

адміністративного судочинства, пов'язаних із правильним визначенням предмета публічно-правового спору із Верховною Радою України.

Ключові слова: акти, правові акти Верховної Ради України, рішення Верховної Ради України, оскарження актів, предмет оскарження.

Резюме

Данная работа посвящена теоретическим и практическим аспектам определения актов Верховной Рады Украины как предмета обжалования в административном суде. Особое внимание уделено решению проблемных вопросов, возникающих в практике административного судопроизводства, связанных с правильным определением предмета публично-правового спора с Верховной Радой Украины.

Ключевые слова: акты, правовые акты Верховной Рады Украины, решения Верховной Рады Украины, обжалование актов, предмет обжалования.

Summary

This article is devoted to the theoretical and practical aspects of the definition of acts of Verkhovna Rada of Ukraine as a subject-matter of appeal in administrative court. The attention in the article is paid to the issue of administrative practice concerning the correct definition of a public dispute subject-matter with Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: acts, legal acts of Verkhovna Rada of Ukraine, decisions of Verkhovna Rada of Ukraine, appeal of the decisions, subject-matter of appeal.

Отримано 28.09.2012

Л. Л. САВРАНЧУК

Людмила Леонідівна Савранчук, викладач-методист навчально-методичного центру Національної академії внутрішніх справ

СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ОФОРМЛЕННЯ ТА ВИДАЧІ ВІЗ ДЛЯ В'ЇЗДУ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНУ

Віза (від фр. - той, від лат. - побачений, переглянутий) є дозволом (рішенням) України у вигляді позначки в паспортному документі, що засвідчує лише право іноземця чи особи без громадянства на в'їзд до України, транзитний проїзд через її територію і виїзд з території України.

Оформлення іноземцям та особам без громадянства візових документів здійснюється у порядку, встановленому постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» № 567 від 1 червня 2011 р., розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про порядок оформлення віз для тимчасового перебування іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні з метою туризму» № 803-р від 29 грудня 1995 року¹.

Потрібно зазначити, що правовими актами України передбачена можливість спрощеного перетинання її державного кордону для визначених держав.

Відповідно до цього, **метою** запропонованої статті є розкриття змісту стадій та етапів адміністративного провадження у справах щодо оформлення та видачі віз іноземцям та особам без громадянства для в'їзду в Україну. Завданням статті є на основі аналізу наукових праць таких вчених, як В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, О. М. Бандурка, Б. І. Гуменюк, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Н. Г. Салішева, С. Б. Чехович та інших, з'ясувати сутність процедури оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну.

Жоден законодавець та науковці не виділяють окремих стадій адміністративного провадження щодо порядку оформлення візи для в'їзду в Україну. Тому здійснивши аналіз процедури оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію, зберігання й надсилання бланків візи до дипломатичних представництв та консульських установ України, знищення візових етикеток, а також оформлення документа, що дає право на перетинання державного кордону відповідно до міжнародних договорів України про місцевий прикордонний рух, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 1 червня 2011 р. «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію»² та наказ МЗС України № 196 від 26 липня 2011 р. «Про затвердження Інструкції про порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію»³.

Провадження у справах щодо оформлення та видачі віз іноземцям та особам без громадянства для в'їзду в Україну – сукупність послідовно здійснюваних дипломатичним представництвом або консульською уста-

новою України за кордоном процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду й вирішення облікової справи, що завершується прийняттям рішення та його виконанням про видачу або відмову у видачі візи.

Ми дійшли висновку, що в даному провадженні можна виділити наступні стадії:

- *перша стадія* – подача звернень у формі візових анкет та аналіз підстав на оформлення візи;
- *друга стадія* – розгляд візових анкет про оформлення візи;
- *третьа стадія* – прийняття рішення про оформлення візи;
- *четверта стадія* – оскарження та опротестування рішення про відмову в оформленні візи;
- *п'ята стадія* – виконання рішення щодо оформлення візи.

Кожна з цих стадій, в свою чергу, складається із конкретних етапів, які становлять окремі процесуальні дії.

Стадія подачі звернень у формі візових анкет та аналіз підстав на оформлення візи є початковою стадією провадження. Підставою її є факт отримання візових анкет.

Процесуальним документом є офіційне звернення фізичної особи (іноземець або особа без громадянства) чи представника юридичної особи до дипломатичного представництва чи консульської установи України або консульського управління МЗС з метою оформлення візових документів для в'їзду в Україну у вигляді подання візової анкети.

Візова анкета – заява на оформлення візи для в'їзду в Україну і транзитний проїзд через її територію, форма якої затверджена МЗС.

Візова анкета повинна містити наступні відомості: прізвище, ім'я, рік та місце народження, адреса проживання, місце роботи і посада та основна мета подорожі.

Заповнення бланку візової анкети може здійснюватися від руки (друкованим шрифтом) українською мовою (російською, латинською, англійською) або з використанням технічних засобів (друкарських машин, комп'ютерів) без використання скорочень та абревіатур (виправлення та корегування в бланках не допускаються). У лівому верхньому кутку має бути вклеєне одне кольорове фото розміром 3,5x4,5 см.

До візової анкети додаються ксерокопія сторінки закордонного паспорту, яка містить персональні дані, ксерокопія першої сторінки, сторінки з відміткою про пропуску внутрішнього паспорта громадянина України та інші необхідні документи.

Під час розгляду звернення про оформлення візи, яке подається вперше, працівник уповноваженого органу проводить особисту співбесіду з іноземцем чи особою без громадянства.

Іноземець та особа без громадянства подають належним чином заповнену і підписану візову анкету. Особи, відомості про яких внесені до паспортного документа іноземця та особи без громадянства, подають окрему візову анкету. Візові анкети неповнолітніх осіб подаються за підписом одного з батьків або законного представника, інших необхідних документів для самостійного виїзду таких осіб за кордон чи їх виїзду в супроводі одного з батьків або законного представника. Візові анкети недієздатних осіб подаються за підписом їх законного представника.

Працівник уповноваженого органу забезпечує вільний та безоплатний доступ іноземців до бланків візової анкети.

У разі наявності в уповноваженого органу системи попереднього запису документи повинні бути прийняті в іноземців та осіб без громадянства не пізніше ніж через два тижні після звернення про оформлення візи⁴.

Відповідно до Інструкції про порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію, затвердженої наказом МЗС України № 196 від 26 липня 2011 р. «Про затвердження Інструкції про порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» працівник уповноваженого органу (дипломатичне представництво або консульська установа України), на якого покладено обов'язки щодо оформлення віз, у разі звернення іноземця, особи без громадянства або через уповноважену особу повинен перевірити:

- правильність заповнення візової анкети, поданої не раніше ніж за три місяці до початку запланованої поїздки;
- належність паспортного документа його пред'явнику, дійсність пред'явленого паспортного документа (відповідність встановленому зразку, правильність заповнення, строк дії, відсутність ознак повної або часткової підробки), а також наявність у ньому не менше як двох вільних сторінок;
- наявність двох фотокарток розміром 3x4 см;
- наявність документа, що підтверджує сплату консульського збору, якщо інше не передбачено законодавством та міжнародними договорами України;
- наявність згоди одного з батьків або законного представника, інших необхідних документів для самостійного виїзду неповнолітніх осіб за кордон чи їх виїзду в супроводі одного з батьків або законного представника – у разі розгляду звернення про оформлення візи неповнолітнім особам;
- наявність відомостей про іноземця чи особу без громадянства у базі даних осіб, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну;
- документи, які підтверджують мету запланованого перебування іноземцем та особою без громадянства в Україні.

Працівник дипломатичного представництва та консульської установи України, який приймає документи, перевіряє правильність оформлення клопотання та заповнення візової анкети, наявність усіх необхідних документів, звіряє їх копії з оригіналами, на копіях ставить свій підпис із зазначенням прізвища і посади та заводить дві облікові картки, другий примірник якої надається юридичній особі. Матеріали поданих документів формуються в справу.

Стадія розгляду візових анкет про оформлення візи – це основна стадія провадження щодо оформлення та видачі віз іноземцям та особам без громадянства для в'їзду в Україну. У ній вирішуються найважливіші завдання провадження.

Вона включає такі *етапи*, як:

- підготовка справи до розгляду;
- аналіз зібраних матеріалів про обставини справи.

Уповноважений орган приймає відповідне рішення протягом 15 календарних днів з дати отримання звернення про оформлення візи, візової анкети та документів, необхідних для оформлення візи.

Строк розгляду звернення про оформлення візи може бути продовжений до 30 календарних днів у разі необхідності проведення подальшої перевірки зазначених документів. Порядок та строк розгляду звернення про термінове оформлення візи встановлюється уповноваженим органом.

Працівник уповноваженого органу забезпечує вільний і безоплатний доступ іноземців та осіб без громадянства до бланків візової анкети.

Вважаємо, що необхідно запровадити ведення інформаційної бази даних відносно осіб, які клопочуть щодо отримання віз для іноземців та осіб без громадянства для в'їзду в Україну.

Стадія прийняття рішення про оформлення візи є третьою стадією провадження щодо оформлення та видачі візи. Вона є обов'язковою і настає лише при аналізі та розгляді звернень і візових анкет про оформлення візи.

За результатами розгляду звернення та візових анкет приймається рішення про видачу чи відмову у видачі візи, яке в межах компетенції затверджується працівником дипломатичної або консульської установи України, на якого покладено обов'язки щодо оформлення віз⁵.

Рішення про оформлення візи приймається щодо кожної особи окремо працівником уповноваженого органу, на якого покладено ці обов'язки відповідним письмовим рішенням МЗС.

Про прийняте рішення працівник уповноваженого органу повинен зробити відповідні записи на візовій анкеті в графі «Службові відмітки» та, у разі вклеювання візової етикетки до паспортного документа іноземця та особи без громадянства, прикріпити на візову анкету корінець візової етикетки.

У разі відмови в оформленні візи візова анкета та подані документи не повертаються, крім паспортного документа. При цьому в паспортному документі ставиться відмітка про подання звернення про оформлення візи. Іноземцеві та особі без громадянства видається Повідомлення про відмову в оформленні візи для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію. МЗС України здійснює переклад даного Повідомлення англійською, іспанською, німецькою, російською і французькою мовами.

Віза може бути скасована уповноваженою службовою особою Державної прикордонної служби України під час проходження іноземцем чи особою без громадянства прикордонного контролю у разі наявності:

- рішення уповноваженого державного органу України про заборону в'їзду в Україну іноземця чи особи без громадянства;
- обґрунтованих підстав вважати візу такою, що отримана у незаконний спосіб.

У разі відмови в оформленні візи іноземець та особа без громадянства можуть подати повторне звернення про оформлення візи.

Інформація про іноземців та осіб без громадянства, яким оформлено або відмовлено в оформленні візи, подається Адміністрації Державної прикордонної служби України у порядку та строки, встановлені МЗС і зазначеною Адміністрацією.

Термін розгляду поданих іноземцями та особами без громадянства документів визначається протягом 15 календарних днів з дати отримання звернення про оформлення візи, візової анкети та документів, необхідних для оформлення візи.

Строк розгляду звернення про оформлення візи може бути продовжено до 30 календарних днів у разі необхідності проведення подальшої перевірки зазначених документів. Порядок та строк розгляду звернення про термінове оформлення візи встановлюється уповноваженим органом.

Стадія оскарження та опротестування рішення про відмову в оформленні візи є факультативною і настає лише у випадку оскарження або опротестування прийнятої постанови по суті справи. Вона може закінчитися прийняттям одного з таких рішень - про відміну або направлення матеріалів на повторний розгляд.

Ні Віденська конвенція, ні консульські конвенції, укладені Україною з іншими державами, не передбачають обов'язку консульських установ надавати будь-які пояснення щодо вчинюваних ними консульських дій, а тим більше - вести переговори з цього приводу. Ніхто не вправі змусити консула змінити своє рішення.

Разом із тим проблеми з отриманням виїзних віз дійсно існують. У багатьох консульствах погано інформують не тільки перед початком візової процедури, а й після її закінчення. Тобто не повідомляють іноземців та осіб без громадянства про причини відмови у наданні візи. Справді, рішення про відмову в отриманні візи

грунтується виключно на суб'єктивних оцінках адміністрації консульства. Відповідно до міжнародних і внутрішніх норм різних країн консульства вправі без пояснення причин відмовити будь-якому заявникові у в'їзді у свою країну⁶.

Неоскарження у встановлений термін рішення про відмову у наданні візи означає, що іноземець та особа без громадянства повністю згодні з формулюванням відмови. При цьому, якщо апліканд не знає причини відмови, вона може призвести до тривалої заборони на в'їзд у певну країну. Порядок оскарження рішення про відмову у наданні візи також регулюється національним законодавством країн. Різні країни мають різні процедури такого оскарження. Іноді рішення консула не можна оскаржити. Однак існує процедура перегляду рішення. Процедура оскарження може бути судовою або адміністративною.

Відповідно до ст. 19 Консульського статуту України, затвердженого Указом Президента України від 2 квітня 1994 р. № 127/94⁷, рішення, дії чи бездіяльність консульських посадових осіб і консульських службовців може бути оскаржено в порядку підлеглості або до адміністративного суду.

Заява про оскарження (має назву «апеляційний лист») подається протягом двох місяців після отримання іноземцем та особою без громадянства рішення про відмову в оформленні візи.

Згідно із Візовим кодексом від 5 квітня 2010 р.⁸ скарги подаються відповідно до із законодавством країни, яка видала таку відмову. Проте частина країн взагалі не розробила процедуру оскарження, тому ця норма не може повноцінно діяти, а, отже, не гарантує громадянам третіх країн, що їм буде надана обґрунтована відмова та можливість оскарження.

Стадія виконання рішення щодо оформлення візи є останньою завершальною стадією провадження з цього питання. Її сутність полягає в практичній реалізації оформлення візи.

Рішення щодо оформлення візи включає такі етапи:

- звернення рішення до виконання;
- безпосереднє його виконання⁹.

Візи оформляються за кордоном дипломатичними представництвами та консульськими установами України, а на території України – на підставі п. 6 Положення про Представництво МЗС України на території України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1050 від 25 липня 2002 р., – Департаментом консульської служби МЗС України та Представництвом МЗС України на території України¹⁰.

Представництво МЗС на території України оформляє:

- дипломатичні візи на термін акредитації дипломатичного працівника;
- службові візи працівникам відомств закордонних справ іноземних держав, які мають службовий паспорт, працівникам зарубіжних засобів масової інформації, а також членам їхніх сімей на термін дії службової картки¹¹.

Під час оформлення візових документів відповідальна посадова особа консульської установи забезпечує заповнення бланка візової етикетки та вклеювання її до паспортного документа іноземця або особи без громадянства.

Відповідно до «Положення про консульський збір України», яке затверджено наказом МЗС України № 3 від 5 січня 2011 р., базова тарифна ставка консульського збору, що справляється за вчинення консульських дій, за оформлення візових документів для в'їзду в Україну при аналогічних візових операціях обраховується у валюті США і становить від десяти до двохсот доларів¹².

Отже, стадійність адміністративного процесу слід вважати його невід'ємною властивістю. Завдяки їй у ході провадження у справі здійснюється багаторазова перевірка законності й обґрунтованості прийнятих рішень. Тим самим забезпечуються правильне розслідування, розгляд і вирішення справи, а також виконання остаточного процесуального рішення. Поділ усього адміністративного процесу на відповідні стадії, що утворюють єдину систему, загально визнаний і, на нашу думку, правильний.

Таким чином, адміністративне провадження щодо оформлення та видачі віз іноземцям та особам без громадянства для в'їзду в Україну, як і будь-яке інше видове провадження, складається з процесуальних стадій, що в свою чергу розподіляються на етапи, процесуальні дії, які в сукупності є первинними складовими адміністративного процесу.

¹ Чехович С. Б. Елементарний курс міграційного права України : навч. посіб. [для вищ. навч. закл.] / С. Б. Чехович. – К. : МАУП, 2004. – С. 65.

² Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 1 черв. 2011 р. № 567 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – С. 91.

³ Про затвердження Інструкції про порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : затв. Наказом Міністерства Закордонних справ України від 26 липня 2011 р. № 196 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 65. – С. 61.

⁴ Візова анкета / Офіційний сайт Посольства Федеративної Республіки Німеччина в Києві. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kiew.diplo.de/Vertretung/kiew/uk/Startseite.html>.

⁵ Афанасьєв К. К. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів : [навч.-метод. посіб. МВС України : Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка] / К. К. Афанасьєв, О. М. Беницький, І. Г. Запорожець. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2009 – 296 с.

⁶ Титович П. Візове питання або Хто кого не поважає? / ХайВей: інтернет-видання – 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://h.ua/story/111071/>.

⁷ Про Консульський статут України : затв. Указом Президента України від 2 квіт. 1994 р. № 124/94. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>.

⁸ Journal officiel de l'Union européenne (JO) L 243 du 15.9.2009, p. 1; Official Journal of the European Union L 243, 15.9.2009 p. / А. О. Четвериков. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eulaw.edu.ru/>.

⁹ Про затвердження Правил оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України посвідчення особи на повернення в Україну : затв. Наказом Міністерства закордонних справ від 19 грудня 2005 р. № 226 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 5. – Ст. 261.

¹⁰ Про затвердження положення про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 р. № 1050 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 30. – С. 54.

¹¹ Чехович С. Б. Юридичні аспекти міграційних процесів в Україні : [навч. посіб.] / С. Б. Чехович – К. : МАУП, 2001. – С. 140.

¹² Про затвердження Положення про консульський збір України : затв. Наказом Міністерства закордонних справ України від 5 січня 2011 р. № 3 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 8. – С. 189.

Резюме

У статті розкривається сутність стадій і етапів адміністративного провадження щодо оформлення та видачі віз іноземцям та особам без громадянства для в'їзду в Україну. Автор наводить власне визначення «провадження у справах щодо оформлення та видачі віз іноземцям та особам без громадянства для в'їзду в Україну» і зазначає суттєві зміни й доповнення щодо візової політики на території України.

Ключові слова: запрошення, віза, іноземець, особа без громадянства, стадії, етапи, адміністративне провадження.

Резюме

В статье раскрывается сущность стадий и этапов административного производства по оформлению и выдаче виз иностранцам и лицам без гражданства для въезда в Украину. Автор приводит собственное определение «производства по делам по оформлению и выдаче виз иностранцам и лицам без гражданства для въезда в Украину» и отмечает существенные изменения и дополнения относительно визовой политики на территории Украины.

Ключевые слова: приглашение, виза, иностранец, лица без гражданства, стадии, этапы, административное производство.

Summary

The article reveals the essence of stages and phases of administrative proceedings concerning the processing and issuance of visas to foreigners and stateless persons to enter Ukraine. The author gives his own definition of «proceedings concerning the processing and issuance of visas to foreigners and stateless persons to enter Ukraine» and notes significant changes and amendments regarding to visa policy in Ukraine.

Key words: invitation, visa, foreigner, stateless person, stages, phases, administrative proceedings.

Отримано 21.09.2012

В. А. ШЕВЧУК

Валерій Андрійович Шевчук, заступник начальника факультету Національного університету ДПС України

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ТА МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Сучасні умови процесів глобалізації економіки, зростання господарювання характеризуються посиленням нестабільності фінансової системи, новими вимогами до управління фінансовими ресурсами і фінансовими відносинами органів виконавчої влади, зокрема Державної податкової служби України (далі – ДПС України). Тому виникає необхідність у подальшому удосконаленні теоретико-практичних засад організації фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання ДПС України, спрямованих на формування адаптивних систем і механізмів, що здатні забезпечити стійкість органів ДПС України до постійних змін зовнішніх та внутрішніх чинників, а також ефективності виконання поставлених перед ДПС України завдань у сфері забезпечення податкової політики України.

Проблемам організації фінансування, бюджетного забезпечення та матеріально-технічного постачання органів виконавчої влади присвячено праці багатьох вітчизняних і зарубіжних вчених. Однак поки що недостатньо розробленою залишається проблема комплексного дослідження організаційних засад фінансового