З аналізу ст. 14 вищезгаданого Закону можна зробити висновок, що правом на безоплатну вторинну допомогу в адміністративному судочинстві наділені громадяни держав, із якими Україна уклала відповідні міжнародні договори про правову допомогу, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також іноземці й особи без громадянства відповідно до міжнародних договорів, учасником яких є Україна, якщо такі договори зобов'язують держав-учасниць надавати певним категоріям осіб безоплатну правову допомогу.

Що стосується процедури своєчасного забезпечення перекладачем, то ст. 15 КАСУ посилається на ст. 14 Закону України «Про засади державної мовної політики», де зазначено, що судочинство в Україні в цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах здійснюється державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова

(мови), за згоди сторін суди можуть здійснювати провадження цією регіональною мовою (мовами).

У ст. 15 КАСУ й Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця чи особи без громадянства в Україні» від 25 червня 2009 р. № 1 зазначено, що суди всіх інстанцій повинні неухильно виконувати вимоги щодо забезпечення перекладу, оскільки невиконання вищезазначених вимог процесуального законодавства є порушенням гарантованого Конституцією України права на судовий захист і підставою для скасування судового рішення. Якщо іноземець чи особа без громадянства не володіє мовою здійснення судочинства й не спроможна оплатити послуги перекладача, то суди зобов'язані забезпечити такій особі перекладача. За загальним правилом, виходячи з положень ст. 92 КАСУ, витрати, пов'язані із залученням перекладача, несе сторона, яка заявила про його залучення. Якщо залучення перекладача здійснено за ініціативи суду або в разі звільнення сторони від оплати судових витрат, відповідні витрати компенсуються за рахунок Державного бюджету України [7].

Відповідно до ч. 2 ст. 68 КАСУ, перекладач допускається до участі у справі ухвалою суду за клопотанням особи, яка бере участь у справі, або призначається з ініціативи суду. Суд забезпечує особі перекладача, якщо дійде висновку, що особа внаслідок неспроможності оплатити послуги перекладача буде позбавлена судового захисту.

Практично в кожній справі, де стороною виступає іноземець чи особа без громадянства, ці особи не володіють українською мовою в достатньому для участі в адміністративному процесі обсязі, що тягне за собою необхідність залучення перекладача, однак у більшості випадків перекладачів із тих мов, якими володіють громадяни (щодо яких вирішується питання про видворення, затримання чи надання статусу біженця або які потребують додаткового або тимчасового захисту), немає, що надзвичайно утруднює й затягує процес розгляду справ.

Крім того, на сьогодні досі мають місце випадки, коли особи іноземного походження несвідомо під тиском або через обман підписують документ, де нібито просять суд розглянути справу за їхньої відсутності. Також розповсюджена практика проводити суди за участі іноземця, але без запрошення перекладача чи адвоката.

Наразі відсутні закріплені процесуальні гарантії під час вирішення питання про затримання іноземців та осіб без громадянства з метою видворення й щодо розгляду справ стосовно такого затримання. Зокрема, законодавство не передбачає обов'язку інформувати таких осіб зрозумілою й доступною їм мовою про правові та фактичні підстави їхнього затримання й перебування під вартою, а також роз'яснити їм наявні засоби правового захисту та надати доступ до правової допомоги для того, щоб особа могла оскаржити рішення про утримання під вартою з метою видворення. Не передбачено також надання особі копії такого рішення зрозумілою їй мовою або роз'яснення змісту такого рішення.

Є доцільним уважати внесення змін до законодавства про обов'язок інформування мовою, яку особа розуміє, у доступних і нетехнічних термінах про правові й фактичні підстави затримання, роз'яснення правових способів оскарження рішення про утримання під вартою, забезпечення ефективної участі особи в процесі прийняття рішення про утримання шляхом надання доступу до перекладача та правової допомоги.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 р. № 1058-р затверджено План заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики, п. 13 якого передбачено протягом 2012 р. забезпечити належне функціонування бази даних про перекладачів. Такий обов'язок покладено на Державну міграційну службу України, Міністерство внутрішніх справ України, Адміністрацію Держприкордонслужби, Вищий адміністративний суд України (за згоди), Державну судову адміністрацію (за згоди). Проте вважаємо за необхідне забезпечити доступ до такої бази, окрім органів міграційної служби, ще й усіх судів для виконання своїх повноважень щодо забезпечення участі у справі перекладача [8].

Проблеми також виникають стосовно дотримання ст. 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з якою особа не може бути піддана катуванню або іншому нелюдському поводженню. При вирішенні справ про видворення іноземців та осіб без громадянства суд повинен з'ясувати країну походження й установити, чи не буде піддана ця людина на своїй батьківщині катуванню чи негуманному поводженню. З'ясуванням судом таких обставин також потребує уваги законодавця. Є актуальним створення єдиної інформаційної бази про країни походження іноземців, її політичні, релігійні, соціальні процеси, військовий стан і останні події. Ця база має наповнюватися Міністерством закордонних справ України після збирання та узагальнення відповідної інформації. Необхідно також забезпечити безперешкодний і швидкий доступ судді до такої інформації.

Хоча в законодавстві України чітко визначено, що якщо національні норми права суперечать міжнародним, то застосовуються норми міжнародного права, але на практиці це виявляється не так просто.

Змістом колізійної норми є відсилання до компетентного законодавства, визначення умов і меж його застосування до певних правовідносин. Колізійна прив'язка – закон суду (*lex fori*), означає, що до спору застосовується закон тієї держави, у якій він розглядається. Тобто, суд чи інший орган держави повинен керуватися законодавством своєї держави, незважаючи на наявність «іноземного елемента» у правовідносинах. Визнано, що з питань процесу суд чи інший орган кожної держави застосовує власні норми права. Так, у судочинстві іноземці як учасники процесу користуються процесуальними правами нарівні з громадянами України [9, с. 142].

З метою утвердження в Україні верховенства права й упровадження європейських стандартів у національну систему судового устрою та судочинства було видано Указ Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 щодо схвалення Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів.

Проте про розміщення іноземців та осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню з України, у пунктах тимчасового перебування іноземців, осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України, і судового контролю за прийняттям рішення про розміщення й дотримання ст. 5 Європейської конвенції мова не йде.

Потрібно наголосити на тому, що на сьогодні адміністративна практика стосовно поміщення іноземців та осіб без громадянства в пункти тимчасового перебування суперечить Конституції України й не відповідає вимогам ст. 5 Європейської конвенції. Будь-які адміністративні міркування чи переваги такої практики, на які посилаються відповідні державні органи, не можуть слугувати виправданням для систематичних пору-

шень прав людини, що повинні бути усуненні шляхом прийняття запропонованих змін.

Висновки. Із викладеного матеріалу ми бачимо, що законодавство, яке забезпечує право на захист в адміністративному суді, продовжує розвиватися й удосконалюватися з урахуванням міжнародно-правових стандартів. Перешкодою для реалізації своїх прав і виконання обов'язків можуть слугувати низька обізнаність у своїх правах, свободах в Україні та незнання мови, що створює проблеми в реалізації свого адміністративно-правового статусу такими особами. Тому, на нашу думку, на законодавчому рівні також потребує уваги питання забезпечення повноцінної участі іноземців та осіб без громадянства в адміністративному судочинстві.

Література:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № № 35–36, 37.
3. Чуприна Г.В. Представництво інтересів іноземців та осіб без громадянства у справах за зверненням Державної міграційної служби України з приводу примусового видворення / Г.В. Чуприна // Право і суспільство. – 2012. – № 2. – С. 186–189.
4. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 липня 2012 року // Голос України. – 2012. – № № 148–149.
5. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08 липня 2011 року // Голос України. – 2011 – № 142.
6. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02 червня 2011 року // Голос України. – 2011. – № 122.
7. 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 25 червня 2009 р. № 1 // Вісник Вишого адміністративного суду України. – 2009. – № 3. – С. 106–125.

8. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1058-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 214.
9. Фединак Г.С. Міжнародне приватне право (у запитаннях та відповідях) : [навчальний посібник] / Г.С. Фединак. – К. : Атіка, 2000. – 336 с.

Коваль В. О. Усовершенствование процедуры рассмотрения дел с участием иностранцев и лиц без гражданства в административном судопроизводстве

Аннотация. Статья посвящена анализу современным проблем, которые возникают во время рассмотрения административных дел с участием иностранцев и лиц без гражданства, а также исследованию предложения об усовершенствовании процедуры рассмотрения таких дел путем внесения изменений в законодательство Украины.

Ключевые слова: административное судопроизводство, рассмотрение административных дел, иностранцы и лица без гражданства.

Koval V. Improving procedures for dealing with cases involving foreigners and people without a citizenship status in the administrative proceedings

Summary. The article analyzes current problems that arise in dealing with administrative cases involving foreigners and people without a citizenship status, as well as researches proposals to improve procedures for dealing with these cases by amending the law of Ukraine.

Key words: administrative proceedings, proceedings in administrative cases, foreigners and people without a citizenship status.