

## Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право

УДК 342.922 (043.3)

Ольга Аніна \*

**АДМІНІСТРАТИВНІ СТЯГНЕННЯ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ДО ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ**

*У статті проаналізовані види адміністративних стягнень, що застосовуються до іноземців та осіб без громадянства, у порівнянні із адміністративними стягненнями, передбаченими у законодавстві деяких зарубіжних країн; окреслені проблемні питання нормативно-правового врегулювання таких стягнень й запропоновані шляхи їх вирішення.*

*Ключові слова: іноземець, особа без громадянства, штраф, видворення.*

***Аніна О. В. Административные взыскания, применяемые к иностранцам и лицам без гражданства в Украине***

*В статье проанализированы виды административных взысканий, применяемых к иностранцам и лицам без гражданства, в сравнительном аспекте с административными взысканиями, предусмотренными в законодательстве некоторых зарубежных стран; очерчены проблемные вопросы нормативно-правового регулирования таких взысканий и предложены пути их решения.*

*Ключевые слова: иностранец, лицо без гражданства, штраф, выдворение.*

***Anina O. V. Administrative Penalties Applied to the Foreigners and Persons without Citizenship in Ukraine***

*The types of administrative penalties applied to the foreigners and persons without citizenship are analysed in the article in a comparative aspect with administrative penalties, foreseen in the legislation of some foreign countries; the problem questions of the normative-legal adjusting of such penalties are outlined and the ways of their decision are offered.*

*Keywords: foreigner, person without citizenship, fine, turning out.*

Розбудовуючи правову державу в Україні, владою обрано за зразок європейське законодавство та міжнародні правозахисні стандарти, взято курс на розвинення національного правового режиму перебування іноземців, згідно якого останні мають, за виключенням окремих обмежень, практично ті самі права, свободи й обов'язки, що і громадяни України. Згідно із звітом Генерального Секретаря ООН, присвяченим моніторингу світового населення, Україна посідає четверте місце за кількістю міжнародних мігрантів (6,8 млн. міжнародних мігрантів, що становить 3,6 % загальної кількості міжнародних мігрантів у світі, за даними 2009 року). Щороку кордони нашої країни офіційно перетинають близько 30 мільйонів іноземців [1]. Водночас, зростання кількості іноземних громадян та осіб без громадянства, що перебувають на території України, призводить до стійкої тенденції зростання правопорушень, що вчиняються вказаними особами або по відношенню до них, у тому числі й в адміністративно-деліктній сфері. Так, наприклад, тільки судових рішень по притягненню до адміністративної відповідальності іноземців і осіб без громадянства за останні два роки прийнято понад 53 тис. лише за однією ст. 203 КУпАП (згідно положень якої іноземець чи особа без громадянства виступає спеціальним суб'єктом правопорушення). В цілому, протягом 2010 року органами внутрішніх справ ставилось на облік 84 789 іноземних громадян, а до адміністративної відповідальності за вказаний період притягнуто 62 782 іноземця. Таким чином 74,2 % від загальної кількості прибулих в Україну іноземних громадян були покарані в адміністративному порядку з ініціативи органів внутрішніх справ. Аналогічна ситуація спостерігалась і в 2009 році.

Особливості притягнення іноземців та осіб без громадянства, застосування до них адміністративних стягнень, питання міграції, забезпечення режиму перебування іноземців на території України неодноразово досліджувались у працях вітчизняних та зарубіжних вчених: В.К. Колпакова, О.В. Кондакова, С.Ф. Константінова, О.В. Куракіна, В.І. Палько, Н.В. Полякової, О.П. Рябченко, І.Д. Соболева, В.М. Столбового та інших. Водночас, прийняття у 2011 році нових законодавчих актів в міграційній сфері, внесення змін у зв'язку з цим до Кодексу адміністративного судочинства (щодо особливостей провадження у справах про видворення

іноземців та осіб без громадянства), до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо зміни санкцій до окремих статей, норми яких регулюють відносини з іноземцями та особами без громадянства) висувають перед правовою наукою нові проблемні питання щодо механізмів застосування до цієї категорії осіб заходів адміністративного примусу. Необхідність теоретичного осмислення ефективності адміністративних стягнень, що застосовуються до іноземців та осіб без громадянства, висвітлення практичних проблем їх реалізації і обумовлює вибір напрямку та актуальність проведеного дослідження, при підготовці якого ставиться за мету: визначити види адміністративних стягнень, що застосовуються до іноземців та осіб без громадянства, визначити їх особливості, здійснити порівняльний аналіз системи адміністративних стягнень європейських країн, країн СНД на предмет застосування адміністративних стягнень за порушення іноземцями та особами без громадянства режиму перебування на території країни перебування, працевлаштування на її території, транзитного проїзду через її територію.

Адміністративні стягнення, як показує практика, характерні для більшості країн світу, де існує адміністративно-деліктне законодавство. Основним стягненням при цьому являється штраф, який зарубіжним законодавцем досить часто іменується як «грошовий штраф», «адміністративний штраф», що відрізняє правові наслідки проступку від злочину. В Україні, незважаючи на те, що до іноземців можуть застосовуватись всі адміністративні стягнення, визначені ст. 24 КУпАП, найбільш розповсюдженими визнаються також штраф і адміністративне видворення за межі України (як спеціальний вид адміністративних стягнень, що застосовуються лише до іноземців та осіб без громадянства). Варто зазначити, що у більшості західноєвропейських країн за порушення правил перебування в країні потрібно сплатити штраф. Окрім цього, до іноземця чи особи без громадянства обов'язково застосовується видворення за межі країни із зазначенням терміну, протягом якого особа не має права в'їзду до неї. У східноєвропейських країнах відоме таке адміністративне стягнення як попередження (Чехія, Хорватія, Словенія та ін.), але воно не застосовується при вчиненні порушень порядку перебування іноземців та осіб без громадянства в країні. Також характерні кваліфікуючі ознаки такого проступку, а саме повторність, що передбачає досить високі штрафні санкції (Болгарія, Польща) і можливість застосування адміністративного арешту: наприклад, в Швейцарській Конфедерації встановлено штраф до 30 тисяч франків, що дорівнює 25 тисячам євро, але при неможливості сплати призначеної грошової суми, вона може замінюватись на адміністративний арешт: 1 день арешту – за 25 євро [2, с. 33].

Адміністративний штраф як міра адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства (в тому числі, й за порушення порядку перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію) являє собою основне, грошове, разове, кумулятивне адміністративне стягнення, що покладається на порушника компетентними органами (посадовими особами) на підставі відповідної постанови. Слід відмітити, що при вчиненні іноземцем чи особою без громадянства адміністративного проступку, де він виступає загальним суб'єктом (несе відповідальність поряд із громадянами країни - перебування) (наприклад, при порушенні правил дорожнього руху) і застосуванні до нього адміністративного стягнення, він не підлягає видворенню за межі країни. Останнє застосовується, як правило, саме при порушенні правил перебування в країні, транзитному переїзді її територією, порушенні правил працевлаштування. Розміри адміністративних штрафів суттєво різняться у зарубіжних країнах: є фіксованими або пропорційними, залежними від тих чи інших економічних одиниць. Ситуація із розмірами адміністративного штрафу в окремих зарубіжних країнах виглядає наступним чином: у ФРН грошова сума коливається від 5 до однієї тисячі євро (у виключних випадках – до 2,5 тис. євро); у Франції розмір стягнення залежить від класу, до якого належить проступок: 1 клас – 38 євро, 2 клас – 150 євро, 3 клас – 450 євро, 4 клас – 750 євро, 5 клас – 1.500 євро; у Нідерландах передбачено шість категорій грошових стягнень (за порушення правил дорожнього руху, наприклад, розмір штрафу залежить від перевищення швидкості на 4, 5, 6, 7 і т.д. км/год.); у Литві – від 34 євро до 3.400 євро; в Естонії – від 12 євро до 1.200 євро; найнижчий максимальний розмір адміністративного штрафу передбачений в Латвії – до 500 лат (400 євро). Всі європейські країни на нормативно-правовому рівні врегульовують порядок перебування іноземців та осіб без громадянства на своїй території, як правило, окремими законодавчими актами, в яких також передбачені підстави відповідальності за порушення встановлених правил.

У країнах СНД також відсутнє єдине бачення щодо розмірів і правил обчислення адміністративних штрафів. Так, законодавством Російської Федерації встановлено, що при порушенні іноземним громадянином або особою без громадянства правил в'їзду чи режиму

перебування в країні, транзитного переїзду через її територію на винну особу може накладатись адміністративне стягнення у вигляді сплати штрафу розміром від двох до п'яти тисяч рубл. (від 65,5 доларів США до 165 доларів США) з адміністративним видворенням за межі країни або без нього (ч. 1 ст. 18.8 КоАП) [3]. Аналогічне стягнення передбачено і ч. 2 цієї статті.

В Республіці Білорусь можливим порушенням правил перебування в країні присвячено три статті (23.30 – 23.32 КоАП РБ) [4], в яких штраф передбачений від десяти до п'ятдесяти базових одиниць, із депортацією або без неї. При цьому, розмір базової одиниці в Білорусії з 2007 року становить 35 тис. білорус. рубл. (31,5 доларів США), а депортація розглядається як адміністративне видворення за межі країни (ст. 6.11 КоАП РБ).

Порушення іноземцем або особою без громадянства правил перебування в Республіці Казахстан, що виразилося в недотриманні встановленого порядку реєстрації або пересування чи вибору місця проживання тягне за собою попередження або накладення штрафу у розмірі від десяти до двадцяти місячних розрахункових показників (ст. 394 КоАП РК) [5]. При цьому, місячний розрахунковий показник для обчислення допомоги й інших соціальних виплат, а також для застосування штрафних санкцій, податків та інших платежів відповідно до законодавства Республіки Казахстан встановлено Законом Республіки Казахстан «Про бюджет на 2011 р.» у розмірі 1512 тенге, що становить приблизно десять доларів.

Отже, при порівнянні українського адміністративного закону щодо розмірів штрафу за порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в країні, транзитного проїзду через її територію і адміністративного законодавства в цій частині близьких нашої державі країн СНД (по відношенню до курсу долара США), можна констатувати, що в Україні передбачені найнижчі штрафи: від 64 доларів до 106 доларів. На «другому» місці Російська Федерація, де штраф встановлено у схожих межах: від 65,5 доларів до 165 доларів. В Республіці Казахстан найменший розмір штрафу складає 100 доларів, а найбільший – 500 доларів. І найбільші штрафи передбачені в Республіці Білорусь – 1575 доларів (50 базових одиниць), хоча не встановлено найнижчої межі (але навіть 10 базових одиниць, про які згадується у більшості статей, складає 310, 5 доларів). Водночас, у всіх згадуваних країнах видворення іноземця та особи без громадянства розглядається як спеціальний вид адміністративного стягнення.

Питання застосування до іноземців інституту видворення за межі України є одним із найбільш досліджуваних в науці адміністративного права. Воно досліджувалось у працях таких українських і російських вчених як: Катаєва О.В., Колпаков В.К., Кондаков О.В., Константинов С.Ф., Кузьменко О.В., Малиновська О.А., Полякова Н.В., Рябченко О.П., Симонова О.О., Столбовий В.М., Шимко Т.В. та ін. Найбільше спорів цей інститут викликав і при обговоренні проекту нового Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (2011 р.) [6]. До основних проблем, що піднімаються у науковій літературі можна віднести: правову природу адміністративного видворення, оскільки закріплене у ч. 2 ст. 24 КУпАП як адміністративне стягнення воно не застосовується у жодній санкції статей цього кодексу; можливість застосування видворення після відбуття кримінального і адміністративного покарання, оскільки такий порядок суперечить Конституції України та Загальній декларації прав людини; недоцільність застосування видворення за межі України щодо осіб, поведінка яких суперечить інтересам забезпечення безпеки України чи охорони громадського порядку, здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України, оскільки відповідну превентивну функцію успішно може виконати скорочення терміну перебування у країні [7; 8, с. 15]; суб'єктний склад уповноважених органів (посадових осіб), які мають право приймати рішення про видворення іноземців та осіб без громадянства з України.

У новому викладенні підстав застосування видворення з країни законодавцем вжито термін «примусове» (ст. 30 Закону), що з одного боку визначає характер цього заходу і усуває спори щодо можливості примусового і не примусового його здійснення, а з іншого – викликає питання, в яких же випадках здійснюється не примусове видворення і чи можливий такий його вид, взагалі? З цього приводу, слушною видається пропозиція В.К. Колпакова щодо необхідності визначення правової природи терміну «видворення» шляхом з'ясування співвідношення його із фундаментальною адміністративно-правовою категорією «адміністративний примус» [7]. Автор наголошує, що термін «видворення» має примусове забарвлення, а безпосередні дії щодо видворення може здійснити лише інша особа, тобто неможливо видворити самого себе: словник С.І.Ожегова пояснює його наступним чином: видворити означає примусити залишити певну місцевість; аналогічно трактується зазначений термін у Словнику синонімів української мови [9].

Так само у Юридичній енциклопедії зазначається, що видворення іноземців та осіб без громадянства — це попереджувальний адміністративно-примусовий захід, спрямований на припинення протиправних дій або запобігання таким з боку іноземців та осіб без громадянства на території України [10].

Потрібно зауважити, що адміністративно-правова природа видворення не викликає жодних спорів у російських вчених. Так, Н.В. Полякова, розвиваючи думки Кондакова О.В. [11, с. 9], зазначає, що адміністративне видворення – це міра адміністративного примусу, яка застосовується в однібічному порядку до спеціальних суб'єктів адміністративно-правових відносин – іноземних громадян і осіб без громадянства, що незаконно знаходиться на території країни, в певному процесуальному порядку спеціально уповноваженими державними органами в цілях забезпечення державної безпеки і громадського порядку, захисту прав і законних інтересів громадян та запобігання порушенням законодавства, яке встановлює порядок перебування іноземних громадян і осіб без громадянства на території країни [12, с. 7]. О.В. Кондаков, формулюючи авторське визначення адміністративного видворення, окрім того, підкреслює характер примусової підконтрольності або самостійності виїзду за межі країни іноземців, які підлягають видворенню [11, с. 9]. Схожі тлумачення зустрічаються у працях й інших вчених.

Якщо проаналізувати положення Закону України «Про біженців і осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [13], який приймався майже одночасно із Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [6], то можна констатувати наявність неоднозначних термінологічних підходів законодавця до однакових понять. Так, у першому Законі вживаються терміни «визнання» і «примусове повернення» у значенні «видворення, екстрадиція, передача, інше примусове переміщення особи за межі України» (п. 5 ст. 1). Окрім того, що вказується на різновиди видворення: добровільне і примусове, законодавець словосполученням «інше примусове переміщення» підкреслює примусовий характер всіх перерахованих дій. Тобто, логічно видворення не може бути добровільним, а законодавство, що регулює відносини в одній і тій же сфері, повинно мати однозначне трактування однакових категорій і термінів.

Видворення може застосовуватися лише у двох випадках: а) якщо іноземці та особи без громадянства ухиляються від виїзду після прийняття рішення про примусове повернення; б) якщо є обґрунтовані підстави вважати, що вони будуть ухилитися від виїзду. Незважаючи на скорочення підстав застосування цього заходу примусу, позиція законодавця залишилась незмінною щодо відсутності зв'язку видворення з адміністративним правопорушенням. У першому випадку він характеризує діяння, за вчинення якого застосовується адміністративне видворення, – ухилення від виїзду після прийняття рішення про примусове повернення. У другому випадку йдеться про наявність у компетентного органу інформації, що іноземець ухилитиметься від виїзду. Аналіз зазначених підстав показує, що вони не є порушеннями адміністративно-деліктного законодавства і їх наявність не утворює складу адміністративного проступку. Так, ухилення від виїзду після прийняття рішення про примусове повернення є порушенням рішень компетентних органів, яким надано право здійснювати контроль за перебуванням іноземців на території України, але статті, за якою такі дії кваліфікувалися б як адміністративний проступок, КУпАП не містить.

Про примусове видворення йдеться і у прийнятому до Євро – 2012 Законі України «Про особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення у період проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні» [14], де визначено цей захід як міру адміністративного стягнення за вчинені іноземцями та особами без громадянства, які не проживають в Україні, адміністративні правопорушення. Порядок такого примусового видворення передбачений Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Тобто, законодавець в даному випадку визнає адміністративно-правову природу видворення з України.

На наш погляд, враховуючи примусовий характер видворення і те, що підстави застосування примусового повернення не відносяться до адміністративних проступків, а саме примусове повернення не визнається адміністративним стягненням, з метою узгодження вищевказаних нормативно-правових актів потрібно ухилення від виконання рішення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органу охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органу Служби безпеки України про примусове повернення іноземця чи особи без громадянства в країну походження або в третю країну – визнати адміністративним правопорушенням із санкцією – адміністративне видворення з країни.

Таким чином, з формально-юридичних позицій необхідно зазначити, що вітчизняне законодавство не містить підстав для юридично коректного застосування до іноземців і осіб без громадянства адміністративного видворення як міри відповідальності (стягнення) за вчинення адміністративних правопорушень, окрім положень тимчасового Закону України «Про особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення у період проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні». Узгодження в цьому питанні потребують законодавчі акти, які регулюють відносини з іноземцями, а також відомчі підзаконні нормативно-правові акти, які у своїй більшості не відповідають положенням нового Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» в частині застосування примусового чи добровільного повернення, примусового видворення (Інструкції, Типові положення про взаємодію тощо).

#### Список використаних джерел:

1. Політика України у сфері контролю над нелегальною міграцією : Міжнародний центр перспективних досліджень (Київ), Інститут справ публічних (Варшава) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.icps.com.ua/files/articles](http://www.icps.com.ua/files/articles).
2. Банчук О. А. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упоряд. О. А. Банчук. — К. : Книга для бізнесу, 2007. — 912 с.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.interlaw.ru/law/docs/12025267/>.
4. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. №194-3 (с изм. и доп.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [mvd.gov.by/main](http://mvd.gov.by/main).
5. Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан от 30.01.2001 г. № 155 – II [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.pavlodar.com/zakon/index.html](http://www.pavlodar.com/zakon/index.html).
6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773 – VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 23. — Ст. 161 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
7. Колпаков В. Адміністративна деліктоздатність іноземців: проблеми регулювання відповідальності / В. Колпаков // Право України. — 2005. — № 6. — С. 25 – 28.
8. Столбовий В. М. Регулювання зовнішньої міграції адміністративно-примусовими методами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Столбовий. — К. : НАВСУ, 2007. — 23 с.
9. Полюга Л. М. Словник синонімів української мови : 2-е вид. / Л. М. Полюга. — К. : Думка, 2006. — 472 с.
10. Юридична енциклопедія в 6 томах : Том 5 / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. — К. : Ін Юре, 1999. — 654 с.
11. Кондаков А. В. Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц : автореф. дис. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук : спец. : 12.00.14 «Административное право и процесс, финансовое право, информационное право» / А. В. Кондаков. — М. : МГУ, 2004. — 26 с.
12. Полякова Н. В. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: содержание, проблемы и основные направления совершенствования правоприменительной деятельности : автореф. дис. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право и процесс, финансовое право, информационное право» / Н. В. Полякова. — Воронеж, 2008. — 24 с.
13. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
14. Про особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення у період проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні : Закон України від 05.07.2011 р. № 3568 – 17 // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 23. — Ст. 161.

\* *Аніна Ольга Вікторівна – здобувач Державного науково-дослідного інституту МВС України.*