

УДК 351.755(477)

О.О. СЕМІНОГ, Харківський національний університет внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ПАСПОРТНО- ВІЗОВОГО РЕЖИМУ В УКРАЇНІ

Ключові слова: сутність адміністративної відповідальності, правопорушення, сфера паспортно-візового режиму

За період розбудови незалежної української держави значно активізувався міграційний процес, збільшилась кількість іноземців та осіб без громадянства, що в'їжджають на територію України і, відповідно, збільшилась кількість адміністративних правопорушень у паспортно-візовій сфері. Виникли нові проблеми, пов'язані з появою такого суб'єкта правопорушника, як іноземець. Цим пояснюється підвищений інтерес до питань вдосконалення адміністративної відповідальності у сфері паспортно-візового режиму серед інших питань, які повинні бути реалізовані в контексті адміністративної реформи.

У зв'язку з цим адміністративна відповідальність іноземних громадян в Україні отримує все більшу актуальність, оскільки далеко не всі іноземні громадяни та особи без громадянства відвідують нашу країну з миролюбними цілями. При цьому вони є потенційно небезпечними для сфери забезпечення суспільного порядку та суспільної безпеки, особистої безпеки, охорони прав і свобод громадян. Тож визначення адміністративної відповідальності у сфері паспортно-візового режиму є пріоритетним напрямом роботи по зміцненню засад правопорядку в нашій державі.

Вагомий внесок у розробку проблем адміністративної відповідальності зробили відомі вчені-юристи: В.Б. Авер'янов, А.Б. Агапов, О.М.Бандурка, Д.М. Бахрах, І.П. Голоснічен-

ко, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Б.М. Лазарєв, А.Є. Лунев, Д.М. Лук'янець, Н.С. Малєїн, І.В. Март'янов, О.І. Остапенко та багатьох інших дослідників. Окремі питання розвитку паспортно-візової системи в Україні в контексті міграційної політики розглядали: О.О. Бандурка, І.О. Гарна, С.Ф. Константінов, О.В. Кузьменко, А.П. Мозоль, С.О. Мосьондз, І.І. Серова, Н.П. Тиндик, В.П. Філонов, С.Б. Чехович, В.О. Шамрай та інші.

Разом із тим, підстави адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері паспортно-візового режиму України залишаються поза увагою вчених. Тож метою статті є визначення сутності адміністративної відповідальності за порушення паспортно-візового, а завданням – визначення правових приписів, які встановлюють можливість та необхідність притягнення до адміністративної відповідальності у зазначеній сфері. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: охарактеризувати методологічні питання, пов'язані з визначенням сутності адміністративної відповідальності за порушення паспортно-візового режиму; здійснити аналіз правопорушень паспортно-візового режиму, що містяться в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП); надати пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства із досліджуваних питань.

Законодавство України не встановлює чіткого визначення адміністративної відповідальності, обмежуючись вказівкою на те, що її мірою є адміністративне стягнення, що застосовується з метою перевиховання правопорушника і запобігання правопорушенням, по-різному воно тлумачиться і в наукових працях з адміністративного права.

Так, С.М. Братусь розглядає юридичну відповідальність як реалізацію санкції норм права, говорячи про неї: «основне – це обов'язок. Юридична відповідальність – це той самий обов'язок, але який виконується примусово, якщо особа (громадянин чи організація), на яку його покладено, не виконує

його добровільно» [1, с.6]. Я.Н. Шевченко говорить про те, що юридична відповідальність існує об'єктивно, то б то вона існує незалежно від того, як сприймає та уявляє її суб'єкт, що підпадає під дію засобів відповідальності, в яких вона відображається, та навіть незалежно від того, як оцінюється цей вплив групами осіб (наприклад, мікроосередку правопорушників) [2, с.10].

А.Ф. Черданцев, С.Н. Кожевников, С.С. Алексеев відзначають, що яскрава специфічна риса правової відповідальності відображається в обов'язку зазнавати правопорушником заходів державно-примусового впливу, тобто обов'язку відповідати за делікт [3, с.279; 4, с.41].

На наш погляд, цікавим та повним видається визначення поняття адміністративної відповідальності, запропоноване Т.О. Коломоща, а саме: «Адміністративна відповідальність – це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку» [5, с.133–135].

А.Т. Комзюк говорить про адміністративну відповідальність як про застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [6, с.6–7].

Таким чином, у сучасній науці з адміністративного права адміністративну відповідальність здебільшого пов'язують із застосуванням заходів державного примусу, розглядають як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як

реалізацію, застосування санкцій. Застосування певних заходів адміністративної відповідальності для особи, що вчинила правопорушення тягне обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, яких вона повинна фактично зазнати.

За порушення загальнообов'язкових правил у сфері паспортно-візового режиму КУпАП передбачає такі види адміністративних стягнень:

- попередження;
- штраф;
- виправні роботи;
- адміністративний арешт;
- виселення за межі України.

Мінімальний розмір санкції, яка застосовується до фізичних осіб-порушників, складає один, а максимальний – п'ятсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (відповідно, ст.ст.197–201 – один неоподатковуваний мінімум; ч.3 ст.206-1 – сто неоподатковуваних мінімумів).

Чинне законодавство передбачає адміністративну відповідальність за порушення громадянами України загальнообов'язкових правил у сфері видачі паспорта громадянина України та свідоцтва про народження у ст.ст.197–202, 204 глави 15 КУпАП [7]. Нормами цієї глави передбачена відповідальність за правопорушення, які посягають на встановлений порядок управління [8, с.143].

Адміністративна відповідальність за порушення паспортно-візового режиму настає у разі (відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення) [7]:

- проживання без паспорта (ст.197);
- умисне зіпсування паспорта чи втрата його з необережності (ст.198);
- допущення проживання без паспорта (ст.199);
- прийняття на роботу без паспорта (ст.200);
- незаконне вилучення паспортів і прийняття їх у заставу (ст.201);
- порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і

транзитного проїзду через територію України (ст.203);

– порушення порядку працевлаштування, надання житла, реєстрації, прописки або виписки іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (ст.204);

– невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства (ст.205);

– порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг (ст.206);

– незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України (ст.206-1).

Статтею 197 КУпАП передбачено, що у разі проживання громадян, зобов'язаних мати паспорт, без паспорта або за недійсним паспортом, а також проживання громадян без реєстрації місця проживання чи перебування - тягне за собою попередження або накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Таким чином, суб'єктом адміністративного проступку є фізична особа, якій виповнилось 16 років, а суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини як у формі умислу, так і формі необережності [9, с.443].

Ст.198 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за умисне зіпсування паспорта чи недбале зберігання паспорта, що спричинило його втрату. Вчинення такого правопорушення тягне за собою попередження або накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Суб'єктом адміністративного проступку, що передбачений ст.199 КУпАП, є особа, відповідальна за додержання правил паспортної системи.

Ст.ст.200, 201 КУпАП встановлюють відповідальність посадових осіб відповідно (ст.200) – суб'єктом може бути лише посадова особа підприємства, установи, до компетенції якої належить прийняття громадян на роботу, а ст.201 – посадових осіб незалежно від того, на якій посаді вона знаходиться.

Суб'єктом адміністративного проступку за статтею 206 КУпАП може бути як посадова особа так і громадянин. Об'єктом цього правопорушення є порядок надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та інших послуг. Зазначені відносини регулюються Законами України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10], «Про біженців» [11]; Постановами Кабінету Міністрів «Правилами в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію» [12], «Про затвердження Порядку видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства» [13] та іншими нормативно-правовими актами. Перебування іноземців та осіб без громадянства у місцевостях з контрольованим порядком в'їзду дозволяється на підставі: віз для перебування в Україні (із зазначенням конкретної місцевості), що видаються дипломатичними представництвами і консульськими установами України за кордоном, якщо інше не передбачене міжнародними договорами України; дозволів органів внутрішніх справ, що видаються іноземцям та особам без громадянства, які прибули в Україну на запрошення організацій, що їх приймаються, на підставі письмових звернень цих організацій, погоджених у встановленому порядку, а тих, що прибули по лінії постійних іноземних представництв чи у приватних справах або постійно проживають в Україні, – на підставі їх особистої письмової заяви [9].

Суб'єктом адміністративного проступку за ст.205 КУпАП є громадянин України, який запросив в Україну іноземців і осіб без громадянства в приватних справах і надав їм жилу площу, але при цьому не вжив заходів щодо забезпечення у встановленому порядку їх своєчасної реєстрації. виходячи з преамбули даної статі, об'єктивна сторона даного правопорушення виступає в обов'язку щодо додержання правил реєстрації, що мають іноземні громадяни та особи без громадянства, а громадяни України, що приймають іноземних

громадян та осіб без громадянства, мають здійснювати заходи щодо роз'яснення їм прав, свобод і обов'язків, передбачених законодавством України, та вести відповідний облік цих осіб. У випадку нездійснення таких заходів громадяни України, що приймають іноземних громадян та осіб без громадянства, мають нести адміністративну відповідальність. У зв'язку з цим, доцільним постає внесення доповнення до диспозиції ст.205 КУпАП стосовно вказівки на те, які саме заходи щодо забезпечення у встановленому порядку своєчасної реєстрації мають вжити громадяни України, що приймають іноземних громадян та осіб без громадянства.

Порядок притягнення до відповідальності іноземців, юридичних і фізичних осіб, які їх приймають чи надають їм послуги, за порушення законодавства України регламентований пунктами 34–53 Правил в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію [12]. Зокрема, вказано на те, що питання про відповідальність іноземців, зазначених у статті 34 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10] вирішується дипломатичним шляхом.

Юридичний склад адміністративних проступків, суб'єктами яких є іноземці, міститься у ст.203, ч.1 ст.204-1 КУпАП, ст.ст.29-32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10].

Відповідно ст.203 КУпАП [7] та ст.30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10], адміністративним проступком визнається порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України.

За порушення іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку перебування в Україні, тобто проживання без документів на право проживання в Україні, або проживання за недійсними документами, недотримання встановленого порядку реєстрації або пересування і вибору місця проживання, працевлаштування, ухилення від виїзду після

закінчення терміну перебування, а також за недотримання Правил транзитного проїзду через територію України до них застосовуються заходи відповідно до законодавства України [10].

Чинним КУпАП у ст.204-1 передбачена адміністративна відповідальність за незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України. Незаконним вважається перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України без встановлених документів чи дозволу відповідних органів державної влади.

Частина 2 статті 204-1 КУпАП вказує на те, що чинність її не поширюється на випадки повернення в Україну без встановлених документів громадян України, які стали жертвами злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, а також на випадки прибуття в Україну іноземців чи осіб без громадянства з метою отримання притулку або набуття статусу біженця, якщо вони в установлений законом термін звернулися до відповідних органів державної влади щодо надання їм притулку чи статусу біженця [7].

Ст.31 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10] передбачає можливість скорочення терміну тимчасового перебування в Україні у випадку, якщо порушення іноземцем законодавства України не передбачають адміністративної або кримінальної відповідальності. Такий термін може бути також скорочено, якщо в іноземця відпали підстави для його подальшого перебування в Україні. Рішення про скорочення терміну тимчасового перебування іноземця в Україні приймається органами внутрішніх справ.

Частиною 1 ст.32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10] регламентовано, що іноземець та особа без громадянства, який вчинив злочин або адміністративне правопорушення, після відбуття призначеного йому покарання чи виконання адміністративного стягнення

може бути виселений за межі України.

За рішенням органу внутрішніх справ витворення іноземця за межі України може супроводжуватися заборонаю подальшого в'їзду в Україну строком до п'яти років. Строки заборони подальшого в'їзду в Україну обчислюються з дня винесення вказаного рішення. Порядок виконання рішення про заборону подальшого в'їзду в Україну визначається законодавством України.

Іноземець зобов'язаний покинути територію України у термін, зазначений у рішенні про витворення, але не пізніше ніж через 30 днів після прийняття вказаного рішення. У разі прийняття рішення про витворення іноземця за межі України у нього негайно анулюється віза та вилучаються інші документи на право перебування в Україні. Іноземці, які ухиляються від виїзду, підлягають з санкції прокурора затриманню і витворенню у примусовому порядку. Затримання допускається лише на термін, необхідний для витворення.

Орган внутрішніх справ чи орган охорони державного кордону можуть затримати і примусово видворити з України іноземця або особу без громадянства тільки на підставі постанови адміністративного суду. Така постановою приймається судом за зверненням органу внутрішніх справ, органу охорони державного кордону або Служби безпеки України, якщо іноземець або особа без громадянства ухиляються від виїзду після прийняття рішення про видворення або є обгрунтовані підстави вважати, що вони будуть ухилятися від виїзду [10].

На підставі проведеного аналізу можна зробити загальний висновок про те, що потребує уточнення визначення об'єкту адміністративних проступків, вчинених у сфері паспортно-візового режиму. Чинним законодавством передбачена адміністративна відповідальність за порушення загальнообов'язкових правил у сфері реалізації права на свободу пересування та вільне обрання місця проживання. Підстави та порядок притягнення до відповідальності містяться у різних нормативних актах, що ускладнює правозастосовну практику. На на-

шу думку, потрібно привести існуюче законодавство до європейських стандартів у галузі прав та свобод людини і громадянина, одночасно усунувши та узгодивши вітчизняну нормативну базу у сфері паспортно-візового режиму.

ЛІТЕРАТУРА

1. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории) / С. Н. Братусь. – М. : Юридическая литература, 1976. – 214 с.
2. Шевченко Я. Н.: Правовое регулирование ответственности несовершеннолетних / Шевченко Я. Н. – К. : Наук. думка, 1976.
3. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. Т. 1 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – 361 с.
4. Черданцев А. Ф. О понятии и содержании юридической ответственности / А. Ф. Черданцев, С. Н. Кожевников // Правоведение. – 1976. – № 5. – С. 41–43.
5. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Коломієць Т. О. – К. : Істина, 2008. – 219 с.
6. Адміністративна відповідальність в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. А. Т. Комзюка. – 2-е вид., перероб. і доп. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.
7. Кодекс про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
8. Бандурка О. О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Бандурка Олександр Олександрович. – Х., 2002. – 182 с.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. – Видання третє. – К. : Алеута ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 684 с.
10. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» // ВВР України, – 1994. – № 23. – Ст. 161.
11. Закон України «Про біженців» // ВВР

України. – 2001. – 47. – Ст. 250.

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію» : від 29.12.1995 р., № 1074 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1074-95-%EF>.

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства» : від 08.04.2009 р., № 322 // Урядовий кур'єр. – 14.04.2009. – № 67.

14. Кримінальний кодекс України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Семіног О. О. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері паспортно-візового режиму в Україні / О. О. Семіног // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 873–878 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11coorvu.pdf>

З'ясовано сутність адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері паспортно-візового режиму України, та проведено аналіз адміністративних правопорушень. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства із зазначених питань.

Семиног О.О. Административная ответственность за правонарушение в сфере паспортно-визового режима в Украине

Определена сущность административной ответственности за правонарушения в сфере паспортно-визового режима Украины, осуществлен анализ административных правонарушений. Сформулированы предложения по усовершенствованию законодательства по данным вопросам.

Seminog O.O. Administrative Responsibility for an Offence in Sphere of a Passport and Visa Mode in Ukraine

The essence of the administrative responsibility for offences in sphere of a passport and visa mode in Ukraine is determined. The analysis of offences of a passport and visa mode stipulated in the code about administrative offences in Ukraine is spending. It is offered to improve administrative legislation in this sphere.