

ХАРАКТЕРИСТИКА НАПРЯМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ІНОЗЕМЦІВ ТА АПАТРИДІВ В УКРАЇНІ

CHARACTERISTICS OF DIRECTIONS FOR IMPROVING THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF FOREIGNERS AND STATELESS IN UKRAINE

Рубаненко А.М., аспірант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки

Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

Шунько М.Г., аспірант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки

Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

Метою статті є характеристика напрямів удосконаленню адміністративної відповідальності іноземців та апатридів в Україні. Першим напрямом, враховуючи, євроінтеграційні прагнення нашої держави, що в умовах складної військово-політичної ситуації, тільки зросло, безумовно має стати поглиблення адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, як в цілому, так і в контексті адміністративної відповідальності іноземців та апатридів. базовими нормативно-правовими актами з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», що має на меті реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної правової системи України, удосконалення регуляторної діяльності органів державної влади та запровадження єдиної системи планування, координації та контролю роботи з законодавчого коригування. Особливе місце, безперечно, займає Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Другий напрям удосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства полягає в поліпшенні системи адміністративного законодавства, що визначає засади адміністративної відповідальності в цілому та адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства зокрема.

Робиться висновок, що важливим напрямом удосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства є поглиблення співпраці з Європейським Союзом, у контексті адаптації норм та правових приписів Європейського союзу у законодавство України. Важливим аспектом такої гармонізації, безперечно, є угоди укладені між Європейським Союзом та Україною, в контексті співпраці у міграційній сфері. Поза тим, трансформуючи національне право під європейські стандарти не варто вдаватися до «сліпого запозичення» у тому числі понятійно-категоріального апарату. Крім того, напрямом удосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства є поліпшення системи адміністративного законодавства, що визначає засади адміністративної відповідальності в цілому та адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства зокрема.

Ключові слова: іноземці, особи без громадянства, юридична відповідальність, напрями вдосконалення, правовий статус.

The purpose of the article is to characterize directions for improving the administrative responsibility of foreigners and stateless persons in Ukraine. The first direction, considering the European integration aspirations of our state, which have only increased in the conditions of a difficult military and political situation, should definitely be the deepening of the adaptation of the legislation of Ukraine to the legislation of the European Union, both in general and in the context of the administrative responsibility of foreigners and stateless persons. the basic legal acts on the adaptation of the legislation of Ukraine to the legislation of the European Union are the Concept of the Nationwide Program of Adaptation of the Legislation of Ukraine to the Legislation of the European Union and the Law of Ukraine «On the Nationwide Program of Adaptation of the Legislation of Ukraine to the Legislation of the European Union», which aims to implement state policy and priority directions of creation of a modern legal system of Ukraine, improvement of regulatory activity of state authorities and introduction of a unified system of planning, coordination and control of legislative adjustment work. A special place is undoubtedly occupied by the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community, and their member states, on the other hand.

The second direction of improving the administrative responsibility of foreigners and stateless persons is to improve the system of administrative legislation, which defines the principles of administrative responsibility in general and the administrative responsibility of foreigners and stateless persons.

It is concluded that an important direction for improving the administrative responsibility of foreigners and stateless persons is the deepening of cooperation with the European Union, in the context of adapting the norms and legal prescriptions of the European Union to the legislation of Ukraine. An important aspect of such harmonization is undoubtedly the agreements concluded between the European Union and Ukraine in the context of cooperation in the field of migration. In addition, when transforming national law to European standards, one should not resort to «blind borrowing», including the conceptual and categorical apparatus. In addition, the direction of improving the administrative responsibility of foreigners and stateless persons is to improve the system of administrative legislation, which defines the principles of administrative responsibility in general and the administrative responsibility of foreigners and stateless persons.

Key words: foreigners, stateless persons, legal responsibility, directions for improvement, legal status.

Постановка проблеми. Питання правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні нині лишаються мало досліджуваними. Особливо в контексті удосконалення правового статусу цих категорій осіб. На нашу думку, особливе значення в правовому статусі займає саме юридична відповідальність. Поза тим у вітчизняному законодавстві питання юридичної відповідальності іноземців та осіб без громадянства викладені непослідовно та містять багато протиріч. Критичний аналіз правового статусу та ключових проблемних

аспектів адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства, а також вивчення кращих практик зарубіжних держав та практики правозастосування Європейського Суду з прав людини дозволили нам сформулювати основні напрями, які б дійсно сприяли вдосконаленню адміністративної відповідальності іноземців та апатридів в Україні.

Метою статті є характеристика напрямів удосконаленню адміністративної відповідальності іноземців та апатридів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Першим напрямом, враховуючи, євроінтеграційні прагнення нашої держави, що в умовах складної військово-політичної ситуації, тільки зрости, безумовно має стати поглиблення адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, як в цілому, так і в контексті адміністративної відповідальності іноземців та апатридів. Так, базовими нормативно-правовими актами з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Верховною Радою України від 21 листопада 2002 року [1], та Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року [2], що має на меті реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної правової системи України, удосконалення регуляторної діяльності органів державної влади та запровадження єдиної системи планування, координації та контролю роботи з законодавчого коригування.

Особливе місце, безперечно, займає Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Варто погодитися з М. Ковалів, Т. Тимчишиним та О. Ніконоровою, що пізнання сутності явища «асоціація» та розуміння його характеристик неможливе без урахування правової реальності Європейського Союзу. Юриспруденція Європейського Союзу відіграла важливу роль у структуруванні терміну «асоціація» у відповідну правову форму у змістовний спосіб. Зокрема, у справі Деміреля в 1987 році суд постановив, що Угода про асоціацію встановлює особливі привілейовані відносини з третіми країнами, які можуть у певних межах брати участь у системі громади. Відносини асоціації є результатом встановлення особливого правового порядку, заснованого на взаємних правах та обов'язках сторін, реалізація якого призводить до виникнення та розвитку особливого типу інтеграційних відносин між третьою країною та Європейським Союзом. Створення асоціації не є синонімом поняття «асоційоване членство» в Європейському Союзі. Реалізація Угоди про асоціацію створює лише асоційовані відносини, коли третя країна формально залишається поза рамками інституційного членства в Європейському Союзі. Як зовнішній партнер Європейського Союзу зі спеціальним асоційованим статусом, треті країни, наприклад, не залишаються залученими до процесу прийняття рішень в інституціях Європейського Союзу. Відповідно, використання терміну «асоційоване членство», яке не передбачене установчими актами Європейського Союзу, є необґрунтованим. Загалом Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом можна охарактеризувати як унікальний, інноваційний та амбітний документ, який якісно відрізняється від інших угод, підписаних Європейським Союзом з третіми країнами. Договір укладено на невизначений термін, його можна переглядати та доповнювати в разі потреби, в крайньому випадку його можна розірвати, якщо він не виправдовує себе. Також варто наголосити, що Сполучені Штати Америки та Європейський Союз, а також деякі експерти розглядають цю угоду як історичну можливість для України стати на шлях демократії та європейських цінностей та розуміння [3, с. 208].

Стосовно питання адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства, то статтею 16 цієї угоди закріплено засади співробітництва у сфері міграції, притулку та управління кордонами. Зокрема, зазначено, що сторони підтверджують важливість спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями та надалі розвиватимуть всеохоплюючий діалог щодо всіх питань у сфері міграції, зокрема нелегальної міграції,

легальної міграції, незаконного переправлення осіб через державний кордон та торгівлі людьми, а також включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, звідки походять мігранти. Такий діалог ґрунтується на основоположних принципах солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності та партнерства. Зазначено, що пріоритетними напрямками для співпраці стануть: 1) подолання причин виникнення міграції, активно використовуючи можливості співробітництва у цій сфері з третіми країнами та в рамках міжнародних форумів; 2) спільне запровадження ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, незаконним переправленням нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлю людьми, у тому числі щодо методів боротьби з організованими злочинними групами, що здійснюють незаконне переправлення нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлю людьми, а також захисту жертв таких злочинів; 3) запровадження всеохоплюючого діалогу з питань притулку, зокрема стосовно практичних аспектів реалізації Конвенції ООН про статус біженців 1951 року, Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та інших відповідних міжнародних документів, а також шляхом забезпечення поваги принципу «невислання»; правила щодо доступу, забезпеченні прав та статусу осіб, яким надано доступ, гідному поводженні та інтеграції іноземців, які проживають на законних підставах [4].

Специфічними в сфері євроінтеграційної політики є низка угод, кожна з яких є вагомим чинником, що відрізняє представника країни Європейського Союзу від іноземця з будь-якої іншої країни, зокрема наділяє їх особливим статусом. Так, серед них найбільш важливими є:

1) угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18 червня 2007 року. На підставі цього документу запроваджено на основі взаємності швидкі й ефективні процедури ідентифікації та безпечного й організованого повернення осіб, які не виконують умов, передбачених для в'їзду на територію України або однієї з держав-членів Європейського Союзу та перебування на ній, або припинили виконувати такі умови, а також полегшити транзитний проїзд таких осіб, керуючись духом співробітництва. Крім того, наголошується, що у випадку необхідності Україна й держави-члени Європейського Союзу докладатимуть усіх зусиль для повернення громадян третіх країн та осіб без громадянства, які незаконно в'їхали на територію Договірних Сторін, до держав їхнього походження або постійного проживання [5];

2) угода між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 23 липня 2012 року [6]. Відповідно до цього документу спрощення візового режиму, яке передбачене цією Угодою, застосовується до громадян України лише у випадках, коли вони не звільнені від візових вимог згідно законодавством Співтовариства або держав-членів, цією Угодою або іншими міжнародними договорами. Національне законодавство України чи держав-членів або законодавство Співтовариства застосовується до питань, які не врегульовані положеннями цієї Угоди, таких як відмови в оформленні візи, визнання проїзних документів, підтвердження наявності достатніх коштів на перебування, відмови у в'їзді чи заходів стосовно видворення;

3) угода між Урядом України і Комісією Європейських Співтовариств про заснування представництва Комісії Європейських Співтовариств в Україні та про його привілеї та імунітети від 17 вересня 1993 року [7]. Згідно з цим документом уряд України і Комісія Європейських Співтовариств (далі – Комісія), прагнучи і надалі зміцнювати і розвивати дружні відносини та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами,

бажаючи визначити умови заснування представництва Комісії на території України і надання цьому представництву привілеїв та імунитетів, погодилися, зокрема про таке: а) Уряд України погоджується на заснування представництва Комісії на території України; б) кожне з Європейських Співтовариств-Європейське Співтовариство вугілля і сталі, Європейське Економічне Співтовариство і Європейське Співтовариство з атомної енергії – має на території України статус юридичної особи. Співтовариства мають право укладати контракти, набувати та розпоряджатися нерухомим і рухомим майном, як це необхідно для ефективного виконання покладених на них функцій та у відповідності з процедурними і адміністративними вимогами чинного законодавства України, і виступати стороною в судових процедурах, будучи представленими для таких цілей Комісією;

4) протокол до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами про Рамкову угоду між Україною та Європейським Співтовариством про загальні принципи участі України в програмах Співтовариства від 22 листопада 2010 року [8]. Цей протокол передбачає, що Україна може брати участь у всіх поточних та майбутніх програмах Співтовариства, які є відкритими для участі України відповідно до положень цих програм. Україна робить фінансові внески до загального бюджету Співтовариства відповідно до конкретних програм, в яких Україна бере участь. Представники України можуть брати участь у роботі адміністративних комітетів, відповідальних за моніторинг програм, у рамках яких Україна робить фінансові внески, як спостерігачі та з питань, які стосуються України. Проекти й ініціативи, представлені учасниками з України, настільки, наскільки це є можливим, стосовно відповідних програм підлягають таким самим умовам, правилам і процедурам, які застосовуються й до держав-членів. Конкретні умови стосовно участі України в кожній відповідній програмі, зокрема сплачуваний фінансовий внесок і процедури звітування та оцінки, визначатимуться в Меморандумі про взаєморозуміння між компетентними органами України та Комісією на базі критеріїв, встановлених цими програмами.

Таким чином, важливим напрямом удосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства є поглиблення співпраці з Європейським Союзом, у контексті адаптації норм та приписів Європейського союзу у законодавство України. Важливим аспектом такої гармонізації, безперечно, є угоди укладені між Європейським Союзом та Україною, в контексті співпраці у міграційній сфері. Поза тим, трансформуючи національне право під європейські стандарти не варто вдаватися до «сліпого запозичення» у тому числі понятійно-категоріального апарату. На нашу думку, більш доцільним є запозичення духу закону та адаптація його до суспільного ладу, особливостей культурного та історичного розвитку українського суспільства.

Другий напрям удосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства полягає в поліпшенні системи адміністративного законодавства, що визначає засади адміністративної відповідальності в цілому та адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства зокрема.

Загалом засади адміністративної відповідальності в Україні викладено у Кодексі України про адміністративні правопорушення, який було прийнято ще у 1984 році. Враховуючи «радянський період» походження цього кодифікованого акту, питання відповідальності іноземців окреслені досить обмежено. Безумовно, до Кодексу України про адміністративні правопорушення було внесено ряд змін та доповнень у цьому контексті. Однак, на нашу думку, вони порушують правила законодавчої техніки та ускладнюють праворозуміння.

Прийняття нового закону України про адміністративні правопорушення – справа часу. Його проектна версія обговорюється у відповідних національних органах вже понад тридцять років. Слід зазначити, що в багатьох країнах колишнього СРСР нові закони про адміністративні правопорушення були прийняті десятки років тому (у Республіці Білорусь – 2003 р., у Республіці Молдова – 2008 р. тощо). В Україні процес докорінного оновлення такого кодексу надмірно гальмується, хоча сьогодні потреба в законодавстві та правозастосуванні є досить великою. Водночас важливо, щоб вітчизняна судова та правозастосовна практики забезпечували належну правову основу для формування основних принципів та положень нового кодексу. Тому зараз так важливо враховувати результати різноманітних наукових досліджень цього правового інституту з метою створення якісної правової бази для його реформування. З нашої точки зору, було б доцільно визначити загальне поняття адміністративної відповідальності на законодавчому рівні та закріпити його в новому кодексі. Адже, наразі законодавчого визначення цього терміну не існує [9, с. 82].

Крім Кодексу України про адміністративні правопорушення, у правовій системі України існує велика кількість інших нормативно-правових актів, що встановлюють адміністративну відповідальність фізичних та юридичних осіб, у тому числі іноземців та осіб без громадянства. Одним із них, як вже наголошувалося, є Закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10], «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту» [11] «Про імміграцію» [12], які містять певні аспекти адміністративної відповідальності зазначеної групи осіб. У європейських країнах здебільшого не існує єдиного нормативного акту, що уніфікує елементи адміністративних правопорушень. Однак у більшості держав діють змішані закони, що поєднують загальні матеріально-правові норми (про адміністративні правопорушення, відповідальність, стягнення тощо) та процесуальні норми про порядок притягнення до адміністративних правопорушень (Німеччина, Швейцарія, Австрія, Італія, Португалія). Усі європейські країни, як і Україна, характеризуються надзвичайно розрізненим адміністративним деліктним законодавством. У Німеччині, наприклад, існує близько тисячі федеральних законів, які містять порушення законності та правопорядку. Пряма передумова для визначення адміністративних правопорушень існує лише у Швейцарії, Італії, Греції, Іспанії та Португалії. В інших державах закони та нормативні акти визначають склад адміністративних правопорушень та стягнення за них [13, с. 58–62]. Можна стверджувати, що в Україні розпочато вдосконалення адміністративно-правового регулювання адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства. Вже прийнято базові норми, які становлять основу для притягнення цих суб'єктів до відповідальності. Проблемою залишається чітке, систематизоване в законі визначення адміністративних стягнень для іноземців та осіб без громадянства та їх відокремлення від інших заходів адміністративного примусу. Комплексне аналізування положень Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10] зумовлює висновок, що розділ «Відповідальність іноземців та осіб без громадянства» необхідно доповнити положеннями про правопорушення, за які іноземці та особи без громадянства підлягають видворенню за рішенням суду за ініціативою відповідного органу державної влади. На нашу думку, ухвалення Верховною Радою України пакету законів, який, по-перше, створив би надійний бар'єр від порушень прав і свобод, позитивно вплине на покращення діяльності органів державного управління, особливо у сфері репатріації іноземців та осіб без громадянства під адміністративну відповідальність. А, по-друге, подібні закони забезпечили б демократичний

й ефективний захист громадян України та національної безпеки України від їх протиправних дій. Це, наприклад, закони «Про видворення іноземців та осіб без громадянства з України», «Про заходи адміністративного примусу щодо іноземців та осіб без громадянства» [14, с. 209].

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, хотіли б наголосити, що важливим напрямом удосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства є поглиблення співпраці з Європейським Союзом, у контексті адаптації норм та правових приписів Європейського союзу у законодавство України. Важливим

аспектом такої гармонізації, безперечно, є угоди укладені між Європейським Союзом та Україною, в контексті співпраці у міграційній сфері. Поза тим, трансформуючи національне право під європейські стандарти не варто вдаватися до «сліпого запозичення» у тому числі понятійно-категоріального апарату. Крім того, напрямом удосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства є поліпшення системи адміністративного законодавства, що визначає засади адміністративної відповідальності в цілому та адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства зокрема.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України № 228-IV від 21 листоп. 2002. *Відомості Верховної Ради України (Відомості ВР України)*. 2003. № 3. Ст. 12.
2. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України 1629-IV від 08 бер. 2003. *Відомості Верховної Ради України (Відомості ВР України)*. 2004. № 29. Ст. 367.
3. Ковалів М. В., Тимчишин Т. М., Ніканорова О. В. Основи права Європейського Союзу : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 212 с.
4. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червн. 2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.
5. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18 червня 2007 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851#Text (дата звернення: 27.06.2022).
6. Угода між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 23 липня 2012 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_850#Text (дата звернення: 08.06.2022).
7. Угода між Урядом України і Комісією Європейських Співтовариств про заснування представництва Комісії Європейських Співтовариств в Україні та про його привілеї та імунітети від 17 вересня 1993 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_577#Text (дата звернення: 28.06.2022).
8. Протокол до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами про Рамкову угоду між Україною та Європейським Співтовариством про загальні принципи участі України в програмах Співтовариства від 22 листопада 2010 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a41#Text (дата звернення: 13.06.2022).
9. Гончарук С. Т., Волонєць Д. В. Інститут адміністративної відповідальності: окремі кроки оптимізації. *Право і суспільство*. 2021. № 3. С. 81–87.
10. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України № 2801-XII від 22 листоп. 2011. *Відомості Верховної Ради України (Відомості ВР України)*. 2012. № 19–20. Ст. 179.
11. Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 16. Ст. 146.
12. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 41. Ст. 197.
13. Банчук О. А. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні. Київ : Книги для бізнесу, 2007. 912 с.
14. Павлович-Сенета Я. П. Основні напрями вдосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні: сучасний стан та досвід зарубіжних країн. *Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 206–217.