

УДК 342.715; 342.9

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

Гаврилова І.О., аспірант
Національний університет державної податкової служби України

У статті визначено особливості адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні, наведено досвід зарубіжних країн щодо особливостей відповідальності іноземців та осіб без громадянства, запропоновано заходи щодо вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства.

Ключові слова: іноземці та особи без громадянства, статус іноземців та осіб без громадянства, адміністративна відповідальність, правопорушення, видворення.

В статье определены особенности административной ответственности иностранцев и лиц без гражданства в Украине, приведен опыт зарубежных стран касательно особенностей ответственности иностранцев и лиц без гражданства, предложены меры по совершенствованию административно-деликтного законодательства.

Ключевые слова: иностранцы и лица без гражданства, статус иностранцев и лиц без гражданства, административная ответственность, правонарушения, выдворение.

Havrylova I.O. ADMINISTRATIVE LIABILITY PECULIARITIES OF FOREIGNERS AND PERSONS WITHOUT CITIZENSHIP

The article defines the peculiarities of administrative liability of foreigners and stateless persons in Ukraine, presented the experience of foreign countries regarding the details of responsibility of foreigners and persons without citizenship, the measures on improvement of administrative-tort law

Key words: foreigners and persons without citizenship, status of foreigners and persons without citizenship, administrative liability, offense, expulsion.

Постановка проблеми. Україна обрала євроінтеграційних вектор і прагне створити національну правову систему, яка відповідає б цінностям і пріоритетам європейського права. Міжнародна співпраця сприяє збільшенню притоку іноземних громадян на територію України, а це, у свою чергу, зумовлює порушення окремими особами правил перебування в Україні.

Станом на 31.12.2014 року на обліку в Державній міграційній службі України перебувало іммігрантів – 252 974 чол., іноземців та осіб без громадянства – 75 732 чол. Найбільша кількість іммігрантів, іноземців та осіб без громадянства в Україні була зареєстрована у 2008 році в умовах високої економічної активності. Кількість іммігрантів, іноземців та осіб без громадянства, починаючи із 2008 року, неухильно зростає на 10 000 – 15 000 мігрантів щорічно [1].

Крім того, євроінтеграційні наміри України виявляються в послабленні візового режиму й знятті багатьох адміністративних заборон на в'їзд іноземних громадян та осіб без громадянства. Зважаючи на те, що Україна є транзитною країною, з'являються нелегальні мігранти, які прямують до країн Європейського Союзу із країн Азії, проте можуть залишатися на території України. Усе це призводить і до збільшення кількості адміністративних правопорушень, учинених іноземцями та особами без громадянства, в Україні. З огляду на зазначені обставини дослідження питань адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні є вкрай актуальним.

Ступінь розробленості проблеми. Провідні вітчизняні теоретики права, учені-адміністративісти ґрунтовно досліджували про-

блему правового статусу, адміністративної відповідальності іноземних громадян, осіб без громадянства. Найбільш вагомий внесок зробили такі науковці, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, С.Ф. Константинов, В.М. Галунько, І.Г. Ковалишин, В.І. Палько, О.В. Кузьменко й низка інших учених.

Однак швидкі євроінтеграційні процеси зумовлюють постійне вдосконалення й більш ґрунтовне дослідження особливостей адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства.

Метою статті є комплексний аналіз адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні, виявлення теоретичних і практичних проблем і розробка рекомендацій щодо підвищення ефективності притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні, використовуючи досвід зарубіжних країн.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи особливості адміністративної відповідальності іноземних громадян та осіб без громадянства, необхідно зазначити, що правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України, визначається ст. ст. 26, 33 Конституції України [2], відповідно до яких іноземці та особи без громадянства, котрі перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами й свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, установленними Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Крім того, відповідно до ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземець – це особа, яка не є громадянином України, є громадянином



(підданим) іншої держави або держав. А особа без громадянства – це особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином. Іноземці та особи без громадянства є рівними перед законом незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду й характеру занять, інших обставин [3].

Адміністративно-правовий статус іноземців має структуру, яка передбачає наявність прав, обов'язків і відповідальності. Більшість учених визначає саме такі елементи правового статусу іноземців. Проте зустрічаємо також іншу думку з цього питання.

Зокрема, Р.О. Халфіна ділить елементи правового статусу особи так: 1) соціальні блага; 2) права й обов'язки в реальних правовідносинах; 3) правосуб'єктність [4, с. 123–128]. М.В. Вітрук розглядає правовий статус особи як сукупність її прав, обов'язків і законних інтересів [5, с. 117–160].

Варто наголосити, що такі явища правової реальності, як громадянство, правосуб'єктність і гарантії, є в певному розумінні елементами адміністративно-правового статусу іноземців і мають важливий, зазвичай навіть вирішальний вплив на його реалізацію.

Підсумовуючи вищезазначене, можемо акцентувати, що адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства – це встановлені адміністративно-правовими актами України й ратифікованими Верховною Радою України міжнародними документами, права та обов'язки особи в сукупності з її гарантіями й відповідальністю.

Для більшості категорій іноземців, котрі перебувають на території України (іноземних громадян, осіб без громадянства, іммігрантів, біженців тощо), незалежно від строку й мети їхнього перебування, встановлено національний режим, який передбачає можливість притягнення зазначених осіб до юридичної відповідальності на загальних підставах [3; 6; 7].

Крім того, особливий статус в Україні, як і в інших державах світу, мають іноземні громадяни, котрі виконують дипломатичні та консульські функції. Відповідно до ст. 31 Віденської конвенції про дипломатичні зносини і ст. 43 Віденської конвенції про консульські зносини, дипломатичні агенти користуються імунітетом від кримінальної, цивільної й адміністративної юрисдикції країни перебування. Проте дипломатичних і консульських співробітників до адміністративної відповідальності можна притягнути у випадку, коли держава, що акредитує своїх представників в Україні, прямо визначить відмову від імунітету в письмовій формі [8; 9].

Щодо питання адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства необхідно зазначити, що, відповідно до ст. 16 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах із громадянами України, тобто до них застосовуються визначені в ст. 24 КУпАП види адміністративних стягнень [10].

Разом із тим у чинному законодавстві України передбачено застосування особливих санкцій до іноземців. Так, КУпАП передбачено адміністративне видворення; Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» – скорочення строку тимчасового перебування на території України, примусове повернення іноземців та осіб без громадянства.

Так, у ст. 24 КУпАП встановлено, що законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок. Зазначимо, що, згідно з цією статтею, для застосування адміністративного стягнення у вигляді адміністративного видворення необхідно таке: а) наявність законів, що передбачають саме адміністративне видворення; б) учинення адміністративного проступку, який грубо порушує правопорядок [10].

Деталізує цей процес ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», де зазначаються особливості процесу примусового видворення; уповноважені органи й терміни. Також у ст. 31, 32 цього Закону подано підстави щодо заборони видворення та порядок відшкодування витрат, пов'язаних із цим процесом [3].

Підставою для примусового видворення є винесення постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо така особа не виконала в установленій строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення [3].

У свою чергу, підставами примусового повернення є дії іноземця та особи без громадянства, які порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України за рішенням центрального органу виконавчої влади [3].

Повчальним є досвід зарубіжних держав щодо притягнення до адміністративної відповідальності іноземних осіб. Так, законодавство у сфері адміністративної відповідальності щодо іноземних осіб Чехії, зокрема Закон «Про перебування іноземців на території Чеської Республіки та внесення змін до деяких законів», чітко й деталізовано встановлює перелік підстав для такого виду відповідальності, як видворення. Так, законодавець Чеської Республіки передбачає низку правопорушень, учинених іноземцем, які тягнуть за собою видворення з установленням періоду, протягом якого іноземцю не дозволено в'їжджати на територію держав-членів Європейського Союзу, а саме:

1. До 10 років у таких випадках:

– існує небезпека, що іноземець може залишитися на території країни, використовуючи державні сили безпеки, переслідувати

політичні цілі на здійснення заходів, які погрожують основам демократичної держави або спрямовані на підрив цілісності країни;

- іноземець може залишатися на території й серйозно порушувати громадський порядок.

2. До 5 років у таких випадках:

- доведено, що іноземець, котрий перетинає кордон або проживає згідно з документом, який виявлено підривним за результатом експертизи;
- проїзний документ іноземця є недійсним;
- іноземець прибув на роботу без дозволу на проживання чи дозволу зайнятості або без дозволів на роботу;
- іноземець перетинає державний кордон, порушуючи правила, установлені Законом;
- іноземець порушує закон повторно;
- існує небезпека, що іноземець страждає від серйозної хвороби, може залишатися на території й становити серйозну загрозу для здоров'я населення;
- іноземець ставить під загрозу національну безпеку: серйозно підриває громадський порядок; становить загрозу здоров'я населення тощо [11].

На нашу думку, таке чітке окреслення складу правопорушень надає можливість правоохоронним органам Чеської Республіки достеменно визначити й справедливо та однозначно кваліфікувати правопорушення з метою притягнення до відповідальності іноземців із їхнім подальшим видворенням за межі країни.

У вітчизняному законодавстві (ч. 1 ст. 203 КУпАП) передбачено застосування адміністративного стягнення у вигляді штрафу від 510 грн до 850 грн за вчинення іноземцями та особами без громадянства низки порушень правил перебування в Україні, а саме: проживання без документів на право проживання в Україні; проживання за недійсними документами або документами, термін дії яких закінчився; працевлаштування без відповідного дозволу на це, якщо необхідність такого дозволу передбачено законодавством України; недодержання встановленого порядку пересування й зміни місця проживання або ухилення від виїзду з України після закінчення відповідного терміну перебування; неприбуття без поважних причин до визначеного місця навчання або працевлаштування після в'їзду в Україну у визначений строк, а також порушення правил транзитного проїзду через територію України [10].

Варто звернути увагу, що поданий перелік складів правопорушень також підпадає під дію ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», де встановлюється відповідальність у вигляді примусового повернення за дії іноземців та осіб без громадянства, які порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства.

Серед адміністративних правопорушень, учинених іноземцями на території України за 2014 календарний рік, найчастіше вчиняються такі адміністративні правопорушення:

- порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні й

транзитного проїзду через територію України (ч. 1 ст. 203 КУпАП) – 13 850 чол.;

- недотримання порядку реєстрації, проживання за недійсними документами (ст. 204 КУпАП) – 184 чол.;

- невжиття заходів щодо забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства (ст. 205 КУпАП) – 2 921 чол. [12].

Як свідчать статистичні дані, найбільше порушень стосується правил перебування іноземцями в Україні та їхнього транзитного проїзду через територію України (ч. 1 ст. 203 КУпАП).

Проте описані норми відповідальності іноземців є не досить дієвими. На підтвердження зазначеного наведемо такі статистичні дані Державної міграційної служби України (далі – ДМСУ).

Так, станом на 31.12.2014 року на обліку в ДМСУ перебувало іммігрантів – 252 974 чол., іноземців та осіб без громадянства – 75 732 чол.

Необхідно звернути увагу на статистичні дані щодо застосування особливих санкцій. Так, станом на 31.12.2014 року в продовженні строку перебування було відмовлено 33 особам; скорочено строк тимчасового перебування іноземцям та особам без громадянства 94 чол.; видворено за територію України 116 чол.; прийнято рішення щодо примусового повернення 2 401 чол., щодо примусового видворення – 100 чол. [12].

На нашу думку, ці адміністративні стягнення у вигляді застосування штрафу до вищезгаданих правопорушників не є ефективними через такі причини:

- по-перше, держава обтяжує себе великою кількістю процесуальних дій щодо прийняття рішень про примусове повернення й видворення;

- по-друге, держава витрачає кошти державного бюджету на послуги з утримання іноземця та особи без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства; послуги щодо оформлення документів і вчинення інших дій, пов'язаних із примусовим видворенням, проїзних квитків (відповідно ст. 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», видворення здійснюється за рахунок державного бюджету за умови, якщо зазначені іноземці та особи без громадянства не мають коштів для відшкодування витрат, пов'язаних із видворенням їх за межі України).

Взірцевим прикладом ефективного притягнення до адміністративної відповідальності є досвід Польщі, зокрема відносно новий Закон Польщі «Про іноземців» (2014 рік) [13].

Так, низка аналогічних правопорушень (відсутність документів на право проживання; недійсні документи або документи, термін дії яких закінчився, або працевлаштування без відповідного дозволу на це тощо) прикордонні служби Польщі виявляють відразу на кордоні під час спроби іноземця перетнути кордон країни. Зазначимо, що в розділі 8 Закону Польщі «Контроль законності перебування іноземних громадян в Республіці Польській і



рішення на повернення іноземців» визначено процесуальні дії щодо перевірки, уповноважені органи та підстави для повернення іноземця, який порушив норми вказаного Закону [13].

Одним із найдієвіших видів адміністративних санкцій у польському законодавстві є «обов'язкове повернення», яке передбачає примусове повернення небажаного іноземця протягом 14 календарних днів за власний рахунок із подальшою заборону в'їзду від 6 місяців до 5 років. Такі заходи є більш ефективні, ніж застосування численних штрафних санкцій, надходження від яких набагато менші, ніж витрати на їхнє адміністрування. Отже, Уряд Польщі запобігає правопорушенням і не витрачає зайві державні кошти на притягнення до відповідальності потенційних порушників – іноземців та осіб без громадянства.

Висновки. На нашу думку, зважаючи на досвід зарубіжних країн, насамперед Чеської Республіки й Польщі, які вже мають позитивні результати ефективної урядової політики щодо притягнення до відповідальності іноземців та осіб без громадянства, в Україні необхідно здійснити таке:

- передбачити в Кодексі України про адміністративні правопорушення норми, що будуть містити склади правопорушень, за які іноземці чи особи без громадянства будуть видворені за межі України, і ввести заборону в'їзду на територію України таким особам із зазначенням конкретних термінів і критеріїв, за якими ці норми будуть застосовуватись;

- створити механізм ефективної співпраці органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів з органами прикордонної служби й міграційної служби для проведення перевірок законності в'їзду та перебування іноземців і осіб без громадянства з метою виявлення таких правопорушників відразу на кордоні;

- запровадити новий вид адміністративного стягнення для іноземців та осіб без громадянства в разі виявлення правопорушень, які не відповідають правилам законного в'їзду й перебування в країні, – «обов'язкове повернення».

Запровадження такого виду адміністративного стягнення, як «обов'язкове повернення», дасть змогу своєчасно виявляти і значно зменшити кількість правопорушників. А чітке окреслення складу правопорушень надасть можливість правоохоронним органам достеменно визначити й однозначно кваліфікувати правопорушення з метою притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства з їхнім подальшим видворенням за межі України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Міграція в Україні: факти і цифри [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://iom.org.ua/sites/default/files/ukr_ff_f.pdf.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР із змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.
4. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М. : Юридическая литература, 1974. – 352 с.
5. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В. Витрук. – М., 1979. – 278 с.
6. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – Ст. 146.
7. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
8. Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
9. Віденська конвенція про консульські зносини від 24.04.1963 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
11. Про перебування іноземців на території Чеської Республіки та внесення змін до деяких законів : Закон Чеської Республіки № 326/1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.czechlegislation.com/ru/326-1999-sb>.
12. Статистика ДМСУ за 2014 рік // Офіційний сайт ДМСУ.
13. Про іноземців : Закон Польщі. – Warszawa, dnia 30 grudnia 2013 г. Poz. 1650. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ipolsha.com/archives/193>.