

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



КОРОБОЧКІНА Любов Леонідівна

УДК 342.922:35.078.3

**ПАСПОРТНИЙ РЕЖИМ В УКРАЇНІ
ЯК ВИД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕЖИМУ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор
БІЛА-ТІУНОВА Любов Романівна,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
завідувач кафедри адміністративного
і фінансового права

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
МИКОЛЕНКО Олександр Іванович,
Одеський національний університет
імені І.І. Мечникова,
завідувач кафедри адміністративного
та господарського права;

кандидат юридичних наук, доцент
КОРОПАТОВ Олег Миколайович,
Одеський державний університет
внутрішніх справ,
професор кафедри адміністративного
права та адміністративного процесу

Захист відбудеться 30 червня 2016 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий « 28 » травня _____ 2016 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л.Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Призначення адміністративно-правових режимів як специфічних регуляторів суспільних відносин полягає у забезпеченні ефективного адміністрування усіх сфер життєдіяльності. Досягнення такої мети є можливим лише за відповідності конкретного режиму реаліям життя. У сучасному правовому полі існує ряд адміністративно-правових інститутів, які не просто нездатні повною мірою забезпечити реалізацію і захист прав, свобод людини і громадянина, але навіть ускладнюють процес реалізації деяких із них. Одним із таких правових режимів довгий час залишався паспортний режим України. Демократизація суспільства зумовила переорієнтацію цілей цього правового явища, їх досягнення потребує докорінних змін у змісті та структурі цього режиму. На теперішній час паспортний режим має розвиватися, у першу чергу, як спосіб захисту прав, свобод людини і громадянина як гарант демократичних перетворень у суспільстві, зміцнення режиму законності в державі в цілому. Паспортний режим із засобу тотального контролю за переміщенням населення має стати дієвим інструментом із створення умов для реалізації громадянами України прав і свобод, зокрема права на отримання документів, що посвідчують особу та підтверджують певні юридично значущі факти, свободу пересування, захист персональних даних тощо.

Сучасні світові тенденції до інтеграції і глобалізації політичних, економічних, соціальних, культурних сфер призводять до того, що громадяни України під час вирішення ділових питань, туристичних поїздок, у пошуках роботи, навчання все частіше відвідують країни Європи. Поряд із цим, розвиток європейського законодавства у напрямку посилення безпеки, обмеження впливу негативних тенденцій, пов'язаних з нелегальною міграцією, тероризмом, поширенням тіньової економіки обумовлюють у країнах Європейського Союзу підсилення вимог у сфері паспортно-візової політики. Застаріле національне законодавство і суперечлива державна паспортно-візова політика призвели до того, що громадяни України, реалізуючи власні конституційні права на свободу пересування, зіштовхуються з величезними труднощами під час отримання закордонних паспортів, дозволів на в'їзд і перебування у тій чи іншій країні. Посилення діалогу у різних сферах соціального життя між Європою і Україною загострює необхідність гармонізації національної політики у сфері паспортизації до міжнародних вимог та наочно засвідчує актуальність цієї проблематики і необхідність її наукового розв'язання.

Окремі аспекти паспортного режиму як засобу реалізації міграційної політики розглянуто в роботах О.О. Бандурки, Я.Ю. Кондратьєва, С.О. Мосьондз, В.І. Олефіра, Ю.І. Римаренко, В.М. Снігур, С.Б. Чехович. У науковій літературі паспортний режим також розглядається з позиції забезпечення та захисту прав і свобод громадян (О.Ф. Дегтярьов). Діяльність

органів внутрішніх справ щодо забезпечення порядку реалізації права на свободу переміщення та вибір місця проживання розглянуто в роботі російської вченої Н.А. Лимонової. У національній доктрині однією з робіт останнього часу слід назвати роботу Н.А. Борисенко, яка розглядає питання, пов'язані з реалізацією адміністративного нагляду міліції за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи. Вчені К.В. Ростовська та О.О. Семиног аналізують адміністративно-правові режими паспортизації та реєстрації фізичних осіб та адміністративне забезпечення паспортно-візового режиму України відповідно. Х. П. Ярмачі в роботі «Організаційно-правові основи паспортної системи України» визначає організаційно-правові основи паспортної системи та характеризує склад адміністративних проступків, що посягають на паспортний режим. Названі наукові доробки є теоретико-методологічним підґрунтям для подальших досліджень обраної тематики. Водночас слід зазначити, що ці дослідження стосувалися окремих аспектів паспортного режиму, базувалися на законодавстві, яке втратило чинність або в них не враховувалися політико-правові реалії, які є характерними для сучасної України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» відповідно до плану наукових досліджень «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 0110U000671).

Мета і задачі дослідження. Основною метою дисертаційного дослідження є характеристика сутності, змісту та особливостей паспортного режиму, механізму його реалізації в умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких задач:

- з'ясувати історичні аспекти становлення і розвитку паспортного режиму в Україні;
- надати ґносеологічну характеристику паспортного режиму;
- розкрити зміст та особливості паспортного режиму у контексті адаптації законодавства України до стандартів Європейського Союзу;
- охарактеризувати стан правового регулювання паспортного режиму в Україні з урахуванням євроінтеграційних процесів;
- визначити та охарактеризувати систему органів державного управління щодо забезпечення реалізації паспортного режиму;
- розкрити зміст реєстраційної роботи органів виконавчої влади у сфері реалізації паспортного режиму;

сформувати основні напрямки удосконалення адміністративної діяльності суб'єктів державного управління у сфері реалізації паспортного режиму;

охарактеризувати адміністративну відповідальність за порушення паспортного режиму;

надати пропозиції щодо змін і доповнень до чинного законодавства про паспортний режим.

Об'єктом дослідження є адміністративно-правові режими.

Предметом дослідження є паспортний режим України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є система підходів, принципів і методів наукового пізнання. У процесі дослідження проблем паспортного режиму як адміністративно-правового режиму використовувався діалектичний підхід, завдяки якому стало можливим дослідження змісту та форми паспортного режиму, його правової основи. В основу дослідження покладено такі принципи діалектичного пізнання як історизм, об'єктивність, конкретність, детермінізм тощо. Методи формальної логіки допомогли визначити загальні засади паспортного режиму, механізму його реалізації, систему органів державного управління, покликаних забезпечувати реалізацію вимог паспортного режиму (п.п. 1.2, 1.3, 1.4, 2.1). Методи гносеології дозволили дослідити структурно-функціональні характеристики паспортного режиму як різновиду адміністративно-правового режиму (п. 1.3). Історико-правовий метод застосовано для вивчення становлення та подальшого розвитку паспортного режиму, його нормативно-правової бази (п. 1.1). Методи класифікації, групування, системно-функціональний та системно-структурний використано з метою визначення системи суб'єктів забезпечення паспортного режиму, їх компетенції, порядку взаємодії структурних підрозділів між собою та іншими суб'єктами владних повноважень (п. 2.1), а також аналізу питань реєстраційної роботи Державної міграційної служби України (п. 2.2). Застосування порівняльно-правового, формально-юридичного методів дало можливість дослідити зміст правових норм, що становлять основу паспортного режиму, зокрема тих, що передбачають адміністративну відповідальність за проступки, пов'язані з порушенням паспортного режиму України, запропонувати варіанти можливих шляхів покращання чинного законодавства (п. 1.4, 2.3, 3.2). Статистичний метод дозволив проаналізувати емпіричну інформацію, що стосується теми дисертаційного дослідження. Метод абстрагування дозволив у загальному масиві наукової інформації визначити основні якості паспортного режиму, допоміг розкрити його наукову сутність.

Науково-теоретичне підґрунтя для написання дисертації становлять праці провідних фахівців у галузі адміністративного права, теорії держави та права, загальнотеоретичної юриспруденції: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексеєва, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, В.В. Галунька,

Є.В. Додіна, І.П. Голосніченка, В.Б. Ісакова, С.В. Ківалова, Д.П. Калаянова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.М. Коропатова, С.С. Маїлян, О.В. Малька, М.І. Матгузова, О.І. Миколенка, І.С. Розанова, К.В. Ростовської, В.Б. Рушайла, О.Ф. Скакун, О.Г. Смирнова, Ю.О. Тихомирова, Е.Ф. Шамсумової, Х. П. Ярмакі та ін. Питанням історії виникнення паспорта у світі, паспортної системи Радянського союзу та України свої наукові праці присвятили І.С. Андрієвський, Б.С. Громова, І. Джиджора, О.В. Дулов, І. Криштопа, С.Ф. Плецький, Л.Л. Патик, О.П. Сікорський, М.Е. Слабченко та ін.

Нормативно-правовою базою роботи є Конституція України, закони України, укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органів державного управління у сфері реалізації паспортного режиму.

Емпіричну основу дослідження становлять судові рішення, статистичні дані.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційне дослідження є одним із перших наукових досліджень паспортного режиму України у контексті євроінтеграційних процесів адміністративно-правової реформи на сучасному етапі розвитку.

У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих із яких належать:

уперше:

визначено паспортний режим як багатокомпонентну юридичну конструкцію, яку становлять три блоки: 1) нормативно-правовий – забезпечує нормативне закріплення правил поведінки суб'єктів адміністративного права, заходів впливу та підстав їх застосування; 2) інституційний – пов'язаний з утворенням відповідних органів державного управління, визначенням їх структури та повноважень, порядку взаємодії та координації діяльності суб'єктів владних повноважень при реалізації режимних правил та застосуванні режимних засобів; 3) процедурний – пов'язаний з визначенням порядку реалізації прав та обов'язків суб'єктів паспортного режиму;

виокремлено сервісний аспект паспортного режиму і надано характеристику адміністративним послугам у сфері реєстрації та паспортизації;

до кола суспільних відносин, що становлять паспортний режим, зараховано відносини щодо: створення державної інформаційної системи та ведення демографічного реєстру, збереження конфіденційної інформації про громадян;

виокремлено три підрежими паспортного режиму: 1) паспортизація (видачі/обміну/заміни паспортного документа); 2) реєстрація місця проживання/перебування особи, який, у свою чергу, передбачає внесення

даних до паспортного документа; 3) обіг конфіденційної інформації про особу;

виокремлено та охарактеризовано такі аспекти паспортного режиму: публічно-індивідуальний, соціальний, правовий, інстанційний, процедурний, структурний та сервісний;

удосконалено:

гносеологічну характеристику паспортного режиму у частині визначення спеціального паспортного режиму через аналіз мети і методів правового регулювання, режимних правил, адміністративно-правового статусу, адміністративно-правового інструментарію та правових гарантій здійснення паспортного режиму;

визначення паспортного режиму у широкому (доктринальному) і вузькому (нормативному) розумінні;

набули подальшого розвитку:

положення щодо необхідності створення Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції, до компетенції якої слід віднести видачу паспортних документів та ідентифікаційних кодів, реєстрацію місця проживання (перебування) фізичних осіб, вирішення питань щодо надання, відмови та втрати громадянства України, видачу віз для іноземців, осіб без громадянства, надання дозволу на роботу для іноземців, осіб без громадянства, протидію незаконній міграції тощо;

визначення етапів розвитку паспортного режиму України: Київська Русь; козацька доба; Російська імперія; радянська доба; незалежна Україна;

визначення системи органів державного управління щодо забезпечення паспортного режиму, яких класифіковано у залежності від функціональної спрямованості повноважень;

обґрунтовано необхідність прийняття Закону України «Про реєстрацію фізичних осіб»;

запропоновано зміни і доповнення до КУпАП, Законів України: «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її соціальний статус».

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для розробки питань паспортного режиму в Україні як виду адміністративно-правового режиму;

правотворчій діяльності – для внесення змін та доповнень до чинного законодавства, що регулює паспортний режим (Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», Закон України «Про порядок

виїзду з України і вїзду в Україну громадян України», прийняття закону України «Про реєстрацію фізичних осіб»);

правозастосовній діяльності – для покращання ефективності практичної діяльності органів публічної адміністрації;

навчальному процесі – для підготовки підручників та посібників «Адміністративне право України», «Адміністративно-процесуальне право України», «Особливості розгляду окремих категорій адміністративних справ», при викладанні відповідних дисциплін.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедр адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, доповідалися на: міжнародній науково-практичній конференції «Держава і право: de lege praeterita, instante, futura» (м. Миколаїв, 27–28 листопада 2009 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Генезис публічного права: від становлення до сучасності» (м. Миколаїв, 26–27 листопада 2010 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Наукові підсумки 2010 року» (м. Київ, 13 грудня 2010 р.), Всеукраїнській науковій конференції «Українська наукова думка» (м. Київ, 11 лютого 2011 р.), міжнародній науково-практичній конференції «VII Прибузькі юридичні читання» (Миколаїв, 25–26 листопада 2011 р.), міжнародній науково-практичній конференції «VIII Прибузькі юридичні читання» (м. Миколаїв, 23–24 листопада 2012 р.), міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 15-річчю Національного університету «Одеська юридична академія» та 165-річчю Одеської школи права «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права» (м. Одеса, 30 листопада 2012 р.).

Результати дослідження використовувалися при викладанні відповідних тем із навчальних курсів: «Адміністративне право України», «Державне управління», «Державна служба».

Публікації. 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.

Структура дисертації. Робота складається із вступу, трьох розділів, що містять у собі дев'ять підрозділів, висновків до розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 233 сторінки, із них основного тексту 210 сторінок, список використаних джерел містить 225 найменувань і розміщений на 23 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, ступінь її наукової розробленості, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету, задачі, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано його методологію та емпіричну базу, розкрито наукову новизну і практичне значення одержаних результатів, визначено особистий внесок здобувача, наведено відомості щодо апробації, структури та обсягу роботи.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади паспортного режиму в Україні» містить чотири підрозділи, в яких проаналізовано історіографію паспортного режиму, охарактеризовано паспортний режим як вид адміністративно-правового режиму, надано ґносеологічну характеристику та визначено нормативно правові підвалини паспортного режиму України.

У **підрозділі 1.1. «Гене́за та історіографія паспортного режиму в Україні»** проаналізовано шлях становлення паспортного режиму на теренах сучасних українських земель. Піддано аналізу детермінанти впровадження паспортної системи, режиму паспортизації та реєстрації. Визначено чотири основні етапи в історії формування цього правового явища. Зазначено, що перші вітчизняні елементи паспортного режиму було засновано за часів Київської Русі та на Січі, і на початку свого розвитку паспортний режим використовувався для посвідчення особи та збору податків. У подальшому він сприяв здійсненню контролю за пересуванням населення, забезпеченню карантинних застав, а також реалізації поліцейських та фіскальних функцій.

Звернуто увагу на особливості формування паспортного режиму козацької доби і підкреслено, що на початку створення Січі мова йшла лише про наявність внутрішньої системи обліку (для визначення кількості куренів та загальної чисельності козаків, що було необхідним для військової справи), а за часів Нової Січі паспортний режим використовується не лише для контролю за переміщенням козаків, але й служить, певною мірою, засобом охорони їх прав, у спосіб підтримання порядку та дисципліни на території Кошу, відмежуванню подорожуючих козаків від бродяг.

Відзначено, що паспортний режим часів перебування українських земель у складі Російської імперії характеризується класовим характером і постає безвідмовним інструментом у справі закріпачення населення на певній території, встановлення контролю за переміщенням усіх верств населення, збору податків, здійснення фіскальних та поліцейських дій, а за часів існування СРСР набув яскраво вираженого мілітарного характеру і перетворився на інструмент «очистки» суспільства від неблагонадійних та злочинців. Постанова РНК РРФСР «Про прописку громадян у міських поселеннях» юридично закріпила інститут прописки, зробивши його

невід'ємною частиною паспортного режиму радянської доби, відголоски якого відчуються і тепер.

Встановлено, що усю сукупність наукових робіт, що так чи інакше торкаються питань паспортного режиму, можна поділити на три групи: 1) історія виникнення паспорту у світі та становлення паспортної системи Радянського союзу та України (С.В. Абросімов, І.С. Андрієвський, І. Джиджора, С.Ф. Плєцький, О.П. Сікорський, Ю. Сидоренко, І. Криштоп та ін.); 2) проблематика правових та адміністративно-правових режимів, їх забезпечення (Е.Ф. Шамсумова «Правові режими (теоретичні аспекти)», І.О. Соколов «Правовий режим: поняття, особливості, різновиди», Т.П. Мінка «Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ»); 3) безпосередньо питання паспортного режиму (О.Ю. Тарасов «Паспортна система і паспортний режим у Радянській державі в 30-і рр. XX ст.», О.О. Семіног «Адміністративно-правове забезпечення паспортно-візового режиму в Україні», К.В. Ростовська «Адміністративно-правові режими паспортизації та реєстрації фізичних осіб», Х.П. Ярмачі «Організаційно-правові основи паспортної системи України»). При цьому акцентовано увагу на тому, що окремі аспекти паспортного режиму як засобу реалізації міграційної політики розглянуто в роботах О.О. Бандурки, Я.Ю. Кондратьєва, О.В. Кузьменко, С.О. Мосьондз, В.І. Олефіра, Ю.І. Римаренко, В.М. Снігур, С.Б. Чехович.

У *підрозділі 1.2. «Теоретична характеристика паспортного режиму»* піддано аналізу існуючі в юридичній науці точки зору щодо визначення понять «правовий режим», «адміністративно-правовий режим» і «паспортний режим».

Встановлено, що паспортний режим можна розглядати в широкому та вузькому розумінні. У вузькому розумінні – це нормативно визначений порядок надання адміністративних послуг у сфері реєстрації місця проживання/перебування особи та видачі/заміни паспорту громадянина України і процедура притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог паспортного режиму. У широкому розумінні паспортний режим – це нормативно визначені правила поведінки фізичних осіб і порядок здійснення Державною міграційною службою України та іншими органами управління своїх повноважень у сферах паспортизації та реєстрації громадян, іноземців, осіб без громадянства, забезпечення можливістю використання сукупності адміністративно-правових засобів впливу, оснащених необхідним організаційно-технічним механізмом для їх фактичної реалізації, застосування примусових заходів та притягнення винних до відповідальності, з метою охорони життя та здоров'я громадян, створення умов для реалізації ними своїх прав і виконання обов'язків, підтримання стану громадського порядку та безпеки.

Встановлено, що термін «паспортний» є умовним і позначає ряд документів, які згідно з чинним законодавством підтверджують громадянство

України та посвідчують особу. Окрім того, його умовність полягає у тому, що «паспортний режим» поєднує в собі три підрежими: 1) паспортизація (видачі/обміну/заміни паспортного документа); 2) реєстрація місця проживання/перебування особи, який, у свою чергу, передбачає внесення даних до паспортного документа; 3) обіг конфіденційної інформації про особу. Взаємна обумовленість зазначених режимів дозволяє об'єднати їх під терміном «паспортний режим».

У підрозділі 1.3. «Гносеологічні властивості паспортного режиму» встановлено, що функціонально-цільове навантаження паспортного режиму полягає у: а) створенні умов для фактичної реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів; б) чіткій регламентації повноважень органів управління у сфері здійснення паспортного режиму; в) підвищенні ефективності діяльності органів виконавчої влади, зокрема щодо надання адміністративних послуг та здійснення контрольних та наглядових функцій.

Визначено, що паспортний режим є багатокомпонентною юридичною конструкцією, складові частини якої є відносно самостійними, але взаємопов'язаними між собою, що перебувають у постійній взаємодії. Виокремлено три блоки, які становлять паспортний режим: нормативно-правовий, який забезпечує нормативне закріплення правил поведінки суб'єктів адміністративного права, заходів впливу та підстав їх застосування; інституційний, який пов'язаний з утворенням відповідних органів державного управління, визначенням їх структури та повноважень, порядку взаємодії та координації діяльності суб'єктів владних повноважень під час реалізації режимних правил та застосування режимних засобів; процедурний, який пов'язаний із визначенням порядку реалізації прав та обов'язків суб'єктів паспортного режиму.

Зазначено, що у зв'язку із провадженням електронних інформаційних баз паспортний режим має містити у собі обов'язкову реєстрацію носіїв конфіденційної інформації і особливу процедуру допуску до таких інформаційних баз, надання з них інформації. Виокремлено та охарактеризовано такі аспекти паспортного режиму: публічно-індивідуальний, соціальний, правовий, інстанційний, процедурний, структурний та сервісний.

Зазначено, що адміністративно-правові відносини у сфері паспортного режиму опосередковують волю держави, якої закріплено в юридичних нормах, і відіграють управлінську роль – роль ланки, що пов'язує суспільні відносини в єдиний злагоджений механізм, і разом із тим, забезпечує відповідну свободу і активність учасників суспільних правовідносин у паспортній сфері держави.

Визначено, що паспортний режим є правовим інститутом, який становлять, окрім загальноприйнятих правовідносин, також правовідносини із приводу створення державної інформаційної системи та

ведення демографічного реєстру і збереження конфіденційної інформації про громадян.

У **підрозділі 1.4. «Правові засади паспортного режиму в Україні»** досліджено основні нормативно-правові акти, що становлять нормативно-правову основу паспортного режиму, є його матеріальною базою, здійснено їх класифікацію за змістом на ті, що визначають: а) адміністративно-правовий статус учасників правовідносин, які становлять зміст паспортного режиму; б) процедуру видачі паспортних документів; в) порядок надання адміністративних послуг у сфері реєстрації місця проживання/перебування; г) процедуру притягнення до адміністративної відповідальності; г) порядок оскарження дій органів державного управління, місцевого самоврядування; д) заходи захисту персональних даних особи.

Зазначено, що одним із основних нормативно-правових актів у цій сфері є Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», який умовно поділено на дві частини: перша – стосується створення бази даних громадян та апатридів, певних категорій іноземців, друга – порядку видачі ряду біометричних документів, зокрема закордонного паспорту та паспортної картки.

Визначено, що особливістю здійснення паспортизації та реєстрації громадян, що проживають на тимчасово окупованій території України є те, що за наявності письмової заяви громадянина або його представника передбачено можливість надіслання паспорту поштою рекомендованим листом із повідомленням про вручення громадянину, який подавав заяву.

Встановлено, що фактично чинними є дві норми, одна з яких визначає обов'язок оформлення паспорту кожному громадянину незалежно від віку, а інша – зобов'язує отримати паспорт після досягнення 16 років, і зазначено, що такий стан зумовлено технічною неспроможністю здійснювати оформлення паспортів нового зразка на місцях, у зв'язку з чим зберігається дія попередніх нормативно-правових актів, зокрема Постанови МВС № 320.

На теперішній час визначено такі проблемні питання правового регулювання паспортного режиму: а) паралельне існування як старих, так і нових норм, покликаних врегулювати одні й ті самі суспільні відносини; б) часткове скасування норм; в) несвоєчасне внесення змін до чинних нормативно-правових актів у зв'язку із прийняттям нових; г) відновлення скасованих нормативних актів; д) відсутність матеріально-технічної спроможності запровадження нововведень; ж) декларативність засобів захисту персональних даних у сфері адміністративно-правового регулювання паспортного режиму.

Розділ 2 «Організаційні засади паспортного режиму» містить три підрозділи, в яких визначено і проаналізовано систему органів державного управління, що забезпечують реалізацію паспортного режиму, здійснено

їхню класифікацію, досліджено зміст реєстраційної роботи у сфері реалізації паспортного режиму, а також визначено можливі напрямки удосконалення діяльності суб'єктів державного управління у сфері реалізації паспортного режиму.

У підрозділі 2.1. «Система органів державного управління у сфері паспортного режиму в Україні» охарактеризовано систему органів, що здійснюють реалізацію вимог паспортного режиму.

Запропоновано класифікацію органів державного управління у сфері паспортного режиму в залежності від функціональної спрямованості їх повноважень на ті, що: 1) формують державну політику та здійснюють контроль щодо її реалізації у сферах громадянства та реєстрації фізичних осіб (КМУ, МВС, МЗС, ДСМ, Держприкордонслужба); 2) сприяють вирішенню питань громадянства і здійснюють забезпечення громадян основним документом, що посвідчує особу власника та підтверджує громадянство України, а також контролюють дотримання вимог паспортного режиму (МЗС, ДМС, ДП «Документ», ЦНАП); 3) беруть участь у заповненні паспортних документів (відділи РАЦСУ, медичні установи, територіальні підрозділи ДФС); 4) здійснюють реєстрацію паспортних документів при перетинанні кордону (Держприкордонслужба); 5) сприяють реалізації вимог паспортного режиму (ЖЕО, ЦНАП, ОСББ).

Зазначено, що трансформація суспільства, переорієнтація органів державного управління із суто владно-розпорядчої діяльності на надання адміністративних послуг зумовили розширення кола суб'єктів, що реалізують паспортний режим. Зокрема, для покращання якості надання послуг, впровадження нових сервісів було створено і запущено в роботу ДП «Документ», яке засновано на державній власності та належить до сфери управління Державної міграційної служби. Це підприємство надає послуги з оформлення паспорту для виїзду за кордон на платній основі і, таким чином, для громадян створюється альтернатива щодо можливості звернення до органу державного управління чи державного підприємства.

Акцентовано увагу на тому, що з метою забезпечення надання якісних адміністративних послуг запроваджено центри надання адміністративних послуг, які реалізують такі послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг щодо: оформлення та видачі проїзного документа дитини, оформлення та видачі паспорта громадянина України, оформлення та видачі паспорта громадянина України у разі обміну замість пошкодженого, втраченого або викраденого, вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки, реєстрації місця проживання особи, зняття з реєстрації місця проживання особи, реєстрації місця перебування особи, оформлення та видачі довідки про реєстрацію місця проживання або місця перебування особи. Зазначено, що реалізація цього проекту по областях України здійснюється нерівномірно, зокрема в Миколаївській області так і не було утворено центру при місцевій

держадміністрації, а в центрі, створеному при Миколаївській міській раді, ці послуги не надаються.

У *підрозділі 2.2. «Зміст реєстраційної роботи органів державного управління у сфері реалізації паспортного режиму»* зазначено, що зміст реєстраційної роботи за своїм функціональним характером може бути: організаційним, обліковим, інформаційним, статистичним, власне реєстраційним (легалізуючим, правостановлюючим).

Проаналізовано адміністративні послуги у сфері реєстрації фізичних осіб і встановлено, що надання адміністративних послуг через ЦНАП на практиці може зумовлювати зміну строку здійснення реєстрації місця проживання/перебування особи. У зв'язку із цим запропоновано передбачити чинним законодавством можливість надання адміністративних послуг у ЦНАП не лише через адміністраторів, але й через безпосередніх суб'єктів надання адміністративних послуг. 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.

Доведено, що виходячи із права особи на вільний вибір місця проживання чи перебування органічно впливають такі основні принципи у сфері паспортного режиму, як: принцип вільного обрання місця проживання; принцип захисту персональних даних, пов'язаних із паспортним режимом. Встановлено, що головним призначенням реєстрації є підтримання постійного юридичного зв'язку між особою і державою для можливості виконання своїх прав і обов'язків, а єдиною достатньою умовою для реєстрації людини є її право на мешкання у цій квартирі або будинку. Виокремлено та охарактеризовано особливості реєстрації дітей, реєстрації місця проживання (місця перебування) іноземців, осіб без громадянства, бездомних осіб та осіб, що переміщуються із тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції.

Виявлено недоліки реєстраційної процедури, зокрема відсутність єдиного нормативно-правового акта, який чітко визначав би порядок реєстрації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, і відповідно запропоновано ухвалити Закон України «Про реєстрацію фізичних осіб», в якому слід визначити порядок здійснення цієї функції управління, закріпивши у ньому поняття «постійне місце проживання» і «тимчасове місце проживання» як підстав для реєстрації.

У *підрозділі 2.3. «Основні напрямки удосконалення діяльності суб'єктів державного управління у сфері реалізації паспортного режиму»* зазначено, що реформування Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України у Державну міграційну службу дозволило, певною мірою, зосередити в

одному державному органіві різноманітні повноваження з управління паспортно-реєстраційними процесами в державі.

Водночас, необхідно створити цивільний орган виконавчої влади у сфері реалізації паспортного режиму, і найдоречнішим є проведення реформування МВС України і перетворення його на міністерство, що здійснює діяльність соціально-сервісного змісту. Це має частково зняти питання щодо необхідності передачі здійснення координаційної діяльності ДМС України цивільному міністру, на виконання зобов'язань, взятих Україною перед європейською політичною спільнотою. Крім того, доцільним є надати більше повноважень голові ДМС України, зокрема щодо визначення структури цієї служби.

Запропоновано створення на базі ДМС України Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції на чолі з Директором (Головою), який звітував би перед Прем'єр-міністром України. До компетенції цієї Служби слід віднести: видачу паспортних документів, ідентифікаційних кодів (вилучити цю функцію з ДПІ України); реєстрацію місця проживання/перебування фізичних осіб, відповідно до Конституції та законів України; вирішення питань щодо надання, відмови та втрати громадянства України; реєстрацію актів цивільного стану; видачу віз для іноземців, осіб без громадянства; надання дозволу на роботу для іноземців, осіб без громадянства (у рамках квот, визначених у погодженні з Міністерством соціальної політики); реалізацію міграційної політики держави; протидію незаконній міграції; нагляд за додержанням паспортного режиму, правил транзитного проїзду через територію України; ведення відповідних державних реєстрів, у тому числі Єдиного державного реєстру фізичних осіб; забезпечення виготовлення ідентифікаційних документів відповідно до європейських стандартів; узагальнення практики застосування законодавства з питань громадянства, імміграції іноземців та осіб без громадянства в Україні, реєстрації фізичних осіб за місцем проживання (перебування), розроблення і внесенням пропозицій щодо його удосконалення; налагодження і зміцнення міжнародних зв'язків у межах компетенції.

Зазначено, що для підвищення ефективності діяльності Державної міграційної служби, її територіальних підрозділів слід розробити процедуру доступу до інтегрованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Гарт» у режимі он-лайн.

Розділ 3. «Адміністративна відповідальність за порушення паспортного режиму в Україні» містить два підрозділи, в яких аналізується склад адміністративних проступків у сфері паспортного режиму, охарактеризовано процедуру притягнення до адміністративної відповідальності за порушення паспортного режиму, розглянуто окремі проблемні питання в зазначеній сфері, запропоновано зміни до чинного КУпАП.

У підрозділі 3.1. «Характеристика складів адміністративних проступків у сфері паспортного режиму» окреслено коло проступків у сфері паспортного режиму.

Акцентовано увагу на тому, що паспортний режим, як об'єкт адміністративного проступку, в частині здійснення реєстраційної роботи перегукується з міграційним та прикордонним режимами, адже реєстрація паспортних документів фізичних осіб, реєстрація їх місця перебування/проживання є складовою зазначених адміністративно-правових режимів. Ці режими взаємопов'язані і є елементами загальної системи адміністративно-правових режимів країни. При порушенні встановленого порядку реєстрації, порядку зміни місця проживання іноземцями та особами без громадянства, при вчиненні дій, спрямованих на незаконну реєстрацію іноземців та осіб без громадянства й оформлення документів на їх проживання, при невжитті заходів щодо забезпечення своєчасної реєстрації іноземців, апатридів і при порушенні режиму у пунктах пропуску через державний кордон України можна вести мову про порушення паспортного режиму України.

Сформульовано поняття адміністративно-правового проступку у сфері паспортного режиму – суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння, спрямоване на порушення обов'язку мати паспорт, правил реєстрації фізичних осіб (громадян, іноземців, апатридів) за місцем проживання/перебування та при перетинанні державного кордону України, здійснюване деліктоздатною особою у формі дії чи бездіяльності, за яке законодавством України передбачено застосування адміністративних стягнень.

Виявлено, що не охоплюються адміністративною відповідальністю протиправні дії осіб щодо таких документів, як: паспорт моряка, проїзний документ дитини, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, дипломатичний паспорт. Запропоновано на законодавчому рівні закріпити поняття «паспортний документ», 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.

Запропоновано зміни до законодавства у сфері забезпечення паспортного режиму, а саме – до КУпАП.

У підрозділі 3.2. «Провадження у справах про адміністративні проступки у сфері паспортного режиму» проаналізовано норми КУпАП, що регламентують порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення паспортного режиму. Доведено необхідність спрощення процедури документування проступків за ст. ст. 197–201 КУпАП та збільшення суми штрафних санкцій. Зазначено, що держава

несе фінансові збитки від існуючої процедури оформлення справи про адміністративні проступки.

Встановлено, що потребує нормативного врегулювання порядок застосування на практиці ч. 1 ст. 15 КУпАП, якою передбачено перелік осіб, що несуть відповідальність за дисциплінарними статутами. Співробітники ДМС України не мають права притягувати таких осіб до адміністративної відповідальності. Водночас, жодним нормативно-правовим актом не передбачено: а) порядок дій у разі виявлення такого проступку; б) перелік документів, що має бути поданий за місцем проходження служби з метою притягнення правопорушника до дисциплінарної відповідальності; в) порядок подання таких відомостей; г) терміни виконання процесуальних документів, а також не визначено обов'язку їх подання.

ВИСНОВКИ

У результаті здійсненого дослідження зроблено такі **Висновки**:

1. Виявлено, що перші елементи паспортного режиму було засновано ще за часів Київської Русі. На Січі вони були необхідними для захисту прав козаків, а не контролю за ними. При входженні українських земель до складу Російської імперії було закладено організаційно-правові підвалини поліцейського паспортного режиму, встановлення яких використовувалося для посилення процесу закріпачення населення, забезпечення збору податків, рекрутства та здійснення поліцейських функцій. Зазначені тоталітарні чинники набули свого подальшого розвитку в єдиному радянському режимі, зокрема через інститут приписки. У сільській місцевості радянський паспортний режим мав тоталітарний характер і практично перетворював більшість населення України (колгоспників) на «невиїзних» осіб.

2. Виокремлено два види паспортного режиму в залежності від виду паспортного документа: 1) загальний – передбачає обов'язок громадянина отримати національний паспорт; 2) спеціальний – пов'язаний з реалізацією громадянином окремих прав: на свободу (пересування й отримання паспорта для виїзду за кордон); на працю (отримання дипломатичного, службового паспортів, посвідчення члена екіпажу, посвідчення особи моряка) тощо.

3. Запропоновано реформувати Державну міграційну службу України до стандартів країн-учасниць Європейського Союзу шляхом створення самостійного цивільного центрального органу виконавчої влади, що буде здійснювати діяльність соціально-сервісного змісту з позбавленням поліцейських функцій за виключенням питань протидії адміністративним проступкам.

4. Головним призначенням реєстрації є підтримання постійного юридичного зв'язку між особою і державою для надання можливості

реалізації своїх прав і обов'язків, а достатньою умовою для реєстрації фізичної особи є право на мешкання у квартирі або будинку. Запропоновано врегулювати зміст реєстраційної роботи суб'єктів публічної адміністрації і фізичних осіб прийняттям спеціального закону «Про реєстрацію фізичних осіб», який чітко визначав би адміністративні процедури реєстрації громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

5. Запропоновано створити Державну службу реєстрації актів цивільного стану та міграції, яка має бути підпорядкованою Кабінету Міністрів України. До компетенції цієї Служби слід зарахувати: видачу паспортних документів, ідентифікаційних кодів; реєстрацію місця проживання (перебування) фізичних осіб; вирішення питань щодо надання, відмови та втрати громадянства України; реєстрацію актів цивільного стану; видачу віз для іноземців, осіб без громадянства; надання дозволу на роботу для іноземців, осіб без громадянства; реалізацію міграційної політики держави; протидію незаконній міграції; нагляд за додержанням паспортного режиму, правил транзитного проїзду через територію України; ведення відповідних державних реєстрів, у тому числі Єдиного державного реєстру фізичних осіб; забезпечення виготовлення ідентифікаційних документів відповідно до європейських стандартів, узагальнення практики застосування законодавства з питань громадянства, імміграції іноземців та осіб без громадянства в Україні, реєстрації фізичних осіб за місцем проживання (перебування), розроблення і внесення пропозицій щодо його удосконалення; налагодження і зміцнення міжнародних зв'язків у межах компетенції.

6. Аргументовано необхідність спрощення процедури документування проступків за ст.ст. 197–201 КУпАП та збільшення суми штрафних санкцій. Зроблено висновок, що держава несе фінансові збитки від існуючої процедури оформлення справи про адміністративні проступки.

7. Запропоновано ухвалити Закон України «Про реєстрацію фізичних осіб», в якому, враховуючи світові тенденції до уніфікації та прагнення спростити процедури щодо надання адміністративних послуг особам, визначити умови основних реєстраційних процедур, а саме: реєстрації новонароджених, реєстрації місця проживання/перебування, отримання реєстраційного номера облікової картки платника податків. При цьому має бути передбачено можливість надання усіх зазначених послуг за заявою особи одночасно при зверненні до ЦНАП або органів реєстрації актів цивільного стану (при оформленні свідоцтва про народження) чи органів соціального захисту (під час подачі заяви про призначення допомоги при народженні дитини).

8. Запропоновано такі зміни і доповнення до:

1) Кодексу України про адміністративні правопорушення:

а) поділити диспозицію ст. 198 на три норми адміністративного права: «Умисне псування паспорта», «Умисне знищення паспорта» та «Недбале

зберігання паспорта»: Стаття 198 КУпАП: «Умисне псування паспорта – тягне за собою попередження або накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»; Стаття 198-1 КУпАП «Умисне знищення паспорта – тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»; Стаття 198-2 КУпАП «Недбале зберігання паспорта»: Ч.1 «Недбале зберігання паспорта, що призвело до його псування – тягне попередження; Ч.2 «Недбале зберігання паспорта, що призвело до його втрати, – тягне за собою попередження або штраф у розмірі одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян»;

б) доповнити статтею 198-3 «Надання неправдивих відомостей для отримання паспортного документа, – тягне за собою штраф у розмірі від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

в) статтю 199 викласти в такій редакції: «Допущення особами, відповідальними за додержання паспортного режиму, проживання громадян без паспортів або за недійсними паспортами, або неповідомлення даних відповідним територіальним органам ДМС України про осіб, що мешкають без реєстрації, – тягнуть за собою накладення штрафу від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

г) передбачити відповідальність за незаконне вилучення паспортного документа посадовою особою, а також відповідальність за незаконне вилучення паспортного документа іншими особами, якщо це завдало значної шкоди;

д) передбачити відповідальність посадових осіб адміністрації установ, на вихованні яких перебувають діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування, за нежиття заходів, несвоєчасне вжиття заходів, спрямованих на оформлення паспорту громадянина України;

2) Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»:

Статтю 6 доповнити частиною 10 у такій редакції: «Особи, які перебувають більше одного місяця за межами адміністративно-територіальної одиниці, в якій було зареєстровано їх місце проживання, та які мають невиконані майнові зобов'язання, накладені в адміністративному порядку чи за рішенням суду, або призиваються на дійсну військову службу і не мають відстрочки, або беруть участь у судовому процесі чи досудовому слідстві у будь-якій якості, зобов'язані зареєструвати місце перебування».

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації у фахових виданнях

1. Коробочкіна Л.Л. Дискусійні питання розвитку національної політики у сфері паспортизації в умовах інтеграції у європейську спільноту / Л.Л. Коробочкіна // Митна справа. – 2010. – № 6. – Ч. 2. – С. 272–280.
2. Коробочкіна Л.Л. Система органів державного управління, що здійснюють реалізацію паспортного режиму / Л.Л. Коробочкіна // Європейські перспективи. – 2011. – № 4. – С. 140–149.
3. Коробочкіна Л.Л. Адміністративні проступки в сфері паспортного режиму: юридична характеристика / Л.Л. Коробочкіна // Наше право. – 2012. – № 1. – С. 73–79.
4. Коробочкіна Л.Л. Гносеологія паспортного режиму / Л.Л. Коробочкіна // Митна справа. – 2012. – № 1. – Ч. 2. – С. 412–419.
5. Коробочкіна Л.Л. Реєстрація фізичних осіб: нормативно-правове регулювання / Л.Л. Коробочкіна // Наше право. – 2013. – № 5. – С. 163–167.
6. Коробочкіна Л.Л. Шляхи реформування органу управління у сфері реалізації паспортного режиму під час здійснення адміністративної реформ / Л.Л. Коробочкіна // Держава та регіони. Сер. : Право. – 2013. – № 1. – С. 45–48. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/drp_2013_1_11.pdf
7. Коробочкіна Л. Правовые основы паспортного режима в Украине / Л. Коробочкіна // *Leges et vita*. – 2015. – № 2. – Ч.2. – С. 412–419.

Публікації апробаційного характеру

1. Коробочкіна Л.Л. Перші кроки на шляху становлення паспортної системи: історико-правовий аспект / Л. Л. Коробочкіна // Держава і право: *de lege praeterita, instante, future* : матеріали Міжнар. наук.-прак. конф. (м. Миколаїв, 13–14 листопада 2009 р.). – С. 50–51.
2. Коробочкіна Л.Л. Співвідношення понять паспортна система та паспортний режим // Генезис публічного права: від становлення до сучасності : міжнар. наук.-практ. конф. (м. Миколаїв, 24–25 листопада 2010 р.) / за ред. С.В. Ківалова, В.О. Тулякова, О.В. Козаченка. – Миколаїв : Іліон, 2010. – С. 273–275.
3. Коробочкіна Л.Л. Щодо визначення поняття адміністративної відповідальності // Наукові підсумки : матеріали Міжнар. наук. конф. «Наукові підсумки 2010». – Ч. 3. – К. : Наїрі, 2010. – С. 83–85.
4. Коробочкіна Л.Л. Паспортний режим: зміст і поняття // Українська наукова думка : матеріали Всеукр. наук. конф. «Українська наукова думка». – Ч. 1. – К. : Наїрі, 2011. – С. 46–51.
5. Коробочкіна Л.Л. Адміністративна відповідальність за порушення паспортного режиму // Людина і закон: публічно-правовий вимір :

матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. «VII Прибузькі юридичні читання» (м. Миколаїв, 25–26 листопада 2011 р.) / за ред. С.В. Ківалова, В.О. Тулякова, О.В. Козаченка. – Миколаїв : Іліон, 2011. – С. 239–241.

6. Коробочкіна Л. Окремі питання реорганізації органів державної влади у сферах громадянства, реєстрації та паспортизації населення // Людина, суспільство, держава: публічно-правовий аспект : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. «VIII Прибузькі юридичні читання» (м. Миколаїв, 23–24 листопада 2012 р.) / відп. ред. д-р юрид. наук, доц. О.В. Козаченко. – Миколаїв : Іліон, 2012. – С. 208–210.

7. Коробочкіна Л.Л. Біометричні паспорт: крок до свободи чи тотального контролю над особою? // Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права : матеріали Міжнар. наук. конф. (м. Одеса, 30 листопада 2012 р.) – Т. 2 / відп. за вип. д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – О. : Фенікс, 2012. – С. 67–69.

АНОТАЦІЯ

Коробочкіна Л.Л. Паспортний режим в Україні як вид адміністративно-правового режиму. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2016.

Дисертація є науковим дослідженням паспортного режиму в Україні як виду адміністративно-правового режиму.

Проаналізовано рівень наукових розробок теми паспортного режиму в Україні. Розкрито діючі нормативно-правові засади паспортного режиму. Досліджено історичний шлях становлення цього правового явища, виявлено тенденції формування. Визначено зміст паспортного режиму як адміністративно-правового режиму, його місце серед адміністративно-правових режимів. Піддано аналізу гносеологічні характеристики та нормативно правові підвалини паспортного режиму України.

Визначено систему органів державного управління, що забезпечують реалізацію паспортного режиму, наведено їх класифікацію. Досліджено зміст реєстраційної роботи органів виконавчої влади у сфері реалізації паспортного режиму, а також розглянуто можливі напрямки удосконалення діяльності суб'єктів державного управління у сфері реалізації паспортного режиму.

Розкрито загальнотеоретичні питання адміністративної відповідальності за порушення паспортного режиму: поняття адміністративної відповідальності, адміністративного правопорушення (проступку), склад адміністративного проступку, особливості кваліфікації

дій правопорушників. Проаналізовано процедуру. Сформульовано визначення адміністративної відповідальності за порушення паспортного режиму та адміністративно-правового проступку у сфері паспортного режиму, а також піддано аналізу окремі склади адміністративних проступків у сфері паспортного режиму, запропоновано внесення змін до чинного законодавства.

Ключові слова: паспортний режим, паспорт, паспортизація, реєстрація, місце проживання/перебування, загальний паспортний режим, спеціальний паспортний режим, Державна міграційна служба України.

АННОТАЦИЯ

Коробочкина Л.Л. Паспортный режим в Украине как вид административно-правового режима. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2016.

Диссертация является научным исследованием паспортного режима в Украине как административно-правового режима.

Определена степень научной разработанности данной темы. Исследовано историю становления данного административно-правового режима, определены тенденции его формирования. Охарактеризованы основные этапы в истории формирования данного правового явления: паспортный режим времен. В частности рассмотрены особенности формирования паспортного режима времен Киевской Руси, эпохи казачества, времен существования Российской империи, Советского Союза, а также особенности паспортного режима на современном этапе его развития.

Определено место паспортного режима в системе административно-правовых режимов. Проанализированы гносеологические характеристики и нормативно-правовые основы паспортного режима.

Определена система органов государственного управления, обеспечивающих реализацию паспортного режима, предложена классификация указанных субъектов. Исследовано содержание регистрационной работы органов государственной исполнительной власти в сфере реализации паспортного режима, а также рассмотрены возможные направления улучшения работы субъектов государственного управления в сфере реализации паспортного режима.

Внесено предложение принять Закон Украины «Про регистрацию физических лиц», в котором регистрация трактуется в широком понимании

и включает в себя регистрацию рождения, места проживания/ пребывания, регистрацию в качестве плательщика налогов.

Внесено предложение создать на базе Государственной миграционной службы Государственную службу регистрации актив гражданского состояния и миграции.

Раскрыты общетеоретические вопросы административной ответственности за нарушения паспортного режима. Проанализированы нормы КУоАП, регламентирующие порядок привлечения лиц к административной ответственности за нарушение паспортного режима, сформулированы предложения по внесению изменений в действующее законодательство.

Предложено предусмотреть ответственность должностных лиц администраций учреждений, на содержании которых находятся дети-сироты и дети, лишенные родительской опеки, за не принятие мер, направленных на оформление паспорта гражданина Украины воспитанникам данных учреждений.

Доказано необходимость упрощения процедуры документирования административных проступков, предусмотренных статьями 197-201 – КУоАП, увеличения штрафных санкций.

Подчеркнуто, что государство на данном этапе несет финансовые убытки, при существующей процедуре привлечения лиц к административной ответственности, за указанные проступки.

Сформулированы предложения о внесении изменений и дополнений в КУоАП, Законы Украины «О свободе передвижения и свободный выбор места проживания в Украине», «О порядке выезда с Украины и въезда в Украину граждан Украины», «О Едином государственном демографическом реестре и документах, подтверждающих гражданство, удостоверяющих личность или ее специальный статус».

Ключевые слова: паспортный режим, паспорт, паспортизация, реестрация места проживания/пребывания, общий паспортный режим, специальный паспортный режим, Государственная миграционная служба Украины.

SUMMARY

Korobochkina L.L. Passport regime in Ukraine as a kind of administrative and legal regime. – Manuscript.

Thesis gaining a scientific degree of a candidate of jurisprudence in special 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – National University «Odessa Academy of Law», Odessa, 2016.

Thesis is a scientific research of the passport regime in Ukraine as a type of administrative-legal regime.

There is analyzed the level of scientific researches of the passport regime theme in Ukraine. There are exposed the current normative-legal basis of the passport regime. There are researched the historical way of development of that legal phenomenon, there are revealed the tendencies of formation. There is defined the essence of the passport regime as an administrative-legal regime, its place between administrative-legal regimes. There are analyzed gnoseological characteristics and normative-legal basis of the passport regime in Ukraine.

There is defined the system of the state administration bodies that provide the realization of the passport regime, there are given their classification. There is researched the content of the register work of the state administration bodies in the sphere of realization of the passport regime, and also there is considered the question of improvement of the activity of the state administration subjects in the sphere of realization of the passport regime.

There are exposed the generally-theoretical questions of the administrative responsibility for breaking the passport regime: the term of the administrative responsibility, the administrative offence, content of the administrative offence, special features of the qualification of the offenders' actions. There is formulated the definition of the administrative responsibility for breaking the passport regime and the administrative-legal offence in the sphere of passport regime. And also there are analyzed the separate contents of the administrative offences in the sphere of passport regime, there are suggested the amendments to the current legislation.

Key words: passport regime, passport, passportization, registration, place of residence/staying, general passport regime, special passport regime, State migration service of Ukraine.

Підписано до друку 25.04.2016.
Формат 60х90/16. Ум.-друк. арк. 0,9. Наклад 100 прим.

Видавець і виготовлювач ІПП «Фенікс»
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1044 від 17.09.2002 р.
65009, м. Одеса, вул. Зоопаркова, 25. Тел. 7777-591.