

УДК 342.9

В. В. Дука
*аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права*

ПРАВО НА ЗВЕРНЕННЯ ОСІБ, ЯКІ НЕ Є ГРОМАДЯНАМИ УКРАЇНИ, ПРИ ПЕРЕТИНАННІ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

У рамках євроінтеграції розвиток статусу демократичної країни є одним із основних напрямків діяльності України. Звернення громадян до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків – один із основних елементів побудови демократичного суспільства. Тому дослідження та вдосконалення процесу подання звернення всіма категоріями осіб та якісний і своєчасний їх розгляд – завжди будуть актуальними проблемами.

Не менш важливим питанням у зміцненні позиції України як європейської держави є відносини, що виникають між державою та іноземцями, а особливо під час перетинання ними кордону як початкової стадії відносин осіб, що не є громадянами України та Україною безпосередньо.

Поєднуючи вищезазначене, можемо дійти висновку, що важливо з'ясувати всі можливі особливості звернення до державних органів іноземцями й особами без громадянства (далі – ОБГ) під час перетинання державного кордону України.

Зазначені питання певною мірою були висвітлені в працях вітчизняних вчених, наприклад, В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка та інших. Та комплексного дослідження ця тема не отримала.

Важливість чіткого визначення всіх можливих нюансів зумовлює велика кількість осіб, що прямують через державний кордон й обмежений час при виникненні усіх правовідносин, що супроводжують в'їзд/виїзд на/з території України. За 2017 рік через державний кордон було пропущено 89,2 млн осіб, 31 % з яких складають іноземці. Тобто існує значна концентрація осіб, що не є громадянами України. У свою чергу, минулого року тільки до Державної прикордонної служби України надійшло понад 4500 звернень від іноземців, що підтверджує необхідність дієвого регулювання порядку звернення, що надходять від таких осіб [1].

Основними засадами, які регулюють звернення громадян є положення ч. 3 ст. 1 Закону України «Про звернення громадян», яка зазначає, що особи, які не є громадянами України і законно перебувають на її території, мають таке саме право на подання звернення, як і громадяни України,

якщо інше не передбачено міжнародними договорами [2].

Законність їхнього перебування визначена у п. 7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Таким чином, іноземці та особи без громадянства, які в установленому законодавством чи міжнародним договором України порядку в'їхали в Україну та постійно або тимчасово проживають на її території, або тимчасово перебувають в Україні, є такими, що перебувають на її території законно [3].

Але справа в тому, що дане визначення не враховує усіх особливостей правовідносин, що виникають при в'їзді іноземцями та ОБГ в Україну.

Основною проблемою, на нашу думку, є визначення моменту, з якого іноземець або ОБГ буде вважатись таким, що законно перебуває на території України.

Державним кордоном України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору. Перетинання державного кордону України здійснюється на шляхах сполучення через державний кордон з додержанням встановленого порядку [4, с. 3]. Такими шляхами є пункти пропуску через державний кордон – спеціально виділені території на залізничних і автомобільних станціях, у морських і річкових портах, в аеропортах (на аеродромах) із комплексом будівель, споруд і технічних засобів, а також спеціально виділені акваторії в морських і річкових портах, де здійснюються прикордонний, митний та інші види контролю і пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна [5].

Під час прибуття в пункт пропуску через державний кордон іноземці та ОБГ фактично перетинають демаркаційну лінію, яка являє собою державний кордон України. Таким чином, особи, що не є громадянами України, вже перебувають на її території. Визначити законність у такому випадку неможливо, оскільки її у ході здійснення всіх передбачених законом та необхідних видів контролю мають лише встановити згодом. Так, уповноважені службові особи Державної прикордонної служби України надають іноземцю, особі без громадянства дозвіл на перетинання державного кордону в разі в'їзду в Україну за умови:

1) наявності в нього дійсного паспортного документа;

2) відсутності щодо нього рішення уповноваженого державного органу України про заборону в'їзду в Україну;

3) наявності в нього в'їзної візи, якщо інше не передбачено законодавством України;

4) підтвердження мети запланованого перебування;

5) наявності достатнього фінансового забезпечення на період запланованого перебування і для повернення до держави походження або транзиту до третьої держави або наявності в нього можливості отримати достатнє фінансове забезпечення законним способом на території України – для громадянина держави, включеної до переліку держав, затвердженого Кабінетом Міністрів України, та особи без громадянства, яка постійно проживає у державі, включеній до такого переліку [6].

Після цього посадовою особою Державної прикордонної служби України, крім передбачених законом випадках, здійснюється реєстрація іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну [7].

Реєстрація в пункті пропуску через державний кордон включає в себе проставлення в паспортному документі та/або імміграційній картці іноземця чи особи без громадянства відмітки «В'їзд» («Виїзд»), занесення відомостей про іноземця чи особу без громадянства і його паспортні дані до відповідного реєстру та заповнення імміграційної картки в окремих випадках [5].

Після завершення прикордонного контролю іноземці та ОБГ проходять митний та, якщо буде потреба, інші види державного контролю, що проводяться в пунктах пропуску.

За умови позитивних результатів всіх видів контролю, посадова особа Держприкордонслужби надає іноземцям чи ОБГ право на в'їзд в Україну. Фактично це означає надання дозволу на виїзд за межі пункту пропуску в бік України, на її територію. Отже, можемо тлумачити, що після отримання дозволу на перетин державного кордону України особа є такою, що законно його перетнула і перебуває на території держави.

Дещо іншим є порядок перетинання кордону іноземцями, що наділені дипломатичними привілеями, але ці особливості не впливають на дослідження теми.

Головною проблемою у вирішенні цього питання є те, що нормативно (чи доктринально) правовідносини у сфері перетинання державного кордону визначено тільки як процедуру чи процес, а не як поняття. І тому встановити темпоральні рамки, момент початку та закінчення перетинання кордону не вдається, як і визначення моменту, з якого особа вважається такою, що перебуває на території України.

Варто також звернути увагу на те, що законодавець виділяє, окрім законного, незаконне перетинання державного кордону України. Згідно зі ст. 204-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, незаконним перетинанням є перетинання або спроба перетинання державного кордону України будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів або за документами, що містять недостовірні відомості про особу, чи без дозволу відповідних органів влади [8].

Звичайно ж, такі особи притягаються до адміністративної відповідальності. Вони мають такі права: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі [8].

Отже, можемо дійти висновку, що в особи, яка незаконно перетнула кордон, а значить і незаконно перебуває на території України, однак, є право на звернення.

Так само це стосується осіб, які незаконно перебувають в Україні та перебувають у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства. До цієї категорії належать такі особи:

– стосовно яких судом прийнято рішення про примусове видворення;

– стосовно яких судом прийнято рішення про затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення, зокрема прийняті відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

– затримані центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальними органами та підрозділами на строки та в порядку, передбачені законодавством України;

– затримані за рішенням суду до завершення розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні [3].

Основним, на що варто звернути увагу при розгляді цього питання, є положення Конституції України про те, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [9, с. 15].

Іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України [9, с. 10].

Іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їх перебування, мають право на визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини [3].

Правосуб'єктність цих осіб виникає з моменту прибуття в Україну й завершується з часу залишення її території [10, с. 67].

Щодо юрисдикції, то ми цілком підтримуємо позицію В.Б. Авер'янова, що адміністративна юрисдикція виступає окремим різновидом юрисдикційної діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, або узагальнено – органів публічної влади.

Розрізняють два підходи до визначення поняття адміністративної юрисдикції: вузький і широкий.

У вузькому значенні адміністративна юрисдикція – це діяльність органів публічної влади щодо вирішення питання про винуватість фізичної чи юридичної особи у вчиненні адміністративного правопорушення та притягнення її до адміністративної відповідальності. Таке розуміння є результатом логічного аналізу положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, де поняття «адміністративної юрисдикції» (ст. 16) пов'язується з накладанням адміністративних стягнень на громадян. У законодавстві України поняття «адміністративна юрисдикція» в інших значеннях не вживається.

Поняттям «адміністративної юрисдикції» у широкому значенні охоплюються також конкретні випадки розгляду органами виконавчої влади спорів про права, обов'язки або інтереси фізичних і юридичних осіб. Тобто юрисдикційна діяльність органів публічної влади може полягати в розгляді такими органами скарг фізичних і юридичних осіб, хоча й ця діяльність повинна супроводжуватися прийняттям рішення про усунення порушень режиму законності і застосування за потреби примусових заходів до особи, яка винна в порушенні прав і свобод зазначених осіб.

Зважаючи на вищезазначене, за своїм змістом адміністративна юрисдикція пов'язана з розглядом або справ про притягнення осіб до адміністративної відповідальності, або справ про поновлення суб'єктивних прав осіб, порушених органами публічної влади [11, с. 253–354]. Отже, варто відзначити, що будь яка особа, яка не є громадянином України, має право на звернення, якщо вона перебуває під юрисдикцією України.

Положення ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» також наголошує на тому, що

регулюється питання звернень іноземців та ОБГ і міжнародними актами. Для підтвердження викладеного вище виступає норма ст. 6 «Загальної декларації прав людини», що кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності [12].

Також варто зазначити, що 25 жовтня 1991 року для України набрав чинності Перший факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Згідно зі ст. 1 цього Протоколу, Україна визнає компетенцію Комітету з прав людини, створеного на підставі частини IV цього Пакту, приймати й розглядати повідомлення від окремих осіб, які стверджують, що вони є жертвами порушень якогось із прав, викладених у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права. Відповідно до цього Протоколу Комітет може визнати неприйнятним повідомлення, яке є анонімним або яке, на його думку, являє собою зловживання правом [10, с. 68].

Підсумовуючи все вищенаведене, з метою уникнення неоднозначного розуміння норми закону пропонуємо замінити твердження ч. 3 ст. 1 Закону України «Про звернення громадян»: «особи, які не є громадянами України і законно перебувають на її території, мають таке саме право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами» і визначити так: «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів».

Література

1. Офіційний сайт Державної прикордонної служби України. URL: <https://dpsu.gov.ua/>.
2. Закон України «Про звернення громадян»: за станом на 05 лютого 2018 р. 1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»: за станом на 05 лютого 2018 р. 2011. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
4. Закон України «Про державний кордон», «Про Державну прикордонну службу України»: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 25 берез. 2015 р. Київ: Паливода А.В., 2015. 44 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України № 751 «Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю»: за станом на 05 лютого 2018 р. 2010. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/751-2010-%D0%BF>.
6. Закон України «Про прикордонний контроль»: за станом на 05 лютого 2018 р. 2009. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1710-17>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України № 150 «Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України»: за станом на 05 люто-

го 2018 р. 2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/150-2012-%D0%BF>.

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: за станом на 05 лютого 2018 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>.

9. Конституція України: чинне законодавство станом на 04 травня 2017 р. К.: Алерта, 2017. 80 с.

10. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. та ін. Адміністративне право України: підручник / За ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

11. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 2. Особлива частина. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2009. 600 с.

12. Загальна декларація прав людини Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_015

Анотація

Дука В. В. Право на звернення осіб, які не є громадянами України, при перетинанні державного кордону. – Стаття.

У статті розглянуто деякі аспекти правового статусу іноземців та осіб без громадянства, питання юрисдикції України, що на них поширюється, проаналізовано національні та міжнародні нормативно-правові акти, що визначають їх право на звернення та запропоновано визначення окремих нормативних положень.

Ключові слова: іноземці, особи без громадянства, звернення громадян, державний кордон України, юрисдикція України.

Аннотация

Дука В. В. Право на обращение лиц, не являющихся гражданами Украины, при пересечении государственной границы. – Статья.

В статье рассмотрены некоторые аспекты правового статуса иностранцев и лиц без гражданства, вопросы юрисдикции Украины, которая на них распространяется, проанализированы национальные и международные нормативно-правовые акты, определяющие их право на обращение и предложено определение отдельных нормативных положений.

Ключевые слова: иностранцы, лица без гражданства, обращения граждан, государственная граница Украины, юрисдикция Украины.

Summary

Duka V. V. The right appeal to persons who are not Ukrainian citizens at the crossing of the state border. – Article.

The article deals with some aspects of the legal status of foreigners and stateless persons, the issue of jurisdiction of Ukraine, which deals with them, analyzes national and international normative legal acts defining their right to appeal and proposes the definition of certain normative provisions.

Key words: foreigners, stateless persons, citizens' appeals, state border of Ukraine, jurisdiction of Ukraine.