

УДК 342.9:314.742.341.232.4

Ю. Б. Василик

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

На сьогодні важливо встановити юридичну природу провадження, регламентованого Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» на основі зіставлення 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 і необхідним напрямом наукового пошуку. Водночас 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.

Окремі питання адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень розглядалися в наукових розвідках І.В. Булгакової, В.К. Гіжевського, Е.Ф. Демського, М.В. Коваліва, В.І. Куделя, А.В. Мілашевича, В.Й. Развадовського, А.Є. 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 й кримінального процесуального законодавства та 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.

Ще до створення ДПС України органи й підрозділи Прикордонних військ України вели боротьбу з багатьма правопорушеннями, різними за ступенем суспільної небезпеки. На сьогодні простежується тенденція щодо визначення комплексу процесуальних повноважень органів охорони державного кордону в боротьбі з тими чи іншими правопорушеннями в 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] посадові особи ДПС України отримали значні процесуальні повноваження за Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2] (зокрема, і цей нормативно-правовий акт зазнав змін) щодо протидії адміністративним проступкам. Так, на сьогодні посадові особи ДПС України відповідно до ст. 255 КУпАП мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені чотирнадцятьма статтями цього кодексу.

Окремі правопорушення, у справах про які процесуальними повноваженнями наділено посадових осіб ДПС України, не отримали галузевої визначеності за тими нормативно-правовими актами, у яких передбачається відповідальність за них. Так, Законом України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 року [3] передбачено відповідальність (юридичну природу такої відповідальності 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 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 для 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 до України або з документами, оформленими з порушенням вимог, установлених законодавством України. Вид юридичної відповідальності цим законом так і не було визначено, хоча процедура притягнення до неї свідчила про те, що відповідальність є адміністративною.

Зазвичай провадження в 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 й методи діяльності відповідних державних органів, їх посадових осіб і представників громадськості з приводу порушення й розгляду справ про адміністративні проступки, застосування до винних справедливих заходів адміністративної відповідальності та їх виконання [5, с. 30–31].

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

Правила провадження в 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», 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 пасажиром для в'їзду в Україну та до іноземних держав, від 27 липня 2011 року [14] тощо.

У теорії адміністративного права й процесу провадження в справах про адміністративні правопорушення поділяється на чотири стадії: 1) порушення справи; 2) розгляд і вирішення цієї справи; 3) оскарження й опротестування постанови в справі; 4) 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 декількох етапів, що змінюють один одного. Їх прийнято називати стадіями [6, с. 346], інколи – процедурами [17, с. 132]. Розбіжності стосуються переважно назв стадій, причому найбільше їх щодо назв двох із них: першої та третьої.

У науковій літературі використовують переважно визначення стадії, сформульоване Д.М. Бахрахом, який розуміє під нею порівняно самостійну частину провадження, що поряд із його загальними завданнями має властиві лише їй завдання, документи та інші особливості [18, с. 324]. На думку О.М. Бандурки та М.М. Тищенко, процесуальна стадія становить відносно відокремлену, виділену в часі й логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямовану на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань, що функціонально співвідносяться з ними, яка вирізняється власним колом суб'єктів та отримує закріплення у відповідних процесуальних актах [19, с. 177].

Слід зазначити, що не всі з перелічених чотирьох стадій провадження, наведених у літературних джерелах, отримали закріплення в КУпАП. Водночас у досліджуваному нами законі їх можна визначити.

Початкова стадія провадження – порушення справи. У 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 називати цю стадію «порушення справи про адміністративний проступок і попереднє з'ясування її обставин», адже «розслідування» полягає саме в попередньому з'яванні обставин справи [24, с. 334].

У спеціальній літературі зазначено, що справа про адміністративні правопорушення може бути порушена за наявності законних приводів і підстав [5, с. 45, 94–95]. Приводами слугує інформація про протиправне діяння, якою можуть бути заяви потерпілих і 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]. Щодо підстави порушення провадження в справах про адміністративні правопорушення єдиної думки немає. І.О. Галаган підставу визначає як наявність у діях 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 стосовно 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 застосовувати адміністративні стягнення осіб є обмеженим. Тобто в КУпАП передбачається можливість участі в 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 скласти протоколи про адміністративні правопорушення та протоколи про адміністративні затримання мають право всі військовослужбовці й працівники ДПС України, які безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України. Від імені ДПС України розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення мають право начальники органів охорони державного кордону та Морської охорони, їх заступники, а також керівники підрозділів органів охорони державного кордону та Морської охорони, які безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України.

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

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» провадження в справі про правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин: 1) за відсутності події правопорушення; 2) за скасування встановленої цим законом відповідальності; 3) за 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 – це 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 чи перетворення або про проведення державної реєстрації *припинення підприємницької діяльності фізичною особою-підприємцем за її рішенням* (курсив наш – Ю. В.).

Також відповідно до ст. 46 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» державна реєстрація припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця проводиться в такому разі: прийняття фізичною особою-підприємцем рішення про припинення підприєм-

ницької діяльності; смерті фізичної особи-підприємця; постановлення судового рішення про оголошення фізичної особи померлою або визнання безвісти 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 наше переконання, доцільно п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» викласти в такій редакції: «державної реєстрації припинення перевізника».

Стадія порушення справи пов'язується зі складенням протоколу про адміністративне правопорушення. Вважається, що складення протоколу є початком порушення справи, а водночас – і 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, на нашу думку, цілком логічно стверджувати, що протоколи про адміністративні правопорушення за перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень необхідно складати в усіх випадках виявлення адміністративних правопорушень незалежно від наявності чи відсутності факту вини особи-перевізника.

Протокол про адміністративне правопорушення складається в двох примірниках на спеціальному бланку, що містить серію та номер, один із яких під розписку вручається особі, яка притягується до адміністративної відповідальності.

У протоколі зазначаються такі дані: дата й місце його складення; прізвище, ім'я, по батькові, посада особи, яка склала протокол; назва перевізника, його юридична адреса, розрахунковий рахунок, ідентифікаційний код, дата й 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 й місце вчинення правопорушення; нормативно-правовий акт, який передбачає відповідальність за це правопорушення; інші відомості, необхідні для вирішення справи.

Протокол підписується особою, яка його склала, та особою, яка керує транспортним засобом (або представником перевізника, у присутності якого складено протокол про правопорушення). За наявності свідків протокол може бути підписано й 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 й зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви відмови від його підписання.

Підсумовуючи, необхідно відзначити специфіку порушення справ про перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень. Вона пов'язана з органами, які можуть порушувати такі справи, а також із тим, що здебільшого особами, винними у вчиненні аналізованих правопорушень, є іноземні юридичні особи. Водночас вбачається недосконалість вітчизняного законодавства в 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 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 209.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
3. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16 травня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.
4. Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень: Закон України від 10 січня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 113.
5. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование / И.А. Галаган. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1976. – 198 с.
6. Колпаков В.К. Административное право Украины: [підручник] / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
7. Административная діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: [підручник] / за заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Українська академія внутр. справ, 1995. – 177 с.
8. Административное право Украины: [підручник для юрид. вузів і фак-тів] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2001. – 528 с.
9. Бандурка А.М. Административный процесс: [учебник] / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Х.: Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.
10. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): [учеб. пособие] / А.С. Васильев. – Х.: Одиссей, 2001. – 288 с.
11. Коваль Л.В. Административное право Украины. Загальна частина: [курс лекцій] / Л.В. Коваль. – К.: Основи, 1994. – 154 с.
12. Производство по административным правонарушениям: [учеб. пособие] / отв. ред. Д.Н. Бахрах. – Свердловск: Свердловский 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 від 9 жовтня 2013 року № 1729/24261 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/RE24261.html](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 пасажирам для в'їзду в Україну та до іноземних держав: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 2011 року № 811 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/811-2011-%D0%BF>.
15. Гончарук С.Т. Административная відповідальність за законодавством України (адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ): [навч. посібник] / С.Т. Гончарук. – К.: Укр. академія внутр. справ, 1995. – 80 с.
16. Застрожная О.К. Советский административный процесс: [учеб. пособие] / О.К. Застрожная. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1985. – 100 с.
17. Коваль Л.В. Административное право: [курс лекцій для студ. юрид. вузів та фак-тів] / Л.В. Коваль. – 3-є вид. – К.: Вентурі, 1998. – 208 с.
18. Бахрах Д.Н. Административное право: [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1996. – 368 с.
19. Бандурка А.М. Административный процесс: [учебник] / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Х.: Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.
20. Ківалов С.В. Административное право Украины: [навч.-метод. посібник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О.: Юридична література, 2001. – 304 с.
21. Административное право Украины: [підручник для юрид. вузів і фак-тів] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2001. – 528 с.
22. Ключниченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете Основ законодательства СССР об административных правонарушениях: [учеб. пособие] / А.П. Ключниченко. – К.: КВШ МВД СССР, 1983. – 56 с.
23. Застрожная О.К. Советский административный процесс: [учеб. пособие] / О.К. Застрожная. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1985. – 100 с.
24. Комзюк А.Т. Административний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.Т. Комзюк; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 363 с.

### Анотація

**Василик Ю. Б.** Особливості порушення справ про перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень. – Стаття.

Статтю присвячено 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, які мають право їх порушувати, а також запропоновано конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

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

### Аннотация

**Василик Ю. Б.** Особенности возбуждения дел о перевозке пассажиров через государственную границу Украины без надлежащих документов при осуществлении международных пассажирских перевозок. – Статья.

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 нарушать, а также предложены конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства.

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

### Summary

**Vasylyk Yu. B.** Features initiation of passenger transportation across the state border of Ukraine without proper documentation on international passenger traffic. – Article.

To research the features initiation of passenger transportation across the state border of Ukraine without proper documentation on international passenger traffic, the peculiarities of this stage, the scope of persons entitled to break them, and offered specific suggestions to improve the current legislation.

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

УДК 342.95:351.778.534-056.26

*О. В. Паровишник, О. К. Шапошников*

## ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ІНВАЛІДІВ У СИТУАЦІЯХ НАДЗВИЧАЙНОГО ХАРАКТЕРУ

Проблеми забезпечення прав інвалідів та інших категорій громадян, які потребують підвищеної уваги з боку суспільства, були й залишаються актуальними. На сьогодні, на жаль, питання забезпечення прав інвалідів, неповнолітніх, осіб похилого віку суттєво актуалізувалися у зв'язку з проведенням антитерористичної операції на сході України. При цьому практика свідчить, що за таких умов інваліди є одними з найбільш незахищених верств населення. Очевидним є те, що люди, які не здатні самостійно пересуватися, орієнтуватися, спілкуватися, контролювати свою поведінку та обслуговувати себе без сторонньої допомоги через певні фізичні або психічні розлади функцій організму, потребують особливої першочергової гуманітарної допомоги в надзвичайних ситуаціях, тобто тоді, коли певні обставини можуть призвести до виникнення загрози життю або здоров'ю людей, великої кількості загиблих і постраждалих, а також призводять до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті.

Метою статті є висвітлення певних недоліків та внесення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання, яке пов'язане з вирішенням питань стосовно