

**Основи застосування
адміністративної
відповідальності до іноземців
та осіб без громадянства в
Україні**

У монографії на основі комплексного аналізу адміністративно-правової відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні, виявленні теоретичні і практичні проблеми, пов'язані із правовою реалізацією суб'єктами публічного адміністрування своїх повноважень у зазначеній сфері, розроблено науково-обгрунтовані рекомендації щодо підвищення ефективності функціонування системи суб'єктів держави у сфері суспільних відносин, пов'язаних з порушеннями іноземцями та особами без громадянства адміністративного законодавства України, притягнення їх до адміністративної відповідальності та організація профілактичної роботи з ними.

Монографія призначається для широкого кола читачів: вчених у галузі адміністративного права, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів, посадових осіб публічної адміністрації, а також для всіх хто цікавиться даною проблематикою.

ЗМІСТ



ПЕРЕДМОВА	5
------------------------	----------

Розділ 1

АДМІНІСТРАТИВНО–ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПЕРЕБУВАННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ	7
--	----------

1.1. Міжнародні стандарти дотримання прав і свобод іноземців та осіб без громадянства	7
--	---

1.2. Адміністративно–правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні	23
--	----

1.3. Адміністративно–правовий режим іноземців та осіб без громадянства в Україні	36
---	----

<i>Висновки до розділу 1</i>	57
------------------------------------	----

Розділ 2

ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА	59
--	-----------

2.1. Адміністративна відповідальність іноземців та осіб без громадянства в системі адміністративного примусу та юридичної відповідальності	59
--	----

2.2. Сутність адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства	78
2.3. Види та зміст адміністративних стягнень, які застосовуються до іноземців та осіб без громадянства	98
<i>Висновки до розділу 2</i>	121
ВИСНОВКИ	123
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	126

ПЕРЕДМОВА



Конституція України визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека є в Україні найвищою соціальною цінністю. Всі люди вільні й рівні у своїй гідності та правах, а їх права і свободи є невідчужуваними та непорушними. Все це у повному обсязі стосується також і іноземців та осіб без громадянства. Більше того, ті із них, хто перебуває в Україні, на законних підставах користуються такими ж правами і свободами, та несуть відповідальність на рівні із громадянами України. Разом з тим, правовий статус як громадян України, так і іноземців, поряд із правами і обов'язками, складається також і з відповідальності, складовим елементом якої є адміністративний аспект. Дані положення Конституції України потребують розробки, деталізації та практичної реалізації засобами адміністративного права.

Іншою складовою актуальності теми є те, що європейські прагнення України приносять практичні результати у вигляді послаблення візового режиму. Здійснюється зняття багатьох адміністративних заборон на в'їзд іноземних громадян та осіб без громадянства, відкритість вітчизняної економіки для іноземних юридичних осіб, політичних, наукових і професійних міжнародних зв'язків, в умовах сучасності збільшується чисельність іноземців, які прибувають в Україну.

Такі позитивні тенденції, на жаль, мають й інший бік. По–перше, суттєвою проблемою сучасності є нелегальна міграція. Україна є транзитною країною для нелегальних мігрантів, які намагаються проникнути до країн Європейського союзу із країн Азії, але з різних причин осідають на території України. Їх невід’ємні права порушуються, щодо них скоюються протиправні дії. З іншого боку, громадяни розвинених країн теж часто приїжджають в нашу країну з протиправною метою — фінансових шахрайств, шпionажу, організації наркопостачання, торгівлі людьми, нелегальної міграції, секс–туризму тощо, тим самим завдаючи збитків культурі та престижу України як демократичній державі, сприяють розширенню незаконного тіньового бізнесу. Щорічно кількість таких осіб зростає.

Все це вимагає від органів виконавчої влади здійснення додаткових заходів у цій сфері, причому одним із основних методів забезпечення захисту прав і свобод громадян України, правослухняних іноземців та осіб без громадянства є адміністративний примус, провідне місце в системі якого займає інститут адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства.

Отже, дослідження адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства зумовлюється важливими міжнародними, політичними соціальними та економічними потребами.

Розділ 1

АДМІНІСТРАТИВНО–ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПЕРЕБУВАННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ



1.1. Міжнародні стандарти дотримання прав і свобод іноземців та осіб без громадянства

Конституція України засвідчує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найбільшою соціальною цінністю [69].

У сучасній міжнародній юриспруденції незаперечним є принцип поваги прав і основних свобод людини, під яким розуміється, що держави зобов'язані заохочувати та розвивати ефективне здійснення громадських, політичних, економічних, соціальних, культурних та інших прав і свобод, які випливають з гідності, притаманної людській особі, і є істотними для її вільного та повного розвитку. Вони повинні: по–перше, визнавати загальні права людини й основні свободи, поважати права всіх осіб, їх повну можливість фактичного користування правами людини; по–друге, такі дії повинні базуватися на цілях і принципах, що викладені в Статуті

ООН, Загальній декларації прав людини та інших міжнародних актах з прав людини [81, с. 208–209; 120, с. 73–74; 128, с. 65].

Такі підходи вчених цілком природні, оскільки мова йде про взаємовідносини людини і держави, про межі юрисдикції держави над особистістю та ступінь її свободи: про захист людини, зокрема від свавілля самої держави. Все це переважною мірою стосується й побудови взаємовідносин суб'єктів владних повноважень з іноземцями та особами без громадянства.

Все частіше правники різних галузей права застосовують загальну дефініцію “людина” замість більш спеціальних “громадянин”, “іноземець”, “апатрид”, “біпатрид”, “біженець”, “трудівник–мігрант” тощо. На наш погляд, у сфері прав людини всі ці спеціалізовані категорії втрачають свій позитивний зміст. Практично будь-яка держава та її право повинні захищати передусім саме невід’ємні природні права людини, а вже потім визначатися з її спеціальним статусом.

У теорії права довгий час домінувала точка зору на проблему встановлення прав людини, відповідно до якої вона визначалась виключно в рамках конкретної країни [124, с. 203]. Такі погляди будувались як на об’єктивних факторах — історичних, національних, етнічних, економічних відмінностях розвитку кожної конкретної країни, так і на суб’єктивних: наприклад, у радянській юридичній доктрині визнання людини суб’єктом міжнародного права розглядалось як спроба втручання у внутрішні справи держави [80, с. 42].

Проте у свідомість світового товариства дедалі ширше проникають ідеї природних невід’ємних прав людини, що слугують підставою оцінки цивілізованості держави, її права бути гідним членом міжнародної спільноти. Відповідно теорія права та міжнародна практика все частіше доводять, що індивід має міжнародні права та обов’язки.

Не є у цьому випадку винятком і сучасне вітчизняне суспільство. В своїй більшості українське суспільство позитивно ставиться до іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на нашій території, та в цілому підтримує конституційні положення рівності їх прав і свобод при притягненні до юридичної відповідальності.

З доктринальної точки зору найбільш влучно проблему забезпечення прав і свобод людини, на наш погляд, сформулював Р. А. Мюллерсон, який стверджував: “ці права і свободи мають бути забезпечені людині і в західній, і в східній державі, як у мусульманському, так і в християнському суспільстві, вони не мають залежати навіть від того, чи йдеться про економічно розвинену країну або про державу світу, яка розвивається. Право людини на життя й особливо — оголошення міжнародним злочином геноциду, заборону тортур або інших форм негуманного, принижуючого людську гідність поводження, прав на визнання правосуб’єктності будь-якого індивіда, заборону дискримінації за ознаками мови, статі тощо й особливо — протиправність расової дискримінації та її крайньої форми — апартеїду, — ці та деякі інші права і свободи притаманні будь-якій людині у сучасному світі. Держава зобов’язана забезпечити кожному індивіду реалізацію цих прав. Не дотримуючись цих обов’язків, вона діє протиправно, особливо якщо “узаконює” у своєму внутрішньому законодавстві негуманні нормативно-правові акти, тому що її дії щодо людини у даному разі порівнюються не з її національними законами, а з міжнародними нормами і стандартами” [86, с. 8–9].

З практичного боку, міжнародна спільнота вже виробила декларативний механізм захисту людини (зокрема іноземця, особи без громадянства) від неправомірних діянь держави. Будь-яка фізична особа може звернутися з позовом про порушення країною її прав і свобод до міжнародних органів — Комітету з прав людини; Комісії з прав людини, Європейського суду з прав людини, інших міжнародних органів — за захистом своїх прав. Поряд з цим індивід несе і міжнародні обов’язки та міжнародну відповідальність за вчинення злочинів проти людства [80, с. 42].

Наявні й більш радикальні погляди деяких вчених і політиків, які вважають: “втручання міжнародної спільноти у питання захисту і забезпечення прав людини в окремій державі не є порушенням принципу невтручання у внутрішні справи” [119, с. 106]. Незважаючи на добру мету такого розуміння, автор може

погодитися з ними тільки з деякими зауваженнями. Обов'язковим доповненням до розуміння цієї проблеми, на наш погляд, повинна бути вимога необхідності санкціонування таких дій ООН.

Останнім часом у спеціальній юридичній літературі досить часто використовується термінологічний вираз “міжнародні стандарти прав людини”, під яким зазвичай розуміють закріплені у міжнародних актах та інших міжнародних документах певні показники цих прав, досягнення яких заохочуються або ж зобов'язуються державами. Йдеться про своєрідні взірці (“еталони”), на які покликані орієнтуватися у своїй діяльності різні держави та інші учасники суспільного життя [93, с. 99].

Джерелами міжнародних стандартів у сфері прав і свобод людини є основоположні акти про права людини. Першоджерелом є Статут ООН, який визначив, що Організація Об'єднаних Націй з метою створення умов стабільності та благополуччя, необхідних для мирних і дружніх відносин між націями, заснованих на принципі самовизначення народів, сприяє державам — підвищенню рівня життя, повній зайнятості населення й умовам економічного й соціального прогресу і розвитку, вирішенню міжнародних проблем у сфері економічної, соціальної, охорони здоров'я і подібних проблем; міжнародній співпраці у сфері культури й освіти та загальній пошані й дотриманню прав людини і основних свобод для всіх без винятку рас, мов і релігій [113].

До найважливіших правових актів належить Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН на третій сесії 10 грудня 1948 р. у Парижі. В ній проголошено широке коло прав і свобод людини, які підлягають визнанню і повазі, стосуються зокрема й іноземних громадян та осіб без громадянства. У статті першій зазначається, що всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах, наділені розумом і совістю та повинні діяти один щодо одного в дусі братерства. Подальший зміст цієї Декларації буквально наповнений положеннями, які встановлюють права людини, зокрема права іноземців та осіб без громадянства.

Наведемо найбільш суттєві з них: кожна людина повинна мати всі права і всі свободи незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, національного чи соціального походження або іншого становища, не повинно проводитися ніякого розрізнення на основі політичного, правового або міжнародного статусу країни або території, до якої людина належить; кожна людина має право на життя, на свободу й особисту недоторканність; кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності; всі люди рівні перед законом і мають право без будь-яких винятків на рівний їх захист законом; кожна людина має право вільно пересуватися й обирати собі місце проживання у межах кожної держави; кожна людина має право покинути будь-яку країну, включаючи й свою власну, і повертатися у свою країну; кожна людина має право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком; кожна людина має право на громадянство, ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства; кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини; кожна людина має обов'язки перед суспільством, в якому тільки й можливий вільний і повний розвиток її особи, та деякі інші [51].

Для нашого дослідження важливе значення має більш спеціальний міжнародний правовий акт Резолюція 40/144 генеральної Асамблеї ООН від 13 грудня 1985 р. "Декларація про права людей, що не є громадянами країни, в якій вони проживають", яка побудована на викладених вище загальних положеннях прав людини та встановлює основоположні правила поведінки держав з іноземцями [107].

Преамбула зазначеного документу зобов'язує держави-учасниці Міжнародних пактів про права людини забезпечити задекларовані права без будь-якої дискримінації щодо громадян, які не є громадянами країни, де вони проживають.

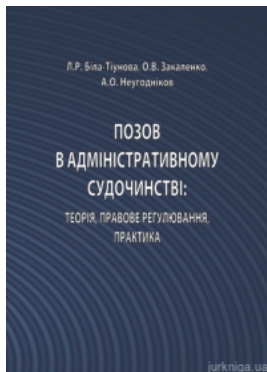
Ця Декларація деталізує права іноземців, які держава зобов'язана забезпечити. На нашу думку, їх можливо розділи на три групи: перша група — невід'ємні природні права іноземців; друга — права, які надаються цим особам з урахуванням внутрішнього законодавства та міжнародних зобов'язань; третя — права, які забезпечуються тільки іноземцям, що перебувають у країні на законних підставах.

Невід'ємні природні права. Іноземці відповідно до внутрішнього законодавства з урахуванням відповідних міжнародних зобов'язань держав користуються правами — на життя й особисту недоторканність, на захист від довільного або незаконного втручання в особисте й сімейне життя, на рівність перед судами, на свободу думки, совісті й релігії, на збереження своєї рідної мови, культури й традицій, на переказ доходів, інших особистих коштів за межі країни перебування. Жоден іноземець не повинен: піддаватися тортурам або жорстокому нелюдському чи принижуючому його гідність покаранню, зокрема жоден іноземець не повинен без його вільної згоди піддаватися медичним або науковим дослідженням; бути довільно позбавлений свого законним чином придбаного майна. Будь-якому іноземцю повинна бути надана свобода у будь-який час зв'язатися з консульством або дипломатичним представництвом держави, громадянином якої він є, або за відсутності таких — з консульством чи дипломатичним представництвом будь-якої іншої держави, якій доручено захищати інтереси держави, громадянином якої він є, в державі, в якій він проживає.

Друга група прав, які надаються іноземцям з урахуванням обмежень, що необхідні в демократичному суспільстві та передбачені законом країни перебування, — право покинути країну; право на вільне вираження своєї думки; право на мирні збори; право володіти майном як одноосібно, так і спільно з іншими.

Третя група прав, що забезпечуються тільки щодо тих іноземців, які перебувають в державі на законних підставах. Відповідно до національних законів за умови виконання ними своїх обов'язків перед країною перебування ці іноземці: користуються правом

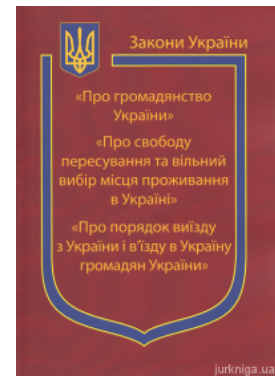
Книги, які можуть вас зацікавити



Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика



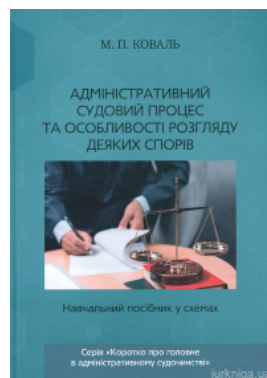
Адвокатський іспит: зразки процесуальних документів



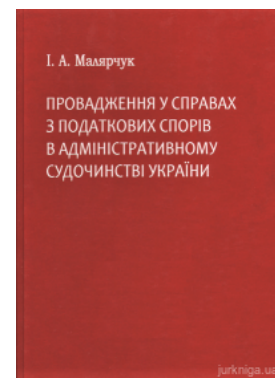
Закони України "Про громадянство України", "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", "Про порядок виїзду з України..."



Конституційно-правовий статус омбудсмена з питань міграції: зарубіжні моделі та перспективи запровадження в Україні



Адміністративний судовий процес та особливості розгляду деяких спорів. Навчальний посібник у схемах



Провадження у справах з податкових спорів в адміністративному судочинстві

Перейти до галузі права
Административное право



[Перейти на сайт →](#)