

До Спеціалізованої вченої  
ради  
Д 41.086.01 Національного  
університету «Одеська  
юридична академія»

## ВІДГУК

**офіційного опонента - кандидата юридичних наук, доцента Коропатова  
Олега Миколайовича на дисертацію Коробочкіної Любові Леонідівни  
«Паспортний режим в Україні як вид адміністративно-правового  
режиму», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних  
наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право**

**Актуальність теми.** В минулому сторіччі паспортний режим (паспортна система ці поняття здебільшого ототожнювались) сприймався здебільшого як явище негативне, яке обмежувало право особи на свободу переміщення, виступало засобом державного примусу. Єдиним позитивним моментом вважалось сприяння паспортного режиму боротьбі зі злочинністю. На теперішній час паспортний режим починає сприйматися в першу чергу як спосіб захисту прав і свобод людини, загальнонаціональних інтересів країни, способу забезпечення національної та громадської безпеки. Слід зауважити, що формування соціальної, правової держави, органи влади якої надають сервісні послуги населенню є пріоритетним напрямком розвитку державно-управлінської сфери, проведення адміністративної реформи.

Актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, його новаторський характер підкреслює зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Слід відзначити, що сьогодні питання виховання поваги до Закону, реалізації на практиці принципу рівності всіх перед Законом, формування позитивного іміджу державного службовця як особи, що надає

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
"ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ"  
Спеціалізована вчздарода Д 41.086.01  
16 2016 р.

послуги громадянам своєї держави, сприяє у створенні умов для реалізації та захисту прав і законних інтересів, є одним із пріоритетних напрямків адміністративно-правової реформи.

Актуальність дослідження також зумовлюється значним збільшенням міграційних потоків, що проходять через територію України. Необхідність проведення зваженої державної політики в сфері реалізації паспортного режиму, спрямованої на захист державних інтересів, а також інтересів індивідумів.

Паспортний режим потребує сучасних досліджень для подальшого розвитку та виконання задач, за ради яких він створений.

Характеризуючи актуальність теми дисертаційного дослідження Л.Л. Коробочкіної слід також відзначити, що роботу виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Система адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи». Вона є частиною роботи університету в рамках загальної тематики «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 0110Ш00671).

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Загальний аналіз змісту роботи свідчить про те, що проведене дослідження має самостійний, творчий, цілісний характер, відзначається актуальністю і достатньо високим науковим рівнем, а також значним теоретичним і практичним значенням висновків дисертанта.

Дисертація характеризується системним підходом до предмету дослідження. Визначені в роботі задачі дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у характеристиці сутності, змісту та особливостей паспортного режиму, механізму його реалізації в умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні.

Побудова роботи відповідає цілям та задачам дослідження і дозволила автору послідовно розглянути усі важливі аспекти теми. Робота складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків та списку використаних джерел.

Перший розділ дисертаційного дослідження присвячено аналізу історіографії паспортного режиму, його характеристики як адміністративно-правового режиму. Визначенню гносеологічних ознак та нормативно-правові основи сучасного паспортного режиму в Україні.

У ньому автор проаналізував шлях становлення паспортного режиму на теренах сучасних українських земель, причини та умови його формування. Визначив та дослідив чотири основні етапи в історії формування цього правового явища. Це дало можливість визначити детермінанти формування розуміння паспортного режиму як специфічного засобу регулювання суспільних відноси на певній території. Дисертант акцентує увагу на тому, що в період існування Нової Січі формуються ознаки паспортного режиму у сучасному розумінні. У цей час паспортний режим хоч і частково, але виконує функцію захисту прав і свобод козаків, виступає засобом захисту від зовнішніх загроз, простежуються зародки інституту громадянства. Досліджено розвиток поглядів вітчизняних і зарубіжних учених щодо визначення поняття паспортного режиму, його розвитку як явища правової дійсності. Наведено та охарактеризовано гносеологічні ознаки паспортного режиму, сформульоване авторське поняття даної категорії, визначено його структуру та елементи. Доведено комплексність паспортного режиму, визначено його функціонально-цільове навантаження.

В другому розділі піддано аналізу організаційні засади паспортного режиму. Авторка акцентує увагу на реєстраційній роботі органів державного управління як основної складової реалізації паспортного режиму. Визначено переваги та недоліки впровадження в роботу Центру надання адміністративних послуг. Піддано аналізу моделі функціонування органу державного управління в сфері міграційної роботи за кордоном.

Запропоновано модель створення такого органу на теренах України. Вироблено практичні рекомендації щодо можливих шляхів покращення роботи Державної міграційної служби України

Третій розділ присвячено аналізу складів адміністративних проступків в сфері паспортного режиму, запропоновано зміни до чинного КУпАП, наведено загальну характеристику провадження у справах про адміністративні проступки в сфері паспортного режиму. Дисертант звертає увагу на моральну застарілість норм чинного КУпАП, необхідність внесення численних змін.

**Достовірність та наукова новизна одержаних результатів** досягнута за рахунок комплексного застосування різних методів дослідження, а також вивчення значного масиву спеціальної літератури різних часів, як українських вчених, так і російських, адміністративного та адміністративного процесуального законодавства, практики його застосування.

У дисертації порушені не розроблені раніше наукові і практичні питання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити корисні пропозиції для реформування сучасного паспортного режиму, способів його реалізації. Серед авторських міркувань, що заслуговують на увагу слід відзначити наступні.

Достатньо обґрунтованим є твердження автора про те, що адміністративно-правові режими дозволяють створити систему управління, здатну до саморозвитку, модифікацій, адаптації, зберігаючи при цьому її еквіфінальність.

Заслуговує підтримки визначення паспортного режиму як багатокомпонентної юридичної конструкції, яку становлять три блоки: 1) нормативно-правовий, 2) інституційний, 3) процедурний.

Дисертантка у своєму дослідженні сформулювала визначення паспортного режиму з акцентом на сервісний аспект цього адміністративно-правового режиму. Так авторка зазначає, що паспортний режим - це

нормативно-визначений порядок надання адміністративних послуг у сфері реєстрації місця проживання/перебування особи та видачі/обміну паспорта громадянина України і процедура притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог паспортного режиму.

У роботі обґрунтовано визначення паспортного режиму як адміністративно-правового інституту, що складається з сукупності правовідносин в сфері паспортизації та реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб, реєстрації паспортних документів іноземців, осіб без громадянства. Так, до суспільних відносин, що становлять основу паспортного режиму віднесено відносини, що складаються в результаті створення державної інформаційної системи та ведення демографічного реєстру, збереження конфіденційної інформації про фізичних осіб. Авторка аргументує такий висновок тим, що обов'язковою складовою процедури реєстрації місця проживання чи перебування є внесення даних до відповідного електронного реєстру даних, інформація про видачу паспортних документів, документів, що посвідчують особу чи визначають її спеціальний статус також вноситься до Єдиного державного демографічного реєстру.

Встановлено, що реєстрація місця проживання/перебування фізичної особи, хоч і здійснюється за заявним принципом, але зумовлена державним примусом. При цьому сервіс державного управління полягає у створенні максимально комфортних умов для виконання, покладеного на особу державою, обов'язку зареєструвати своє місце проживання чи перебування. А це означає, що законодавець зосереджує увагу на обов'язку держави, в особі суб'єкта надання адміністративної послуги, здійснити юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації фізичними особами своїх прав і законних інтересів.

Крім того, сформульовано низку практичних рекомендацій в сфері вдосконалення роботи Державної міграційної служби та її територіальних підрозділів, зокрема в частині взаємодії з іншими суб'єктами реалізації

вимог паспортного режиму. Так, у сфері нормативного регулювання запропоновано розробити інструкцію щодо проведення перевірок місць перебування, проживання, працевлаштування іноземців та осіб без громадянства; у сфері кадрової політики - ввести до штату ДМС України перекладачів мов тих країн, звідки простежується значний потік нелегальних мігрантів; у сфері інформаційного та матеріально-технічного забезпечення роботи територіальних підрозділів Державної міграційної служби України - створити єдину інформаційну базу даних Державної міграційної служби України, Міністерства закордонних справ України та Державної прикордонної служби України щодо іноземних осіб, апатридів, які порушили вимоги міграційного законодавства, відносно яких прийнято рішення про заборону в'їзду на територію України, про примусове видворення чи примусове повернення; надати можливість перегляду даних інтегрованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Гарт» в режимі онлайн окремим співробітникам Державної міграційної служби України; у сфері охорони конфіденційної інформації про осіб - забезпечити постійне оновлення сертифікованих криптографічних засобів захисту інформації.

Вірною є аргументація авторки щодо необхідності внесення змін і доповнень до ст. 21 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» щодо визначення права та обов'язку мати паспорт громадянина України, а також спрощення процедури документування проступків за ст.ст. 197-201 КУпАП.

Доречною є пропозиція дисертантки на законодавчому рівні у якості предмету проступку закріпити поняття «паспортний документ» у значенні, наведеному у Законі України «Про прикордонний контроль», а саме як «...офіційний документ, виданий уповноваженими державними органами України чи іншої держави або статутними організаціями ООН, що підтверджує громадянство, посвідчує особу пред'явника, надає право на в'їзд або виїзд із держави і визнаний Україною».

**Повнота викладу результатів в опублікованих працях.** Основні теоретичні положення і висновки дисертації містяться у 14 статтях, у т.ч. 6 - у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, та 1 - у зарубіжному науковому виданні, 7 тезах доповідей.

**Оцінка ідентичності змісту автореферату і основних положень дисертації.** Наведені в авторефераті наукові положення, висновки і рекомендації достатньо повно розкриті й обґрунтовані у тексті дисертацій. Основні положення автореферату і дисертації є ідентичними.

**Зауваження і дискусійні положення дисертації.** Як і будь-яке нове творче дослідження, дисертація Л.Л. Коробочкіної містить в собі положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими і потребують додаткового обґрунтування. Серед найбільш принципових із них є наступні:

1. Дискусійною є позиція автора щодо визначення спеціального паспортного режиму в залежності від виду паспортного документа.

2. Потребує подальшого вдосконалення та обґрунтування режим реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб як підрежим паспортного режиму, його класифікація на підвиди в залежності від суб'єкта, що має зареєструвати своє місце проживання перебування.

3. Цікавою є пропозиція поєднати в одному нормативно-правовому акті - Законі «Про реєстрацію фізичних осіб» процедури реєстрації новонароджених, реєстрації місця проживання/перебування, отримання реєстраційного номера облікової картки платника податків, але потребує роз'яснення позиція автора, чому до цього переліку не віднесено процедури видачі паспортного документа.

4. Потребує уточнення пропозиція автора створити спеціальні підрозділи по боротьби з нелегальною міграцією на рівні кожної області, якщо мова йде лише про обласний апарат, то можуть виникнути проблеми з реалізацією цієї функції на місцях у районах.

