

ПОВІТРЯНЕ, КОСМІЧНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК : 342.9:314.742.341.232.4

Ю. Б. Василик,
начальник оперативно-розшукового відділу
Азово-Чорноморського регіонального управління
Державної прикордонної служби України

ОСОБЛИВОСТІ ПОРУШЕННЯ СПРАВ ПРО ПЕРЕВЕЗЕННЯ ПАСАЖИРІВ ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ БЕЗ НАЛЕЖНИХ ДОКУМЕНТІВ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ МІЖНАРОДНИХ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ

Стаття присвячена дослідженню особливостей порушення справ про перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень, визначено особливості цієї стадії, коло осіб, що мають право їх порушувати, а також запропоновано конкретні пропозиції по удосконаленню чинного законодавства.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, перевізник, державний кордон, протокол, підвідомчість.

Постановка проблеми та її актуальність.

На сьогодні важливо встановити юридичну природу провадження, регламентованого Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» на основі співставлення з нормами інших законодавчих актів, що сприятиме визначенню процесуальних повноважень органів, покликаних протидіяти нелегальній міграції.

Саме тому дослідження в частині притягнення перевізників до відповідальності є нагальним та необхідним напрямком наукового пошуку. Разом із тим для визначення суб'єкта адміністративної відповідальності перевізників за перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень доцільним є визначення особливостей порушення таких справ.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми.

Окремі питання адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень розглядалися у наукових працях І. В. Булгакової, В. К. Гіжевського, Е. Ф. Демського, М. В. Коваліва, В. І. Куделя, А. В. Мілашевича, В. Й. Развадовського, А. С. Шевченка, О. О. Юхна та інших провідних науковців. Процесуальні аспекти участі органів Державної прикордонної служби України (далі – ДПС України) у порушенні справ про адміністративні правопорушення стали предметом розгляду в працях О. В. Андрушка, Б. М. Марченка, М. М. Михеєнка, В. В. Половнікова та Л. В. Серватюк. Проте опрацьовані ними положення стосувалися

переважно кодифікованих норм адміністративного та кримінального процесуального законодавства і не були спрямовані на з'ясування особливостей порушення справ про перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень.

Мета публікації – дослідити особливості порушення справ про перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень, визначено особливості цієї стадії, коло осіб, що мають право їх порушувати, а також запропонувати конкретні пропозиції по удосконаленню чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Ще до створення ДПС України органи та підрозділи Прикордонних військ України вели боротьбу з багатьма правопорушеннями, різними за ступенем суспільної небезпеки. На сьогодні простежується тенденція визначення комплексу процесуальних повноважень органів охорони державного кордону в боротьбі з тими чи іншими правопорушеннями у спеціально призначеному правоохоронному законодавстві. Відповідно до Закону України від 3 квітня 2003 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [1] посадкові особи ДПС України отримали значні процесуальні повноваження за Кодексом України про адміністративні правопорушення (надалі – КУпАП) [2] (зокрема і цей но-

рмативно-правовий акт зазнав змін) щодо протидії адміністративним проступкам. Так, на сьогодні, посадові особи ДПС України відповідно до ст. 255 КУпАП вправі складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені чотирнадцятьма статтями цього кодексу.

Окремі правопорушення, у справах про які наділені процесуальними повноваженнями посадові особи ДПС України, не отримали галузевої визначеності за тими нормативно-правовими актами, в яких передбачається відповідальність за них. Так, за Законом України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 року [3] передбачено відповідальність (юридичну природу такої відповідальності за законом не визначено) юридичних осіб за порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону України. Саме за цим законом до компетенції органів охорони державного кордону України вперше було віднесено розгляд справ про незаконне ведення морських наукових досліджень (ст. 25 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України»). Крім того, посадові особи ДПС України складають акти про вчинення будь-якого порушення, визначеного цим законом.

Також за Законом України «Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну» [4] було встановлено відповідальність у вигляді штрафу підприємств (їх об'єднань), установ та організацій, незалежно від форм власності, які здійснюють міжнародні пасажирські повітряні перевезення, за переміщення через державний кордон України пасажирів-іноземців чи осіб без громадянства без документів для в'їзду в Україну або з документами, оформленими з порушенням вимог, установлених законодавством України. Вид юридичної відповідальності за цим законом так і не було визначено, хоча процедура притягнення до неї свідчила про те, що відповідальність є адміністративною.

Зазвичай провадження у справах про адміністративні правопорушення розглядається в межах адміністративного процесу [5, с. 33-34; 6, с. 328-329]. Під цим поняттям розуміють систему адміністративно-процесуальних норм, що регулюють суспільні відносини, порядок, форми і методи діяльності відповідних державних органів, їх посадових осіб і представників громадськості з приводу порушення та розгляду справ про адміністративні проступки, застосування до винних

справедливих заходів адміністративної відповідальності і їх виконання [5, с. 30-31].

Більшість авторів (О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, С. Т. Гончарук, Л. В. Коваль, М. М. Тищенко та ін. [7, с. 155; 8, с. 198-199; 9, с. 177; 10, с. 224; 11, с. 132; 12, с. 4]) визначають провадження у справах про адміністративні правопорушення через поняття адміністративно-процесуальної діяльності, тобто як низку послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а в деяких випадках – й інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності. Це цілком характеризує і адміністративно-юрисдикційну діяльність Державної прикордонної служби.

Правила провадження у справах про адміністративні правопорушення, за вчинення яких особи можуть нести адміністративну відповідальність у сфері міжнародних пасажирських перевезень висвітлено окремо, наприклад, у Законі України «Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну» та в Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення від 9 жовтня 2013 року [13], Порядку забезпечення надання перевізникам, які здійснюють міжнародні пасажирські перевезення, та органам охорони державного кордону інформації про документи, необхідні пасажирам для в'їзду в Україну та до іноземних держав від 27 липня 2011 року [14] та ін.

У теорії адміністративного права і процесу провадження у справах про адміністративні правопорушення поділяється на чотири стадії: порушення справи; розгляд і вирішення цієї справи; оскарження й опротестування постанови у справі; виконання постанови [5, с. 88; 15, с. 61; 16, с. 83; 17, с. 162]. Тобто весь процес провадження в справах про адміністративні правопорушення складається з кількох етапів, що змінюють один одного. Їх прийнято називати стадіями [6, с. 346], інколи – процедурами [17, с. 132]. Розбіжності переважно стосуються назв стадій, причому, найбільше їх щодо назв двох з них – першої і третьої.

В науковій літературі, в основному, використовують визначення стадії, сформульоване Д. М. Бахрахом, який розуміє під нею порівняно самостійну частину провадження, що поряд з його загальними завданнями має властиві тільки

їй завдання, документи та інші особливості [18, с. 324]. На думку О. М. Бандурки і М. М. Тищенко, процесуальна стадія становить відносно відокремлену, виділену в часі і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямовану на досягнення певної мети і вирішення відповідних завдань, що функціонально співвідносяться з ними, яка відрізняється власним колом суб'єктів і одержує закріплення у відповідних процесуальних актах [19, с. 177].

Слід зазначити, що не всі з перерахованих вище чотирьох стадій провадження, наведених в літературних джерелах, одержали закріплення в КУпАП. Разом із тим у досліджуваному нами Законі їх можна визначити.

Початкова стадія провадження – порушення справи. В літературі вона має два основні варіанти назви: адміністративне розслідування [10, с. 229; 20, с. 54; 17, с. 132-133; 6, с. 347] або порушення справи про адміністративний проступок [8, с. 202; 9, с. 177; 22, с. 45]. Слід підтримати А. Т. Комзюка, який вважає за доцільне цю стадію назвати «порушення справи про адміністративний проступок і попереднє з'ясування її обставин», адже «розслідування» полягає саме в попередньому з'ясуванні обставин справи [24, с. 334].

У спеціальній літературі зазначено, що справа про адміністративні правопорушення може бути порушена за наявності законних приводів та підстав [5, с. 45, 94-95]. Приводами слугує інформація про протиправне діяння, якою можуть бути заяви потерпілих та їхніх родичів, очевидців, повідомлення службових осіб державних органів, громадських організацій, засобів масової інформації, безпосереднє виявлення факту порушення уповноваженими органами чи посадовими особами [11, с. 162-163]. Стосовно підстави порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення єдиної думки немає. І. О. Галаган підставу визначає як наявність у дія винного складу правопорушення, передбаченого нормою матеріального адміністративного права [5, с. 45, 95], О. К. Застрожна – як адміністративне правопорушення [23, с. 87], Л. В. Коваль – як здійснення особою діяння, що має ознаки адміністративного правопорушення [11, с. 162].

Щодо підвідомчості справ про застосування відповідальності до перевізників під час здійснення ними міжнародних пасажирських перевезень, то розгляд справ покладено на начальників органів охорони державного кордону України та їх заступників. Порівняно з положеннями ст. 222¹ КУпАП, коло уповноважених застосову-

вати адміністративні стягнення осіб обмежено. Тобто за КУпАП передбачається можливість участі у процесі притягнення до адміністративної відповідальності також посадових осіб нижчої управлінської ланки, а саме керівників підрозділів органів охорони державного кордону та Морської охорони ДПС України, які безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України [2]. Відповідно до Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення складати протоколи про адміністративні правопорушення та протоколи про адміністративні затримання мають право всі військовослужбовці та працівники Держприкордонслужби, які безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України. Від імені Держприкордонслужби розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення мають право: начальники органів охорони державного кордону та Морської охорони та їх заступники; керівники підрозділів органів охорони державного кордону та Морської охорони, які безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України.

На нашу думку, таке обмеження в категорії осіб, що мають право порушувати такі справи, як передбачено у законі, є недоцільним, оскільки перекладає значну частину роботи на керівний склад органів охорони державного кордону, що може спричинити затримку із відкриттям провадження. тому, на нашу думку, необхідно вказану норму привести у відповідність до КУпАП.

Відповідно до ст. 4 Закону «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» провадження у справі про правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин: 1) відсутності події правопорушення; 2) скасування встановленої цим Законом відповідальності; 3) державної реєстрації припинення перевізника в результаті його ліквідації (припинення підприємницької діяльності для перевізника - фізичної особи - підприємця у зв'язку з його смертю).

На нашу думку, у вказаній нормі наявна невідповідність чинному законодавству в частині припинення правового статусу фізичної особи-підприємця. Оскільки, відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» принцип мовчазної згоди у сфері державної реєстрації – принцип, згідно з яким державний реєстратор

вносить до Єдиного державного реєстру запис про проведення державної реєстрації припинення юридичної особи в результаті її ліквідації, злиття, поділу, приєднання або перетворення або про проведення державної реєстрації *припинення підприємницької діяльності фізичною особою - підприємцем за її рішенням*.

Також відповідно до ст. 46 вказаного вище Закону державна реєстрація припинення підприємницької діяльності фізичної особи - підприємця проводиться у разі: прийняття фізичною особою - підприємцем рішення про припинення підприємницької діяльності; смерті фізичної особи - підприємця; постановлення судового рішення про оголошення фізичної особи померлою або визнання безвісно відсутньою; постановлення судового рішення про визнання фізичної особи, яка є підприємцем, недієздатною або про обмеження її цивільної дієздатності; постановлення судового рішення про припинення підприємницької діяльності фізичної особи - підприємця.

Тому, на нашу думку, доцільно Пункт 3 частини першої статті 4 Закону «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» викласти в такій редакції: *«державної реєстрації припинення перевізника»*.

Стадія порушення справи пов'язується із складанням протоколу про адміністративне правопорушення. Вважається, що складання протоколу є початком порушення справи, а одночасно й порушенням провадження [5, с. 88; 15, с. 61; 23, с. 83; 17, с. 162]. Відповідно до ч. 1 ст. 254 КУпАП, про вчинення адміністративного правопорушення складається протокол.

Тому цілком логічним, на нашу думку, можна вважати, що протоколи про адміністративні правопорушення за перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень необхідно складати у всіх випадках виявлення адміністративних правопорушень, незалежно від того, чи наявний факт вини особи-перевізника, чи ні.

Протокол про адміністративне правопорушення складається у двох примірниках на спеціальному бланку, який містить серію та номер, один з яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

У протоколі зазначаються: дата і місце його складання; прізвище, ім'я, по батькові, посада особи, яка склала протокол; назва перевізника,

його юридична адреса, розрахунковий рахунок, ідентифікаційний код, дата і місце реєстрації; прізвище, ім'я, по батькові особи, яка керує транспортним засобом, або представника перевізника, у присутності якого складено протокол; прізвище, ім'я, по батькові свідків (за наявності); дата і місце вчинення правопорушення; нормативно-правовий акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; інші відомості, необхідні для вирішення справи.

Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка керує транспортним засобом, або представником перевізника, у присутності якого складено протокол про правопорушення, а за наявності свідків протокол може бути підписано також і цими особами.

У разі відмови особи, яка керує транспортним засобом, або представника перевізника від підписання протоколу в ньому робиться запис про це. Особа, яка керує транспортним засобом, або представник перевізника має право надати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви відмови від його підписання.

Висновки. Підсумовуючи, необхідно відзначити специфіку порушення справ про перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень, що пов'язана із органами, що можуть порушувати такі справи, а також із тим, що здебільшого особами, винними у вчиненні таких правопорушень є іноземні юридичні особи. Разом із тим вбачається недосконалість вітчизняного законодавства у цій сфері, що потребує додаткового опрацювання та узагальнення.

Література

1. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Державну прикордонну службу України»:* Закон України від 3 квітня 2003 р. № 662-IV [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 209.

2. *Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X* [Текст] // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

3. *Про виключну (морську) економічну зону України:* Закон України від 16 травня 1995 р. № 169/95-ВР [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.

4. *Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень:* Закон України від 10 січня 2002 р.

№ 2920 III [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 113.

5. *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование [Текст] / И. А. Галаган. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – 198 с.

6. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: [Підручник] [Текст] / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

7. *Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ.* Загальна частина: [Підручник] [Текст] / [Під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва]. – К.: Українська академія внутр. справ, 1995. – 177 с.

8. *Адміністративне право України:* [Підручник для юрид. вузів і фак.] [Текст] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущький, В. М. Гарашук та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.

9. *Бандурка А. М.* Административный процесс: [Учебник] [Текст] / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.

10. *Васильев А. С.* Административное право Украины (общая часть): [Учебное пособие] [Текст] / А. С. Васильев. – Х.: Одиссей, 2001. – 288 с.

11. *Коваль Л.* Адміністративне право України: [Курс лекцій] (Загальна частина) [Текст] / Л. Коваль. – К.: Основи, 1994. – 154 с.

12. *Производство по административным правонарушениям:* [Учеб. пособие] [Текст] / [Отв. ред. Д. Н. Бахрах]. – Свердловск: Свердл. юрид. ин-т 1986 – 80 с.

13. *Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення:* Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18.09.2013 № 898, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 09.10.2013 за № 1729/24261 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE24261.html

14. *Про затвердження Порядку забезпечення надання перевізникам, які здійснюють міжнародні пасажирські перевезення, та органам охорони державного кордону інформації про документи, необхідні пасажиром для в'їзду в Україну та до*

іноземних держав: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 2011 р. № 811 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/811-2011-%D0%BF>

15. *Гончарук С. Т.* Адміністративна відповідальність за законодавством України (адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ): [Навчальний посібник] [Текст] / С. Т. Гончарук. – К., 1995. – 80 с.

16. *Засторожная О. К.* Советский административный процесс: [Учебное пособие] [Текст] / О. К. Засторожная. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. – 100 с.

17. *Коваль Л. В.* Адміністративне право: [Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів] [Текст] / Л. В. Коваль. – К.: Вентурі, 1998. – 208 с.

18. *Бахрах Д. Н.* Административное право: [Учебник для вузов] [Текст] / Д. Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1996. – 368 с.

19. *Бандурка А. М.* Административный процесс: [Учебник] [Текст] / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.

20. *Ківалов С. В.* Адміністративне право України: [Навчально-методичний посібник] [Текст] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса: Юридична література, 2001. – 304 с.

21. *Адміністративне право України* [Підручник для юрид. вузів і фак.] [Текст] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущький, В. М. Гарашук та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.

22. *Клюшниченко А. П.* Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете Основ законодательства СССР об административных правонарушениях: [Учеб. пособие] [Текст] / А. П. Клюшниченко. – К.: КВШ МВД СССР, 1983. – 56 с.

23. *Засторожная О. К.* Советский административный процесс: [Учебное пособие] [Текст] / О. К. Засторожная. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. – 100 с.

24. *Комзюк А. Т.* Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / А. Т. Комзюк; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2002. – 363 с.

Ю. Б. Василик

Особенности возбуждения дел о перевозке пассажиров через государственную границу Украины без надлежащих документов при осуществлении международных пассажирских перевозок

Статья посвящена исследованию особенностей возбуждения дел о перевозке пассажиров через государственную границу Украины без надлежащих документов при осуществлении международных пассажирских перевозок, определены особенности этой стадии, круг лиц, имеющих право их возбуждать, а также предложены конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: административная ответственность, перевозчик, государственная граница, протокол, подведомственность.

Yu. Vasylyk

The features of initiation of the cases about passenger transportation across the state border of Ukraine without proper documentation on international passenger traffic

This article researches the features of initiation of the cases about passenger transportation across the state border of Ukraine without proper documentation on international passenger traffic, the peculiarities of this stage, and the scope of persons entitled to initiate them. The author offered specific suggestions to improve the current legislation.

Key words: administrative responsibility, the carrier, state border, protocol, jurisdiction.