

людини (науково-практичний нарис). - К.: Факт, 2001. - 72 с.; Розвиток публічного права в Україні (довідь за 2003-2004 роки) // За заг. ред. І.Б. Коліушка, Н.В. Александрової. - К.: Вид. Лікей, 2005. - 448 с.

3. Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: //http://www.pravo.org.ua/component/search/?searchword=концепція&searchphrase=all&start=40

4. Банчук О. Реформа інституту адміністративної відповідальності в Україні - проблеми та варіанти їх вирішення Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. Вип. 35 / Редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; Відп. за вип. Ю.М. Оборотов. - Одеса: Юридична література, 2007. - С. 288-292.

5. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, ознаки, заходи протидії: Монограф. - К.: Атіка, 2001. - С. 159.

6. Редька А. Деякі питання практики застосування Закону України "Про боротьбу з корупцією" // Коментар судової практики в кримінальних та адміністративних справах. - К.: Юрінком Інтер, 1998. - С. 154.

7. Колпаков В.К. Кузьменко О.В. Адміністративні правопорушення в системі корупційних деліктів // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). - 2002. - № 5. - С. 14-15.

8. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07 квітня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 40. - Ст. 404.

9. Ткаченко О.В. Питання ознак корупційного правопорушення / О.В. Ткаченко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. - 2011. - № 1 (2). - С. 234-243.

10. Заброта Д.Г., Колпаков В.К. Адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією: Монограф. - Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2007. - 147 с.

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1984. - додаток до № 51. - Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).

12. Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар. Видання шосте, перероблене та доповнене / Відп. ред. Є.Л. Стрельцов. - Х.: ТОВ «Одіссея», 2009. - 816 с.

13. Банчук О. Запровадження інституту кримінального проступку як необхідна складова реформи кримінальної юстиції // Кримінальний кодекс України 2001 року: проблеми застосування і перспективи удосконалення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 13-15 квітня 2007 р.: У 2-х ч. - Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2007. - Ч. 1. - С. 189-194.

14. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: // http: ligazakon.ua/L\_doc2.nsf/link1/JF7TA00I.html

15. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 // Голос України від 19.05.2012. - № 90-91.

16. Коліушко І., Голосніченко І. Проблеми удосконалення адміністративно - деліктного законодавства України // Право України. - 2001. - № 3. - С. 39-42

17. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. - 668 с.

18. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків: проект закону від 02.03.2012 № 10146. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/L\_doc2.nsf/link1/JF7TU00I.html

Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. - К., 1995. - С. 27-28.

Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2008 р. / Дані опрацьовано Г.І. Рудник // Вісник Верховного Суду України. - 2009. - № 5. - С. 19-34; Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2009 р. (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. - 2010. - № 5. - С. 20-35; Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2010 р. (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. - 2011. - № 5. - С. 17-35.

Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року / М.І. Мельник (ред.), М.І. Хавронюк (ред.). - К.: Кантон, 2003. - 1104 с.

Судова практика розгляду кримінальних справ про службові злочини з ознаками корупційних діянь (статті 364, 365 та 368 Кримінального кодексу України), а також справ про адміністративну відповідальність за порушення вимог Закону від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією»: Узагальнення від 01.04.2008 // Вісник Верховного Суду України - 2009. - № 6.

*Заброта Д. Г.  
кандидат юридичних наук, доцент  
начальник кафедри спеціальних дисциплін  
правоохоронної діяльності та  
інформаційного забезпечення  
Кримського факультету  
Одеського державного  
університету внутрішніх справ  
полковник міліції  
Надійшла до редакції: 03. 12. 2012*

УДК 342.95

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ БІЖЕНЦІВ

Здобуття Україною незалежності, кардинальні зміни в її суспільно-політичному житті, падіння "залізної завіси" призвели до виникнення нових процесів - глобальної міграції. Має місце як виїзд громадян України на постійне місце проживання до інших держав, так і прибуття осіб інших держав до України, також біженців. Вказані процеси призвели до виникнення нових суспільних відносин, пов'язаних з прибуттям біженців до України, проживанням їх у нашій державі, гарантуванням їхніх

прав і свобод на території України, захисту від політичних переслідувань, що, у свою чергу, потребувало прийняття нормативних актів з метою врегулювання правового статусу біженців.

На сьогодні нормативно-правова база у сфері регулювання правового статусу біженців загалом сформована. Однак залишається багато проблемних питань, які потребують додаткового регулювання, зважаючи на особливий статус біженців і необхідність додаткових

© К.О. Нестеренко, 2013

гарантій саме цій категорії осіб. Одним з таких питань є правове регулювання адміністративної відповідальності біженців, можливості застосування до біженців тих чи інших санкцій.

У цій статті висвітлюються окремі питання адміністративної відповідальності біженців, зокрема аналізується звільнення від відповідальності за певні правопорушення, можливості притягнення біженців до спеціальних видів відповідальності.

Проблем правового статусу біженців, його адміністративно-правовому забезпечення стосуються наукові праці С.П. Бритченка, Н.М. Грабар, І.Г. Ковалишина, О.Л. Копиленка, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького. У науковій літературі вже давно висловлена позиція, яка знайшла своє підтвердження як аксіоматична й дублюється судами при узагальненні судової практики, відповідно до якої за порушення українського законодавства іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України, несуть відповідальність, яка поділяється на загальну та спеціальну. Загальна відповідальність полягає в тому, що іноземці, які вчинили злочин, адміністративні та інші правопорушення, несуть відповідальність на загальних підставах, як і громадяни України. У літературі до спеціальних видів відповідальності відноситься відповідальність за порушення порядку перебування в Україні, транзитного проїзду через її територію; скорочення іноземцю терміну тимчасового перебування в Україні; видворення іноземця за межі України [9; 148; 6]. Однак з такою позицією неможливо погодитись, оскільки тут змішуються поняття відповідальності та санкцій. Докладно про це йдеться в статті.

Принципи загальної відповідальності біженців полягають у наступному. Кодекс України про адміністративні правопорушення встановлює принцип національного режиму адміністративної відповідальності до іноземців і осіб без громадянства, закріплюючи в ст. 16, що іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України [1].

Водночас Закон України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту” не містить спеціальної норми щодо відповідальності біженців; відсутня така норма й в Конвенції про статус біженців. Але законодавство України про біженців передбачає обов’язки біженців, невиконання яких має передбачати настання юридичної відповідальності.

До біженців застосовуються також положення Закону України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” у частині, що не суперечить спеціальному закону. Відповідно до зазначеного закону іноземці та особи без громадянства, які вчинили злочин, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність на загальних підставах [5]. Норми цього закону поширюються й на біженців, як на іноземних громадян і осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України. Отже, можна прийти до висновку, що за загальним правилом (якщо інше прямо не встановлено законодавством) біженці несуть адміністративну відповідальність за скоєні правопорушення на тих самих умовах, що й громадяни України.

Разом з тим, особливістю адміністративної відповідальності біженців у порівнянні з громадянами України є той факт, що біженці виступають спеціальним суб’єктом у певних складах правопорушень і, з одного боку, у зв’язку з цим не є суб’єктами окремих складів адміністративних

правопорушень (наприклад, правопорушення, пов’язані з проходженням державної служби, виконанням військового обов’язку тощо). З іншого боку, суб’єктами певних адміністративних правопорушень можуть бути виключно іноземці (також біженці); такі правопорушення зазвичай пов’язані з порушенням правил і умов перебування на території України.

Однією з найголовніших особливостей адміністративної відповідальності біженців є те, що такі особи звільняються від відповідальності за деякі правопорушення, якщо такі правопорушення було здійснено з метою набуття ними статусу біженця. Виключно на біженців і шукачів притулку в Україні не поширюється адміністративна відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України, якщо таке порушення було здійснено з наміром отримати статус біженця. Непоширення на біженців заходів адміністративної відповідальності за вказаний злочин походить з передбаченого Конвенцією про статус біженців права біженців не зазнавати покарання за незаконний в’їзд на територію держави притулку [2]. Такий підхід зумовлений тією обставиною, що незаконний в’їзд біженця на територію держави притулку найчастіше є вимушеним і переважно є єдиною можливістю врятуватися від переслідування на території держави походження [8, 137; 7, 39-41].

Відповідно до ст. 5 Закону України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту” якщо особа, яка з наміром бути визнаною біженцем в Україні, або особа, яка потребує додаткового захисту, під час в’їзду в Україну незаконно перетнула державний кордон України, то вона повинна без зволікань звернутися до відповідного органу міграційної служби із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. У такому разі особа звільняється від відповідальності за незаконний перетин державного кордону України.

І.Г. Ковалишин зазначає, що адміністративне законодавство, так само, як і норми міжнародного права, передбачає, що особи звільняються від відповідальності за незаконне перетинання державного кордону тільки в разі, якщо вони в установленій законом термін звернулися до відповідних органів державної влади з приводу надання статусу біженця. Тобто, саме в залежності від виконання цієї умови ставиться звільнення їх від відповідальності. Отже, невиконання такої умови, як вважає дослідник, тягне за собою відповідальність на загальних підставах [8, 137].

Однак, на нашу думку, з такою позицією погодитись не можна, оскільки потрібно враховувати, що особливість самого положення біженця, як особи, яка повинна рятуватись від переслідувань у чужій країні, та пов’язані з цим складнощі можуть призвести до вимушених зволікань із зверненням до органів міграційної служби. Така позиція знаходить підтримку і в судовій практиці України. Як зазначає Вищий адміністративний суд України, судам слід враховувати, що положення законодавства про біженців не встановлюють санкцій за подачу заяви про надання статусу біженця із зволіканнями. У таких випадках на порушників можуть накладатись лише стягнення у вигляді штрафу, передбачені ст. ст. 203 та 204-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (які відповідають вимогам ст. 31 Конвенції про статус біженців 1951 р.). Неприйняття заяви про надання статусу біженця до розгляду й видворення заявника суперечитиме захисту фундаментальних прав, передбачених Конвенцією про

статус біженців 1951 р. (ст. 33 “Невислання біженців”), а також Конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини 1950 р. (ст. 3 “Загроза катувань”) [3].

Суд додатково роз’яснює, що обов’язок осіб, які з наміром набути статус біженця намагалися незаконно перетнути або незаконно перетнули державний кордон України, - без зволікань звернутися до відповідного органу міграційної служби із заявою про надання їм статусу біженця - необхідно розуміти як такий, що здійснений сумлінно, за першої можливості, тобто без необґрунтованих затримок.

Закон України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту” встановлює заборону вислання або примусового повернення, тобто недопущення видворення (добровільного чи примусового), видачі (екстрадиції), передачі, іншого примусового переміщення особи за межі України [4]. Потрібно зазначити, що одним з найважливіших принципів міжнародного права, який знайшов своє відображення в Конвенції 1951 р., є принцип невислання, за яким біженці не можуть бути повернуті до країни, де їм буде загрозувати переслідування. Принцип невислання має обов’язковий характер. З цього приводу слід зазначити, що має місце не звільнення від відповідальності, а незастосування окремих адміністративних стягнень. Також до біженців не може бути застосовано таку санкцію, як скорочення терміну тимчасового перебування в Україні.

У науковій літературі висловлюється думка, що до спеціальних видів відповідальності біженця відноситься позбавлення особи правового статусу біженця як виключний захід [8, 138-139]. Законом України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту” встановлено, що припинення статусу біженця відбувається внаслідок втрати, позбавлення статусу біженця або скасування рішення про визнання особи біженцем. Втрата статусу біженця можлива, зокрема, у разі набуття громадянства України, добровільного повернення до країни, яку особа залишила, тощо. Втрата статусу біженця, звичайно, не є адміністративним стягненням, а лише юридично засвідчує той факт, що особа вже не є біженцем з об’єктивних причин і набула іншого статусу.

У свою чергу, відповідно до ч. 5 ст. 11 зазначеного Закону особа позбавляється статусу біженця або додаткового захисту, якщо вона займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку, здоров’ю населення України. Деякі дослідники вважають, що оскільки позбавлення особи статусу біженця можливе тільки в односторонньому порядку з боку держави за протиправну діяльність біженця (порушення законодавства про біженців) і виступає правовою санкцією, яка містить покарання, оскільки змінює правовий статус особи, значно звужує її права, а тому є спеціальним видом адміністративної відповідальності [8, 138-139].

Однак, як уявляється, такий висновок є досить суперечливим. Як відомо, адміністративна відповідальність настає за наявності складу адміністративного правопорушення - об’єкта, суб’єкта, суб’єктивної та об’єктивної сторін; адміністративне стягнення ж є мірою покарання за відповідне правопорушення. Однак протиправна діяльність особи, що становить загрозу національній безпеці відповідно до законодавства України, є злочином, тому позбавлення у зв’язку з цим особи статусу біженця навряд чи можна назвати адміністративним стягненням. Крім того Кодекс України про адміністративні правопо-

рушення в окремих статтях передбачає відповідальність і встановляє відповідні санкції за вчинення дій щодо порушення громадського порядку, а також спрямованих проти здоров’я осіб. Позбавлення особи статусу біженця у зв’язку з вчиненням таких правопорушень може розглядатися із застосуванням до особи додаткового адміністративного стягнення. Крім того, позбавлення особи статусу біженця настає у зв’язку з порушенням галузевого законодавства України, а не законодавства про біженців. Отже, на нашу думку, питання про природу позбавлення особи статусу біженця, кваліфікація такої процедури й порядок її застосування потребують додаткового вивчення й обґрунтування та, враховуючи складність цього питання, є предметом окремого дослідження.

Разом з тим, зазначений Закон містить новелу, а саме передбачає такий спосіб припинення правового статусу біженців, як скасування рішення про визнання особи біженцем. Відповідно до ч. 6 ст. 11 зазначеного закону рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, скасовується, якщо вона повідомила недостовірні відомості, пред’явила фальшиві документи, що стали підставою для визнання особи біженцем. Вважаємо, що такий спосіб припинення статусу біженця також є адміністративною відповідальністю за скоєння відповідного адміністративного правопорушення. У такому разі чітко простежується склад адміністративного правопорушення, визначений вид адміністративного стягнення. Крім того, вважаємо, що скасування рішення про визнання особи біженцем має наслідком можливість притягнення відповідних осіб до відповідальності за правопорушення, які були скоєні цими особами, і до відповідальності, від якої такі особи були звільнені у зв’язку з набуттям статусу біженця, якщо не сплинув строк, протягом якого особу можна притягнути до відповідальності. Наприклад, це може бути таке правопорушення, як незаконне перетинання державного кордону України. Тобто, на нашу думку, у разі скасування рішення про надання особі статусу біженця особа має вважатися такою, що не набувала статусу біженця, з настанням відповідних правових наслідків.

З урахуванням зазначеного, на підставі проведеного дослідження можна зробити певні висновки. Так, відповідно до положень чинного законодавства України біженці несуть адміністративну відповідальність нарівні з громадянами України. Особливості адміністративної відповідальності полягають, по-перше, у тому, що біженці як іноземці можуть виступати спеціальними суб’єктами правопорушень, суб’єктами яких не є громадяни України й навпаки. Крім того, порівняно з іноземцями, до біженців не можуть бути застосовані певні види стягнень, а саме - видворення, виселення, повернення тощо, а також скорочення строку перебування в Україні. Спеціальна адміністративна відповідальність біженців дістала вияв у можливості скасування рішення про надання особі статусу біженця. Вважаємо, що в такому разі особа повинна вважатися такою, що не набувала статусу біженця. Кваліфікація такої процедури, як позбавлення статусу біженця, потребує додаткового вивчення й обґрунтування.

Перспективами подальших досліджень є аналіз процедурних аспектів притягнення біженців до адміністративної відповідальності, визначення суб’єктів притягнення до відповідальності, аналіз окремих складів адміністративних правопорушень, детальне вивчення природи позбавлення статусу біженця, аналіз матеріалів правозастосування та судової практики в цій сфері.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. Додаток до № 51. - 1984. - Ст. 1122.

2. Конвенція Про статус біженців від 28.07.1951 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011)

3. Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004)

4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. / Офіційний вісник України. - 2011. - № 59. - Ст. 2347.

5. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. / Офіційний вісник України. - 2011. № 83. - Ст. 3014.

6. 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 Вищого адміністративного суду України від 25.06.2009 р. № 1 // Вісник Вищого адміністративного суду України. - 2009. - № 3. - С. 106

7. Грабар Н.М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Львівський держ. ун-т внутрішніх справ. - Л., 2007. - 226 с.

8. Ковалишин І.Г. Правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. - К., 2005. - 198 с.

9. Фрицький О.Ф. Конституційне право України. - К.: Юрінком Інтер. - 2002. - 510 с.

*Нестеренко К.О.*

*аспірант Національного університету*

*“Одеська юридична академія”*

*Надійшла до редакції: 12. 12. 2012*

---

---