

## ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ “ПРО БІЖЕНЦІВ” ТА “ПРО ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНОЗЕМЦІВ”

Процес інтеграції України в світове співтовариство, розвиток її міжнародних зв'язків актуалізують проблеми правового статусу іноземців, або осіб без громадянства і біженців — як частини загальної проблеми правового стану особи у сучасному світі, прав людини і громадянина (2). На жаль, узагальнення матеріалів прокурорської практики, виконання вимог законів “Про біженців” (1; 1994. - № 16. - Ст. 90) та “Про правовий статус іноземців” (1; 1994. - № 23. - Ст. 161) свідчать про численні порушення цих законів та недосконалий механізм їх застосування.

На сьогоднішній день понад 1,8 тис. осіб мають статус біженців. Найбільша їх кількість мешкає у м. Києві (1140 чол.), Одеській (153), Харківській (98), Львівській (83) та Луганській (74) областях. Алей й досі не створено правового механізму реалізації положень закону “Про біженців”. Зокрема, Кабінет Міністрів України, порушуючи ст. 12 цього Закону, не визначив порядок одержання біженцями грошової допомоги, пенсій та інших видів соціального забезпечення. Більш того, у Державних бюджетах України на 1996 р. і на 1997 р. взагалі не було передбачено витрат на надання їм матеріальної та іншої допомоги. Внаслідок цього біженці отримують допомогу на місцях, як правило, одноразову, з коштів місцевих бюджетів.

Управління Комісара ООН у справах біженців (представництво у м. Києві) згодне надати одноразову допомогу кожній особі, яка має статус біженця, у сумі 100 дол. США. Однак за існуючим законодавством така матеріальна допомога обкладається податком у розмірі 25% і винятку з цього правила для біженців не передбачено.

В Україні не створено централізованого обліку осіб, які перетинають її державний кордон з метою отримання статусу біженця. Відсутні відомості про тих, хто звертається з такими заявами, а хто ні. Тому перебування в країні таких осіб, які в подальшому не ставили питання про визнання їх біженцями, слід вважати незаконним.

Постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.1995 р.,

№ 396 встановлені регіони тимчасового поселення біженців у Вінницькій, Івано-Франківській, Хмельницькій та Черкаській областях. На утримання цих пунктів Державними бюджетами на 1996 р. і 1997 р. передбачено виділення відповідно 445 тис. грн. і 600 тис. грн.

Однак ці пункти не функціонують і на даний час у Черкаській області, наприклад, місця для розміщення 660 тис. чол. не обладнані внаслідок відсутності коштів на проведення відновлювального ремонту. Не вирішені питання з розміщенням біженців і в інших регіонах, внаслідок чого біженці проживають в Україні не компактно, у визначених місцях, а за власним розсудом, що робить неможливим здійснення контролю за додержанням ними законодавства України.

Поряд з цим існуючі форми статзвітності, зокрема Ф-2 (біженці), а також діловодство, яке ведеться щодо біженців відділами у справах національностей та міграції облдержадміністрацій, не відбивають усіх процесів цього явища і не відповідають міжнародним вимогам. Існуюча форма статзвітності дає лише кількісні показники щодо біженців, обминаючи якісні (працевлаштування, влаштування дітей, їх навчання, надання цим особам матеріальної, соціальної, медичної, іншої допомоги, розміщення їх у регіонах).

Положенням про порядок оформлення матеріалів щодо надання статусу біженця, затвердженим наказом Держкомітету України у справах національностей та міграції від 11.04.1996 р., передбачено ведення діловодства українською мовою. Біженці, як правило, не володіють державною мовою, але звертаються із заявою про надання статусу біженця за формою, складеною українською мовою, заповнюють анкету, також складену українською мовою, та ін. Між тим Законом "Про мову в Україні" це питання не визначено. Вважаємо, що відповідні документи повинні бути складені, як мінімум, на трьох мовах — українській, російській, англійській. Відсутність цього є порушенням і Закону "Про інформацію", оскільки громадяни-біженці не в змозі ознайомитися із зібраною відносно них інформацією.

З метою забезпечення виконання Закону "Про біженців" вважаємо також за необхідне:

1. Розробити Концепцію міграційної політики України як складову частину Концепції Національної безпеки України, в якій визначити Державний Комітет України у справах національностей та міграції головним координатором діяльності всіх державних ор-

ганів щодо міграційних процесів.

2. На урядовому рівні вирішити питання про встановлення квоти на прийняття біженців по регіонах.

3. Передбачити адміністративну відповідальність за порушення ст. 9 Закону "Про біженців" (обов'язки біженців).

4. Держкомкордону України разом з Держкомітетом України у справах національностей та міграції розробити систему оповіщення органів міграційної служби про громадян, які перетинають державний кордон України з метою одержання статусу біженця. А в подальшому, якщо такі громадяни не звернуться з відповідною заявою або їм буде відмовлено у наданні відповідного статусу, органи міграційної служби повинні повідомити про це органи внутрішніх справ для вжиття відповідних заходів впливу.

5. Створити Фонд допомоги біженцям за рахунок відрхувань з держбюджету, пожертвувань громадян та юридичних осіб, а також допомоги іноземних держав та міжнародних організацій. З цією метою розглянути питання про підписання і ратифікацію Україною Віденської Конвенції про статус біженців від 28.07.51 р. та інших міжнародно-правових документів.

Статистика свідчить, що за 1996-1997 рр. в'їзд в Україну перевищив виїзд з неї більше ніж на 7 млн. чоловік, з яких 50% складають іноземці. Це обумовлено багатьма причинами як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Але значна кількість іноземців в'їжджає в Україну легально, через канали туризму, навчання, комерційну діяльність, транзитом тощо для подальшого нелегального (кримінального) виїзду в країни Західної Європи і далі. Небезпека цього явища полягає не лише у кількісному зростанні нелегальної міграції, але й у вкрай несприятливому її впливі на криміногенну ситуацію в країні. Не маючи документів, законних засобів до існування, нелегальні мігранти стають середовищем для правопорушень і злочинних дій. Однак в Україні відсутня єдина система контролю за в'їздом та виїздом іноземців з країни. Між Держкомкордоном, МВС, СБУ, Державним комітетом України у справах національностей та міграції, іншими органами існує неузгодженість у діях. Саме тому контроль за дотриманням правил перебування іноземців в Україні, робота по виявленню нелегальних мігрантів має епізодичний характер і здійснюється лише під час проведення короткочасних "операцій" органами Держкомкордону, МВС та СБУ, як правило, іноземці-порушники чинного законодавства України впадають в око правоохоронним органам у разі скоєння ними правопорушень або

тоді, коли самі стають жертвами злочину.

Але навіть тоді, коли іноземні громадяни порушують чинне законодавство, через недосконалий механізм застосування Закону "Про правовий статус іноземців" не завжди є можливість ефективно впливати на порушників закону. Зокрема, на порушення ч. 5 ст. 32 цього Закону Кабінет Міністрів України не визначив порядок відшкодування витрат, пов'язаних з видворенням іноземців за межі України. МВС встановило порядок депортації таких іноземців за власний рахунок з наступним відшкодуванням витрат із державного бюджету і не погодило цей порядок з Мінфіном (хоча це передбачено п. 53 Правил в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію, затверджених постановою КМУ від 29.12.1995 р.). Внаслідок цього лише незначна кількість іноземців — порушників закону видворяється за межі України.

Значну кількість іноземців-порушників закону складають студенти навчальних закладів. Між тим Міністерство освіти, Міністерство фінансів, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ, Міністерство транспорту та інші міністерства і відомства не виконують п. 6 Постанови КМУ від 26.02.1996 р. № 136 "Про навчання іноземних громадян в Україні" стосовно надання допомоги навчальним закладам у здійсненні невідкладних заходів щодо вдосконалення паспортно-візового режиму для іноземних студентів, оперативного вирішення питань відправлення на батьківщину іноземних громадян, які завершили або припинили навчання в Україні. Взагалі, механізму виконання цього Положення не створено.

Під час виявлення іноземців, які порушують правила перебування в Україні, органи внутрішніх справ не завжди з'ясовують обставини їхнього в'їзду в Україну, а також посібників з числа громадян та посадових осіб, які надають їм житло, роботу, інші послуги, не вживають заходи для їхньої легалізації. Про це свідчить те, що у 1997 році лише у кожному 14-му випадку притягнення до відповідальності іноземців за ст. 203 КУпАП склалися протоколи щодо громадян України про скоєння ними адміністративних правопорушень, передбачених ст. 204-206 КУпАП.

Матеріали правопорушень, учинених іноземцями, свідчать про відсутність контролю за додержанням ними правил перебування в Україні з боку відповідних державних установ. Найбільш типовими порушеннями закону з боку студентів-іноземців є несвоєчасна реєстрація у ВВІР. До того ж вищі навчальні заклади не подають відомостей органам внутрішніх справ щодо іноземних студентів, які

припинили навчання і не повертаються на батьківщину. У деяких випадках навчальні заклади надають послуги іноземцям без відповідного дозволу на те Міністерства освіти, оскільки не пройшли державної акредитації.

Будь-який контроль з боку органів державної служби зайнятості за додержанням законодавства про працевлаштування іноземців відсутній. Республіканський центр зайнятості населення часто видає дозволи на працевлаштування іноземних громадян за такими професіями, які не потребують залучення кваліфікованих спеціалістів (повари, бармени, офіціанти, продавці тощо), при тому, що значна кількість громадян України не в змозі знайти собі роботу.

Незважаючи на те, що переважна кількість іноземців в'їжджає в Україну як туристи, Держкомтурист не здійснює належного контролю за діяльністю туристичних фірм, які надають такі послуги. Фактично іноземці використовують туризм як спосіб легального перетинання держкордону України, і в подальшому значна їх частина відповідних послуг не потребує. Незаконна діяльність таких туристичних фірм сприяє нелегальній міграції.

У зв'язку з викладеним ми вважали б за необхідне:

1. Прийняти закон "Про імміграцію", як це передбачено ст. 3 Закону "Про правовий статус іноземців", оскільки правова невизначеність робить неможливим застосування деяких положень чинного закону.

2. Встановити адміністративну і кримінальну відповідальність громадян та посадових осіб, які сприяють нелегальній міграції, незаконно приймають таких осіб на роботу, навчання тощо.

3. Декриміналізувати ст. 75 КК України, встановивши за незаконне перетинання державного кордону адміністративну відповідальність. Надати право прикордонним військам складати протоколи про такі правопорушення і розглядати справи по суті.

4. Зі ст. 31 Закону України "Про правовий статус іноземців" виключити слова "якщо ці порушення не передбачають адміністративну або кримінальну відповідальність", оскільки виникає питання, яке ж тоді законодавство України іноземець порушує.

5. З метою вирішення питання про надання допомоги біженцям та покриття витрат, пов'язаних з затриманням і видворенням з України іноземців — порушників законодавства створити відповідні державні фонди. У фонд депортації іноземних громадян можуть цільово відраховуватися штрафи, які надходять до Держбюджету за правопорушення, передбачені ст. 203-206 КУпАП.

6. У Законі "Про імміграцію" передбачити створення спеціальних фільтраційних пунктів для іноземців, які не мають відповідних документів для перебування в Україні і підлягають депортації.

7. У цьому ж Законі передбачити створення єдиної імміграційної служби, яка б займалася питаннями в'їзду іноземців в Україну, їх перебування на території країни та виїздом їх з України.

8. Передбачати як обов'язкову умову для в'їзду в Україну та перебування їх у країні наявність певної грошової суми для їхнього перебування та виїзду. Можливий також внесок застави приймаючої сторони у розмірі, не менше витрат на можливу депортацію іноземців, а також внесення іноземцями страхових сум при отриманні в'їзних українських віз у розмірі, достатньому для потреб можливої їх депортації.

9. Передбачити кримінальну відповідальність за порушення іноземцями порядку перебування в Україні та організацію каналів нелегальної міграції. Це може бути здійснено шляхом прийняття законів "Про посилення відповідальності осіб за порушення законодавства про правовий статус іноземців" та "Про затримання іноземців, які не мають документів або загубили їх чи мають підроблені".

*Список літератури:* 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Тодька Ю.Н., Ришняк Н.А. Правовой статус иностранцев и беженцев в Украине. - Харьков. 1997.

**В.Ю. Мамницький, канд. юрид. наук**

## **УЧАСТИЕ СТОРОН В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛУ В СУДЕ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТ СОДЕР- ЖАНИЯ ПРИНЦИПА СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

Участие сторон в производстве по делу является составным элементом принципа состязательности. Следует отметить, что принцип состязательности в истории развития законодательства неизменно проявляется как возможность участия сторон в производстве по своему делу.

Действующее законодательство исходит из принципиального положения, когда с участием сторон в производстве по делу свя-