

МЕХАНІЗМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

**БРЕНИЧ Інесса Романівна - магістр 2-го року навчання Навчально-наукового юридичного інституту Київського Міжнародного Університету
DOI 10.32782/EP.2023.2.7**

У статті розглянуто проблеми, пов'язані з механізмом притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства. На основі проведеного аналізу були розроблені пропозиції щодо вдосконалення цього механізму. Зазначено необхідність конкретизації підстав примусового видворення та удосконалення процедури такого видворення в законодавстві. Приведено аргументи на підтримку внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» щодо примусового видворення та повернення іноземців та осіб без громадянства. З'ясовано проблемні питання, які виникають при застосуванні механізму притягнення до адміністративної відповідальності. Зазначено, що адміністративні стягнення, які належать до майнової сфери і що накладаються на іноземців за більшість правопорушень, не завжди є ефективними, оскільки іноземці можуть уникнути виконання таких рішень. Також зазначено відсутність ефективного механізму примусу щодо виконання рішень компетентних органів у цих випадках. Пропонується два напрями розв'язання цих проблем: удосконалення національного адміністративно-деліктного законодавства та укладення міжнародних договорів про взаємодопомогу. У цьому контексті запропоновано замінити частини стягнень, що накладаються на іноземців та осіб без громадянства, можливістю їхнього безоплатного працевлаштування на державних підприємствах, а також створенням спеціальних

програм підтримки та інтеграції цих осіб в українське суспільство. У контексті укладення міжнародних договорів про взаємодопомогу запропоновано створити спільну базу даних між державами для обміну інформацією про іноземців та осіб без громадянства, що перебувають у режимі примусового видворення. Це дозволить підвищити ефективність контролю за їхнім перетином кордону та зменшити ризики терористичних загроз. Таким чином, стаття підкреслює важливість удосконалення механізму притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства. Пропозиції, що містяться в статті, стосуються як національного законодавства, так і міжнародної співпраці. Їх реалізація може сприяти підвищенню ефективності боротьби з правопорушеннями, що вчиняються іноземцями та особами без громадянства на території України.

Ключові слова: іноземець, особа без громадянства, адміністративна відповідальність, адміністративне стягнення, примусове видворення, примусове повернення, штраф.

Обґрунтування вибору теми дослідження

У національному законодавстві задекларовано однакову правосуб'єктність як іноземців, осіб без громадянства, так і громадян України (ст. 23 Конституції України [8], ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [12]). У ст. 16 Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі - КУпАП) зазначено

но, що іноземці та особи без громадянства підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах [6]. Проте зазначені норми не підкріплено дієвим механізмом притягнення до адміністративної відповідальності таких осіб.

Україні потрібне вдосконалення механізму притягнення іноземців та осіб без громадянства до адміністративної відповідальності відповідно до європейських стандартів. У національному законодавстві зазначено, що всі громадяни мають однакову правосуб'єктність, але практична реалізація примусового видворення іноземців за порушення закону є складною. Адміністративне законодавство також неефективно в притягненні до відповідальності за порушення громадського порядку, митного та податкового законодавства. Відповідні органи влади повинні працювати над вирішенням цих проблем.

Стан дослідження проблеми

Питання адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства досліджувалися О.В. Аніною [2], І.О. Гавриловою [3], Є.В. Кобко [5], Я.П. Павлович-Сенетою [9]. Аналіз наукової літератури показує, що механізм притягнення іноземців та осіб без громадянства до адміністративної відповідальності є досить фрагментарно дослідженою проблемою. У цьому контексті існують дві ключові питання, які потребують вирішення: необхідність упорядкування системи адміністративних стягнень та розробка ефективного порядку їх застосування до іноземців та осіб без громадянства, а також потреба в реформуванні процесуальних норм, які визначають порядок притягнення до адміністративної відповідальності цих категорій осіб.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі наукових досліджень фахівців у галузі права охарактеризувати актуальні проблеми притягнення іноземців та осіб без громадянства до адміністративної відповідальності та розробити пропозиції для поліпшення механізму притягнення цих категорій осіб до адміністративної відповідальності.

Виклад основних положень

Адміністративна відповідальність іноземців та осіб без громадянства в Україні є частиною інституту загальної адміністративної відповідальності, а тому розглядати вдосконалення адміністративно-правового регулювання адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства можна лише в контексті реформи адміністративної відповідальності в Україні взагалі. Інститут адміністративної відповідальності в Україні охоплює таку велику кількість правових норм, що його можна називати своєрідною підгалуззю адміністративного права. Основні поняття, принципи та методи регулювання цього інституту сформовані ще в радянський період. Отже, правове регулювання адміністративної відповідальності в Україні вже давно потребує суттєвого оновлення. Аналіз літератури з адміністративного деліктного права [1; 7; 13] дає підстави стверджувати, що основними напрямками реформування сучасного інституту адміністративної відповідальності в Україні є такі: 1) удосконалення системи адміністративного законодавства, що визначає адміністративну відповідальність; 2) законодавче визначення переліку суб'єктів адміністративної відповідальності та закріплення адміністративної відповідальності юридичних осіб; 3) проведення чіткого розмежування адміністративних проступків від злочинів; 4) упорядкування системи адміністративних стягнень та порядку їх застосування; 5) удосконалення системи процесуальних норм, що визначають порядок притягнення до адміністративної відповідальності, тощо. Кожен із цих напрямів адміністративної відповідальності безпосередньо стосується адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства.

Порядок притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства визначається ст.ст. 16, 24, 33-40 КУпАП, ст.ст. 23, 24, 26, 30, 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». На підзаконному рівні порядок реалізації ст.ст. 26, 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначається Ін-

струкцією про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства, затвердженою спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби, Служби безпеки України від 23 квітня 2012 року № 353/271/150. Опосередковано порядок притягнення до відповідальності іноземців та осіб без громадянства визначається також Законами України «Про громадянство України», «Про імміграцію», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

З огляду положень ст. 16 КУпАП жоден іноземний громадянин не може уникнути відповідальності в разі порушення норм адміністративного законодавства. Ст. 24 КУпАП разом з переліком видів адміністративних стягнень зазначено спеціальний вид адміністративного стягнення щодо іноземців та осіб без громадянства - видворення за межі України. Порівняльний аналіз положень КУпАП та Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» вказує на такі обов'язкові умови застосування видворення за межі України: необхідність наявності спеціальної норми, яка передбачає адміністративне видворення; вчинення іноземцем або особою без громадянства адміністративного правопорушення, яке грубо порушує порядок.

Ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачено такий вид адміністративного примусу, як примусове повернення іноземців та осіб без громадянства. Зазначений вид примусу взагалі не передбачено у ст. 24 КУпАП. Зазначене вказує на потребу приведення у відповідність положень Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та КУпАП. Механізм, підстави застосування примусового повернення вказують на його конкретизацію саме як адміністративного стягнення. Такого ж погляду додержується Є.В. Кобко та пропонує доповнити КУпАП ст. 32² «Адміністративне видворення іноземців та осіб без громадянства», ст. 32³ «Примусове повернення іноземців та осіб без громадянства» [5, с. 33].

Згідно з автором, слід звернути увагу на необхідність більш детального визначення підстав для депортації іноземців та осіб без громадянства в законодавстві та поліпшення процедури самої депортації. Зокрема, в Законі «Про перебування іноземців на території Чеської Республіки та внесення змін до деяких законів» встановлено список порушень, що можуть бути підставою для депортації з зазначенням періоду, протягом якого іноземець не може повернутися на територію держав – членів ЄС. Згідно з §19 Закону «Завершення тимчасового перебування на території, для якого не потрібна віза, і закінчення цього перебування», поліція може припинити перебування іноземця на території, для якої не потрібна віза, якщо іноземець свідомо порушує громадський порядок, не дотримує законодавчих вимог та не може підтвердити законні підстави для перебування на території за вимогою поліції.

Окрім приведення у відповідність положень КУпАП та Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», потребують доопрацювання норми підзаконних нормативно-правових актів. Однією з основних проблем є несвоєчасна ідентифікація іноземців, які за рішенням суду підлягають примусовому видворенню. Основними причинами несвоєчасної ідентифікації є відсутність в Україні акредитованого дипломатичного представництва або консульської установи країни походження іноземця, тривалі терміни очікування відповідей від компетентних органів країни походження іноземця або консульської служби Міністерства закордонних справ, неузгодженість дій територіальних органів Державної міграційної служби, пов'язаних з примусовим видворенням нелегальних мігрантів (направлення індивідуальних запитів до країни походження іноземця, отримання додаткової інформації про нього, встановлення зв'язків із Міністерством внутрішніх справ або консульськими закладами в інших країнах) [4, с. 18].

Механізм притягнення до адміністративної відповідальності є формі майнових стягнень (штрафів) має системні не вирішені проблеми та прогалини. Крім того, окрім

КУпАП, адміністративні штрафи передбачені Митним та Податковим кодексами України. Іноземці та особи без громадянства мають таку ж правосуб'єктність, як і громадяни України, а отже, несуть відповідальність на загальних підставах. Однак, примусове виконання рішень про стягнення адміністративних штрафів з іноземців та осіб без громадянства ускладнене тимчасовим перебуванням цих осіб на території України.

Також державний виконавець з метою ефективного виконання рішення має право у разі ухилення боржника від виконання зобов'язань, покладених на нього рішенням, звертатись до суду за встановленням тимчасового обмеження у праві виїзду боржника за межі України (ст. 18 Закону). У зв'язку із цим суди розглядали подання державних виконавців про тимчасове обмеження у праві виїзду за межі України боржників у виконавчому провадженні.

Особливості виконання рішень щодо іноземців, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб визначені ст. 77 Закону України «Про виконавче провадження». Відповідно до ч. 1 цієї статті під час виконання рішень стосовно іноземців, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб, які, відповідно, проживають (перебувають) чи зареєстровані на території України або мають на території України власне майно, яким володіють самостійно або разом з іншими особами, застосовуються положення Закону. У разі невиконання іноземцями, особами без громадянства та іноземними юридичними особами таких рішень виконавець звертається до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органів охорони державного кордону з поданням про заборону в'їзду в Україну чи видворення за межі України таких осіб відповідно до Закону [10].

Питання про тимчасове обмеження у праві виїзду за межі України вирішується судом за правилами цивільного судочинства в порядку, передбаченому ст. 441 Цивільного процесуального кодексу України [14]. За змістом цієї статті вирішення питання про тимчасове обмеження у праві виїзду за межі України вирішується в порядку цивільно-

го процесу щодо боржників у виконавчому провадженні, за будь-якими виконавчими документами, передбаченими ст. 3 Закону України «Про виконавче провадження», примусове виконання яких здійснюється Державною виконавчою службою.

Крім того, Розділом XIII Інструкції з організації примусового виконання рішень [11] передбачено, що у разі невиконання іноземцем, особою без громадянства чи іноземною юридичною особою рішення про накладення штрафів за правопорушення, розгляд справ за якими законом віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України або Державної міграційної служби України, державний виконавець у тридцятиденний термін з моменту відкриття виконавчого провадження звертається до відповідного органу охорони державного кордону чи Державної міграційної служби з поданням про заборону в'їзду в Україну таких осіб відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Проаналізувавши законодавство України можна стверджувати, що іноземець, який тимчасово перебуває на законних підставах на території України і порушує адміністративне право, може уникнути відповідальності, якщо не має майна, яке може бути використане для стягнення штрафу. Якщо візит іноземця був запланований як короткотерміновий та не передбачає повторного в'їзду, то механізм примусового стягнення штрафів за порушення митних правил, правил дорожнього руху та інших адміністративних правопорушень є абсолютно недієвим.

Порівняно часто іноземні громадяни залишають територію України до закінчення строку, встановленого для сплати штрафів за порушення митних правил. Крім того, вони зазвичай не мають майна або банківських рахунків на території України. За таких обставин державні виконавці органів Державної виконавчої служби не можуть реалізувати виконання постанов про накладення штрафів і стягнути кошти з осіб, які порушили митні правила.

Реалізація виконання рішення щодо іноземців, які порушили митні правила та не

сплатили штрафи, можлива лише в порядку, передбаченому ч. 2 ст. 77 Закону України «Про виконавче провадження», а саме: звернення з поданням про заборону в'їзду в Україну чи видворення за межі України таких осіб відповідно до Закону.

Отже, вітчизняні механізми притягнення іноземців до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу є недосконалими та містять суттєві прогалини. Серед таких недоліків доцільно зазначити:

- майновий характер адміністративних стягнень, що накладаються за більшість правопорушень, що вчиняються іноземцями на території України, та відсутність дієвого механізму примусу щодо виконання рішень компетентних органів у таких справах;

- наявність у Законі України «Про виконавче провадження» положення про те, що у разі відсутності в боржника-іноземця майна, на яке може бути звернене стягнення, державний виконавець може ініціювати процедуру видворення таких осіб за межі України або заборони для них в'їзду в Україну, яка, по суті, дозволяє іноземцю уникнути відповідальності;

- прогалини в митному та адміністративному законодавстві, які дозволяють іноземцю уникнути виконання накладення стягнення у формі штрафу.

Висновки

Згідно з проведеним аналізом, є два напрями вирішення проблеми: удосконалення національного законодавства з адміністративних та деліктних питань та укладення міжнародних договорів для співпраці.

Щодо удосконалення адміністративно-деліктного законодавства, рекомендується створення системи фіксації та електронного реєстру транспортних засобів, які були використані при скоєнні адміністративних правопорушень, а також скорочення строків сплати адміністративних штрафів.

Іншим шляхом вирішення проблеми може бути заміна частини стягнень, що накладають за вчинення адміністративних правопорушень у формі штрафу незначного розміру на громадські роботи, які відповідно до ст. 30¹ КУпАП полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне пра-

вопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. За таких умов навіть іноземці, які не мають майна, зможуть «відпрацювати» вчинене адміністративне правопорушення. Звісно, впровадження таких змін потребує також створення компетентних органів та фінансування їх діяльності.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У двох томах:- Т. 1. Загальна частина/редкол. В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 2009. 592 с.

2. Аніна О.В. Іноземці та особи без громадянства в адміністративно-деліктному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Держ. НДІ МВС України. Київ, 2012, 19 с.

3. Гаврилова І.О. Особливості адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 5. Т 2. С. 99-102.

4. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній міграційній службі України на забезпечення виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів: затверджено рішенням Рахункової палати від 8 жовтня 2019 року № 28-7. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/28-7_2019/Zvit_28-7_2019.pdf (дата звернення: 04.04.2023р.)

5. Кобко Є.В. Щодо застосування норм адміністративно-деліктного законодавства України до іноземців. *Право і безпека*. 2017. № 2 (65). С. 30-34.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України, ствном на від 27.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 04.04.2023р.)

7. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

8. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254К/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%Ю0%B2%Ю1%80>. (дата звернення: 04.04.2023р.)

9. Павлович-Сенета Я.П. Основні напрями вдосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні: сучасний стан та досвід зарубіжних країн. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 206-217.

10. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 року № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text> (дата звернення: 04.04.2023р.)

11. Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень: наказ Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0806-12#n16> (дата звернення: 04.04.2023р.)

12. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 року № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text> (дата звернення: 04.04.2023р.)

13. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. 220 с.

14. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення: 04.04.2023р.)

SUMMARY

The article examines the mechanism of bringing foreigners and stateless persons to administrative responsibility. Based on the analysis, proposals for improving such a mechanism have been developed. The expediency of specifying in the legislation the grounds for expulsion of foreigners and stateless persons, improvement of the expulsion procedure itself is indicated. The expediency of bringing the provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offenses and the Law of Ukraine "On the Legal Status of Foreigners and Stateless Persons" in terms of applying to foreigners and stateless persons forced expulsion and return of foreigners and stateless persons is argued. Problematic issues of the mechanism of bringing such persons to administrative responsibility have been identified. Property nature of administrative penalties imposed for most offenses committed by foreigners on the territory of Ukraine and the lack of an effective enforcement mechanism for the execution of decisions of competent authorities in such cases. The Law of Ukraine "On Enforcement Proceedings" stipulates that if a foreign debtor does not have property that can be levied, the state executor may initiate a procedure to expel such persons from Ukraine or prohibit them from entering Ukraine, which, in fact, allows a foreigner to avoid liability. Gaps in customs and administrative legislation that allow a foreigner to avoid enforcing a fine. Two directions of solving the outlined problems are offered: improvement of the national administrative-tort legislation and the conclusion of international agreements on mutual assistance. In terms of improving the administrative-tort legislation, it is proposed to create a system of fixation and electronic register of vehicles with which administrative offenses were committed; reduction of terms of payment of administrative fines. It is proposed to replace parts of the fines imposed for committing administrative offenses in the form of a fine of insignificant size, for public works, which in accordance with Art. 301 KYnAPI consist in performance by the person who has committed an administrative offense, in free time from work or study of free socially useful works which kind is defined by local governments.

Key words: foreigner; stateless person, administrative liability, administrative penalty, forced expulsion, forced return, fine.