

## МЕХАНІЗМ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

### MECHANISM FOR BRINGING TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOREIGNERS AND STATELESS PERSONS

Руденко Л.Д., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки  
Сумський державний університет

У статті досліджено механізм притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства. На підставі проведеного аналізу розроблено пропозиції щодо удосконалення такого механізму. Вказано на доцільність конкретизації у законодавстві підстав примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, удосконалення самої процедури примусового видворення. Аргументовано доцільність приведення у відповідність положень Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» у частині застосування до іноземців та осіб без громадянства примусового видворення та повернення іноземців та осіб без громадянства. Визначено проблемні питання механізму притягнення до адміністративної відповідальності таких осіб. 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 у боржника-іноземця майна, на яке може бути звернене стягнення, державний виконавець може ініціювати процедуру примусового видворення таких осіб за межі України або заборони для них в'їзду в Україну, яка, по суті, дозволяє іноземцю уникнути відповідальності. Прогалини у митному та адміністративному законодавстві дозволяють іноземцю уникнути виконання накладення стягнення у формі штрафу. Запропоновано два напрями вирішення окреслених проблем: удосконалення національного адміністративно-деліктного законодавства та укладення міжнародних договорів про взаємодопомогу. У частині удосконалення адміністративно-деліктного законодавства запропоновано створення системи фіксації та електронного реєстру транспортних засобів, за допомогою яких було скоєно адміністративні правопорушення; зменшення строків сплати адміністративних штрафів. Запропоновано замінити частини стягнень, що накладають за вчинення адміністративних правопорушень у формі штрафу незначного розміру, на громадські роботи, які відповідно до ст. 30<sup>1</sup> КУпАП полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування.

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

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. 30<sup>1</sup> КУпАП 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.

**Постановка проблеми.** Перехід України від пострадянської моделі адміністративно-деліктного законодавства до європейської потребує удосконалення механізму притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства. У національному законодавстві задекларовано однакову правосуб'єктність як іноземців, осіб без громадянства, так і громадян України (ст. 23 Конституції України [1], ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [2]). У ст. 16 Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі – КУпАП) зазначено, що іноземці та особи без громадянства підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах [3]. Проте зазначені норми не підкріплено дієвим механізмом притягнення до адміністративної відповідальності таких осіб.

У адміністративному законодавстві передбачено порядок реалізації адміністративного примусу у вигляді видворення за межі України та заборону подальшого в'їзду в Україну за порушення іноземцями та особами без громадянства порядку перетину державного кордону;

порушення правил перебування в Україні недотримання порядку реєстрації, проживання за недійсними документами; недотримання порядку пересування і вибору місця проживання. Проте практична реалізація примусового видворення іноземців є проблематичною. Протягом 2018 – першого півріччя 2019 років до адміністративної відповідальності за порушення правил перебування в Україні притягнуто 38 607 іноземців, прийнято рішення про примусове видворення (повернення) 16 514 осіб, виконано рішення тільки щодо 10 898 осіб [4]. Притягнення іноземців та осіб без громадянства до адміністративної відповідальності у вигляді майнових санкцій за порушення громадського порядку, митного та податкового законодавства також є неефективним. У цій частині адміністративне законодавство є застарілим. Про відсутність належного механізму притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства неодноразово звітували Державна міграційна служба, Департамент державної виконавчої служби, Рахункова палата. Залишається невирішеним питання з ідентифікації (встановлення)

особи та документування виявлених нелегальних мігрантів для забезпечення їх примусового видворення за межі України. З 1 405 осіб, яких звільнено з пунктів тимчасового перебування іноземців, лише 816 (58,1%) покинули Україну, а 589 (майже 40%) звільнені у зв'язку із закінченням терміну утримання, або на підставі рішень суду знову переходили на нелегальне становище [4].

**Стан наукової розробки теми.** Теоретичні засади адміністративної відповідальності є ґрунтовно розробленими у вітчизняній правничій науці. Питання адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства досліджувалися О.В. Аніною [5], І.О. Гавриловою [6], Є.В. Кобко [7], Я.П. Павлович-Сенетою [8]. Проте механізм притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства досліджений фрагментарно. Аналіз наукової літератури вказує на два проблемні складники: доцільність упорядкування системи адміністративних стягнень та порядку їх застосування до іноземців та осіб без громадянства; реформування процесуальних норм, які визначають порядок притягнення до адміністративної відповідальності таких категорій осіб.

Основною метою статті є розробка пропозицій щодо удосконалення механізму притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства.

**Вклад основного матеріалу.** 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 Інструкцією 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. 32<sup>2</sup> «Адміністративне видворення іноземців та осіб без громадянства», ст. 32<sup>3</sup> «Примусове повернення іноземців та осіб без громадянства» [7, с. 33].

Погоджуючись з автором, слід вказати на доцільність конкретизації у законодавстві підстав видворення іноземців та осіб без громадянства та удосконалення самої процедури видворення. Зокрема, Законом «Про перебування іноземців на території Чеської Республіки та внесення змін до деяких законів» встановлено перелік правопорушень, які є підставою для видворення з зазначенням періоду, протягом якого іноземець не може в'їжджати на територію держав – членів ЄС. Відповідно до § 19 Закону «Завершення тимчасового перебування на території, для якого не потрібна віза, і закінчення цього перебування» перебування іноземця на території, для якої не потрібна віза, припиняється поліцією, якщо іноземець, серед іншого, умисно грубо порушує громадський порядок, порушує обов'язки, встановлені чинним законом, на вимогу поліції не підтвердить законними засобами підстави для перебування на території.

Поліція припиняє перебування відповідно до ст. 1 Закону шляхом видачі виїзного наказу. Іноземець зобов'язаний виїхати з території в термін, встановлений виїзним наказом, якщо не було почато провадження щодо видворення іноземця з території згідно з законом [9]. Таким чином, чеським органам поліції надано повноваження щодо видворення іноземців за порушення чинного законодавства без залучення до цього процесу суду.

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].

Наприклад, 25 червня 2018 року Дзержинський районний суд м. Харкова у справі № 743/255/19 прийняв рішення про примусове видворення громадянина Бангладеш Раселя, 1991 року народження, з поміщенням у Чернігівський пункт тимчасового перебування іноземців на строк до 6 місяців. Рішенням Ріпкинського районного суду Чернігівської області від 30 листопада 2018 року строк затримання іноземця продовжено до 28 лютого 2019 року. За 9 місяців утримання іноземця в пункті тимчасового перебування іноземців його особу не ідентифіковано та не видано свідоцтва про належність до громадянства, що унеможливило видворення за межі України. У матеріалах судової справи зазначено: ГУ Державної міграційної служби в Харківській області 4 липня 2018 року звернулося до Департаменту, але відповіді не отримало. Державна міграційна служба 1 серпня 2018 року звернулася до Міністерства закордонних справ з проханням ідентифікувати вісьмох громадян Бангладеш, оскільки в Україні відсутнє дипломатичне представництво або консульська установа Бангладеш. Шосткінський апеляційний адміністративний суд рішенням від 12 березня 2019 року відмінив рішення Ріпкинського районного суду від 18 лютого 2019 року про продовження строку затримання зазначеного громадянина ще на три місяці, мотивуючи це тим, що «в матеріалах справи відсутні докази здійснення ГУ Державної міграційної служби в Харківській області дій щодо забезпечення виконання рішення про примусове видво-

рення з моменту продовження строку утримання, а саме з 20 грудня 2018 року». У результаті іноземця звільнено з пункту тимчасового перебування іноземців та залишено в Україні. Інформацією про його подальше перебування в країні Державна міграційна служба не володіє [4, с. 19].

Системні не вирішені проблеми та прогалини має механізм притягнення до адміністративної відповідальності у формі майнових стягнень (штрафів). Окрім КУпАП, адміністративні штрафи передбачено Митним та Податковим кодексами України. При цьому відповідно до положень кодексів іноземці та особи без громадянства мають таку ж правосуб'єктність, як і фізичні особи – громадяни України, а отже, несуть відповідальність на загальних підставах. Проте примусове виконання рішень про стягнення адміністративних штрафів з іноземців та осіб без громадянства має ускладнений компонент, зумовлений тимчасовим перебуванням таких осіб на території України.

Законом України «Про виконавче провадження» державному виконавцю надано можливість застосовувати до боржників, в тому числі іноземців, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб усі визначені цим законом заходи примусового виконання, які встановлені ст. 10 Закону. Проте не всі ці заходи можна застосувати до іноземця.

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 [11]. За змістом цієї статті вирішення питання про тимчасове обмеження у праві виїзду за межі України вирішується в порядку цивільного 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 [12] 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 строк 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».

Аналіз зазначених положень законодавства України свідчить, що іноземець, який тимчасово перебуває на території України на законних підставах у разі вчинення адміністративного правопорушення, у разі відсутності у нього майна, на яке може бути звернене стягнення, може уникнути адміністративної відповідальності. За умови, якщо візит іноземця до України і планувався як короткотерміновий та без повторного в'їзду, механізм притягнення його до відповідальності за порушення митних правил, правил дорожнього руху, інших адміністративних правопорушень, за які законодавством передбачене стягнення у формі штрафу, є абсолютно недієвим.

Зокрема, здебільшого іноземні громадяни покидають територію України за час, який відведений для сплати штрафу за порушення митних правил. Майна та відкритих рахунків в банках на території України вони звичайно також не мають. 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 штрафів, 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 у 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 у митному та адміністративному законодавстві, які дозволяють іноземцю уникнути виконання накладення стягнення у формі штрафу.

**Висновки.** Проведений аналіз вказує на два напрями вирішення окреслених проблем: удосконалення національного адміністративно-деліктного законодавства та укладення міжнародних договорів про взаємодопомогу.

У частині удосконалення адміністративно-деліктного законодавства представляється доцільним створення системи фіксації та електронного реєстру транспортних засобів, за допомогою яких було скоєно адміністративні правопорушення; зменшення 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. 30<sup>1</sup> КУпАП полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, 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. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254К/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 року № 3773-VI. *Офіційний вісник України*. 2011 р. № 83. С. 7.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 18 грудня 1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984 р. № 51. С. 1122.
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](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/28-7_2019/Zvit_28-7_2019.pdf).
5. 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.
6. 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.
7. Кобко Є.В. Щодо застосування норм адміністративно-деліктного законодавства України до іноземців. *Право і безпека*. 2017. № 2 (65). С. 30–34.
8. 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.
9. Про перебування іноземців на території Чеської Республіки та внесення змін до деяких законів: Закон Чеської Республіки № 326/1999. URL: <http://www.czechlegislation.com/ru/326-1999-sb>.
10. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 року № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016 р. № 30. С. 5.
11. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України в редакції Закону від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#n9192>.
12. Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень: наказ Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512/5. *Офіційний вісник України*. 2012 р. № 27. С. 23.