

УДК [351.743:342.726-054.6](477)

Є. Ю. Петров

РОЛЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ В ОХОРОНІ ТА ЗАХИСТІ ПРАВ І СВОБОД ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ

На підставі проведеного дослідження автором визначено основні фактори та причини, які сприяють вчиненню правопорушень та злочинів іноземцями та відносно них в Україні, та запропоновано можливі заходи щодо вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ у забезпеченні прав, свобод і обов'язків іноземців в Україні.

За роки незалежності в Україні значно збільшилася кількість іноземців, які тимчасово чи постійно проживають на її території. Також кількість злочинів, скоєних іноземцями, та іноземних злочинців в Україні за останні роки має тенденцію до зростання. Цей факт актуалізує питання вдосконалення забезпечення прав, свобод і обов'язків іноземців у діяльності ряду державних органів, особливо органів внутрішніх справ. Важливим є те, що науковці, які розглядали питання правового статусу іноземців в Україні та роль органів внутрішніх справ в охороні та захисті прав і свобод іноземців (такими вченими як В. Д. Андрієнко, М. П. Єрилін, С. Ф. Костантінов, П. Г. Назаренко, В. С. Обідін, В. М. Плішкін, О. М. Тодика, К. Б. Толкачов, С. Б. Чехович тощо), спиралися в основному на законодавство, яке наразі практично повністю втратило свою силу. Нормативно-правові акти, що прийшли на зміну застарілому законодавству, тільки починають осмислюватися вченими та практичними

© Петров Є. Ю., 2012

працівниками. Висновки і пропозиції, сформульовані на його основі, іноді прямо протилежні один одному і далеко не завжди сумісні з адекватним розумінням соціальної ролі органів внутрішніх справ. Наведене свідчить про актуальність даного дослідження.

Метою статті є вироблення можливих заходів щодо вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ у забезпеченні прав, свобод і обов'язків іноземців в Україні.

Органи внутрішніх справ є багатофункціональною системою: такої розмаїтості завдань і функцій більше немає в жодного з правоохоронних органів [1, с. 92]. За своїм змістом діяльність органів внутрішніх справ є традиційно складною і багатоплановою, що складається з багатьох відокремлених напрямків. Усе це визначає наявність у їх системі різних структурних підрозділів, що відрізняються один від одного своєю компетенцією, методами і формами діяльності.

Діяльність з охорони та захисту прав і свобод іноземців так чи інакше властива практично всім службам і структурним підрозділам органів внутрішніх справ. Але внаслідок специфіки їх діяльності внесок різних служб органів внутрішніх справ у цю роботу не є рівнозначним. Висуваючи це положення, ми виходимо з того, що кожен підрозділ органів внутрішніх справ здійснює ряд функцій, які відповідають його компетенції.

У зв'язку з наведеним у різних служб органів внутрішніх справ виникає потреба в співробітництві одна з одною [2, с. 114].

Для успішного забезпечення прав, свобод і обов'язків іноземців варто визначити функції органів внутрішніх справ у розглянутій сфері діяльності. Так, на підставі аналізу законодавства про правовий статус іноземців в Україні, зокрема законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [3], «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [4], «Про імміграцію» [5], «Про громадянство України» [6], «Про оперативно-розшукову діяльність» [7], «Про міліцію» [8], постанови Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 № 150 «Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України» [9], наказів МВС України від 08.10.2008 № 524 «Про затвердження Правил оформлення і видачі запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візових документів для в'їзду в Україну» [10], від 16.10.2007 № 390 «Про затвердження Положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні» [11], спільного наказу МВС України та Адміністрації Державної прикордонної служби України від 15.10.2004 № 720/1090 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між органами охорони державного кордону Державної прикордонної служби України та органами внутрішніх справ України при передаванні затриманих ними іноземців та осіб без громадянства» [12] та інших нормативних

актів можна визначити, що функції органів внутрішніх справ із забезпечення прав, свобод і обов'язків іноземців включають:

- 1) забезпечення безпеки іноземців;
- 2) виявлення, запобігання, припинення та розкриття злочинів, вчинених іноземцями та/або відносно них;
- 3) участь у правовому вихованні іноземців;
- 4) проведення профілактичної роботи серед іноземців, схильних до вчинення злочинів;
- 5) виконання в межах своєї компетенції кримінальних покарань та адміністративних стягнень відносно іноземців;
- 6) розшук іноземців, які переходять від органів дізнання, слідства і суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, зникли безвісти, та інших осіб у випадках, передбачених законодавством;
- 7) видача іноземцям посвідки на постійне або тимчасове проживання в Україні;
- 8) контроль за додержанням іноземцями встановлених законодавством правил в'їзду, виїзду, перебування в Україні і їх транзитного проїзду через її територію;
- 9) продовження чи скорочення строку перебування іноземців на території України;
- 10) примусове повернення іноземців в країну походження або іншу країну;
- 11) примусове видворення іноземців з України;
- 12) оформлення матеріалів за клопотаннями іноземців про прийняття до громадянства України;
- 13) охорона на договірних засадах майна іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних юридичних та фізичних осіб;
- 14) надання у межах наявних можливостей невідкладної, у тому числі медичної допомоги іноземцям, які потерпіли від правопорушень і нещасних випадків, перебувають у безпорадному або небезпечному для життя і здоров'я стані;
- 15) забезпечення затриманим або заарештованим (взятим під варту) іноземцям права на юридичний захист у порядку, передбаченому законодавством України;
- 16) у випадках, передбачених законом, складання протоколів про адміністративні правопорушення відносно іноземців, проведення особистого огляду іноземців, огляду їх речей, вилучення речей і документів, застосування інших передбачених законом заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- 17) проведення в порядку провадження дізнання і за дорученням слідчих органів у кримінальних справах слідчих дій щодо іноземців відповідно до кримінально-процесуального законодавства України та міжнародних договорів;
- 18) здійснення на підставах і в порядку, встановлених законом, гласних та негласних оперативно-розшукових заходів щодо іноземців;

19) проведення огляду поклажі, багажу та іноземців, які є пасажирами цивільних повітряних, морських і річкових суден, засобів залізничного та автомобільного транспорту, згідно з чинним законодавством;

20) вилучення у іноземців предметів і речей, які заборонені або обмежені в обороті, а також документів з ознаками підробки;

21) забезпечення тимчасового тримання іноземців в пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства (ПТП), які незаконно перебувають в Україні, до завершення підготовки їх адміністративного видворення;

22) створення належних умов проживання іноземців у ПТП, забезпечення їх прав і свобод, передбачених чинним законодавством та міжнародними нормами;

23) сприяння іноземцям у встановленні контактів з родичами, земляками, гуманітарними та правозахисними організаціями з метою вирішення питання їх повернення на батьківщину чи поліпшення умов проживання в ПТП;

24) запобігання незаконному ввезенню мігрантів на територію України і торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, та боротьба з цими явищами;

25) сприяння добровільному поверненню незаконних мігрантів з України до країн їх походження;

26) у встановленому законом порядку виявлення і повідомлення закладам охорони здоров'я про іноземців, які становлять групу ризику захворювання на СНІД, і здійснення за поданням закладу охорони здоров'я з санкції прокурора приводу цих осіб, а також іноземців, хворих на венеричні захворювання, хронічний алкоголізм і наркоманів, які вводять наркотичні засоби шляхом ін'єкцій, для обов'язкового обстеження і лікування.

Перелічені напрямки діяльності органів внутрішніх справ стосовно забезпечення прав, свобод і обов'язків іноземців в Україні не є вичерпними. Вищевказані функції являють собою синтез покладених на органи внутрішніх справ завдань, обов'язків та прав у даній сфері та є основними напрямками діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ України, реалізація яких здійснюється з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів іноземців, а також дотримання ними обов'язків, встановленого для них порядку перебування в Україні, регулювання в'їзду на територію України та виїзду за її межі. Вищевказані напрямки діяльності здійснюються лише в межах компетенції відповідних органів та підрозділів внутрішніх справ та відповідно до чинного законодавства України і міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України.

Згідно зі статистичними даними МВС України [13; 14] кількість злочинів, вчинених іноземцями, кількість іноземних злочинців та іноземців, які потерпіли від злочинів в Україні за останні роки, змінювалася таким чином:

Рік	Кількість злочинів, вчинених іноземцями	Кількість іноземців, які вчинили злочин	Кількість іноземців, які потерпіли від злочинів
2009	2998	1727	1359
2010	3524	2134	2269
2011	3778	2651	2805

Аналіз статистичних даних МВС України свідчить про те, що:

- динаміка злочинів, вчинених іноземцями у 2010 р., порівняно з 2009 р. становить 17,5 %, а у 2011 р. порівняно з 2010 р. – 7,2 %;
- динаміка кількості іноземних злочинців у 2010 р. порівняно з 2009 р. становить 23,6 %, а у 2011 р. порівняно з 2010 р. – 24,2 %;
- динаміка іноземців, які потерпіли від злочинів в Україні у 2010 р. порівняно з 2009 р. становить 67 %, а у 2011 р. порівняно з 2010 р. – 23,6 %.

Отже, кількість злочинів, скоєних іноземцями, іноземних злочинців та потерпілих іноземців від злочинів в Україні за останні роки має тенденцію до зростання.

Основними видами злочинів та правопорушень, що вчиняють іноземці на території України, є:

- порушення законодавства про в'їзд іноземців на територію України та порушення порядку їх перебування у нашій державі. Лише в 2011 р. з України видворено 13 тис. нелегальних мігрантів. Крім цього, за порушення правил перебування до адміністративної відповідальності притягнуто 55 тис. іноземців [15];
- підробка документів;
- майнові злочини (крадіжка, грабіж, вимагання);
- незаконне перевезення українських громадян за кордон з метою сексуальної та трудової експлуатації (торгівля людьми);
- насильницькі злочини (умисне вбивство, тілесні ушкодження різного ступеня тяжкості);
- злочини, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів;
- злочини, пов'язані з незаконним носінням, зберіганням, перевезенням чи пересиланням зброї;
- економічні злочини.

Вважаємо, що основними факторами та причинами, які сприяють вчиненню правопорушень та злочинів іноземцями та відносно них, в Україні є:

- а) слабка взаємодія органів внутрішніх справ з адміністраціями підприємств, установ та організацій, що приймають іноземців, у питаннях забезпечення їх нормальними соціально-побутовими умовами;
- б) незадовільне знання іноземцями законодавства України;
- в) відсутність єдиної системи обліку і контролю за використанням іноземної робочої сили;
- г) нестабільне соціально-економічне становище України;
- г) недостатня кількість офіційних робочих місць для іноземців;

- д) проблема перекладачів;
- е) спрощення візового режиму з деякими державами;
- є) налагодження зв'язків між злочинними організаціями України й іноземних держав;
- ж) недостатня профілактика ОВС злочинів та правопорушень, вчинених іноземцями;
- з) недосконала нормативна база діяльності ОВС;
- и) недосконала взаємодія ОВС з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями у цій сфері.

Завдання, що стоять перед органами внутрішніх справ, вимагають якісного, ефективного правового регулювання її організації і діяльності. Підсумовуючи вищевикладене та враховуючи наукові дослідження Д. П. Дежиної [16, с. 100–162] та С. Ф. Константінова [2, с. 113–140] вважаємо, що для більш ефективного забезпечення прав, свобод і обов'язків іноземців органам внутрішніх справ України потрібні:

- модернізація системи профілактики злочинності, що включає: зміцнення зв'язків ОВС з населенням (громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, державними та приватними установами, підприємствами та організаціями); пошук та використання нових форм участі ОВС у боротьбі з наркоманією, проституцією, нелегальною міграцією; правове виховання громадян України та іноземців, які перебувають на її території;

- вдосконалення нормативної бази діяльності ОВС, оптимізація організаційно-штатної структури відомства (виключення органів та підрозділів, які мають дублюючі функції; розумна економія фінансових, матеріальних, кадрових, інтелектуальних та інших ресурсів; концентрація сил і засобів в інтересах підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, забезпечення громадської безпеки);

- вирішення проблеми перекладачів. Одним із можливих варіантів розв'язання цієї проблеми, на думку С. Ф. Константінова, може стати організація на контрактній (платній) основі домашніх чергувань, особливо у вечірній і нічний час, гідів-перекладачів, викладачів мовних кафедр різних освітніх установ, а також інших фахівців, які володіють іноземними мовами. Істотну допомогу в цьому питанні можуть надати українські громадяни, які належать до певних етнічних і національних груп;

- видання Міністерством внутрішніх справ, Міністерством закордонних справ України та деякими іншими державними органами збірника правових актів з різних питань конституційно-правового статусу іноземців у нашій країні;

- розроблення для організацій, освітніх установ і готелів посібників з обліку іноземців, оформлення їм документів для проживання в Україні і виїзду за кордон;

- вивчення зарубіжного досвіду правоохоронної діяльності у вказаній сфері, адаптація і оперативне впровадження його в практику ОВС;

– видання відповідної пам'ятки для іноземців, де коротко викладені (українською, російською, англійською та іншими основними мовами) не лише правила перебування іноземців, але й їх основні права, обов'язки та інша інформація, яку бажано знати іноземцям, що тимчасово чи постійно проживають або перебувають в Україні;

– розроблення спеціальної автоматизованої інформаційно-пошукової системи іноземців, де б зазначалися: їх анкетні дані, рік народження, фотографія, країна, з якої вони прибули, країна громадянства (якщо є), національна належність, мета перебування на території України, закордонний паспорт, посвідка на постійне чи тимчасове проживання або інші документи, що підтверджують особу, місце реєстрації в Україні, інформація про наявність у них нерухомості, автотранспорту, зброї, а також судимості чи адміністративних стягнень, родинні зв'язки на території України, стисло діяльності.

Перспективними напрямками подальших досліджень є особливості взаємодії органів внутрішніх справ з органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав, свобод і обов'язків іноземців в Україні.

Список літератури: 1. Братко А. Г. Правоохранительная система (вопросы теории) / А. Г. Братко. – М.: Юрид. лит., 1991. – 205 с. 2. Константинов С. Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Константинов Сергій Федорович. – К., 2002. – 195 с. 3. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : закон України від 22.09.2011 № 3773-VI // Голос України. – 2011. – № 199. 4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : закон України від 08.07.2011 № 3671-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – Ст. 146. 5. Про імміграцію : закон України від 07.06.2001 № 2491-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 41. – Ст. 197. 6. Про громадянство України : закон України від 18.01.2001 № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65. 7. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18.02.1992 № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303. 8. Про міліцію : закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 9. Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України : постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 № 150 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150-2012-p>. – Редакція від 15.02.2012. 10. Про затвердження Правил оформлення і видачі запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візових документів для в'їзду в Україну : наказ МВС України від 08.10.2008 № 524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1096-08>. – Редакція від 23.08.2011. 11. Про затвердження Положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні : наказ МВС України від 16.10.2007 № 390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1268-07>. – Редакція від 16.10.2007. 12. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між органами охорони

державного кордону Державної прикордонної служби України та органами внутрішніх справ України при передаванні затриманих ними іноземців та осіб без громадянства : наказ МВС України та Адміністрації Державної прикордонної служби України від 15.10.2004 № 720/1090 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1398-04>. – Редакція від 15.10.2004.

13. Стан та структура злочинності в Україні (2009-2010 роки) [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/170319>. – 07.01.2011.

14. Стан та структура злочинності в Україні (2010–2011 роки) [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/717134>. – 06.01.2012.

15. У 2011 році Україна видворила 13 тисяч нелегалів [Електронний ресурс] / Ukraneews. – Режим доступу: <http://ukraneews.com/uk/news/ukraine/2012/02/29/65225>. – 29.02.2012.

16. Дежина Д. П. Конституційно-правове регулювання положення іноземних громадян в Російській Федерації і роль органів внутрішніх дел в его реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 [Електронний ресурс] / Дежина Дарья Петровна. – М., 2006. – 201 с. – Режим доступу: <http://diss.rsl.ru/diss/06/0224/060224028.pdf>.

Надійшла до редколегії 25.05.2012

На основании проведенного исследования автором определены основные факторы и причины, которые способствуют совершению правонарушений и преступлений иностранцами и относительно них в Украине, и предложены возможные мероприятия для усовершенствования деятельности органов внутренних дел в процессе обеспечения прав, свобод и обязанностей иностранцев в Украине.

On the basis of undertaken study basic factors and reasons that assist the committing offences and crimes by foreigners and in relation to them in Ukraine are certain, and possible measures for the improvement of activity of organs of internal affairs in the process of providing of rights, freedoms and duties of foreigners in Ukraine are offered.