

ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДИ ЩОДО НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ ТА ГРОМАДЯНСТВА В СУДОВОМУ ПОРЯДКУ

Іванов С.М.,

суддя третього апеляційного адміністративного суду

<https://orcid.org/0000-0001-5090-6247>

Іванов С.М. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів влади щодо надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства в судовому порядку

Наукова стаття присвячена висвітленню судовому порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства. Встановлено, що адміністративне оскарження, незважаючи на ознаку факультативності, є важливим етапом в наданні публічних послуг у сфері міграції та громадянства. З одного боку, оскарження призначене на виявлення й усунення недоліків у практичній процедурній діяльності органів публічної влади у сфері міграції; з іншого, сприяє удосконаленню самої процедурної моделі вирішення індивідуальних справ у досліджуваній сфері, виявляючи її дефекти і слабкі місця.

Акцентовано увагу, законодавче закріплення можливості здійснення оскарження в судовому та адміністративному порядку зумовлює наявність двох форм оскарження – адміністративно-процедурної та адміністративно-процесуальної, що в сукупності створюють гарантійний інструмент захисту прав приватних осіб на громадянство та на свободу пересування й вільний вибір місця проживання.

Встановлено, що наявність у Реєстрі за предметом позову та вимогами позивачів справ – №№ 820/4847/17, 815/2412/14, 820/4393/17, 495/8188/16-а тощо – дозволяє вважати проаналізовану справу прикладом типової. І знову ж таки за результатами розгляду наведеного кейс-стаді можна зробити висновок, що в діяльності підрозділів ДМС розповсюдженим явищем є прийняття адміністративних рішень на підставі міркувань дискреції, а не законних приписів; порушення, яких припускаються органи публічної влади у адміністративно-процедурній діяльності, обертаються для фізичних осіб, з боку яких жодних порушень скоєно не було, загрозою втрати законних статусів і прав. Таку ситуацію не можна визнати ефективним прикладом правозастосування у галузі адміністративно-процедурного забезпечення сфери міграції.

Враховуючи значущість захисту прав і свобод фізичних осіб як сторони публічно-правових відносин у досліджуваній сфері, слід визнати можливість судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної влади у цій сфері важливою гарантією збереження та відновлення індивідуальних прав. У наведених прикладах судові органи виконали цю захисну функцію; для укріплення цієї тенденції раціонально було б скористатися інструментом зразкової адміністративної справи, що стала однією з найбільш очікуваних новел реформування адміністративного судочинства. Згідно з ч. 22 ст. 4 КАС України зразкова справа – це типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення; іншими словами, за допомогою зразкової справи в судову практику впроваджується дієвий процесуальний механізм розгляду справ, схожих за сферою та специфікою правовідносин, у яких виник конфлікт, складом сторін та правових норм, якими вони регулюються, за прикладом рішення Верховного Суду в одній з таких справ, тобто за зразковою справою.

Ключові слова: бездіяльність, етапи, дії, міграція, публічна послуга, стадія, судовий порядок, оскарження.

Ivanov S.M. Appeals against decisions, actions or inactivity of authorities regarding the provision of public services in the field of migration and citizenship in court

The scientific article is devoted to the coverage of the court procedure for appealing against decisions, actions or omissions of public administration entities regarding the provision of public services in the field of migration and citizenship. It has been established that an administrative appeal, despite the optionality, is an important step in the provision of public services in the field of migration and citizenship. On the one hand, the appeal is intended to identify and eliminate shortcomings in the practical procedural activities of public authorities in the field of migra-

tion; on the other hand, contributes to the improvement of the procedural model of resolving individual cases in the research area, identifying its defects and weaknesses.

Emphasis is placed, the legislative consolidation of the possibility of appeal in court and administratively requires two forms of appeal - administrative-procedural and administrative-procedural, which together create a guarantee tool to protect the rights of individuals to citizenship and freedom of movement and free choice of residence.

It is established that the presence in the Register of the subject of the claim and the requirements of the plaintiffs - №№ 820/4847/17, 815/2412/14, 820/4393/17, 495/8188/16-a, etc. - allows us to consider the analyzed case as a typical example. Again, based on the results of the case study, it can be concluded that in the activities of LCA units it is common to make administrative decisions on the basis of discretion, rather than legal requirements; Violations committed by public authorities in administrative and procedural activities turn into a threat of loss of legal status and rights for individuals from whom no violations have been committed. This situation cannot be considered an effective example of law enforcement in the field of administrative and procedural support in the field of migration.

Given the importance of protecting the rights and freedoms of individuals as a party to public relations in the study area, the possibility of appealing against decisions, actions or omissions of public authorities in this area should be recognized as an important guarantee of preservation and restoration of individual rights. In these examples, the judiciary has performed this protective function; to strengthen this trend, it would be rational to use the tool of an exemplary administrative case, which has become one of the most anticipated novelties in the reform of administrative justice. According to Part 22 of Art. 4 CAS of Ukraine an exemplary case is a typical administrative case accepted for proceedings by the Supreme Court as a court of first instance to issue a model decision; in other words, with the help of an exemplary case, an effective procedural mechanism of consideration of cases similar in scope and specifics of legal relations in which the conflict arose, composition of the parties and legal norms by which they are regulated, following the example of the Supreme Court decision in one such case, that is, in an exemplary case.

Key words: inaction, stages, actions, migration, public service, stage, court order, appeal.

Постановка проблеми. Адміністративно-процесуальна форма оскарження, тобто оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів виконавчої влади в судовому порядку, характеризується особливим процесуальним засобом оскарження – адміністративним позовом (на відміну від скарги, притаманній позасудовому оскарженню); віднесенням повноважень щодо захисту прав та законних інтересів фізичних осіб у публічно-правових відносинах до компетенції судових органів; наявністю можливості оскарження й перегляду ухвалених адміністративним судом рішень у судах апеляційної та касаційної інстанцій.

Стан опрацювання цієї проблематики. Намагаючись визначити стан та особливості судового оскарження результатів адміністративно-процедурної діяльності органів публічної влади у сфері міграції, пропонуємо здійснити розгляд судової практики в зазначеній галузі. Використовуючи дані Єдиного реєстру судових рішень, проведемо змістовий аналіз судових справ, де відповідачем виступає центральний орган виконавчої влади, на який законодавством покладено повноваження щодо надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства, – Державна міграційна служба України та її територіальні управління.

Метою статті. Головна мета нашого дослідження – це виявлення найбільш розповсюджених за тематикою позовних вимог щодо надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства, тобто тих аспектів діяльності територіальних управлінь ДМС у названій сфері, які найчастіше виступають предметом позову. Іншими словами, ми намагатимемося виявити наявність у цій сфері типових адміністративних справ – згідно з визначенням КАС України, таких адміністративних справ, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та в яких позивачами заявлено аналогічні вимоги (ч. 21 ст. 4 КАС України) [2].

Виклад основного матеріалу. Важливими критеріями, за якими рішення в адміністративних справах відбираються до нашої дослідницької вибіркової сукупності, є, по-перше, завершеність справи, тобто наявність ухваленої судом постанови. По-друге, враховуючи, що, за твердженнями дослідників, адміністративний позов, з одного боку, й апеляційна та касаційна скарги – з другого, є засобами оскарження в різних публічно-правових спорах (у першому випадку – публічно-правового в розумінні ст. 3 КАС України, у другому – процесуально-правового, що виникає у процесі здійснення правосуддя в адміністративних справах) [3, с. 286], до вибіркової сукупності справ, що відповідають нашим дослідницьким завданням, потрапляють справи, розглянуті місцевими та окружними адміністративними судами як судами першої інстанції.

Дещо більш розгорнуто, вважаємо, слід оговорити предмет позову як критерій відбору адміністративних справ для дослідження. Як відомо, сферою міграції адміністративна діяльність підрозділів ДМС не обмежу-

ється; до їхньої компетенції віднесено також справи у сфері біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту, та сфера протидії нелегальній міграції. Необхідно зазначити, що оскарження діяльності ДМС у цих сферах відбувається активніше, ніж оскарження рішень та дій (бездіяльності) у сфері, що становить предмет нашого дослідження. Так, наприклад, якщо взяти для аналізу справи, датовані 2019 роком, тобто з 1 січня 2020 р. по 31 травня 2020, то у визначений часовий період оскарження діяльності ДМС у сфері протидії нелегальній міграції являє собою абсолютну більшість: загалом за зазначений період, відповідно до даних Єдиного реєстру судових рішень [1], адміністративних справ, відповідачем у яких виступали органи ДМС, налічується 651. При цьому з них 119 справ розглядалися адміністративними судами першої інстанції, 469 справа – судами апеляційної інстанції, 72 – касаційної інстанції; зі 119 справ, що були на розгляді в адміністративних судів першої інстанції, предметом оскарження у 111 випадках були дії щодо затримання та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України; одно рішення (постанова № 80381933) стосувалося скасування органом ДМС посвідки на тимчасове проживання, ще одна постанова (№ 80076876) – вимоги перегляду рішення управління ДМС щодо ненадання особі статусу біженця.

Цей факт, на нашу думку, доводить, що для аналізу предмета нашого дослідження кількісні статистичні методи аналізу є неприйнятними; у нашому випадку слід звернутися до використання якісного методу дослідження кейс-стаді, що зосереджений на аналізі окремих випадків, у нашому разі – окремих адміністративних справ оскарження рішень органів публічної влади у галузі міграції.

Так, стосовно оскарження дій та рішень ДМС у галузі громадянства як типову можемо виділити справу № 2040/5642/18. За даними, викладеними в постанові № 75726182 Харківського окружного адміністративного суду у справі № 2040/5642/18 від 7 серпня 2018 р. [12], позивач звернувся до суду з позовом, в якому висловлено прохання визнати протиправним та скасувати рішення Головного управління Державної міграційної служби України в Харківській області від 28.10.2016 р. про скасування рішення про надання позивачеві громадянства України, а також про визнання паспорту Громадянина України серії № XXX, виданого 16.11.2006 р. Печенізьким РВ ГУМВС України в Харківській області на ім'я позивача на підставі довідки № XXX про реєстрацію особи громадянином України, виданої 14.11.2006 р. УГРФО ГУМВС України у Харківській області, відповідно до ст. 24 ЗУ «Про громадянство України» недійсним.

Зі змісту позову випливає, що позивач 16.11.2006 р. був документований паспортом громадянина України серії № XXX на підставі довідки про реєстрацію особи громадянином України № XXX, виданої 14.11.2006 р. УГРФО ГУМВС України в Харківській області. До ГУДМС України в Харківській області з Головного управління Національної поліції в Харківській області (управління кримінальної поліції) надійшов запит про перевірку осіб, у тому числі особи позивача; за результатами проведеної службової перевірки законності набуття позивачем громадянства України складено висновок від 27.10.2016 р. Згідно зі змістом висновку рекомендовано підготувати подання про скасування рішення ГУМВС України в Харківській області від 14.11.2006 про набуття громадянства України за територіальним походженням відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону України від 18.01.2001 «Про громадянство України».

Це Рішення Головного управління Державної міграційної служби України в Харківській області й стало предметом позову.

За рішенням суду, відповідно до ст. 21 Закону України «Про громадянство України» (у редакції на час виникнення спірних правовідносин) рішення про оформлення набуття громадянства України скасовується, якщо особа набула громадянство України, відповідно до статей 8 та 10 цього Закону, шляхом обману, внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може набути громадянство України. Однак в оскаржуваному Рішенні за результатами службової перевірки зазначено, що недотримання у повній мірі визначеної процедури мало місце саме з боку посадової особи державного органу. Відповідачами не надано доказів та судом не встановлено фактів, які б свідчили про подання позивачем під час оформлення паспорту громадянина України свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів, чи приховування позивачем будь-якого суттєвого факту, за наявності якого позивач не мав права набути громадянство України. Відповідач, виявивши допущене порушення процедурних норм посадовою особою державного органу та не довівши жодним чином протиправності дій позивача, встановив негативні наслідки саме для позивача, що є неприпустимим. На підставі викладеного суд дійшов висновку про невідповідність оскаржуваного Рішення приписам ч. 3 ст. 2 КАС України та, відповідно, його протиправність [12].

Подібні справи розглянуто й подібні постанови з визнанням протиправними рішень територіальних управлінь ДМС України щодо скасування попередньо виданих рішень про набуття громадянства України за територіальним походженням винесено Львівським окружним адміністративним судом [5; 6] Харківським

окружним адміністративним судом [13], Окружним адміністративним судом м. Києва [8] тощо, що дає підстави віднести цю справу до категорії типових. Досить типово виглядають також і дії органів ДМС, що стали причиною оскаржень у судовому порядку: зловживання дискреційними повноваженнями та порушення процедурних норм з боку представників владного органу, внаслідок чого людину фактично позбавляють громадянства, тобто відбувається грубе втручання держави у права, гарантовані Європейською конвенцією з прав людини. Зазначене наводить на думку щодо необхідності окремого розгляду питання стосовно відповідальності органів публічної влади за такі дії.

Перевіряючи відповідність вчинених суб'єктом владних повноважень у спірних правовідносинах діянь вимогам КАС України та Закону України «Про імміграцію», суд дійшов висновку, що відповідачем не зазначено, які ж конкретно неправдиві відомості, підроблені документи чи документи, що втратили чинність, були враховані останнім при прийнятті рішення про надання дозволу на імміграцію. Тобто відповідачем в спірному рішенні не визначено фактичної підстави винесеного рішення, а відтак, не дотримано правила юридичної визначеності; суду не надано доказів існування підстав для скасування наданого позивачу дозволу на імміграцію

На підставі зазначеного суд виніс постанову, якою рішення Головного управління Державної міграційної служби України в Київській області від 10.07.2017 р. № 82 про скасування дозволу позивача на імміграцію в Україну було скасовано [10].

Наявність у Реєстрі аналогічних за предметом позову та вимогами позивачів справ – №№ 820/4847/17 [11], 815/2412/14 [7], 820/4393/17 [9], 495/8188/16-а [4] тощо – дозволяє вважати проаналізовану справу прикладом типової. І знову ж таки за результатами розгляду наведеного кейс-стаді можна зробити висновок, що в діяльності підрозділів ДМС розповсюдженим явищем є прийняття адміністративних рішень на підставі міркувань дискреції, а не законних приписів; порушення, яких припускаються органи публічної влади у адміністративно-процедурній діяльності, обертаються для фізичних осіб, з боку яких жодних порушень скоєно не було, загрозою втрати законних статусів і прав. Таку ситуацію не можна визнати ефективним прикладом правозастосування у галузі адміністративно-процедурного забезпечення сфери міграції.

Враховуючи значущість захисту прав і свобод фізичних осіб як сторони публічно-правових відносин у досліджуваній сфері, слід визнати можливість судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної влади у цій сфері важливою гарантією збереження та відновлення індивідуальних прав. У наведених прикладах судові органи виконали цю захисну функцію; для укріплення цієї тенденції раціонально було б скористатися інструментом зразкової адміністративної справи, що стала однією з найбільш очікуваних новел реформування адміністративного судочинства. Згідно з ч. 22 ст. 4 КАС України зразкова справа – це типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення [9]; іншими словами, за допомогою зразкової справи в судову практику впроваджується дієвий процесуальний механізм розгляду справ, схожих за сферою та специфікою правовідносин, у яких виник конфлікт, складом сторін та правових норм, якими вони регулюються, за прикладом рішення Верховного Суду в одній з таких справ, тобто за зразковою справою [14]. Сподіваємося, що наші аналітичні кейс-стаді можуть послугувати скромним дослідницьким внеском у підготовчу роботу Касаційного адміністративного суду до визначення справ, що можуть бути визнані зразковими.

Висновки.

Отже, адміністративне оскарження, незважаючи на ознаку факультативності, є важливою стадією в наданні публічних послуг у сфері міграції та громадянства. З одного боку, оскарження призначене на виявлення й усунення недоліків у практичній діяльності органів публічної влади щодо публічних послуг у сфері міграції та громадянства; з іншого, сприяє удосконаленню самої процедурної моделі вирішення індивідуальних справ у досліджуваній сфері, виявляючи її дефекти і слабкі місця. Законодавче закріплення можливості здійснення оскарження в судовому та адміністративному порядку зумовлює наявність двох форм оскарження – адміністративно-процедурної та адміністративно-процесуальної, що в сукупності створюють гарантійний інструмент захисту прав приватних осіб щодо отримання різних видів публічних послуг у сфері міграції та громадянства.

Список використаних джерел:

1. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>
2. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV у ред. від 14.06.2018. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

3. Лученко Д. В. Скарга як процесуальна форма правозахисту в адміністративно-правових відносинах. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Економічна теорія і право. 2014. № 1. С. 285–294.
4. Постанова Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області № 62889557 від 16.11.2016 р. у справі № 495/8188/16-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62889557>
5. Постанова Львівського окружного адміністративного суду № 76937587 від 27.09.2018 р. у справі № 813/1773/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76937587>
6. Постанова Львівського окружного адміністративного суду № 78579611 від 06.12.2018 р. у справі № 1340/4210/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78579611>
7. Постанова Одеського окружного адміністративного суду № 38702331 від 13.05.2014 р. у справі № 815/2412/14. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38702331>
8. Постанова Окружного адміністративного суду м. Київ № 65436770 від 21.03.2017 р. у справі № 826/18401/14. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65436770>
9. Постанова Харківського окружного адміністративного суду № 69794626 від 25.10.2017 р. у справі № 820/4393/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69794626>
10. Постанова Харківського окружного адміністративного суду № 71934231 від 31.01.2018 р. у справі № 820/6608/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71934231>
11. Постанова Харківського окружного адміністративного суду № 71934231 від 14.11.2017 р. у справі № 820/4847/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/70211618>
12. Постанова Харківського окружного адміністративного суду № 75726182 від 07.08.2018 р. у справі № 2040/5642/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75726182>
13. Постанова Харківського окружного адміністративного суду № 78189637 від 28.11.2018 р. у справі № 520/9237/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78189637>
14. Савчук М. Типові та зразкові справи за новим КАСУ. Юридична газета: всеукраїнське щотижневe професійне юридичне видання. URL: <http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/zrazkove-sudochinstvo-tipovi-ta-zrazkovi-spravi-za-novim-kasu.html>