

Фесенко О. А.,
аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF GUARANTEEING OF RIGHTS AND FREEDOMS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS

Стаття присвячена перспективам упровадження адміністративної відповідальності у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Авторка розподілила правопорушення в цій сфері на 2 групи, залежно від суб'єкта проступків: ті, що вчиняють переселенці, і ті, що вчиняють посадові особи, котрі залучені до роботи з ними. Установлена необхідність доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення нормами, які передбачатимуть відповідальність переселенців за порушення порядку постановлення на облік внутрішньо переміщених осіб (шляхом унесення змін до ст. ст. 197, 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення) та порядку надання адресної соціальної допомоги. Крім того, піддано критичному аналізу Законопроект № 2528а, прийняття якого необхідне для виконання вимог Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне стягнення, внутрішньо переміщена особа, посадова особа, реєстрація місця проживання.

Стаття посвячена перспективам розвитку адміністративної відповідальності в сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Автор розподілила правопорушення в даній сфері на 2 групи, в залежності від суб'єкта проступків: те, що совершають переселенцы, и те, что совершают должностные лица, привлеченные к работе с ними. Установлена необходимость дополнить Кодекс Украины об административных правонарушениях нормами, что будут предусматривать ответственность переселенцев за нарушение порядка постановки внутренне перемещенных лиц на учёт (посредством изменения ст. ст. 197, 203 Кодекса Украины об административных правонарушениях) и порядка предоставления адресной социальной помощи. Кроме того, был поддан критическому анализу Законопроект № 2528а, принятие которого необходимо для исполнения требований Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц».

Ключевые слова: административная ответственность, административное взыскание, внутренне перемещенное лицо, должностное лицо, регистрация места жительства.

The article is dedicated to the issues of perspectives on development of administrative responsibility for offences in the sphere of guaranteeing of rights and freedoms of Internally Displaced Persons (IDPs). The author divided violations in this field into two categories according to offender: those committed by in-migrants and committed by public officials, who are involved in work with them. First of all, it is necessary to foresee the liability of IDPs. This could be done by improvement of articles 197 and 203 of the Code of Administrative Offences of Ukraine (by spelling out the legal responsibility for living without a certificate of internally displaced person or residence document). The amount of penalties should also be adjusted, as leniencies of a punishment for this offence have encouraged delinquency. Moreover, it is also important to provide administrative penalties for violations of the procedure of designation of targeted social assistance (delayed reporting about changes in circumstances that may lessen payments; shirking of duty to inform about them at all; submission of documents with unreliable information). In addition, the author critically analyses the draft law № 2528a, the passage of which is one of the requirements on the Law “On ensuring of rights and freedoms of internally displaced persons”. It is suggested that officials should be liable for: violations of rights, freedoms and legitimate interests of IDPs during their registration and assignment of monthly targeted social benefit; failure to provide IDPs with needed information in the registration process; infringement of the procedure of examination of IDPs' material standards and living conditions by a member of the Commission on renewal of social payments.

Key words: administrative responsibility, administrative penalty, internally displaced person, official, residence registration.

Постановка проблеми. Станом на 16 травня 2016 року тільки 80 тисяч із 450 тисяч внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), яким було призупинено соціальні виплати, змогли підтвердити факт проживання на підвладній українській владі території [1]. Загалом верифікація переселенців, за підрахунками Міністерства соціальної політики, повинна зменшити обсяг бюджетних витрат на 5 мільярдів гривень. Тенденція збільшення кількості правопорушень у сфері вимушеного внутрішнього переміщення спричинена низкою обставин, серед яких такі: прогалини в законодавстві; відсутність упродовж тривалого періоду Єдиної електронної бази переселенців (отримання довідки пере-

селенця одним суб'єктом у декількох областях); фактична неможливість установлення дійсної кількості й особистості людей, які померли чи зникли на територіях проведення антитерористичної операції; порушення процедури видачі довідки ВПО управліннями соціального захисту; нестача дієвого контролю за внутрішньою міграцією в країні та самої процедури реєстрації місця проживання особи (наприклад, можливість для осіб, які переселились із окупованих територій задовго до анексії Криму/збройного конфлікту й не зареєструвались за новою адресою, стати зараз на облік як переселенці). При чому використовувати ці фактори можуть як особи, які не мають права на отримання

цього статусу, терористичні угруповання, так і державні службовці.

Коли мова йде про прогалини а законодавстві, насамперед варто згадати про недостатню деліктяцію (встановлення конкретних заборон, умов притягнення до відповідальності відповідного типу) та пеналізацію дій у цій сфері саме в адміністративно-деліктній законотворчості. Адже адміністративна відповідальність, порівняно з іншими видами юридичної відповідальності (кримінальної, матеріальної, цивільно-правової), відрізняється оперативністю, економічністю і простотою порядку застосування стягнень до правопорушників. До того ж в умовах гуманізації права доцільно очікувати декриміналізації певних діянь і розширення кола діянь, за які передбачатимуться адміністративні санкції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративної відповідальності як функціонального інституту адміністративного права вже не раз ставали об'єктом наукового дослідження. Їм приділяли увагу в роботах такі адміністративісти, як Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.В. Зуй, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, Д.М. Лук'янець, М.С. Малеїн та інші.

Не вирішені раніше проблеми. Ст. 19 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» містить традиційну для українського законодавця бланкетну норму: «Особи, винні в порушенні цього Закону, несуть відповідальність згідно із законом». Водночас пп. 1 п. 4 ст. 20 цього ж Закону поклав на Кабінет Міністрів України обов'язок підготувати й унести на розгляд парламенту пропозиції щодо змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) у частині відповідальності посадових чи службових осіб за порушення прав, свобод і законних інтересів ВПО під час їх реєстрації, надання соціальних послуг та інформації щодо наявних місць тимчасового поселення й можливостей працевлаштування [2]. Тримісячний строк, наданий на виконання цього положення, вийшов, але спеціальні норми в цій сфері в КУпАП досі відсутні. Саме тому аспекти адміністративної відповідальності, що може застосовуватись до суб'єктів за проступки у сфері захисту прав ВПО, не відображено ані на законодавчому, ані на теоретичному рівнях.

Мета статті – розглянути наявні положення адміністративного деліктного законодавства, що можуть застосовуватись до осіб із загальними ознаками (громадян та іноземців) і зі спеціальними ознаками (посадових осіб, які працюють із ВПО) за порушення у сфері забезпечення прав ВПО; проаналізувати Законопроект № 2528а та розробити пропозиції щодо внесення змін до КУпАП.

Виклад основного матеріалу. Зараз більшість міграційних деліктів, що посягають на встановлений порядок управління, містяться в главі 15 Особливої частини КУпАП (ст. ст. 197–207), Митному кодексі (розділ 18) і Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (розділ 3). Ми дотримуємося позиції, за якою проступки в пас-

портно-реєстраційній системі є різновидом порушень міграційного законодавства. Така класифікація обґрунтована, адже паспортно-реєстраційна система – один із інститутів регулювання міграційних процесів у державі. В умовах чинного міграційного режиму ця система не лише слугує цілям посилення охорони національної безпеки, нагляду за виконанням громадянами своїх обов'язків, а й забезпечує реалізацію особами своїх прав, свобод та інтересів.

Розглянемо протиправне діяння, яке може бути вчинено внутрішніми мігрантами і за яке передбачена відповідальність ст. 197 КУпАП. Ця стаття встановлює відповідальність за проживання громадян, зобов'язаних мати паспорт громадянина України, без паспорта або за недійсним паспортом, а також проживання громадян без реєстрації місця проживання [3]. У контексті дослідження нас цікавитиме правопорушення, об'єктивна сторона якого буде виражатися у формі триваючого діяння (бездіяльності) – проживання без реєстрації місця проживання. Нормативно-правовим підґрунтям для реєстрації осіб за місцем проживання в Україні є Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» 2003 року, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» 2015 року та Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру» від 02 березня 2016 року № 207. Звертає на себе увагу той факт, що ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» довідка ВПО прирівнюється до документа, що посвідчує місце проживання особи: довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує місце проживання внутрішньо переміщеної особи на період наявності підстав, зазначених у ст. 1 цього Закону. Те саме стосується й студентів, які здобували певний освітньо-кваліфікаційний рівень, мали реєстрацію місця проживання в гуртожитках і після зняття з реєстрації мають право на отримання довідки ВПО в разі, якщо не бажають повернутися до попереднього місця проживання [2]. Із цього логічно випливає, що громадянин України, котрий переміщується з територій, на яких існують обставини, що спричиняють вимушене переміщення, повинен мати або реєстрацію за новим місцем проживання (у формі штампа реєстрації в паспорті, інформації на безконтактному носії, який імплантовано в паспорт-картку/довідку з органу реєстрації), або довідку ВПО. На жаль, відповідне роз'яснення відсутнє в КУпАП. Ми впевнені, що гіпотеза норми, викладеної в ст. 197 КУпАП, повинна бути викладена так: «... проживання громадян без реєстрації місця проживання або без довідки про взяття їх на облік як внутрішньо переміщених осіб ...». Зазначимо, що ВПО може бути також й іноземець/особа без громадянства. Ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця

проживання в Україні» поширює обов'язок зареєструватись на новому місці проживання протягом 30 календарних днів як на громадян, так і на іноземців та осіб без громадянства, які постійно або тимчасово проживають в Україні. Тобто відповідних змін потребує й ст. 203 КУпАП «Порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України», тому що об'єктивна сторона «недодержання встановленого порядку пересування і зміни місця проживання» для цієї категорії громадян повинна передбачати порушення порядку реєстрації (відсутність/порушення строків реєстрації за місцем проживання або неотримання довідки як ВПО, якщо для цього були належні підстави). Звичайно, законодавчо на суб'єкта не покладено обов'язок стати на облік як ВПО, тож формально в суб'єкта є два варіанти правомірної поведінки в разі вимушеного переміщення: звичайна реєстрація при переїзді (30 днів по переїзду) або отримання довідки ВПО (кінцевий термін реєстрації не визначено).

До речі, до внесення змін до КУпАП Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 року ст. 197 передбачала застосування до правопорушників альтернативних санкцій – попередження або штрафу. Тепер штраф (від 1 до 3 неоподаткованих мінімумів доходів громадян) передбачено лише в кваліфікованому складі проступку (вчинення того самого правопорушення повторно протягом року). Однак, на нашу думку, така гуманізація матиме негативний вплив на дисципліну в паспортно-реєстраційній системі, адже існує об'єктивна проблема в процесі доказування факту дотримання строку постановлення на реєстрацію (зараз зняття з місця реєстрації проводиться одночасно з постановленням за новим місцем проживання самим реєстраційним органом). Це фактично означає неможливість притягнути суб'єкта за кваліфікованим складом цього правопорушення, бо потребує самостійного визнання суб'єктом своєї вини. Зауважимо, що у визначенні ухильників зацікавлені самі органи місцевого самоврядування, оскільки штрафи за подібне правопорушення йдуть на рахунок місцевих бюджетів.

Необхідно зауважити, що в закордонній законотворчості є відповідний досвід особливої адміністративної деліктації. Так, ст. 18.12 Кодексу РФ про адміністративні правопорушення має назву «Порушення біженцем або вимушеним переселенцем правил перебування (проживання) в Російській Федерації». Вона передбачає покладення на біженця чи переселенця адміністративної відповідальності у формі адміністративного штрафу за невиконання обов'язку своєчасно стати на облік за новим місцем перебування або місцем проживання, знятися з обліку при зміні місця проживання, а також повідомлення про зміну прізвища, імені, сімейного стану, складу сім'ї, набуття громадянства Росії або іншої держави територіальному органу, що здійснює федеральний

контроль (нагляд) у сфері міграції. Адміністративне стягнення за нього – штраф від 2 000 до 4 500 рублів [4]. Це яскраво демонструє більш безкомпромісне ставлення до порушень у сфері міграційного обліку, ніж владисте українському законодавцю.

Сьогодні для тих внутрішніх переселенців, які проживають не за місцем постановлення їх на облік, також передбачена відповідальність у формі припинення виплати соціальних грошових допомог і потенційної можливості притягнення до кримінальної відповідальності, якщо дії суб'єкта міститимуть ознаки кримінально караного діяння (шахрайства). Крім того, п. 12 Постанови Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 505 встановлено, що виплата щомісячної адресної грошової допомоги для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, припиняється автоматично (без подання ВПО заяви про відмову від виплат) із наступного місяця в разі: 1) надання інформації державної служби зайнятості про те, що працездатні члени сім'ї протягом 2 місяців не працевлаштувалися за сприяння державної служби зайнятості або перебувають у трудових відносинах із роботодавцями на тимчасово окупованій території України, в районах проведення антитерористичної операції чи населених пунктах, що розташовані на лінії зіткнення, але фактично не працюють; 2) зняття з обліку внутрішньо переміщеної особи; 3) виявлення уповноваженим органом факту подання недостовірної інформації або неповідомлення про зміну обставин, які впливають на призначення грошової допомоги [5]. Ми впевнені, що в КУпАП повинен бути закріплений такий проступок, як порушення обов'язків, що покладаються на реципієнтів адресної соціальної допомоги (несвоєчасне повідомлення про зміну обставин, які впливають на призначення грошової допомоги, якщо такі зміни передбачали зменшення платежу), подання документів із недостовірними відомостями, ухилення від надання інформації, яка може призвести до зменшення чи припинення виплат. Такий крок зміг би позитивно вплинути на позитивну відповідальність бенефіціаріїв цих виплат і суспільну дисципліну в соціальній сфері. Важливо, щоб як адміністративно карані діяння кваліфікувались дії особи, яка мала право на отримання відповідної соціальної виплати. Розмежування таких дій від кримінального злочину може також відбуватись залежно від розміру збитків, завданих такими протиправними діями, та наявності умислу.

Децентралізація й деконцентрація влади в країні також актуалізує питання відповідальності посадових осіб, які працюють із переселенцями. Ще 26 серпня 2015 року у Верховній Раді України було зареєстровано Законопроект «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо встановлення відповідальності посадових осіб за порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб)» № 2528а, ініціатором якого був народний депутат І.С. Алексєєв. Вищезгаданим проектом пропонувалося доповнити КУпАП такими статтями:

1. Ст. 2011 – порушення прав, свобод і законних інтересів ВПО під час їх реєстрації. Об'єктивна сторона цього протиправного діяння може виражатися в безпідставній відмові у видачі/продовженні дії довідки про взяття на облік ВПО; безпідставному скасуванні дії довідки; порушенні встановленого законом строку для видачі такої довідки, а кваліфікованого складу – також і у відмові посадовими особами в реєстрації місця проживання ВПО чи вимаганні в неї, крім паспортного документа, довідок або будь-яких документів, що мають видаватися на території, яку така особа покинула [6].

Безумовно, з подальшим прийняттям Законопроекту № 2166 (установлення безстрокової дії довідки) зникає необхідність деліктації такого діяння, як «відмова у продовженні дії довідки». Виникає також питання щодо необхідності встановлення відповідальності за порушення прав переселенців під час «реєстрації місця проживання». Нагадаємо, що, за профільним законом, реєстрація місця проживання від ВПО не вимагається. Таке положення скоріше було б доречним для працівників ДМС при постановленні штампів на зворотному боці довідки, який вимагався до нової редакції закону. Отже, у разі реєстрації нового місця проживання особа не є вже ВПО, а неправомірні дії посадової/службової особи в цьому адміністративному провадженні повинні кваліфікуватися окремою нормою, тому що таке правопорушення можуть відчувати на собі будь-які особи, котрі перебувають на території країни.

Водночас Законопроектом № 2528а не встановлюється відповідальність посадових осіб за порушення порядку призначення ВПО адресної допомоги для покриття витрат на проживання, наприклад, за вимогу подачі документів, які не передбачені Постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 505; порушення строків розгляду заяви в 10 днів; безпідставне нарахування/відмова у виплаті допомоги; неповідомлення уповноваженого представника сім'ї щодо прийнятого по заяві рішення; невнесення інформації про призначення грошової допомоги до Єдиної інформаційної бази даних чи несвоєчасне подання/неподання заявки про потребу в коштах на виплату грошової допомоги структурним підрозділам із питань соціального захисту населення обласних, Київської міської держадміністрацій.

2. Ст. 2012 – ненадання інформації ВПО. Така інформація містить відомості про місце фактичного перебування членів сімей ВПО, про можливі місця й умови для проживання/перебування, про стан інфраструктури, довілля в таких місцях, про можливість працевлаштування у відповідних населених пунктах [6]. Таким, що не відповідає назві норми, нам видається, є долучення до об'єктивної сторони цього про-

ступку «невжиття заходів щодо працевлаштування внутрішньо переміщених осіб, які отримали статус безробітного». Утім неправомірна відмова будь-якої посадової/службової особи в реалізації гарантій, які надаються ВПО, також має переслідуватися законом. Цікаво, що запропонована в Законопроекті ст. 2012 запозичила законодавчу норму (пп. 3, 5 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»), однак таке формування норми є необґрунтованим і до того ж дублює адміністративне правопорушення, передбачене ст. 2123 (порушення права на інформацію та права на звернення).

Не буде зайвим також згадати, що прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» порушує питання щодо встановлення відповідальності членів комісії з питань призначення (відновлення) соціальних виплат ВПО, утвореної районними, районними в м. Києві й Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами міських, районних у містах рад. Такі заходи відповідальності можуть мати на меті порушення строків проведення перевірки, вимог, які висуваються до акта обстеження, порядку проведення обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, безпідставну відмову заявникові у призначенні (відновленні) виплат.

За умови відсутності норм, які прямо закріплювали б спеціальні склади адміністративних правопорушень у сфері забезпечення прав ВПО, спеціальні суб'єкти в цій сфері все ж можуть нести дисциплінарну, кримінальну, цивільну та адміністративну відповідальність. Ми можемо визначити загальні норми КУпАП, за якими можуть кваліфікуватися неправомірні дії посадових/службових осіб щодо ВПО. До них можна зарахувати порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 1725), порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 1727), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 1728), порушення законодавства у сфері захисту персональних даних (ст. 18839), порушення права на інформацію та права на звернення (ст. 2123).

Висновки. Очевидно, що зловживання системою соціального захисту/соціальними виплатами з боку громадян, а також маніпуляція ними з боку посадових осіб є суттєвими загрозами для макроекономічної стабільності нашої держави. Саме тому вони вимагають суттєвих не лише виконавчої влади (що здійснюються у формі «верифікації»), а й законодавця, що здатен запровадити заходи юридичної відповідальності з належним рівнем превенційно-виховного та компенсаційного потенціалу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. У Мінсоцполітики виявили 317 тисяч фальшивих переселенців, 03.08.2016, 10:00 // Сайт інформаційного агентства Укрінформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/rubric-donaccina/2061116-u-minsoc-politiki-viavili-317-tisac-falsivih-pereselenciv.html>.

2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1470736080654744>.
4. Гуев А.Н. Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях / А.Н. Гуев // Система ГАРАНТ. – М. : ГАРАНТ-СЕРВИС, 2010. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.garant.ru/12125267/18/#block_180.
5. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 505 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-п>.
6. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо встановлення відповідальності посадових осіб за порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб) від 26.08.2015 № 2528а // Веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56299.