

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИКЛАДНІ ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕЗАКОННЕ ПЕРЕТИНАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ (У СПРАВАХ ПРО ПОДВІЙНЕ ГРОМАДЯНСТВО)

ON THE APPLICATION OF PRACTICAL PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR ILLEGAL CROSSING OF THE STATE BORDER (IN CASES OF DUAL CITIZENSHIP)

Гаврік Р.О.,

кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права
Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького*

Наукова стаття присвячена дослідженню прикладних проблем притягнення до адміністративної відповідальності за незаконне перетинання державного кордону у справах про пред'явлення на паспортний контроль громадянами України паспортних документів інших держав, що видані на їх ім'я. Автор робить висновок, що в судовій практиці склалася неоднозначна ситуація щодо притягнення громадян України до адміністративної відповідальності за пред'явлення паспортного документа, що підтверджує набуття ними громадянства інших держав без відмови від громадянства України (наявність подвійного громадянства), тобто за незаконне перетинання державного кордону України: ці особи або притягуються за ст. 204-1 КУпАП, або звільняються за малозначністю діяння або у зв'язку з відсутністю в діях особи складу правопорушення. Зазначена обставина викликана неоднозначністю формулювання ст. 204-1 КУпАП, передусім через оцінність формулювання поняття «відповідний документ», що зумовлює визнання відповідними для перетинання державного кордону України обох паспортних документів: громадяни України, що є громадянами інших держав, мають по суті два «відповідних» документа – як громадяни України вони можуть пред'явити паспорт громадянина України, а як громадяни іншої держави – відповідний паспортний документ. Тому пропонуємо уточнити, що відповідними документами, згідно з ч. 1 ст. 204-1 КУпАП, є документи, які дають право особі здійснювати перетинання державного кордону України, а також передбачити у ст. 204-1 КУпАП, що перетинання державного кордону України за паспортними документами іншої держави в разі наявності в особи громадянства України, підтвердженого відповідним документом, є адміністративним правопорушенням. Цим самим буде усунуто в судовій практиці неоднозначне тлумачення ст. 1 ст. 204-1 КУпАП у новій редакції та поняття «відповідний документ».

Ключові слова: відповідний документ, паспорт громадянина України, перетинання державного кордону України, незаконне перетинання державного кордону України, паспортний контроль.

The scientific article is devoted to the study of applied problems of bringing to administrative responsibility for illegal crossing of the state border in cases of presentation for passport control by citizens of Ukraine of passport documents of other states issued in their name. The author concludes that in judicial practice there is an ambiguous situation regarding the involvement of Ukrainian citizens for presenting a passport document confirming their acquisition of citizenship of other states without renunciation of Ukrainian citizenship (dual citizenship), ie for illegal crossing of the state border of Ukraine: these persons or are involved under Art. 204-1 of Code of Administrative Offenses, or are released on insignificance of action, or in connection with absence in actions of the person of a corpus delicti. This circumstance is caused by the ambiguity of the wording of Art. 204-1 of the Code of Administrative Offenses, primarily in connection with the evaluative formulation of the concept of "relevant document", which leads to the recognition of appropriate for crossing the state border of Ukraine both passport documents: citizens of Ukraine who are citizens of other states have essentially two "relevant" documents – as citizens of Ukraine they may present a passport of a citizen of Ukraine, and as citizens of another state – the relevant passport document. In this regard, we propose to clarify that the relevant documents in accordance with Part 1 of Art. 204-1 of the Code of Administrative Offenses are documents that give a person the right to cross the state border of Ukraine, as well as to provide in Art. 204-1 of Code of Administrative Offenses, that crossing of the state border of Ukraine according to passport documents of other state in case of existence at the person of the citizenship of Ukraine confirmed by the corresponding document, is an administrative offense. This will eliminate in judicial practice ambiguous interpretation of Part 1 of Art. 204-1 of the Code of Administrative Offenses in the new wording and the concept of "relevant document".

Key words: relevant document, passport of a citizen of Ukraine, crossing the state border of Ukraine, illegal crossing of the state border of Ukraine, passport control.

Постановка проблеми. У зв'язку з російською агресією в Криму та бойовими діями на сході з 2014 року Україна потребує як підвищення обороноздатності та нарощування військового потенціалу, так і законодавчого врегулювання щодо підтримання територіальної цілісності та суверенітету держави. Тому з 2014 року Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України було прийнято низку нормативно-правових документів, які врегульовують питання щодо правил в'їзду, виїзду та перебування громадян України, іноземців та осіб без громадянства на тимчасово окупованій території, а також доповнено та внесено зміни до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення цих правил, зокрема уточнено текст ст. 204-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1] та доповнено Кримінальний кодекс України новою ст. 332-2 [2] щодо притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили незаконне перетинання державного кордону з метою нанесення шкоди інтересам держави, а також у разі вчинення незаконного перетинання державного кордону особою,

якій заборонено в'їзд на територію України, або представниками підрозділів збройних сил чи інших силових відомств держави-агресора.

Але й нині в діяльності органів охорони державного кордону, а також інших органів, які застосовують законодавство про відповідальність за порушення законодавства України з прикордонних питань, виникають окремі проблеми, пов'язані з нечіткістю та оцінністю низки норм законодавства, відсутністю достатньої кількості наукових розробок із тематики юридичної відповідальності за незаконне перетинання державного кордону, як адміністративної, так і кримінальної, неоднозначністю судової практики, відсутністю методичних рекомендацій щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо незаконного перетинання державного кордону України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема юридичної відповідальності за незаконне перетинання державного кордону та суміжних злочинів та адміністративних правопорушень стала предметом наукових досліджень таких учених, як М. Балан, О.П. Баранов,

Р.В. Гринько, М.І. Кабачинський, Г.Г. Комаровська, А.С. Кулагін, Ю.Б. Курилюк, І.П. Кушнір, Я.О. Кушнір, Л.Ю. Літвін, А.Ф. Мота, А.А. Нікітін, С.В. Петков, А.М. Притула, Т.О. Цимбалістий, В.В. Федосєєв та ін. Водночас комплексного наукового дослідження теоретико-правових та прикладних аспектів притягнення до юридичної відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України до цього часу проведено не було. Тому є необхідним наукове дослідження прикладних проблем притягнення до адміністративної відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України.

Метою статті є визначення основних прикладних проблем притягнення до адміністративної відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України.

Виклад основного матеріалу дослідження. З огляду на те, що розгляд справ про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 204-1 КУпАП, здійснюється відповідними місцевими загальними судами за місцем їх виявлення, особливу цікавість в аспекті прикладних проблем становить судова практика, яка дає змогу виявити низку суттєвих недоліків у здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Державної прикордонної служби України в частині протидії незаконному перетинанню державного кордону України.

Однією з проблем, які виникають у судовій практиці у справах про притягнення до адміністративної відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України, є проблема неоднозначності судової практики у справах щодо використання громадянами України паспортних документів інших країн (справи про подвійне громадянство).

Так, наприклад постановою Ленінського районного суду м. Харкова від 4 червня 2019 року у справі № 642/3739/19 було вирішено справу про притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка під час здійснення прикордонного контролю потягу № 73 сполученням «Москва – Кривий Ріг» подала для паспортного контролю паспорт Російської Федерації, що виданий на її ім'я (попри те, що вона є громадянином України і мала відповідний паспорт громадянина України). Суд встановив, що особа своїми діями порушила вимоги ст. 3 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» та п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України № 57 «Про затвердження правил перетинання державного кордону громадянами України», тобто вчинила адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 204-1 КУпАП: з огляду на вимоги ст. 4 Конституції України щодо єдиного громадянства, якщо громадянин України набув громадянство іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України, а тому в'їзд на територію України та виїзд із неї громадянами України за пред'явленням паспортів, виданих на ім'я громадян іноземної держави, суперечить вимогам ст. 3 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» і є адміністративним правопорушенням, що передбачене ст. 204-1 КУпАП. Факт надання громадянином України паспортного документа громадянина іноземної держави кваліфікується як спроба незаконного перетинання державного кордону України, бо цей документ не може вважатися відповідним, тобто адміністративне правопорушення передбачене ч. 1 ст. 204-1 КУпАП. Водночас суд вирішив звільнити особу від адміністративної відповідальності, оскільки вона раніше не притягувалася до адміністративної відповідальності, скоєні дії не завдали значної шкоди суспільним і державним інтересам, не становлять великої громадської безпеки, обмежившись усним зауваженням [3]. Аналогічна мотивація є також в інших рішеннях, прийнятих з аналогічних справ [4; 5].

З іншого боку, постановою Могилів-Подільського міськрайонного суду Вінницької області від 2 січня 2019 року у справі № 138/2/19 громадянку України, яка

подала на паспортний контроль паспорт громадянки Республіки Молдова, було визнати винуватою у скоєнні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 204-1 КУпАП, і накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу в розмірі 200 (двохсот) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що становить 3400 (три тисячі чотириста) гривень у доход держави. Попри те, що обставини справи були аналогічні вищевикладеним, суд визнав скоєне адміністративне правопорушення таким, що не підпадає під ознаки малозначності [6]. Аналогічна мотивація міститься і в інших рішеннях [7–10].

Є й інший спосіб вирішення подібних справ судами України. Так, постановою Ренійського районного суду Одеської області від 2 вересня 2019 року у справі № 510/1629/19 щодо спроби перетинання державного кордону за паспортним документом громадянина Ізраїлю за наявності в особі паспорта громадянина України її визнано невинуватою у вчиненні правопорушення, передбаченого ст. 204-1 КУпАП, через відсутність в її діях складу адміністративного правопорушення. Як зазначив суд, відповідно до положень ст. 7 Закону України «Про прикордонний контроль» паспортні та інші документи громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон, перевіряються уповноваженими службовими особами Державної прикордонної служби України з метою встановлення їх дійсності та приналежності відповідній особі. При цьому з'ясовується наявність або відсутність підстав для тимчасової відмови особи у перетинанні державного кордону. Тому кожна особа під час проходження паспортного контролю самостійно надає органам Державної прикордонної служби України документ, який надає їй право на перетин державного кордону України. Саме цей документ і підлягає перевірці працівниками прикордонної служби з метою встановлення його дійсності та приналежності відповідній особі. Таким чином, працівники прикордонної служби позбавленні змоги здійснити перевірку будь-якого іншого документа, який не був безпосередньо наданий особою під час проходження нею паспортного контролю для посвідчення власної особи. Однак у протоколі про адміністративне правопорушення не наведено, а матеріали справи не містять жодних доказів на підтвердження невідповідності документа, за яким здійснено перетин державного кордону України, не наведено жодного доказу на підтвердження недійсності цього документа чи доказів на підтвердження того, що цей документ містить ознаки фальшування, подроби чи містить недостовірні відомості про особу. Особа під час перетинання державного кордону України в пункті пропуску пред'явила власний дійсний закордонний паспорт громадянина Ізраїлю, який містив усі необхідні реквізити і дані, при цьому докази, що вказаний документ містив недостовірні відомості про особу, в матеріалах справи відсутні. Тобто особа під час перетину державного кордону України в пункті пропуску пред'явила дійсний документ і цей документ не містить недостовірних відомостей про особу. Суд зазначає, що в зазначених обставинах складання відповідного протоколу щодо особи та направлення його до суду фактично є спробою працівників Державної прикордонної служби України, використовуючи положення ст. 204-1 КУпАП, притягнути особу до відповідальності за наявність у неї подвійного громадянства, хоча така відповідальність чинним законодавством України не передбачена [11]. Аналогічним чином було вирішено справи постановою Першотравневого районного суду міста Чернівці від 18 червня 2019 року у справі № 725/3359/19, яка стосувалася перетину державного кордону України громадянином України за паспортним документом Республіки Румунія [12], та постановою Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 6 лютого 2019 року у справі № 308/406/19, яка стосувалася ситуації пред'явлення на

паспортний контроль закордонного паспорта Угорщини громадянином України [13]. У постанові Любівського районного суду Львівської області від 8 квітня 2019 року у справі № 163/517/19 наявна така мотивація: «Дослідженими доказами лише констатовано факт наявності у ОСОБА_1 двох дійсних паспортів, щодо яких немає відомостей про їх підробку, недійсність чи інші протиправні ознаки. Зазначена в протоколі обставина «спроба незаконного перетину» в діях ОСОБА_1 не доведена, а відповідальність за наявність двох паспортів не передбачена диспозицією ч. 1 ст. 204-1 КУпАП» [14].

Закриваючи провадження у справі через відсутність у діях ОСОБА_2 складу адміністративного правопорушення, що передбачене ст. 204-1 КУпАП, постановою Сокальського районного суду Львівської області від 11 листопада 2019 року у справі № 454/3011/19 суд зазначив, що особі не було відомо про вимоги законодавства та правила перетину державного кордону України (тобто правопорушення вчинене без прямого умислу) [15].

Як бачимо, в судовій практиці склалася неоднозначна ситуація щодо притягнення громадян України до відповідальності за пред'явлення паспортного документа, що підтверджує набуття ними громадянства інших держав без відмови від громадянства України (наявність подвійного громадянства), тобто за незаконне перетинання державного кордону України: ці особи або притягуються за ст. 204-1 КУпАП, або звільняються за малозначністю діяння чи через відсутність у діях особи складу правопорушення. Попри спірність двох останніх позицій судів, можемо погодитися з неоднозначністю формулювання ст. 204-1 КУпАП, що дає підстави для прийняття відповідних рішень. Так, у ст. 204-1 зазначено, що перетинання або спроба перетинання державного кордону України здійснюється будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів або з використанням підробленого документа чи таких, що містять недостовірні відомості про особу, чи без дозволу відповідних органів влади. Як бачимо, в цьому формулюванні говориться або про відсутність відповідних документів, або про використання підробленого документа чи такого, що містить недостовірні відомості. Поняття «відповідний» означає такий, що дає право на перетинання державного кордону України. Однак громадяни України, що є громадянами інших держав, мають по суті два «відповідні» документи: як громадяни України вони можуть пред'явити паспорт громадянина України, а як громадяни іншої держави – відповідний паспортний документ. З огляду на те, що цей документ визнається державою, яка його видала, інформація в ньому, в тому числі і щодо набуття особою відповідного громадянства, відповідає дійсності, а перевірка на паспортному контролі дійсно підлягає той документ, який було надано для перевірки (навіть за наявності в особи іншого дійсного паспортного документа), зазначена обставина просто зумовлює поширення на особу двох нормативно-правових актів, які визначають умови перетинання державного кордону, в тому числі і в частині переліку відповідних документів), оцінність поняття «відповідний документ», наявна диспозиція ст. 204-1 КУпАП

дійсно не дає змоги притягнути особу за незаконне перетинання державного кордону. Тому пропонуємо викласти ч. 1 ст. 204-1 КУпАП у новій редакції: «Перетинання або спроба перетинання державного кордону України будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів, тобто документів, які дають право особі здійснювати перетинання державного кордону України або за паспортними документами іншої держави в разі наявності в особи громадянства України, підтверженого відповідним документом, або з використанням підробленого документа чи таких, що містять недостовірні відомості про особу, чи без дозволу відповідних органів влади» (підкреслено зміни – авт.). Таким чином буде усунуто в судовій практиці неоднозначне тлумачення ст. 1 ст. 204-1 КУпАП у новій редакції та поняття «відповідний документ».

Зазначена позиція щодо необхідності притягнення до адміністративної відповідальності у вищезазначених випадках підтверджується також судовою практикою щодо притягнення до адміністративної відповідальності за пред'явлення інших невідповідних документів для паспортного контролю, коли особи визнавалися винними у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 204-1 КУпАП (хоча переважно і звільнялися від адміністративної відповідальності за малозначністю). Так, постановою Дергачівського районного суду Харківської області від 13 лютого 2019 року у справі № 619/643/19 було встановлено, що особа намагалася незаконно перетнути державний кордон України без документів на право перетинання державного кордону України, використовуючи посвідчення водія на своє ім'я [16], постановою цього ж суду від 10 січня 2019 року у справі 619/14/19 – тимчасове посвідчення громадянина України [17], постановою цього ж суду від 4 лютого 2019 року у справі № 619/413/19 та від 16 вересня 2019 року у справі № 619/3643/19 – свідоцтво про народження [18].

Висновки. На підставі вищевикладеного можна дійти таких висновків.

У судовій практиці склалася неоднозначна ситуація щодо притягнення громадян України до відповідальності за пред'явлення паспортного документа, що підтверджує набуття ними громадянства інших держав без відмови від громадянства України (наявність подвійного громадянства), тобто за незаконне перетинання державного кордону України: ці особи або притягуються за ст. 204-1 КУпАП, або звільняються за малозначністю діяння або через відсутність у діях особи складу правопорушення. Зазначена обставина викликана неоднозначністю формулювання ст. 204-1 КУпАП, передусім через оцінність формулювання поняття «відповідний документ». Тому пропонуємо уточнити, що відповідними документами, згідно з ч. 1 ст. 204-1 КУпАП, є документи, які дають право особі здійснювати перетинання державного кордону України, а також передбачити у ст. 204-1 КУпАП, що перетин державного кордону України за паспортними документами іншої держави в разі наявності в особи громадянства України, підтверженого відповідним документом, є адміністративним правопорушенням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
2. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
3. Постанова Ленінського районного суду м. Харкова від 4 червня 2019 року у справі № 642/3739/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82210190>.
4. Постанова Ленінського районного суду м. Харкова від 11 листопада 2019 року у справі № 642/7408/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85522109>.
5. Постанова Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 19 серпня 2019 року у справі № 359/7210/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83907009>.
6. Постанова Могилів-Подільського міськрайонного суду Вінницької області від 2 січня 2019 року у справі № 138/2/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78984049>.

7. Постанова Могилів-Подільського міськрайонного суду Вінницької області від 22 лютого 2019 року у справі № 138/550/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80053150>.
8. Постанова Мостиського районного суду Львівської області від 7 червня 2019 року у справі № 448/819/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82655089>.
9. Постанова Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 29 травня 2018 року у справі № 308/3685/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74325377>.
10. Постанова Ямпільського районного суду Вінницької області від 13 вересня 2019 року у справі № 153/1344/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84215247>.
11. Постанова Ренійського районного суду Одеської області від 2 вересня 2019 року у справі № 510/1629/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84280553>.
12. Постанова Першотравневого районного суду міста Чернівці від 18 червня 2019 року у справі № 725/3359/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82484458>.
13. Постанова Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 6 лютого 2019 року у справі № 308/406/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79891367>.
14. Постанова Любодзького районного суду Львівської області від 8 квітня 2019 року у справі № 163/517/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81113112>.
15. Постанова Сокальського районного суду Львівської області від 11 листопада 2019 року у справі № 454/3011/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85578641>.
16. Постанова Дергачівського районного суду Харківської області від 13 лютого 2019 року у справі № 619/643/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79794253>.
17. Постанова Дергачівського районного суду Харківської області від 10 січня 2019 року у справі № 619/14/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86831074>.
18. Постанова Дергачівського районного суду Харківської області від 16 вересня 2019 року у справі № 619/3643/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84268942>.