

ЮРИДИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОСТУПКІВ У СФЕРІ РЕЄСТРАЦІЙНОГО ОБЛІКУ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

У статті проаналізовано проступки у сфері реєстрації фізичних осіб. Наведено різні погляди вчених стосовно визначення поняття адміністративних проступків щодо реєстрації фізичних осіб. Розглянуто правову характеристику ознак вказаного правопорушення. Розкрито умови забезпечення більш якісного виконання завдань з реалізації державної політики щодо захисту конституційних прав громадян, а також видачу населенню документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство. Розглянуто підставу адміністративної відповідальності щодо реєстрації фізичних осіб. Визначено перелік правопорушень у сфері реєстрації фізичних осіб, які зазначені в Особливій частині КУпАП. Наведено основні ознаки адміністративного правопорушення (проступок) у сфері реєстрації фізичних осіб. Викладено пропозиції щодо подальшого вдосконалення чинного адміністративно-деліктного законодавства шляхом упорядкування норм адміністративного права.

Ключові слова: проступок, проступок у сфері реєстрації фізичних осіб, реєстрація людини та громадянина, Єдиний реєстр фізичних осіб, Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.

Наявність державних інформаційних ресурсів реєстраційного обліку фізичних осіб є важливою умовою забезпечення ефективного державного управління, підґрунтям для розв'язання актуальних соціально-економічних проблем. Наприкінці ХХ ст. з розвитком новітніх інформаційних технологій у багатьох країнах світу почали широко застосовувати інформаційні системи для збирання, обробки та зберігання даних під час ведення реєстраційного обліку й запроваджувати механізм видачі населенню через ці системи паспортів та інших документів, що мають підвищений ступінь захисту від підроблення.

Створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб, їх документування й подальше формування через неї державного інформаційного ресурсу реєстраційного обліку фізичних осіб повинні забезпечити більш якісне виконання завдань з реалізації державної політики щодо захисту конституційних прав громадян, а також видачу населенню документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України й мають підвищений ступінь захисту від підроблення [1] технічними засобами та нормами юридичної відповідальності, складовою якої є саме адміністративна відповідальність. Підставою адміністративної відповідальності є вчинення адміністративного правопорушення у сфері реєстрації фізичних осіб.

На сучасному етапі розвитку української державності дослідження інституту адміністративної відповідальності у сфері реєстрації фізичних осіб, з'ясування його місця в системі адміністративного права та інших галузях права набуває надзвичайно важливого значення, оскільки це пов'язано з потребою вдосконалення українського зако-

нодавства в контексті проведення адміністративної реформи в державі. Загальним проблемам адміністративної відповідальності у сфері реєстрації фізичних осіб була присвячена низка монографій, наукових статей, навчальних посібників, науково-практичних коментарів до законодавства. Праці багатьох науковців (В. Авер'янова, О. Бандурки, О. Безсмертного, Ю. Битяка, А. Васильєва, І. Голосніченко, Є. Додіна, Р. Калужного, С. Ківалова, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Остапенка, С. Петкова, В. Шамрая, В. Шкарупи та ін.) містять обґрунтування деяких аспектів адміністративної відповідальності у сфері реєстрації фізичних осіб, що вимагає комплексного дослідження із цього напрямку, а саме: розгляду понятійного апарату адміністративної відповідальності у сфері реєстрації фізичних осіб та юридичного аналізу проступків у цій сфері.

Метою статті є розкриття змісту та внесення відповідних змін до чинного адміністративно-деліктного законодавства України у сфері реєстраційного обліку фізичних осіб.

На сьогодні одним із питань, які потребують негайного вирішення з метою підвищення ефективності правових засобів боротьби з порушеннями у сфері реєстру фізичних осіб, є нормативне визначення поняття адміністративного правопорушення, яке є правовою підставою для притягнення суб'єкта до адміністративної відповідальності.

До правопорушень у сфері реєстрації фізичних осіб слід віднести проступки, які зазначені в Особливій частині КУпАП, а саме: порушення законодавства про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (ст. 166-11); проживання без паспорта (ст. 197); допущення проживання без паспорта (ст. 199); 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, 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); неподання у військові комісаріати списків юнаків, які підлягають приписці до призовних дільниць (ст. 211-2); несвоєчасне подання документів, необхідних для ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників, неповідомлення їх про виклик у військові комісаріати (ст. 211-5); неподання відомостей про військовозобов'язаних і призовників (ст. 211-6); повідомлення неправдивих відомостей державним органам реєстрації актів цивільного стану та несвоєчасна реєстрація народження дитини (ст. 212-1); порушення права на інформацію (ст. 212-3); здійснення незаконного доступу до інформації в автоматизованих системах (ст. 212-6); порушення порядку подання відомостей про виборців чи списків виборців, списків громадян, які мають право брати участь у референдумі, та використання таких списків (ст. 212-7); порушення права громадянина на ознайомлення зі списком виборців, списком громадян, які мають право брати участь у референдумі (ст. 212-8).

Розширений перелік адміністративних правопорушень дасть підстави дослідити не тільки порушення реєстрації фізичних осіб, а й порушення, які ускладнюють роботу реєстраційних органів та ведення автоматизованих реєстрів фізичних осіб. Це, насамперед, порушення військового обліку, реєстрації іноземців та осіб без громадянства.

Підставою застосування адміністративної відповідальності у сфері реєстрації фізичних осіб є вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого в одній з перелічених статей КУпАП.

Характеризуючи адміністративний проступок узагалі, необхідно звернутися до його дефініції.

Відповідно до ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, закріплено поняття адміністративного правопорушення (проступку). Так, адміністративним правопорушенням є протиправні, винні (умисні або необережні) дії або бездіяльність, що посягають на суспільний порядок, власність, права та свободи громадян, на встановлений порядок управління і за вчинення яким законом передбачено адміністративну відповідальність [2].

Вчені, які працюють у цій галузі знань, усе більше критикують наведене визначення з багатьох причин. Так, О. Скакун зазначає, що розвиток теорії держави та права привів до того, що вкоренилася в юридичній науці й стала загальноприйнятною класифікація пра-

випорушень на злочини та проступки, де проступки, у свою чергу, поділяють на адміністративні, дисциплінарні проступки та цивільно-правові делікти [3, с. 458]. Тому, як зазначає О. Миколенко, термінологія, використана в Кодексі, є застарілою й суперечить загальним досягненням юридичної науки [4, с. 29]. Слушну думку із цього приводу висловлює А. Васильєв [5, с. 34–35], який наголошує на правильності використання терміна "адміністративний проступок". Цю думку підтримують В. Авер'янов [6; 7], Н. Армаш, С. Петков [10; 11; 12], А. Комзюк [13].

Так, С. Петков, розвиваючи теорію розподілу правопорушень, визначену О. Скакун, у своїх працях деталізує, що адміністративне правопорушення тлумачиться як правопорушення громадян проти адміністрації [12, с. 89]. Відповідно до цього твердження, норми КпАП потребують переосмислення та відповідних змін, на що і вказує Концепція адміністративної реформи, в якій визначено необхідність прийняття Кодексу про адміністративні проступки та видання кодифікованих актів за окремими сферами й інститутами адміністративно-правового регулювання [1].

Також необхідно зазначити, що перелічені у визначенні адміністративного правопорушення об'єкти, на які посягає адміністративний проступок, не мають сенсу, оскільки суттєві зміни в адміністративному законодавстві призводять до виникнення нових об'єктів адміністративно-правової охорони, які не наведені у визначенні. Так, адміністративна відповідальність за порушення виборчого законодавства, ведення реєстру виборців до проголошення Україною незалежності взагалі не згадувалися. Норми, що регулювали порядок організації та проведення виборів, узагалі не були захищені адміністративно-деліктним законодавством. У самих виборчих законах було передбачено тільки кримінальну відповідальність.

В адміністративно-деліктному законодавстві також були відсутні склади правопорушень за порушення виборчих прав громадян, інститут адміністративної відповідальності не застосовували у сфері волевиявлення громадян, що було суттєвим недоліком. Саме цей фактор зумовив доповнення КУпАП главою 15-А "Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок забезпечення", що вперше встановила відповідальність за передбачені нею діяння [14, с. 65–66].

У науковій літературі питання теоретичного визначення поняття правопорушення у сфері реєстрації фізичних осіб на сьогодні висвітлено недостатньо, хоча окремі погляди із цього приводу існують. Так, у нормативно-правових актах у сфері реєстрації фізичних осіб згадано взагалі про юридичну відповідальність за окремі порушення реєстру виборців, платників податків, за місцем проживання та перебування, актів цивільного стану. У наукових працях О. Дег-

тярвова [15], С. Саїва [16], О. Панкова [17], С. Петкова [18] окремо розглянуто адміністративні проступки у сфері реєстрації осіб за місцем проживання. Предметом дослідження проступків у сфері державної реєстрації фізичних осіб – платників податків є праці А. Васильєва [19], А. Гутнік [20], В. Жвалюка [21], А. Роздайбиди [22], Т. Коломоєць [23], О. Степанюка [24]. Специфіка адміністративної відповідальності у сфері реєстрації виборців була розглянута у працях І. Лугового [14], М. Корнієнко [25], О. Тодика [26], В. Колпакова [27] та ін. Проте зазначені праці здебільшого торкаються адміністративної відповідальності за проступки в тій чи іншій галузі взагалі, не розкриваючи специфіки порушень у сфері реєстрації фізичних осіб.

Таким чином, аналіз наукової літератури та спеціального законодавства дає підстави стверджувати, що сьогодні не існує єдиного погляду на визначення поняття та основних ознак правопорушення у сфері реєстрації фізичних осіб.

Визначення поняття правопорушення у сфері реєстрації фізичних осіб, як і будь-якого іншого виду правопорушення, необхідно здійснювати через розкриття його змісту, найістотніших ознак, які у своїй сукупності відрізняють правопорушення від інших суміжних із ним суспільних явищ.

Адміністративне правопорушення (проступок) у сфері реєстрації фізичних осіб можна охарактеризувати наявністю таких ознак:

- 1) здійснюється як у формі дії, так і бездіяльності;
- 2) порушує норми реєстраційного законодавства;
- 3) є суспільно небезпечним діянням;
- 4) є винним діянням, що вчиняється умисно або з необережності;
- 5) суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері реєстрації фізичних осіб є повнолітні та осудні фізичні особи, а також спеціальні суб'єкти, які мають специфічні властивості, наявність яких дає змогу притягнути цих осіб до адміністративної відповідальності за конкретною статтею (наприклад, посадові особи);
- 6) тягне за собою застосування покарання, передбаченого чинним законодавством;
- 7) завжди пов'язане з веденням реєстру фізичних осіб.

Чинне законодавство не містить нормативного визначення правопорушення у сфері реєстрації фізичних осіб, що певною мірою ускладнює правозастосовчу практику, тому здається доцільним передбачити в проекті Кодексу про єдиний реєстр фізичних осіб статтю, яка міститиме законодавче визначення правопорушення в цій сфері.

Таким чином, необхідно зазначити, що під адміністративним проступком у сфері реєстрації фізичних осіб ми пропонуємо розуміти суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння, вчинене деліктоздатною особою у формі дії чи бездіяльності, яке порушує вимо-

ги ведення реєстру фізичних осіб та за яке передбачено особливий вид державного примусу – адміністративну відповідальність.

За своїми об'єктивними властивостями найбільш правильним з погляду наукової обґрунтованості та практичної ефективності для кодифікованої частини законодавства про адміністративну відповідальність є поділ адміністративних проступків за єдиним об'єктивним критерієм.

З метою упорядкування норм адміністративного права шляхом видання кодифікованих актів за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання вважаємо за необхідне внести пропозицію про необхідність прийняття Кодексу про реєстр фізичних осіб, у якому мають бути систематизовані питання реєстрації фізичних осіб (паспортний реєстр, реєстр виборців, реєстр актів цивільного стану, державний реєстр фізичних осіб платників податків та інших автоматизованих баз даних у сфері реєстрації фізичних осіб), а також відповідальності за їх порушення.

Список використаної літератури

1. Про схвалення Концепції розвитку Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 711-р.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 80731-Х-80732-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (із змінами).
3. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000.
4. Миколенко О.І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / О.І. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2010.
5. Кодекс Украины об административных правонарушениях : научно-практический комментарий / под общ. ред. А.В. Васильева. – Х. : Одиссей, 2002. – С. 34–35.
6. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–15.
7. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу [Електронний ресурс] / В. Авер'янов // Юстиніан. – 2005. – № 8. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1843>.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 584 с.
9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
10. Петков С.В. Відповідальність за порушення норм муніципального законодав-

- ства в контексті реформування та кодифікації адміністративного законодавства України / С.В. Петков // Держава та регіони. Серія: Право. – 2008. – № 1. – С. 110–113.
11. Петков С.В. Кодифікація адміністративного законодавства як основа реформування публічної влади в Україні / С.В. Петков // Держава та регіони. Серія: Право. – 2010. – № 2. – С. 100–103.
 12. Петков С.В. Кодифікація законодавства про відповідальність – основа адміністративно-правового регулювання діяльності публічної влади в Україні / С.В. Петков // Держава та регіони. Серія: Право. – 2009. – № 1. – С. 85–90.
 13. Комзюк А.Т. Проблемні питання відповідальності за адміністративні проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху / А.Т. Комзюк // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – № 20. – С. 31–36.
 14. Луговий І.О. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлення порядку його забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.О. Луговий. – К., 2007. – С. 65–66.
 15. Дегтяров О.Ф. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на вільний вибір місця проживання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Ф. Дегтяров. – К., 2006. – 181 с.
 16. Саїв С.С. Правове регулювання міграції та реєстрації фізичних осіб в Україні (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.С. Саїв. – К., 2007. – 189 с.
 17. Панков А.В. Адміністративно-правове регулювання реєстрації громадян Російської Федерації по месту перебування и месту жительства в пределах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А.В. Панков. – М., 2006. – 225 с.
 18. Петков С.В. Інформаційне забезпечення управління як елемент ефективного менеджменту в органах внутрішніх справ / С.В. Петков // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – Вип. 29. – С. 191–196.
 19. Васильев А. Налоговые правонарушения и ответственность за их совершение / А. Васильев // Налоги. – 2001. – № 1. – С. 63–65.
 20. Гутник А.Е. Предупреждение налоговой милицией уклонений от уплаты налогов : монография / А.Е. Гутник. – К. : Атика, 2001. – 176 с.
 21. Жвалюк В.Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX – на початку XX століття / В.Р. Жвалюк. – К. : Атика, 2001. – 176 с.
 22. Роздайбіда А.В. Податкове правопорушення як підстава адміністративної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Роздайбіда. – Ірпінь, 2003. – 190 с.
 23. Коломoeць Т. Адміністративні та фінансові штрафи за законодавством України: порівняльно-правова характеристика / Т. Коломoeць // Фінансове право. – 2001. – № 8. – С. 76–80.
 24. Степанюк О. Підстави та принципи відповідальності за порушення податкового законодавства / О. Степанюк // Фінансове право. – 2000. – № 8. – С. 36–38.
 25. Корнієнко М.І. Виборче законодавство для органів місцевого самоврядування / М.І. Корнієнко // Політологічний вісник. – 1993. – Вип. 1. – С. 16–20.
 26. Тодика О.Ю. Вибори до парламентів країн СНД (Порівняльно-правовий аспект) : монографія / О.Ю. Тодика. – Х. : Факт, 2003. – 147 с.
 27. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

Стаття надійшла до редакції 14.01.2014.

Гриценко В.Г. Юридическая характеристика административных проступков в сфере регистрационного учета физических лиц

В статье анализируются проступки в сфере регистрации физических лиц. Приводятся различные взгляды ученых относительно определения понятия административных проступков по регистрации физических лиц. Рассматривается правовая характеристика признаков указанного правонарушения. Раскрываются условия обеспечения качественного выполнения задач по реализации государственной политики по защите конституционных прав граждан, а также выдаче населению документов, удостоверяющих личность и подтверждающих гражданство. Рассматриваются основание административной ответственности по регистрации физических лиц. Определяется перечень правонарушений в сфере регистрации физических лиц, указанных в Особенной части КоАП. Приводятся основные признаки административного правонарушения (проступок) в сфере регистрации физических лиц. Излагаются предложения по дальнейшему совершенствованию действующего административно-деликтного законодательства путем упорядочения норм административного права.

Ключевые слова: проступок, проступок в сфере регистрации физических лиц, регистрация человека и гражданина, Единый реестр физических лиц, Государственный департамент по делам гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц.

Gritsenko V. Legal Characteristics of Administrative Offenses in the Register of Individuals

In the article the offenses in registration of individuals, namely the essence value creation, legal means to combat violations in this area of the State information system register of individuals. Specified role research institute administrative charges on registration of individuals and determine its place in the system of administrative law and other areas law. The role of the normative definition of administrative offenses. Specified the nature and meaning of the concept of administrative reform. Deals with scientific opinion concerning administrative responsibility for offenses that reveal the specific violations in the registration of individuals. The role of Chapter 15-A "regulatory offenses" CAO. We consider the deficiencies that were present prior to the introduction of Chapter 15-A "regulatory offenses". Of subjects specified administrative violations in the registration of individuals. Deals with the definition of the offense in the scientific literature as to the scope of registration of individuals. We give different views of scholars on the definition of administrative offenses related to the registration of individuals. We investigate the factors that led to the addition CAO. Characterized the forms of administrative offenses. We consider the characteristic features of legal violations in the registration of individuals. The significance of a diversified range of administrative offenses. Reveals the conditions for better performance of tasks for the implementation of public policy for the protection of constitutional rights and the issuance of public documents proving identity and citizenship. Done description of administrative misconduct. We consider the ground administrative responsibility for the registration of individuals. Listed in an administrative offense by objects which infringes administrative offense. Determine the list of offenses in the registration of individuals specified in the Special Part of the CAO. The basic features of the administrative offense (misdemeanor) of Registration of Persons. These violations that complicate the work of the registration and maintenance of automated registers individuals. Studied the separation of administrative offenses. The role of appropriate amendments to existing administrative and tort law of Ukraine in the register of individuals. Outlined proposals for further improvement of the current administrative and tort law and considers the value of streamlining of administrative law.

Key words: *misconduct, misconduct in the registration of individuals, human and civil registration, only register individuals, the State Department in matters of citizenship, immigration and registration of individuals.*