

УДК 342.95

О. Ю. Салманова

**ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ ЗА ПОРУШЕННЯ
МІГРАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ПОРЯДОК ТА СТРОКИ
ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ**

Сформульовано поняття адміністративної відповідальності у сфері врегулювання міграційних процесів, визначено основні види адміністративних стягнень, що накладаються за порушення міграційного законодавства. Наголошено, що удосконалення правового регулювання процедури накладення адміністративних стягнень сприятиме подальшому зміцненню законності та забезпеченню захисту прав осіб, щодо яких застосовується адміністративна відповідальність.

Ключові слова: порушення міграційного законодавства, адміністративна відповідальність, види адміністративних стягнень.

Притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства – це один з найбільш ефективних засобів боротьби з порушеннями в цій сфері. Саме тому удосконалення правового регулювання процедури накладення адміністративних стягнень сприятиме подальшому зміцненню законності та забезпеченню захисту прав осіб, щодо яких застосовується адміністративна відповідальність у сфері врегулювання міграційних процесів в Україні.

Проблемні питання застосування адміністративної відповідальності взагалі та накладення адміністративних стягнень у сфері порушення міграційного законодавства зокрема розглядалися у наукових працях таких авторів, як В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. К. Гіжевський, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, С. М. Гусаров, В. В. Доненко, Є. В. Додін, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. І. Остапенко, М. М. Тищенко, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа та багатьох інших. Однак, саме видам, порядку застосування адміністративних стягнень за порушення міграційного законодавства, а також системі уповноважених на те органів (посадових осіб) увага вчених практично не приділялась.

Метою цієї статті є визначення шляхів удосконалення правового регулювання процедури застосування адміністративної відповідальності у сфері врегулювання міграційних процесів в Україні. Тому необхідно: проаналізувати

види адміністративних стягнень, що накладаються за порушення міграційного законодавства, визначити сукупність органів (посадових осіб), що уповноважені їх застосовувати, та розглянути особливості порядку та строків їх накладення.

Адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності можна розглядати як універсальний засіб охорони суспільних відносин, що складаються у сфері регулювання міграційних процесів в Україні.

До **специфічних ознак** адміністративної відповідальності у зазначеній сфері можна віднести наступні: 1) її підставою є адміністративне порушення міграційного законодавства; 2) її сутність виявляється в накладенні на суб'єктів проступку адміністративних стягнень у вигляді попередження, штрафу, конфіскації предмета та адміністративного арешту; 3) адміністративні стягнення накладаються уповноваженими органами (посадовими особами), такими як районні, районні у місті, міські та міськрайонні суди (судді), органи Державної прикордонної служби України, Державна міграційна служба України як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб. Між органами (посадовими особами), які накладають адміністративні стягнення, і правопорушниками відсутні службові відносини; 4) порядок притягнення до адміністративної відповідальності за адміністративні проступки у сфері регулювання міграційних процесів врегульований Кодексом України про адміністративні правопорушення та відомчими інструкціями з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення вищевказаних органів виконавчої влади; 5) адміністративну відповідальність за порушення міграційного законодавства врегульовано нормами адміністративного права, які містять вичерпні переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження і в сукупності становлять її нормативну основу.

Отже, адміністративна відповідальність у міграційному праві – це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки у сфері врегулювання міграційних процесів, адміністративних стягнень у вигляді попередження, штрафу,

конфіскації предмета та адміністративного арешту, що спричиняють для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного права.

Основним нормативним актом, який регулює адміністративну відповідальність за порушення міграційного законодавства, є Кодекс України про адміністративні правопорушення [1] (надалі – КУпАП). Розділ II КУпАП (глава 14) передбачає склади адміністративних порушень міграційного законодавства, розділ III – органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення у вказаній сфері, розділ IV – види адміністративних стягнень, що накладаються за порушення міграційних процесів.

Адміністративне стягнення є мірою відповідальності, правовим наслідком адміністративного правопорушення. Воно застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами (ст. 23 КУпАП).

За адміністративні порушення міграційного законодавства санкції статей Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачають застосування таких видів адміністративних стягнень, як попередження, штраф, конфіскація предмету, що став знаряддям вчинення правопорушення або його безпосереднім об'єктом, та адміністративний арешт.

Попередження полягає в офіційному осуді вчиненого проступку і застереженні правопорушника від його повторення. Це найменш суворе адміністративне стягнення, яке застосовується за незначні адміністративні проступки (якщо відсутня матеріальна шкода, правопорушення вчинено вперше, з необережності, є пом'якшуючі обставини тощо). Як правило, у санкціях статей КУпАП попередження встановлюється як альтернативне стягнення поряд зі штрафом. Адміністративним стягненням визнається лише таке попередження, яке було винесене у письмовій формі або зафіксоване іншим встановленим способом (ст. 26 КУпАП). У більшості випадків воно оформлюється шляхом винесення постанови уповноваженим на те органом або посадовою особою.

Попередження як альтернатива штрафу передбачено за допущення проживання без паспорта (ст. 199 КУпАП), незаконне вилучення посадовими особами паспортів у громадян або прийняття паспортів у заставу (ст. 201 КУпАП), недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України (ч. 2 ст. 203 КУпАП), невжиття громадянами, які запросили в Україну іноземців і осіб без громадянства у приватних справах і надали їм жилу площу, заходів щодо забезпечення у встановленому порядку їх своєчасної реєстрації (ст. 205 КУпАП).

Штраф – найпоширеніше адміністративне стягнення, яке передбачається практично за будь-яке адміністративне правопорушення, це грошове стягнення, у порушника вилучається певна сума у власність держави, тим самим здійснюється вплив на його майнові інтереси.

Розміри штрафів розраховуються залежно від офіційно встановленого неоподаткованого мінімуму доходів громадян (17 грн). У статтях особливої частини розділу II КУпАП частіш за все зазначається мінімальний і максимальний розмір. За адміністративні правопорушення у сфері регулювання міграційних процесів мінімальний розмір штрафу є невизначеним (ст. 202 КУпАП за порушення прикордонного режиму або режиму у пунктах пропуску через державний кордон України передбачає «штраф до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»), максимальний – 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 206 КУпАП – Порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг).

Конфіскація означає примусову безоплатну передачу предмета у власність держави за рішенням суду (ст. 29 КУпАП). Адміністративне законодавство допускає конфіскацію лише конкретного предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Відповідно до ст. 24 КУпАП конфіскація предмета може бути застосована і як основний, і як додатковий вид адміністративного стягнення.

За адміністративні порушення міграційного законодавства конфіскація транспортного засобу передбачена як

додаткове до штрафу адміністративне стягнення за такі діяння: незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України, вчинене повторно протягом року, або групою осіб, або щодо кількох іноземців та осіб без громадянства (ч. 2 ст. 206¹ КУпАП); обладнання власниками або водіями транспортних засобів спеціально прихованими або замаскованими місцями, які використовуються для перевезення нелегальних мігрантів (ч. 3 ст. 206¹ КУпАП).

Конфісковано може бути, як правило, предмет, який перебуває в особистій власності порушника. Порядок застосування конфіскації, перелік предметів, які не підлягають конфіскації, встановлюються КУпАП та іншими законами України.

Адміністративний арешт – найсуворіший захід адміністративної відповідальності. Суть його полягає в короткотривалому, до 15 діб, позбавленні волі правопорушника з можливим використанням його на фізичних роботах без оплати праці. Застосовується адміністративний арешт лише районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) і лише в тих випадках, коли за обставинами справи і з урахуванням особи порушника застосування інших заходів буде визнано недостатнім. У зв'язку з цим у законодавстві за жоден адміністративний проступок арешт не встановлено як єдиний захід стягнення. Завжди існує можливість застосувати альтернативне стягнення.

Адміністративний арешт як альтернатива штрафу передбачений за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 204¹ КУпАП, тобто за незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України.

Адміністративний арешт не може застосовуватися до наступних категорій осіб: до вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до 12 років, неповнолітніх, інвалідів I та II груп (ст. 32 КУпАП), а також до військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів.

Адміністративні стягнення за порушення міграційного законодавства накладаються відповідно до загальних правил, які закріплено у главі 4 КУпАП.

Стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, встановлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за його вчинення, в точній

відповідності до КУпАП та інших актів про адміністративні правопорушення. Це правило означає, по-перше, що за вчинений проступок накладається стягнення тільки того виду, який встановлено в санкції відповідної статті КУпАП. По-друге, конфіскація як додаткове стягнення може накладатися лише у випадках, коли її застосування безпосередньо передбачено законом; не допускається не застосовувати додаткове стягнення, якщо санкція статті передбачає обов'язковість його накладення разом з основним стягненням. По-третє, стягнення накладається в точно визначених законом межах. Не допускається застосовувати стягнення нижче нижчої межі, передбаченої санкцією відповідної статті, а також перевищувати його максимальний розмір. По-четверте, при накладенні адміністративного стягнення має бути дотримано всіх інших вимог законодавства про адміністративні правопорушення. Маються на увазі вимоги щодо наявності складу адміністративного проступку, відсутності обставин, що виключають адміністративну відповідальність (ст. 17–20 КУпАП), підвідомчості справ (гл. 17 КУпАП), строків давності (ст. 38 КУпАП).

З метою індивідуалізації відповідальності закон (ч. 2 ст. 33 КУпАП) вимагає від органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу про адміністративне правопорушення, при накладенні стягнення враховувати ряд обставин: характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність (ст. 34–35 КУпАП).

До загальних належать також правила накладення адміністративних стягнень при вчиненні кількох правопорушень. У ст. 36 КУпАП визначено, що в разі вчинення однією особою двох або більше адміністративних правопорушень стягнення накладається за кожен проступок окремо. Такий порядок застосування стягнень зумовлений тим, що справи про адміністративні правопорушення однієї й тієї ж особи вирішують частіш за все різні державні органи (посадові особи) в межах своєї підвідомчості. Наприклад, недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України, розглядають органи Державної прикордонної служби (ст. 222¹ КУпАП), а порушення

іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб (ст. 222² КУпАП).

Ситуація змінюється, якщо справи про кілька адміністративних проступків розглядає один орган (посадова особа). У таких випадках накладається одне основне стягнення в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених. При цьому до основного стягнення може бути приєднано одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке із вчинених правопорушень. Так, при одночасному розгляді справ про перетинання державного кордону України будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України (ч. 1 ст. 204¹ КУпАП) та про обладнання власниками або водіями транспортних засобів спеціально прихованими або замаскованими місцями, які використовуються для перевезення нелегальних мігрантів (ч. 2 ст. 206¹ КУпАП), районний, районний у місті, міський та міськрайонний суд може застосувати штраф із конфіскацією транспортного засобу.

До органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні порушення міграційного законодавства, розділ III КУпАП відносить: районні, районні у місті, міські та міськрайонні суди (судді) (ст. 221), органи Державної прикордонної служби України (ст. 222¹), Державна міграційна служба України як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб (ст. 222² КУпАП).

Відповідно до ст. 221 КУпАП районні, районні у місті, міські та міськрайонні суди (судді) розглядають справи про: незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України (ст. 204¹); незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України (ст. 206¹), а також справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років.

Відповідно до ст. 222¹ КУпАП органи Державної прикордонної служби України розглядають справи про: порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску

через державний кордон України (ст. 202); недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України (ч. 2 ст. 203); неповернення капітаном іноземного судна перепусток на право сходження на берег осіб суднового екіпажу (ст. 207).

Відповідно до ст. 222² КУпАП Державна міграційна служба України як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб розглядає справи про: проживання без паспорта (ст. 197); умисне зіпсуття 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, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (ст. 204); порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг (ст. 206).

Чітке регулювання строків накладення та погашення адміністративних стягнень, строків давності притягнення до адміністративної відповідальності, є дуже важливим для забезпечення законності застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення у сфері регулювання міграційних процесів в Україні.

Строки накладення адміністративних стягнень визначено у ст. 38 КУпАП. За загальним правилом адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення (наприклад, за проживання без паспорта (ст. 197); умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності (ст. 198) або порушення прикордонного режиму (ст. 202)). Виняток складають випадки, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу підвідомчі суду (судді).

Якщо справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніш як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніш як через три місяці з дня його виявлення. Так, за незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України (ст. 204¹) або незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України (ст. 206¹) максимальний строк для накладення адміністративного стягнення складає три місяці.

У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження.

Накладення адміністративного стягнення тягне для порушника певні несприятливі юридичні наслідки. По-перше, повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, визнається обставиною, яка обтяжує адміністративну відповідальність, про що вище вже згадувалось. По-друге, законодавство про адміністративні правопорушення досить часто розглядає повторність як кваліфікуючу обставину. У зв'язку з цим ст. 39 КУпАП встановила *строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню*. Цей строк обчислюється з моменту закінчення виконання адміністративного стягнення і становить один рік. З цього загального правила існує ряд винятків. Так, у багатьох статтях КУпАП мова йде про повторне вчинення правопорушення протягом року після накладення стягнення, тобто з моменту винесення відповідної постанови.

Для визнання особи такою, що не була піддана адміністративному стягненню, не потрібне видання якогось спеціального документа. Стягнення погашається автоматично після закінчення річного строку і за умови невчинення протягом цього строку нового адміністративного проступку. Якщо ж особа вчинить нове правопорушення до погашення стягнення за попереднє, перебіг строку переривається. Давність у цих випадках починається з моменту закінчення виконання адміністративного стягнення, призначеного за знову вчинений проступок.

Проведення у справах про адміністративні порушення міграційного законодавства врегульовано розділами III–V КУпАП, Інструкцією з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затвердженою наказом МВС України від 18.09.2013 № 898 [2], та Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України, затвердженою наказом МВС України від 28.08.2013 № 825 [3].

Список використаних джерел: 1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : зі змін. та допов. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122. 2. Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення : наказ МВС України від 18.09.2013 № 898 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 82. – Ст. 3056. 3. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України : наказ МВС України від 28.08.2013 № 825 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 76. – Ст. 2853. 4. Адміністративна відповідальність в Україні : [навч. посіб.] / [А. Т. Комзюк, В. А. Гуменюк, Г. В. Джагунов та ін.] ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – 3-тє вид., доопр. – Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2007. – 80 с. 5. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт.-упоряд. О. А. Банчук. – Київ : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с. 6. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с. 7. Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право. Університетський курс : підручник / Ю. І. Римаренко ; КНУВС ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Ін-т законодавства при Верховній Раді України. Ун-т сучасн. знань ; Маріупол. держ. гуманітар. ун-т. – Київ : КНТ, 2007. – 639 с. 8. Чехович С. Б. Елементарний курс міграційного права України : конспект лекцій / С. Б. Чехович ; МАУП. – Київ : МАУП, 2004. – 212 с.

Надійшла до редколегії 02.04.2014



Салманова Е. Ю. Виды административных взысканий за нарушение миграционного законодательства, порядок и сроки их применения

Сформулировано поняття адміністративної відповідальності в сфері урегулювання міграційних процесів, визначені основні

виды административных взысканий, которые налагаются за нарушение миграционного законодательства. Утверждается, что совершенствование правового регулирования процедуры применения административных взысканий будет способствовать дальнейшему укреплению законности и обеспечению защиты прав лиц, к которым они применяются.

Ключевые слова: нарушение миграционного законодательства, административная ответственность, виды административных взысканий.

Salmanova O. Y. Types of administrative penalties for violating immigration laws, procedures and terms of their application

The paper formulates the concept of administrative responsibility in the settlement immigration, the main types of administrative penalties imposed for violating immigration laws. It is argued that improving regulatory procedures for the application of administrative sanctions will further strengthen the rule of law and protect the rights of persons to whom they apply.

Keywords: violating immigration laws, administrative responsibility, types of administrative penalties.



УДК 342.5

В. Л. Синчук

**ФОРМИ ТА МЕТОДИ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ
ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

Визначено сутність, види та особливості форм і методів контролю за діяльністю органів прокуратури України. Зазначено, що форми та методи контролю за діяльністю органів прокуратури та їх посадових осіб для забезпечення їх дієвості та ефективності мають обов'язково відповідати вимогам законності; правовому статусу, специфіці та компетенції суб'єкта та об'єкта контролю; цілям, завданням і функціям інституту прокуратури та контролю за її функціонуванням; предмету контролю і загальному стану законності і дисципліни праці в системі органів прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, Генеральна прокуратура, контроль, форма, метод.

У сучасних умовах основою реформування інституту прокуратури в Україні, крім іншого, має стати вдосконалення форм та методів управління, передусім, у сфері контрольної