

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

На правах рукопису

УДК 35.086(477)

КОРОБОЧКІНА Любов Леонідівна

ПАСПОРТНИЙ РЕЖИМ В УКРАЇНІ
ЯК ВИД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ

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

Дисертація

на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник –
доктор юридичних наук, професор
БІЛА-ТІУНОВА Любов Романівна

Одеса – 2016

З М І С Т

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	
ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. «ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ	
ПАСПОРТНОГО РЕЖИМУ В УКРАЇНІ»	13
1.1. Генеза та історіографія паспортного режиму в Україні.....	13
1.2. Теоретична характеристика паспортного режиму.....	33
1.3. Гносеологічні властивості паспортного режиму.....	52
1.4. Правові засади паспортного режиму в Україні.....	65
Висновки до розділу 1.....	82
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПАСПОРТНОГО	
РЕЖИМУ	87
2.1. Система органів державного управління у сфері паспортного режиму в Україні.....	87
2.2. Зміст реєстраційної роботи органів державного управління у сфері реалізації паспортного режиму.....	106
2.3. Основні напрямки удосконалення діяльності суб'єктів державного управління у сфері реалізації паспортного режиму	131
Висновки до розділу 2.....	148
РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА	
ПОРУШЕННЯ ПАСПОРТНОГО РЕЖИМУ В УКРАЇНІ	154
3.1. Характеристика складів адміністративних проступків у сфері паспортного режиму.....	154
3.2. Провадження у справах про адміністративні проступки у сфері паспортного режиму.....	186
Висновки до розділу 3.....	199
ВИСНОВКИ	202
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	211

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- ВЦВК – Всеросійський центральний виконавчий комітет
- ВІС – Відомчі інформаційні системи
- ДМС – Державна міграційна служба
- ЄС – Європейський Союз
- КМУ – Кабінет Міністрів України
- КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення
- МВС – Міністерство внутрішніх справ
- МОМ – Міжнародна організація з питань міграції
- НКВС – Народний комісаріат внутрішніх справ
- НКЮ – Народний комісаріат юстиції
- ОДПУ – Об’єднане державне політичне управління
- ОСББ – Об’єднання співвласників багатоквартирного будинку
- Реєстр - Єдиний державний демографічний реєстр
- РНК - Рада Народних Комісарів
- РРФСР - Російська Радянська Федеративна Соціалістична Республіка
- СРСР – Союз Радянських Соціалістичних Республік
- УВКБ ООН - Управління Верховного комісару у справах біженців
Організації об’єднаних націй
- ЦК КПРС - Центральний Комітет Комуністичної партії Радянського Союзу
- ЦК України – Цивільний кодекс України
- ЦНАП - Центр надання адміністративних послуг

ВСТУП

Актуальність теми. Призначення адміністративно-правових режимів як специфічних регуляторів суспільних відносин полягає у забезпеченні ефективного адміністрування всіх 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. Мосьондза, В.І. Олефіра, Ю.І. Римаренка, В.М. Снігура, С.Б. Чеховича. 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. Семіног аналізують адміністративно-правові режими паспортизації та реєстрації фізичних осіб та адміністративне забезпечення паспортно-візового режиму України відповідно. Х. П. Ярмачі у роботі «Організаційно-правові основи паспортної системи України» визначає організаційно-правові основи паспортної системи та характеризує склади 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 гносеологічну 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;

сформулювати 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. Алексєєва, 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. Маїляна, О.В. Малька, М.І. Матузова, О.І. Миколенка, І.С. Розанова, К.В. Ростовської, В.Б. Рушайла, О.Ф. Скакун, О.Г. Смирнової, 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.Є. Андрієвський, І.М. Джиджора, А.В. Дулов, І. Криштопа, С.Ф. Плєцький, Л.Л. Патик, О.П. Сікорський, М.Є. 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 із 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; 2) реєстрація місця проживання/перебування особи; 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 в 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 спеціальний 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, Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», Закону України «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 спеціальний статус», прийняття Закону України «Про реєстрацію фізичних осіб»);

правозастосовній діяльності – для покращення 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 кафедри 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 сторінок, із них основного тексту 210 сторінки, список використаних джерел містить 225 найменувань і розміщений на 23 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПАСПОРТНОГО РЕЖИМУ В УКРАЇНІ

1.1. Генеза та історіографія паспортного режиму в Україні

Здійснення соціально-економічних та суспільно-політичних перетворень зумовлюють реформування усіх інститутів державного управління, у тому числі й паспортного режиму. Для здійснення ефективного реформування паспортного режиму слід з'ясувати сутність та значення, особливості і правове регулювання цього інституту, юридичну відповідальність за порушення регламентованих ним правил. Для цього доцільним є звернення, насамперед, до історії формування паспортного режиму та дослідження його ролі у механізмі державного управління на різних етапах розвитку української державності.

Правові явища минулого багато в чому обумовлюють як реалії сьогодення, так і майбутнє. Особливість історичного методу полягає в тому, що він дозволяє дослідити явища правової дійсності нібито поза часом, побачити їх у тривимірному зображенні, з'ясувати причини й умови виникнення та реформування, спрогнозувати зміни, що відбуватимуться у майбутньому. Лише за умови знань про витоки певного правового режиму можна говорити про його значущість, доцільність та ефективність. Історичний метод дає змогу дослідити соціальні та організаційно-правові підвалини паспортного режиму минулого, теперішнього і навіть майбутнього. Із часом змінювалися роль, значення та зміст паспортного режиму. При цьому слід зазначити, що етапи його розвитку обумовлені змінами, що відбувалися у суспільстві. Історія розвитку паспортного режиму є невід'ємною частиною розвитку державності, загального механізму управління суспільними відносинами. Оскільки багатьом соціальним процесам притаманна циклічність, оскільки саме історичний метод може допомогти з'ясувати недоліки паспортного режиму та визначити

можливості уникнення їх у майбутньому шляхом виправлення помилок минулого.

Історичні знахідки свідчать про те, що ще за часів рабовласницького ладу було запроваджено заходи, які стали зародками сучасного паспортного режиму. У Стародавньому Вавилоні рабам видавалися таблички, на яких було зазначено ім'я невольника та його господаря [1, с. 22]. Так, табличка та клеймо на тілі раба засвідчували його особу і право власності господаря. За втрату або пошкодження такої таблички винуватець підлягав покаранню. Римським легіонерам також видавали документи, які можна вважати прототипами сучасного паспорта. На вигляд – це були дві бронзові пластинки, з'єднані між собою, на яких було викарбовано особисті дані військового, засвідчені печаткою військового губернатора [2].

У випадку з невольниками, як би це грубо не звучало, правильним буде вести мову про ідентифікацію речі, а не особи, адже рабовласницьке суспільство не вважало рабів за осіб, які мають хоча б природні права. Таким чином, рабовласник таврував свою власність на зразок худоби. Що ж стосується військових, то ідентифікація була потрібна перш за все для забезпечення ведення їх обліку, реалізації ними окремих своїх прав та обов'язків.

Як і багато років тому, сучасні паспортні документи продовжують виконувати свої первинні функції: 1) ідентифікація особи, шляхом закріплення певних особистих даних цієї особи; 2) облік осіб і визначення їх постійного місця проживання/перебування. Третя функція – забезпечення прав і свобод громадянина є відносно новою (друга половина XX ст.) для паспортного режиму, але найголовнішою на теперішній час, адже виконання перших двох спрямовано на реалізацію третьої, основної функції паспортного режиму – підтримання громадського порядку, захисту прав і свобод громадянина.

Згадки про зародки паспортного режиму на українських землях торкаються часів Київської Русі, що обумовлено становленням та розвитком державності. Світовий досвід показує, що чим складнішими стають суспільні

відносини, тим більшою стає потреба у використанні правових регуляторів цих відносин.

Перші відомості про державно-правові елементи паспортного режиму на території сучасної України містяться в Лаврентіївському літописі. Цей історичний документ доносить до нас свідчення про те, що князівська адміністрація з метою податного обкладання вела облік населення та видавала купцям грамоти, в яких було зазначено їх кораблі [3]. Необхідність здійснювати облік населення для збору державного податку – «полюддя», зумовила створення та розвиток зародків паспортного режиму. Виконання цієї задачі було покладено на місцеву общинну адміністрацію. Органи місцевого самоврядування здійснювали контроль за пересуванням іноземців, традиція зупинятися на «гостьових подвір'ях» значно полегшувала виконання цієї функції.

Як своєрідне посвідчення особи на Русі використовували пояс: широкий, довгий для чоловіків, вузький та яскравий для жінок, а дітей підперезували ниткою [4, с. 150]. На землях, що знаходилися під ярмом монголо-татар протягом другої половини XIII ст., облік громадян вели лише для визначення розміру данини. За часів панування Речі Посполитої облік осіб вівся з метою посилення контролю феодалів над своїми кріпосними, а також для виявлення та повернення селян-утікачів.

Достатньо жорстока політика Речі Посполитої протягом XIV–XVI ст.ст. щодо населення сучасних українських земель, прагнення селян до свободи, призвели до заснування добровільної спільноти – Запорізької Січі. Враховуючи принцип вільного вступу (виходу) до січового козацтва, а також те, що запорізька спільнота поповнювалася за рахунок населення ззовні, значна частина якого була біглими селянами, встановлення жорстокого контролю за процесом міграції на Січі було недоречним, але це не означало його повної відсутності. Так, пересування купців на території Січі було дозволено лише за наявності документів від козацької адміністрації. Крім того, контроль за

перетинанням запорізько-польського кордону здійснювали за допомогою листів (паспортів) для козаків та атестацій для польської сторони.

Таким чином, можна стверджувати, що саме на Січі, як одному з перших осередків української державності, було започатковано впровадження елементів паспортного режиму. Слід звернути увагу на те, що введення паспортного режиму того часу було обумовлено необхідністю захищати права козаків, а не метою встановлення тотального контролю над ними.

Такий стан речей тривав недовго. Після переходу запорізьких козаків під владу Російської імперії все докорінно змінилося.

Розвиток Російської імперії, розширення її кордонів, підтримання армії та флоту в належному стані – все це потребувало встановлення жорсткого контролю за переміщенням працездатного населення (не лише кріпаків) і тягнуло за собою розширення категорій осіб, що підпадали під паспортизацію. Цей час знаменувався появою таких документів як посвідчення особи, паспорт та введенням перших режимних правил, згідно з якими мешканці мали змогу переміщуватися країною або виїжджати за її межі, змінити місце проживання лише за наявності дозволу у вигляді вищезазначених документів. Завдяки введенню документів, що посвідчували особу, вирішувалися такі нагальні проблеми як здійснення обліку податного населення та його закріплення на певній території. Особливістю паспортного режиму цієї епохи була відсутність єдиної процедури отримання паспортів, юрисдикція нормативно-правових актів із цього приводу поширювалася не на всю територію держави і стосувалася окремих прошарків населення (податного населення).

За часів правління Петра I було прийнято Наказ «О поимке беглых драгун, матросов и рекрутов» від 30 жовтня 1719 р. [5, с. 748-750] та Наказ від 6 червня 1724 р., прозваний «Плакат» [6, с. 310-318]. Саме із цими указами пов'язують початок встановлення єдиного паспортного режиму на території Російської імперії (якого згодом було встановлено на значній території сучасних українських земель). Ці нормативні акти передбачали встановлення жорсткого контролю за переміщенням осіб, зокрема селян. Так, згідно з

положеннями, закріпленими у нормативно-правовому акті «Плакат», кожен селянин міг пересуватися територією країни лише за наявності «годувального листа», який видавався поміщиками або прикажчиками, та надавав право пересування у межах повіту, або «пропускного листа», що видавався земським комісаром і надавав дозвіл на пересування за межами повіту. У «листах» обов'язково мали бути зазначені зовнішні прикмети особи, які дозволяли б ідентифікувати її. За підробку «пропускних листів» діючим законодавством передбачалися суворі покарання у вигляді виривання ніздрів і засилання на довічні каторжні роботи [7]. Кожен паспорт мав бути зареєстрованим в поліції. У разі виявлення фальшивих (злодійських) «пропускних листів» співробітникам поліції надавалося право накладати на власників таких паспортів покарання у вигляді побиття батою або штрафу [8, с. 21]. Спочатку здійснення нагляду за пересуванням населення було покладено на місцеві адміністративні органи та поліцію, у другій половині XVIII ст. ця функція повністю перейшла до поліції.

До 1763 р. паспорти вводилися здебільшого для посвідчення особи, встановлення контролю за переміщенням та закріпаченням податного населення, виявлення біглих та підозрілих людей, фіскальна ж функція при цьому не була основною. Маніфест від 17 грудня 1763 р. визначив діяльність органів управління з видачі паспортів одним із основних джерел поповнення державної казни, встановивши грошовий збір з паспортів [9, с. 462 - 468].

Не оминув паспортний режим і вищі прошарки суспільства. Уже наприкінці XVIII ст. на законодавчому рівні було врегульовано питання видачі паспортів дворянам та чиновникам. Виїзд за кордон дозволявся лише з метою заняття комерційною діяльністю або для лікування, а також за особливим дозволом імператора [8, с. 21]. «Паспорт» став надійним засобом контролю за платниками податків, сприяв регламентації обліку населення та розшуку біглих, виявленню бродяг, введення паспортного режиму створило додаткову

статтю доходів державної казни. Контроль за додержанням паспортного режиму здійснювався поліцією, а на прикордонних заставах – військовими.

Отже, можна говорити, що наприкінці XVII ст. – на початку XVIII ст. закладено організаційно-правові підвалини паспортного режиму. Встановлення певних режимних правил було необхідним для посилення процесу закріпачення населення, забезпечення збору податків, рекрутства та здійснення поліцейських функцій.

Аналогічна паспортна система вводилася на території Гетьманщини. Було запроваджено суворі правила виїзду козаків за кордон, чітко регламентувався порядок в'їзду на територію Запорізької Січі. Основним органом, що здійснював впровадження паспортного режиму на Запоріжжі був Кіш. Він погоджував дії в зазначеній сфері з російською адміністрацією, визначав компетенцію січових адміністративних органів з видачі паспортів, видавав козакам дозволи на виїзд за кордон та до Гетьманщини [10, с. 26 - 27], аналогічні дозволи видавалися паланковими полковниками [11, с. 1]. Курінні отамани мали право видачі дозволів на пересування у межах території Запоріжжя [12, с. 262]. Крім того, запорізькі козаки мали змогу отримати паспорти в урядових установах, такі дозволи надавали додаткові переваги, зокрема, право користуватися поштовими підводами [13, с. 1].

Такий стан речей ускладнював життя рядових козаків, оскільки отримання дозволу передбачало поїздки до паланки або до Січі, що вимагало від козаків як матеріальних, так і часових витрат, а для виїзду за межі Запоріжжя необхідно було знайти ще й поручителя [14, с. 246]. Нові правила перешкоджали притоку робочої сили на Запоріжжя, розвиткові торгівлі, обмежували можливості заробітку, робили неможливим традиційні поїздки до рідних в інші місцевості.

Головний документ паспортної системи Нової Січі (1734–1775 рр.) мав різні назви: «пашпорт», «білет» [15, с. 369], «паспорт полковничій» [16, с. 1684]. В «пашпортах» зазначали титул монарха, за наказом якого видано

документ, прізвище, ім'я, по-батькові власника, термін, на який видано дозвіл, мету поїздки, у дозволах для козаків обов'язково зазначали курінь, до якого він належав, а для інших осіб – соціальний статус, дату видачі документа, а також ставився підпис посадової особи, завірений печаткою [10, с. 27-29]. Крім того, у паспортах могла міститись інформація стосовно інших членів родини, що подорожували разом із козаком, зокрема про дружину чи дітей, спосіб їх пересування, а також загальна кількість речей, що перевозилась. У паспортах заборонялося робити будь-які виправлення [16, с. 1687].

Невизнання російськими військовими на прикордонних заставах паспортів, виданих українськими магістратами або полковницькими канцеляріями, поступово призвело до того, що видачею документів купцям для виїзду за кордон стала займатися виключно царська адміністрація [17, с. 94].

При цьому, слід зазначити, що запорізька спільнота спромоглася зберегти особливості власної системи обліку (традиція вручення «пернача») та отримати певний зиск із провадження паспортного режиму. За його допомогою Кіш підтримував порядок та дисципліну на території Запоріжжя, забезпечував мобілізацію козаків на службу. Паспорти, видані ним, підкреслювали юрисдикцію Січі над їх власниками, що мало перешкоджати залученню таких козаків до служби у міських полках царською адміністрацією. Козацька адміністрація використовувала паспортну систему для захисту січових земель від посягань сусідів. Такий підхід дозволив реалізувати не лише наглядову функцію паспортного режиму, але й де в чому, хоча б ненадовго, захистити автономію Нової Січі.

Таким чином, на перших етапах 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.

На початку XIX ст. юрисдикція законодавства Російської імперії поширилася майже на всю територію сучасної України. Паспортний режим, притаманний козацькій добі, зазнав значних змін. Усі повноваження щодо

впровадження паспортної політики в життя надавалися поліції. Замість «годувальних» та «пропускних» листів в 1803 р. для купців, міщан та селян впроваджують печатні паспорти, пізніше, в 1812 р. було прийнято «Положение о паспортах» [18], яким регламентовано порядок видачі паспортів селянам, що відлучаються для роботи або торгівлі в інші місцевості. Того часу не було єдиних правил паспортизації населення, нормативно-правові акти мали яскраво виражений класовий характер. Так, «Свод уставов о паспортах и беглых» (1826 р. – 1832 р.р.) [19, с. 7-229], який був основним нормативно-правовим актом у сфері паспортизації до кінця XIX ст., передбачав декілька зразків паспортів: 1) для купців першої гільдії; 2) для купців другої, третьої гільдій, міщан і селян. У паспортах останніх зазначали прикмети особи: зріст, колір волосся, очей тощо. Тотожним у цих паспортах було те, що в них зазначали прізвище, ім'я, по-батькові, дату народження, вік, рід заняття. Паспорти видавалися терміном на два-три роки, ціна для купців становила 100 рублів, а для міщан і селян – 6 рублів [20, с. 9]. Паспортний режим цього періоду продовжив свій розвиток у напрямку вироблення дієвого механізму розшуку біглих та дезертирів, а також здійснення обліку населення.

Після скасування кріпосного права існуючий паспортний режим потребував реформування, але значних змін одразу не відбулося. Так, лише 8 червня 1894 р. було затверджено «Положение о видах на жительство» [21, с. 546], яке передбачало видачу нових за формою, але не за суттю, документів: виду на проживання та паспортної книжки, що його затверджувала. З 1 січня 1895 р. було відмінено кримінальну відповідальність за порушення паспортного режиму. У разі виявлення правопорушника, йому видавали тимчасове посвідчення на півроку та пропонували добровільно повернутися на постійне місце проживання, після закінчення встановленого строку у разі відмови повернутися на постійне місце проживання людину у примусовому порядку направляли додому. Це Положення зробило достатньо вільним (наскільки це було можливим за тих часів) пересування у межах імперії, хоча й

з обов'язковою реєстрацією за місцем перебування, адже вид на проживання лишався основним засобом контролю та обліку податного населення, дозволяв і надалі здійснювати збір недоїмок та поліцейський нагляд. Зміни торкнулися і осіб, що мали судимість, відтепер червоний знак – відмітка про судимість, у їх документах не проставляли. Якщо відмітку було проставлено раніше, то після закінчення строку нагляду, з дозволу губерньського начальника, паспорт могло бути замінено.

Зазначений нормативно-правовий акт, як і попередні, мав класовий характер. Все населення країни було поділено на дві групи. До першої належали дворяни, офіцери, почесні громадяни, купці та чиновники, яким видавали безстрокові паспортні книжки. До другої групи належали податні прошарки населення, яким видавали один із трьох видів на проживання: 1) паспортні книжечки зі строком дії п'ять років за умови відсутності податкової заборгованості; 2) паспорти, строк дії яких був один рік (видавали в незалежності від наявності заборгованості; 3) безкоштовні види на відлучку видавалися особам, що постраждали від неврожаю чи стихійних лих.

В 1903 р. в Російській імперії було ухвалено «Устав о паспортах», де стверджувалося, що ніхто в імперії не зобов'язаний мати документи на право жити у місці свого постійного проживання [22, с. 214 - 222]. Під постійним місцем проживання для дворян, купців, почесних громадян розуміли місце, де вони мали нерухоме майно або були зайняті на службі, для міщан та ремісників – це було місто або містечко, де вони належали до міщанської або ремісницької спільноти, а для селян – волость, до якої їх було приписано. Проте на фабриках і заводах, на які поширювалися правила про нагляд, робітники повинні були мати дозвіл на проживання, навіть якщо підприємство розташоване у місці їх постійного проживання. Без паспорта можна було відлучатися в межах свого повіту, не далі 50 кілометрів і не більше ніж на півроку, як виняток дозволялося відлучатися на необмежений строк у разі найму на сільськогосподарські роботи у сусідських з уїздом волостях [22, с. 214-222]. Устав запровадив видачу паспортів і паспортних книжок, які були посвідкою

на проживання. Зазначений нормативний акт не втрачав класового характеру, але при цьому мав достатньо ліберальний характер, адже паспорти видавалися навіть особам, що відбули покарання та мали судимість. Крім того, в 1906 р. уряд надав дозвіл селянам самотійно обирати місце постійного проживання на однакових, зазначених в Уставі, підставах з особами інших станів. Встановлення паспортного режиму торкалося не лише громадян Російської імперії, але й іноземців. Для реєстрації приїжджих у великих містах створювалися адресні столи, розвивалася практика видачі закордонних паспортів. Революційні дії, що відбувалися того часу на території Російської імперії, сприяли значному підвищенню кількості виїжджаючих за кордон. Закордонні паспорти видавалися особам, що досягли двадцятирічного віку строком на п'ять років. В'їзд іноземців також не обмежувався. Але паспорти, що надавали право перебувати на території Російської імперії, видавалися строком на один рік.

Початок 1917 р. знаменувався скасуванням паспортів, і до Великої Жовтневої соціалістичної революції діяло «Положение о видах на жительство» 1894 р. [21, с. 546].

Таким чином, початок XX ст. характеризується пом'якшенням паспортного режиму та зародженням інституту прописки. При цьому для нього характерним лишається ведення значних обмежень для певних прошарків населення (циган, євреїв, осіб, що мали судимість), а також мета – встановлення контролю за переміщенням та місцем проживання населення країни.

Світова, слідом за нею громадянська війни та жовтнева революція 1917 р. призвели до створення нової соціалістичної держави, а це не могло не позначитися на механізмові державного управління, зокрема, такої його частини як паспортний режим. Цілком закономірним стало скасування усіх імперських нормативно-правових актів, що регламентували паспортний режим.

У доктрині визначаються п'ять основних часових проміжків розвитку паспортної системи радянської доби: I – жовтень 1917-1920 рр.; II – 1921-1931 рр.; III – 1932-1941 рр.; IV – 1941-1953 рр.; V – 60-70 рр. [23, с. 4].

На перших етапах становлення радянської влади паспорти не вводилися, але необхідність обліку трудових ресурсів, встановлення контролю за всіма сферами життєдіяльності суспільства, виявлення маргінальних особистостей обумовили прийняття у жовтні 1918 р. Декрету «Про трудові книжки для непрацюючих» [24, с. 11]. Трудові книжки видавалися замість дореволюційних паспортів та інших документів. Особи, що не з'являлися для обміну паспорта на трудову книжку або надавали неправдиві відомості про себе чи рід своїх занять, підлягали штрафу у розмірі десяти тисяч рублів або тюремному ув'язненню строком на півроку [24, с. 11]. Безпосередньо видачею трудових книжок, довідок та посвідчень у відповідності до Інструкції НКВС НКЮ РРФСР від 12 жовтня 1918 р. «Про організацію радянської робочо-селянської міліції» займалась міліція, керівництво ж цією роботою здійснювали підвідділи відділів управлінь виконкомів [25, с. 813]. У 1923 р. Декретом ВЦВК і РНК РРФСР «Про посвідчення особи» [26, с. 575] було введено єдині по формі для всіх громадян країни посвідчення особи. Їх отримання було правом громадян, а не загальним обов'язком. Згідно із цим нормативно-правовим актом органам управління заборонялося вимагати пред'явлення паспорта, виду на проживання або трудової книжки від громадян і на підставі цього обмежувати їх право на переміщення територією РРФСР. Усі зазначені документи анулювалися з 1 січня 1924 р. Прийнята у квітні 1925 р. Постанова РНК РРФСР «Про прописку громадян у міських поселеннях» [27, с. 197] юридично закріпила інститут прописки, зробивши його невід'ємною частиною паспортного режиму радянської доби.

За таких обставин на території радянської держави як документи, що посвідчували особу, використовували довідку з домоуправління, метричні записи, посвідчення з місця роботи, членський профспілковий білет,

документи з навчальних закладів та інші аналогічні документи. Крім того, в Адміністративному кодексі зазначалося, що за неможливості пред'явлення документа, що посвідчує особу, це може бути зроблено шляхом письмового чи усного засвідчення однією або декількома відомими адміністративним органам особами [28, с. 21].

Відсутність обов'язкового для всіх громадян СРСР єдиного документа, що посвідчує особу, не сприяла досягненню мети, що ставилася радянським керівництвом (ведення чіткого обліку населення, виявлення осіб не залучених до праці, тощо), а також ускладнювала боротьбу зі злочинністю. З метою покращання обліку населення у містах, робітничих селищах, новобудовах та очищення їх від кримінальних та інших антисоціальних елементів 27 грудня 1932 р. голова ЦВК СРСР М.І. Калінін, голова Раднаркому В.М. Молотов і секретар ЦВК А.С. Єнукідзе підписали Постанову «Про встановлення єдиної паспортної системи по Союзу РСР і обов'язкову прописку паспортів» [29, с. 516 - 517]. Згідно із цим документом, усі радянські громадяни віком від 16 років, які проживали у містах, робітничих селищах, працювали на транспорті, повинні були мати паспорти з обов'язковою пропискою не пізніше, ніж через 24 години після прибуття на нове місце проживання. Сутність прописки полягала в реєстрації паспорта в органах внутрішніх справ з проставлянням штампа, в якому зазначали адресу, за якою мешкав громадянин. Таке правило обмежувало право на свободу пересування, чинило перепони в реалізації побутових інтересів, але незважаючи на це, діяло протягом багатьох десятиліть, деякі проблеми залишаються невирішеними і в наш час. У паспортах зазначали соціальний стан: робітник, колгоспник, селянин-одноосібник, службовець, учень, письменник, артист, пенсіонер. Для отримання паспорта було необхідно надати такі документи: довідку з домоуправління про постійне місце проживання; будь-який документ, що підтверджував місце і дату народження; довідку з місця роботи або служби; обліково-військовий квиток (у разі обов'язку мати його). Паспорти не

видавалися душевно хворим, особам, які знаходилися на постійному лікуванні або утриманні у спеціальних державних установах.

При здійсненні паспортизації співробітники міліції керувалися Постановою Раднаркому від 14 січня 1933 р. про затвердження Інструкції з видачі паспортів, Інструкцією «Про видачу громадянам Союзу РСР паспортів у Москві, Ленінграді та Харкові, 100-кілометровій полосі довкола Москви та Ленінграду та 50-кілометровій полосі довкола Харкова» [30, с. 22], Інструкцією щодо виконання «Положення про паспорти» від 9 лютого 1933 р. Головного управління робочо-селянської міліції при ОДПУ Союзу РСР [31, с. 535].

Як і в царській Росії, в Радянському Союзі подібні документи про паспортизацію повністю не оприлюднювалися, частина коментарів до них мала гриф «Не для друку», «Секретно», «Не підлягає оголошенню». Так, «Інструкція з видачі паспортів» мала не тільки загальний розділ, але й таємний, що вказував, кому не можна видавати паспорти, кого не можна прописувати в режимних місцевостях. Остання заборона стосувалася не зайнятих суспільно корисною працею, розкуркулених, утікачів із села, осіб, що відбули покарання у вигляді позбавлення волі, осіб, позбавлених виборчих прав та ін. [32, с. 16-20]. Режимними містами були міста Київ, Одеса, Севастополь, Дніпропетровськ, Москва, Харків, Мінськ, багато інших великих міст, а також міста й села у межах стокілометрової прикордонної смуги на заході СРСР.

Організаційна робота щодо впровадження нового паспортного режиму покладалася на органи міліції. Безпосереднє керівництво здійснювало Головне управління робочо-селянської міліції при ОДПУ СРСР, в обласних та міських управліннях міліції створювалися паспортні відділи, а у відділеннях – паспортні столи, також було реорганізовано адресно-довідкові бюро. Нагляд за додержанням законності при видачі паспортів здійснювали спеціальні комісії, створені при місцевих та районних радах для розгляду скарг від громадян на дії посадовців під час здійснення паспортизації. У разі надходження скарги комісія розглядала її протягом п'яти днів та виносила по ній рішення, яке оскарженню не підлягало.

Співробітники паспортних столів та відділів здійснювали свою діяльність разом із дільничними інспекторами та співробітниками зовнішньої служби міліції. У подальшому на міліцію було покладено обов'язок вилучати паспорти померлих осіб та знищувати недійсні паспортні документи [33, с. 186-187].

Варто зазначити, що Постанова 1932 р. не зобов'язувала селен отримувати паспорт, такий обов'язок виникав у разі вибуття жителя села надовго із сільської місцевості. У цьому разі він отримував паспорт за місцем проживання терміном на один рік. Після завершення цього терміну громадяни отримували нові паспорти на загальних підставах (п. 3 Постанови РНК СРСР № 861 від 28 квітня 1933 р.) [34, с. 116]. По факту ж для виїзду селянин повинен був мати на руках укладений договір на роботу на підприємстві. Лише після цього з колгоспу відпускали. Таким чином, можна зробити висновок, що права селян щодо свободи переміщення обмежувалися не законодавством, а діями правління колгоспів.

У березні 1949 р. бюро Ради Міністрів СРСР розглянуло питання про запровадження паспортів нового зразка і проект нового положення про паспортну систему. У жовтні 1953 р. до Положення про паспорти було внесено зміни, згідно з якими громадянам віком від 16 до 20 років видавалися паспорти терміном на 5 років, віком від 20 до 40 – на 10 років, кому було за 40 років отримували безстрокові паспорти. Селянам, що відлучалися на сезонні роботи та особам, які не мали можливості надати усіх необхідних документів для отримання паспорта, видавали короткотермінові паспорти – на 6 і більше місяців [35].

Крім національних паспортів в СРСР для виїзду за кордон та в'їзду на територію СРСР використовували три види закордонних паспортів загальногромадянський, дипломатичний та службовий [36]. В'їзд іноземців або громадян СРСР був можливим за надання дозволу Народним комісаріатом у Закордонних Справах СРСР, уповноваженими представництвами та консульствами СРСР, а також спеціально уповноваженими делегаціями СРСР в

іноземних державах. Дозвіл оформлювався у вигляді візи. Для громадян СРСР закордонний паспорт, строк дії якого ще не закінчився, був дозволом на повернення до СРСР. Виїзд за кордон дозволявся лише по закордонним паспортам, їх видача здійснювалася Народними Комісаріатами Внутрішніх Справ Союзних Республік та особо уповноваженими цими комісаріатами місцевими органами.

Суворе дотримання правил паспортного режиму дозволяло радянській владі здійснювати контроль за переміщенням громадян по всій території країни, зробити неможливим вільний виїзд за межі країни, сприяло виявленню злочинних та антисоціальних елементів, які загрожували державі та радянському суспільству. Такий стан речей здебільшого сприяв захистові державної влади, але не захистові прав окремої людини.

При всьому цьому заходи паспортного режиму, вжиті під час Великої Вітчизняної війни 1941–1945 рр. відіграли неоціненну роль у розшукові родичів, батьків і дітей, розлучених війною. Прийняті на початку війни РНК СРСР «Положення про прописку громадян, евакуйованих із прифронтової полоси» [37, с. 223-224] та Постанова «Про влаштування дітей, які лишилися без батьків» [39, с. 26], активізація заходів паспортного режиму лише у воєнні роки дозволили встановити місце знаходження більше двадцяти тисяч дітей [23, с. 46-55].

Одним із перших кроків на шляху демократичних перетворень у паспортній політиці радянської держави стало прийняття в 1974 р. Постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів про затвердження Положення «Про паспортну систему СРСР». У документі зазначалося: «Паспорт громадянина СРСР обязаны иметь все советские граждане, достигшие 16-летнего возраста» [39, с. 109]. Особливістю нового паспортного режиму стало те, що в країні було встановлено єдиний порядок видачі паспортів єдиного зразка для всіх верств населення незалежно від роду діяльності та місця проживання. Новий паспорт затверджував наявність взаємозв'язку між державою та людиною – радянського громадянства, що передбачало надання державою захисту та

підтримки особі. Це Положення встановлювало два види відповідальності: адміністративну і кримінальну.

Наступні зміни у паспортній політиці відбулися уже за часів проголошення Україною незалежності. Після здобуття незалежності в 1991 р. певний час на території України продовжували діяти правові інститути радянської доби, у тому числі і паспортний режим. Початком змін у сфері паспортної роботи було прийняття Верховною Радою України Постанови «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження» [40, с. 545], а згодом і Указу Президента України № 491/93 «Про затвердження Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» [41]. Поступово було прийнято низку нормативно-правових актів, що становили основу нового паспортного режиму, впровадженого на території України, аналіз яких буде проведено в інших підрозділах роботи.

Як видно, сама історія розвитку паспортного режиму зумовлює його мілітарний характер, що зберігся й досі. Незважаючи на це, існує надія, що за умов розвитку громадянського суспільства в Україні паспортний режим стане виключно інструментом захисту прав і свобод громадян.

Паспортний режим має довгий та непростий шлях свого становлення. Як уявляється, усю історію становлення паспортного режиму можна умовно розподілити на чотири етапи. Перший етап припадає на часи існування Київської Русі і триває до козацької доби. Створення державності, розвиток товарно-грошових відносин як на національному, так і міжнародному рівні, необхідність визначення та збору податку з населення, закріпачення податного населення та розшук втікачів зумовили необхідність створення і подальшого розвитку заходів обліку й контролю за переміщенням населення.

Паспортний режим козацької доби має свої особливості. На початку створення Січі можна говорити лише про наявність внутрішньої системи обліку, а не про паспортний режим, адже важливими були лише дані про кількість куренів та загальну чисельність козаків. Це було необхідним для визначення тактики та стратегії ведення бойових дій, в яких брали участь

козаки, розподілу трофеїв тощо. На той час не було потреби в ідентифікації особи (в окремих випадках це робили свідки) та здійсненні фіскальних чи поліцейських функцій. Паспортний режим у стандартному розумінні з'являється за часів Нової Січі. Важливим є те, що в цей період паспортний режим використовується не лише для здійснення контролю за переміщенням козаків, але й служить, хоча і не значною мірою, засобом охорони прав козаків, способом підтримання порядку та дисципліни на території Кошу, відмежуванню подорожуючих козаків від бродяг.

Третій етап припадає на часи перебування українських земель у складі Російської імперії. Паспортний режим цієї доби характеризується класовим характером і постає інструментом, за допомогою якого здійснювали закріпачення населення на певній території, контроль за переміщенням усіх верств населення, збір податків та поліцейські функції.

Четвертий етап історії розвитку паспортного режиму пов'язаний з існуванням СРСР. Паспортний режим цієї доби має яскраво виражений мілітарний характер, він є основним засобом контролю за місцем проживання та переміщенням населення, інструментом «очистки» суспільства від неблагонадійних та злочинців.

Зараз триває п'ятий етап розвитку паспортного режиму за часів існування незалежної української держави. Незважаючи на достатньо довгий та нелегкий шлях свого становлення, паспортний режим продовжує удосконалюватися та розвиватися. З історії розвитку зазначеного адміністративно-правового режиму стає зрозумілим, чому вкоренилося розуміння паспортного режиму як сукупності правил паспортної системи, що діють на території певної місцевості стосовно чітко визначеного кола осіб. Особливості розвитку паспортного режиму за часів незалежної України розглянуті в інших розділах роботи.

Паспортний режим, як правове явище, завжди цікавив науковців. У доктрині досліджувалися його різні аспекти. Сукупність наукових робіт, присвячених становленню та функціонуванню паспортного режиму для зручності дослідження можна поділити на декілька груп.

Першу групу становлять дослідження, присвячені історії виникнення паспорта у світі, та становлення паспортної системи Радянського Союзу та України.

Перше визначення терміна «паспорт» у своїй роботі «Полицейское право» навів професор І.Є. Андрієвський, визначивши його як видане державою підданому, який виїздив за кордон, формальне посвідчення особистості у вигляді вардербуха, що їх видають німецькі держави виїжджаючим промисловцям, або у вигляді простого посвідчення про те, що продавець є підданим певної держави [42, с. 238-239]. У своїй роботі професор у підрозділі «Спостереження за мандрівниками» розглядає питання, пов'язані з історією виникнення паспорта, паспортної системи у різних країнах, зокрема в Англії, Німеччині, Швейцарії, Франції, Росії, аналізує функціональне призначення паспортної системи XVIII–XIX ст.ст., а також чинне на момент написання роботи законодавство Росії. Як і в роботі І.Є. Андрієвського, В.Ф. Дерюжинський торкається питань, пов'язаних зі свободою пересування особи у межах країни та за її кордонами, досліджує нормативно-правові акти, що становлять основу паспортного режиму в Німеччині, Англії, Франції та Росії [7].

Шлях становлення паспортного режиму на території сучасної України за часів козацтва розглянуто в роботах С.В. Абросімової, І.М. Джиджори, Д.І. Еварницького, С.Ф. Плєцького, М.Є. Слабченка, [15; 17; 16; 10; 14]. У роботі І. Криштопи, Ю. Сидоренка розглянуто історію становлення системи обліку населення України, становлення паспортної системи, питання адаптації паспортного режиму до міжнародних стандартів, а також технічні характеристики паспорта громадянина України.

У монографії Л.Л. Патик «Техніко-криміналістичне дослідження підробленого паспорта громадянина України» проаналізовано історичний шлях становлення та розвитку системи паспортної реєстрації, виокремлено шість її основних етапів: «...1) передумови зародження паспортної системи та документа, що посвідчував особу; 2) виникнення паспортної системи у світі

(XV ст.); 3) зародження паспортної системи у Царській Росії та поява системи факультативної легітимації у країнах Європи (1649–1878 рр.); 4) реформування паспортної системи (1884–1906 рр.); 5) зародження паспортної системи у Радянському Союзі (1918–1990 рр.); 6) створення системи паспортної реєстрації незалежної України (1991 р.)». У роботі розглянуто характеристики документів, що підтверджують громадянство України, визначено три функціональні рівні паспорта: політичний, правовий, практичний [43, с. 9].

Другу групу становлять дослідження проблематики правових та адміністративно-правових режимів. Науковець Е.Ф. Шамсумова у дисертаційному дослідженні «Правові режими (теоретичні аспекти)» розглядає правовий режим як правову категорію, наводить визначення правового режиму у вузькому та широкому розумінні, наводить класифікацію правових режимів, а також визначає роль та місце правового режиму у правовому регулюванні [44].

Особливості та поняття правових режимів розглянуто в роботі І.О. Соколової. Науковець визначила загальнотеоретичне поняття правового режиму, ознаки приватного та публічного правових режимів, здійснила поділ правових режимів на загальні та спеціальні, первинні та вторинні [45].

Доктор юридичних наук Т.П. Мінка у дисертаційному дослідженні визначила сутність адміністративно-правових режимів, які забезпечуються органами внутрішніх справ, обґрунтувала їх теоретичні положення та сформулювала практичні рекомендації щодо удосконалення діяльності органів внутрішніх справ щодо їх забезпечення. Серед вищезазначених адміністративно-правових режимів розглянуто паспортно-реєстраційний адміністративно-правовий режим [46, с. 26].

Третю групу становлять дослідження, які присвячені безпосередньо питанням паспортного режиму. Одним із перших комплексних досліджень у сфері паспортного режиму України є робота Х.П. Ярмачі «Організаційно-правові основи паспортної системи України». У ній визначено організаційно-правові основи паспортної системи України та здійснено аналіз складів

адміністративних проступків, що посягають на паспортний режим [28]. Серед робіт останніх шести років слід назвати роботу Н.А. Борисенко, яка розглядає питання, пов'язані з реалізацією адміністративного нагляду міліції за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи. Науковець визначає, що паспортно-реєстраційна система містить у собі всі види правовідносин, які виникають у сфері паспортизації та реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб, перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, складовими якої є такі адміністративно-правові режими: паспортний, реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб, перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства. Зазначені режими розглядаються як форма реалізації відповідних суспільних відносин [47, с. 8].

Аналогічні положення містяться у роботі К.В. Ростовської, яка розглядає режими паспортизації та реєстрації фізичних осіб «...як правову форму функціонування правовідносин, що складаються у сфері забезпечення громадян документами, за допомогою яких посвідчується особа власника та підтверджується громадянство, й реалізації ними права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, динаміка яких забезпечується спеціальним комплексом адміністративно-правових засобів» [48, с.7].

Серед російських робіт, що торкаються питань паспортного режиму (хоч і на тлі історико-правового аналізу), можна назвати роботу О.Ю. Тарасова [49].

Питання адміністративного забезпечення паспортно-візового режиму України розглянуто в роботі О.О. Семіног [50].

Право на свободу пересування тісно пов'язано з паспортним режимом, тому не можна не зазначити, роботи вчених, що аналізують вплив паспортного режиму чи його складових на реалізацію права особи на вільний вибір місця проживання (О.Ф. Дегтярьов [51], Н.А. Лимонова [52]). У доктрині окремі аспекти паспортного режиму розглядаються також як засіб реалізації міграційної політики (О.О. Бандурка [53], , О.В. Кузьменко [54], С.О. Мосьондз [55], В.І. Олефір, Я.Ю. Кондратьєв, Ю.І. Римаренко [56], С.С. Саїв [57, с. 8-9] В.М. Снігур [58], С.Б. Чехович [59, 83-87]).

1.2. Теоретична характеристика паспортного режиму

Важливо зазначити, що правові режими дозволяють ефективно діяти органам виконавчої влади у різноманітних управлінських ситуаціях. Особливість правових режимів полягає у тому, що вони поєднують у собі як певні обмеження або заходи надзвичайного характеру, так і гарантії їх відповідності до ситуації та вимог політико-правового статусу особи, гарантованого Конституцією. Іншою причиною, яка підтверджує необхідність дослідження та удосконалення правових режимів є те, що усіх їх спрямовано на забезпечення внутрішньодержавної та міжнародної безпеки, а також те, що на теперішній час це є найбільш адекватна форма державного управління.

Аналіз положень Закону України від 22 липня 2014 р. № 1601-VII «Про внесення змін до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [60, с. 1190], Указу Президента України «Про стратегію національної безпеки України»[61, с. 389] свідчить, що паспортний режим є складовою загальної системи забезпечення безпеки держави як від внутрішніх, так і зовнішніх загроз. Такий стан речей зумовлює необхідність подальшого аналізу паспортного режиму.

Крім того, дослідження поняття «паспортний режим» дасть можливість виявити специфіку правового регулювання та юридичного інструментарію, що використовується для фактичної реалізації діяльності державних органів з видачі паспортів, ведення обліку населення та здійснення реєстраційної роботи, а також дозволить виробити рекомендації для її удосконалення з метою поліпшити захист прав, свобод та законних інтересів громадян своєї країни.

Для з'ясування сутності терміна «паспортний режим» слід з'ясувати, що вкладається в поняття «режим» в юриспруденції. У цілому, вчені пов'язують появу у правовій науці такої категорії, як «режим», із доцільністю дослідження специфіки правового регулювання певної сфери діяльності саме з точки зору

правового режиму. Те, що ця категорія у правовій дійсності є визначальним фактором, стало зрозумілим, коли з'ясувалося, що саме в режимі регулювання концентрується юридична неповторність кожної галузі права, адже кожна з них має свій, притаманний лише їй, специфічний режим регулювання [62, с. 34-39; 63, с. 22-23]. На теперішній час термін «режим» став невід'ємною частиною адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

У доктрині фігурують поняття «правовий режим», «адміністративно-правовий режим» та «паспортний режим», які об'єднані діалектичним зв'язком як загальне, особливе та одиничне, що дозволяє, використовуючи методологічний підхід, визначити окреме через загальне.

Логічним буде розпочати дослідження цієї категорії з етимологічного значення слова «режим». У словниках цей термін тлумиться як: 1) розпорядок справ, дій; 2) умови діяльності, роботи, існування чого-небудь; 3) державний лад [64, с. 184]; 4) сукупність правил, заходів, норм, необхідних для досягнення тієї або іншої мети [65, с. 1124]. Із наведених тлумачень можна зробити висновок, що режим – це визначений порядок регулювання суспільних відносин, оснащений механізмом реалізації і спрямований на досягнення певної мети або умови реалізації цих відносин.

Важливо зазначити, що режими, що діють у правовому полі, набувають ознак нормативності й іменуються правовими режимами. В юридичній науці немає єдиного підходу до визначення дефініції «правовий режим», хоча цей термін уже давно використовується як практиками, так і теоретиками. У різних галузях права зазначене поняття трактується по-різному. У підприємницькому праві правовий режим трактується як система регулятивного впливу, що спрямована на забезпечення балансу інтересів підприємців, які діють на власний розсуд у своїх інтересах, та інтересів суспільства і держави [66, с. 45]. В земельному праві – сукупність вимог, виражених у правових нормах, що встановлюють цільове призначення цих земель та їх окремих видів, порядок управління ними [67, с. 41]. У міжнародному праві широко використовуються

такі поняття як режим найбільшого сприяння та національний режим. Значної уваги «режимам» приділено в адміністративному праві, адже саме правові режими дозволяють відокремити, а за необхідності і об'єднати засоби правового регулювання для удосконалення діяльності органів державної влади у сфері вирішення різноманітних управлінських ситуацій.

Серед адміністративістів немає єдиної точки зору із цього питання. Так, одні науковці ототожнюють режим із законністю [68, с. 12], інші – з порядком [69, с. 5], ще його розглядають як соціальний режим окремого об'єкта чи виду діяльності, закріплений правовими нормами та забезпечений сукупністю юридичних засобів [70, с. 258 - 259]. У сучасній доктрині адміністративного права є й інші уявлення про сутність режиму, які полягають в ототожненні типів правового регулювання та правових режимів [71, с. 538].

Крім цього, в юридичній літературі було наведено визначення терміна у вузькому та широкому розумінні. У вузькому розумінні «режим» тлумачиться як сукупність правил поведінки, а в широкому – як уся система заходів, що використовується для досягнення поставлених цілей [72, с. 93]. Правовий режим є засобом правого регулювання суспільних відносин і не може бути зведений лише до правил поведінки. Тому, видається, для визначення правового режиму більш доцільним буде використовувати широкий підхід.

Одне із перших визнаних визначень поняття «правовий режим» було сформульовано С.С. Алексєєвим як порядок регулювання, виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, які створюють особливий напрям регулювання [73, с. 184-185]. Таке визначення приводить до висновку, що правовий режим – це лише сукупність способів правового регулювання: дозволів, заборон, позитивних зобов'язань, і виключає можливість використання інших заходів, а саме за їх допомогою може бути відображено умови, за яких вводиться той чи інший режим. Крім того, зведення режиму до сукупності засобів дещо ототожнює «режим» з

«методом» правового регулювання, а ми дотримуємось тієї точки зору, що правовий режим це поняття більш широке, ніж метод правового регулювання. Якщо розглядати систему права з точки зору відносин громадян, організацій у зв'язку з визначеними об'єктами, то поняття правовий режим стає синонімічним до системи права [74, с. 410].

Вчені В.М. Корельський і В.Д. Перевалов вважають, що правовий режим – це специфіка юридичного регулювання певної сфери суспільних відносин за допомогою різноманітних засобів і способів [75, с. 272]. Таке визначення, уявляється, потребує додаткового роз'яснення, оскільки не розкриває, у чому саме полягає специфіка правового регулювання, крім того, не зазначає умов, за яких таке специфічне регулювання стає можливим.

На думку М.І. Матузова і О.В. Малька правовий режим є специфічним видом правового регулювання, який виражений у своєрідному комплексі правових стимулів і правових обмежень [76, с. 645]. У цьому визначенні не зазначено механізм реалізації правових стимулів і правових обмежень, як і не визначено коло суб'єктів, що мають право застосовувати заходи заохочення та правового примусу. В.Б. Рушайло робить висновок, що правовий режим – це заснована на єдиних правових принципах та встановлена законодавством система правового впливу, що використовує специфічні юридичні форми і методи впливу на суспільні відносини [77, с. 16].

Визнаним у наукових колах є визначення професора Д.М. Бахраха, який під правовим режимом розуміє систему норм права, що регулює діяльність, відносини між людьми із приводу визначених об'єктів [74, с. 410]. І.С. Розанов наводить визначення, за яким правовий режим – це сукупність правових актів, що належать до того чи іншого аспекту забезпечення безпеки, оснащених необхідним організаційно-технічним механізмом для їх неухильної реалізації [78, с. 84-85].

П.В. Косминіна зазначає, що режими є невід'ємною частиною системи управління і застосовуються для приведення суб'єкта і об'єкта управління в

належний стан, за якого суб'єкт управління має можливість здійснювати управлінський вплив на об'єкт, а останній здатний адекватно на нього реагувати, основне функціональне призначення режимів полягає у забезпеченні організації управлінських систем [79, с. 34-37].

Наведені вище визначення сформульовані здебільшого з точки зору управління людською діяльністю. Таке поняття відображає етимологічну сутність слова «режим». С.О. Кузніченко і А.С. Спаський зазначають, що за такого тлумачення терміна поза увагою лишається взаємозв'язок правового режиму з іншими елементами правової системи. Вони звертають увагу на доцільність вживання сутнісно-правового підходу при визначенні цієї категорії та проведення дослідження з точки зору впливу права на суспільні відносини, адже без наявності правової форми людська діяльність не має ніякого значення для юриспруденції. Під правовим режимом вчені-юристи розуміють правову форму відносин у певній сфері суспільного життя, що має комплекс правових засобів, якими забезпечується відповідний порядок динаміки цих відносин у часі і просторі та визначаються напрями правового регулювання [80, с. 72-73]. Як уявляється, це визначення, як і більшість перелічених, не зазначає, що режим – це комплексне поняття, яке розглядається не лише як форма та процес реалізації правовідносин, але і як результат реалізації суб'єктами своїх прав та виконання обов'язків (або їх невиконання). Професор Т.П. Мінка підтримує необхідність використання саме сутнісно-правового підходу і визначає правовий режим, як правову форму, яка відображає динаміку правовідносин, що досягається шляхом трансформації всіх елементів правового впливу: правових засобів та інших правових явищ, і які у взаємодії досягають мети регулювання [46, с. 26].

В якості результату регулятивного впливу на суспільні системи певної сукупності юридичних засобів, які притаманні конкретній галузі права, і які забезпечують нормальне функціонування даного комплексу суспільних відносин розглядає правовий режим Л.О. Морозова [81, с. 123]. Натомість, О.М. Арбузкін і О.Ф. Мураметс визначають правовий режим, як складне

поняття та явище, що включає в себе принципове регулювання суспільних відносин, правоздатність, дієздатність, права і обов'язки, увесь правовий статус [82, с. 32].

Проаналізувавши різні підходи щодо визначення поняття «режим», стає очевидним таке: у спрощеному вигляді, воно, здебільшого, трактується як: *порядок* діяльності у певній сфері, відповідно «правовий режим» – порядок діяльності з врегулювання суспільних відносин за допомогою права. Інший підхід полягає у розумінні правового режиму, як форми функціонування правовідносин.

Таким чином, режим завжди передбачає упорядкування і має організаційний характер. Вони достатньо жорстко регламентують діяльність органів державного управління, юридичних (організацій усіх форм власності), посадових і фізичних осіб. На фоні загальнообов'язкових правил можуть передбачати певні обмеження або навпаки – пільги, а також заходи відповідальності за порушення встановленого порядку.

При цьому важливу роль відіграє те, з якою метою встановлюється певний порядок речей. Саме мета визначає значущість та доцільність режиму. Введення певних «режимних» правил обумовлено необхідністю створення умов, за яких буде можливим досягнення правової мети, а саме, захист прав, свобод та інтересів людини та громадянина. Без соціально корисної мети режими нічого не варті, порядок заради порядку стає абсурдом. Отже, правові режими спрямовано на досягнення певного, завжди позитивного результату, забезпечують нормативне регулювання окремих груп суспільних відносин, сприяють раціональному використанню певних об'єктів. Зазначені цілі визначають функціональну наповненість певного адміністративно-правового режиму.

Правові режими встановлюються та забезпечуються державою, базуючись на загально-правових принципах, знаходять своє закріплення у нормах діючого законодавства. Можна сказати, що матеріальним вираженням правового режиму є сукупність нормативно-правового матеріалу, що регулює певні

(однорідні) суспільні відносини.

Режим нерозривно пов'язаний із предметом (окремою групою суспільних відносин) і методом правового регулювання. Саме метод правового регулювання, а точніше особливе поєднанням юридичних засобів, способів і прийомів юридичного впливу дозволяють відокремити один правовий режим від іншого. Предмет і метод правового регулювання визначають специфіку правового режиму, його спрямованість.

Правовий режим можна розглядати як багаторівневу систему, що включає в себе декілька рівнів: загальний, інституціональний та галузевий і кожний з них має свою систему правових режимів.

Незважаючи на відсутність єдиного погляду стосовно визначення «правового режиму», можна стверджувати, що на теперішній час більш-менш склалась певна побудова правових режимів, принаймні, визначені основні структурні елементи зазначеної дефініції. Так, безспірним є той факт, що однією з основних складових будь-якого правового режиму є способи правового регулювання, без яких упорядкування є не можливим. Мова йде про підвалини правового регулювання: дозволи, заборони та позитивні зобов'язання. Поєднання зазначених способів при домінуванні одного з них утворює тип правового регулювання. У залежності від того, що переважає – дозволи або зобов'язання із заборонами, визначають два типи правового регулювання: загально-дозвільний та спеціально-дозвільний, що, у свою чергу, зумовлює особливість правового режиму, а отже, і специфіку правового регулювання.

Зміст правового режиму не має обмежуватися лише способами правового регулювання. У широкому розумінні ядром правового режиму має бути сукупність усіх юридичних засобів правового впливу. Як відомо, правовими засобами є норми, принципи права, правозастосовні акти, юридичні факти, суб'єктивні права та юридичні обов'язки, заборони, пільги, заходи заохочення та покарання, акти реалізації прав та обов'язків тощо.

Таким чином, правовий режим містить в собі, по перше, засоби правового регулювання: норми, юридичні факти, правовідносини, акти реалізації прав та обов'язків, а також правозастосовні акти; по-друге, способи правового регулювання: дозволи, позитивні зобов'язання та заборони; по-третє, принципи. При цьому необхідно враховувати, що коли мова йде про юридичні засоби, то їх потрібно розглядати не лише як складові правового регулювання, але враховувати також мотиваційну форму правового впливу. Так, у мотиваційному аспекті правовими засобами є не самі норми, а ті правові стимули та обмеження, що в них знаходяться, які можуть бути виражені у формі суб'єктивних прав, пільг тощо.

Правові стимули створюють сприятливі умови для реалізації суб'єктом законних інтересів, тоді як правові обмеження втримують суб'єктів від вчинення дій, які є шкідливими для суспільства та держави. Правові стимули покликані цілеспрямовано змінювати суспільні відносини, направляючи їх у вигідне для особистості та суспільства русло. Правові обмеження спрямовано на захист суспільних відносин. Їх наявність як складової правового режиму зумовлює необхідність визначення умов, за яких ці обмеження будуть доцільними та суспільно корисними. У разі встановлення правового режиму, в основу якого покладено дозвільний тип правового регулювання, має бути визначено умови та порядок введення такого режиму. Лише за умови виконання цих умов, можна гарантувати захист громадян від безпідставного обмеження їх прав, свобод та законних інтересів.

Пільги є основним засобом стимуляції. Правові пільги знаходять своє вираження у наданні якихось переваг або ж у звільненні від виконання певних обов'язків. Пільги, як зазначає О.В. Малько, є елементом спеціального правового статусу особи, механізмом доповнення основних прав і свобод суб'єкта специфічними можливостями юридичного характеру [83, с. 528]. Пільги дозволяють диференційовано підійти до регламентації суспільних відносин, погодити інтереси індивідуума із загальнодержавними та інтересами

соціальних груп, втілити в життя ідею справедливості, створити правову, соціальну державу.

Зазначених засобів не завжди достатньо для реалізації або підтримання в належному стані певного правового режиму. Отже, його обов'язковою складовою мають бути засоби примусу. При цьому, на законодавчому рівні має бути визначено як коло суб'єктів, що мають право застосовувати такі засоби, так і умови, за яких можливе застосування заходів примусу та притягнення порушників режиму до юридичної відповідальності.

Режим стає фікцією, якщо відсутній механізм його реалізації, адже сам по собі він реалізуватися не може, поза діяльністю суб'єктів владних повноважень він лишається «мертвим». Правовий режим має містити в собі норми, які визначали б коло суб'єктів та їх повноваження у сфері здійснення контролю за дотриманням вимог режиму (заборон, позитивних зобов'язань) та застосування до порушників заходів примусу, притягнення винних до відповідальності.

Адміністративно-правовий режим не лише регламентує поведінку окремих осіб, але й визначає порядок взаємодії представників органів державного управління з фізичними та юридичними особами, а також між самими структурними підрозділами органів управління як по вертикалі, так і по горизонталі. Для забезпечення ефективної діяльності суб'єктів владних повноважень, на яких покладено обов'язок здійснювати контроль за дотриманням установлених заборон, обмежень та виконання зобов'язань, немаловажну роль відіграють організаційні та матеріально-технічні засоби.

У науковій літературі існує думка, що ці засоби не є безпосередньо складовою режиму, а відіграють лише допоміжну роль [84, с. 36]. Слід погодитися з тим, що організаційна та матеріально-технічна підсистеми «обслуговують» правові режими, і вони без будь-якої шкоди можуть бути досліджені окремо. При цьому необхідно враховувати, що на практиці «режимні» правила, організаційні, матеріальні та фінансові засоби знаходяться у нерозривному зв'язку і сприймаються як одне ціле. Саме ці засоби забезпечують реалізацію встановлених режимів: визначають органи, які

утворюються з урахуванням особливостей певного правового режиму, здійснюють їх комплектування спеціально підготовленим особовим складом, а також визначають джерела їх фінансування. За відсутності нормальної матеріально-технічної бази стає неможливим виконання вимог законодавства. Прикладом може бути реалізація функції судового контролю у формі адміністративної юстиції. На законодавчому рівні наявність адміністративних судів було передбачено ще в 2002 р., а розгляд адміністративних справ Вищим адміністративним судом України було розпочато у вересні 2005 р. Цей час був необхідним як для прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), так і для створення матеріально-технічної бази суду, здійснення підбору кваліфікованого персоналу. За відсутності обладнаного приміщення, повністю укомплектованого штату співробітників Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ) не міг функціонувати. Отже, на практиці матеріально-технічні засоби нерозривно пов'язані з «режимними» правилами, засобами їх забезпечення та тим результатом, який спостерігається після застосування певної сукупності засобів правового впливу на суспільні відносини, і сприймаються як єдине ціле утворення. Крім того, як правило, джерела фінансування правових режимів визначаються нормативно-правовими актами. Тому слід підтримати тих науковців [80, с. 70; 46, с. 14–15; 47, с. 8], що відносять до елементів правового режиму як правові, так і «неправові» засоби.

Говорячи про складові правового режиму, не можна не сказати про співвідношення цього поняття з механізмом правового регулювання. Вони співвідносяться як частина та ціле. Механізм правового регулювання є складовою правового режиму, адже всі елементи механізму правового регулювання належать до складу правового режиму, саме через них правовий режим і реалізується.

Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що дефініція «правовий режим» конструктивно поєднує в собі такі елементи правового регулювання як принципи, юридичний інструментарій і способи його використання. Вибір останніх зумовлюється особливостями певного виду суспільних відносин.

Саме специфіка суспільних відносин визначає спрямованість правового режиму, адже визначає особливість поєднання способів правового впливу.

Поєднуючи в собі фактичну (змістовну) та юридичну сторони, це явище правової дійсності дає можливість визначити життєві обставини і мету, з якою встановлюється певний правовий режим, виокремити його організаційно-технічні, економічні елементи, а також визначити суб'єктів, які наділяються повноваженнями вводити, здійснювати, контролювати та скасовувати «режимні» правила, процедуру здійснення перелічених дій, а також юрисдикцію режиму.

Правовий режим є правовою формою, що поєднує в собі мету, предмет та юридичні засоби правового впливу, визначає стан правового врегулювання окремої галузі суспільного життя. Враховуючи особливості охоронюваної галузі суспільних відносин, у кожному правовому режимі створюється індивідуальний набір режимних заходів, конкретизація якого стає можливою завдяки сукупності правових установлень.

Отже, під правовим режимом слід розуміти нормативно визначений порядок діяльності суб'єктів права з реалізації своїх прав та виконання обов'язків у різних сферах життя або на спеціальних об'єктах, що встановлюється за певних умов, зумовлений специфічним поєднанням засобів правового впливу, оснащених необхідним організаційно-технічним механізмом для їх фактичної реалізації, і передбачає застосування примусових заходів та притягнення винних до відповідальності з метою захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, створення умов для їх реалізації та забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави та суспільства.

За допомогою правових режимів здійснюється регулювання різноманітних суспільних відносин, що і зумовлює їх розмаїття. Так, С.С. Алексєєв виокремлює загальні, похідні та вторинні режими. До перших він зараховує режими галузей права [85, с. 162-163]. Кожній галузі права притаманний свій специфічний режим регулювання, якого обумовлено предметом регулювання,

тобто видом тих суспільних відносин, що врегульовані даною галуззю права, а також методом правового впливу.

Професор Ю.М. Оборотов акцентує увагу на можливості розмежування в рамках галузі загального та спеціального режимів [86, с. 40–41].

Однією з провідних галузей права є адміністративне право. Саме нормами цієї галузі врегульовано суспільні відносини публічного управління, надання адміністративних послуг, функціонування адміністративної юстиції, адміністративного оскарження та адміністративно-деліктні відносини. Адміністративне право – це право державного управління, яке навряд чи можна уявити без такого явища правової дійсності як правовий режим. Як і іншим галузям права, йому притаманні власні правові режими – адміністративно-правові режими, сутністю яких є порядок здійснення державного управління.

Аналіз наукової літератури, свідчить про те, що вчені здебільшого розглядають адміністративно-правові режими як сукупність засобів, що застосовуються за необхідності врегулювання неординарних, надзвичайних ситуацій [87, с. 467–468; 88, с. 80; 89, с. 11-20], і як наслідок, найбільш дослідженими на теперішній час є саме «надзвичайні режими», інші ж види режимів тільки нещодавно викликали цікавість науковців, і в національній науковій літературі з'являються дослідження, присвячені адміністративно-правовим режимам, що не мають надзвичайного характеру.

Іншим підходом у визначенні названого поняття є його тлумачення як специфічного порядку діяльності суб'єктів права в різних сферах державного життя, закріпленого у нормативно-правових актах [90, с. 402]. Останній підхід є більш прийнятним, але й він усе ж таки не розкриває повною мірою багатогранність адміністративно-правового режиму.

Вчені С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова адміністративно-правовий режим розглядають як самостійний правовий інститут з організаційними забезпечувальними елементами, спрямованими на встановлення оптимальних, з точки зору держави, відносин у конкретній, порівняно вузькій, однак життєво

важливій сфері, яка забезпечує безпеку особи, суспільства і держави [91, с. 195]. Формою реалізації адміністративної влади вважає адміністративний режим В.К. Колпаков [92, с. 9].

Особливість адміністративно-правових режимів полягає у тому, що їх складовою є певне поєднання адміністративно-правових способів регулювання, яке знаходить своє відображення здебільшого в імперативному методі правового впливу, в нерівності суб'єктів адміністративно-правових відносин. При цьому слід зазначити, що адміністративні режими не виключають можливості використання диспозитивного методу. Це зумовлено специфікою предмета адміністративного права.

Все вищезазначене щодо правових режимів повною мірою стосується адміністративно-правових режимів. Як і будь-який правовий режим, адміністративно-правовий знаходить своє закріплення у нормах діючого законодавства. Особливістю адміністративно-правових режимів є те, що вони знаходять своє закріплення не лише у нормах адміністративного права, але і в нормах інших галузей права. Такий стан речей пояснюється тим, що інші галузі права містять норми, які мають зміст адміністративно-правового характеру. Адміністративно-правові режими є формою існування державного управління, завдяки яким є можливим існування та ефективне функціонування самого інституту управління. Вони дозволяють створити систему управління, здатну до саморозвитку, модифікацій, адаптації, зберігаючи при цьому її еквіфінальність. Саме адміністративно-правовий режим регламентує взаємовідносини між державними управлінцями та фізичними, юридичними особами, створює обмеження для уникнення свавілля з боку чиновників.

Адміністративно-правові режими забезпечуються рядом засобів, як і інші правові режими, але з урахуванням специфіки, притаманної управлінським відносинам. За такої ситуації діє принцип «дозволено лише те, що прямо передбачено законом», і є природним використання заборон та дозволів, адже режими спрямовані на встановлення порядку за рахунок обмеження волі суб'єктів управлінських відносин задля досягнення соціального позитивного

результату, що є метою управління. При цьому не виключається можливість використання так званого адміністративного розсуду [93, с. 73-74] (за умови, що така можливість прямо передбачена нормою права).

Можна заперечити, що адміністративний розсуд є складовою адміністративного режиму, адже останнє явище правової дійсності передбачає чітко визначену послідовність дій, певний регламент. Але необхідно пам'ятати, що режим сам по собі є формою вираження найважливіших управлінських відносин, що забезпечують існування самої системи управління та досягнення цілей, для яких її створено. Таким чином, режим забезпечує існування та функціонування самої системи управління, яка сама по собі не виключає можливості самоуправління.

Адміністративний розсуд, уявляється, надає можливість вибору варіанта, передбаченого законодавством, тобто прийняття таких рішень та вчинення таких дій, які сприяли б оптимальному вирішенню конкретної справи в рамках діючого законодавства з урахуванням норм моралі, а не прийняття будь-якого власного рішення. Інший варіант застосування адміністративного розсуду вбачається в ситуації нетипового правозастосування (коли певні суспільні відносини не врегульовані нормами діючого законодавства і використовується аналогія права чи закону).

«Рамками», в межах яких є можливим використання адміністративного розсуду, є норми діючого законодавства, що передбачають можливість та умови його використання, а також формалізовані норми моралі у вигляді присяг, кодексів честі тощо. Крім того, такі норми можуть набувати форми позитивної відповідальності.

Під час реалізації адміністративно-правового режиму реалізуються відносини, що мають імперативний характер, і їх забезпечення є неможливим без системи відповідних санкцій, передбачених адміністративним та кримінальним законодавством. Зазначена система має особливість – передбачає дисциплінарну відповідальність, яка відіграє не останню роль у забезпеченні дієвості адміністративного режиму. Крім того, адміністративне

законодавство передбачає притягнення до відповідальності як фізичних, так і юридичних осіб.

На думку В.В. Галунька, адміністративно-правовий режим може бути розкритим через об'єкт (суспільні відносини, спрямовані на попередження/подолання негативних явищ в окремих сферах адміністративно-правового регулювання), предмет (комплекс правил діяльності публічної адміністрації та поведінки фізичних і юридичних осіб, спрямованих на захист значного кола осіб), сутність (полягає у створенні системи обов'язків і заборон для суб'єктів адміністративного права) і зміст (система заходів забезпечення адміністративно-правового режиму) [94, с. 342-343].

Огляд наукових підходів щодо визначення правового та адміністративно-правового режимів дозволяє визначити основні ознаки, притаманні саме адміністративно-правовим режимам: встановлюється державою для реалізації публічних та публічно-індивідуальних інтересів; здебільшого врегульований нормами адміністративного права; формує суспільно-корисну модель поведінки фізичних, юридичних осіб та визначає порядок діяльності органів державного управління в окремій сфері публічного адміністрування; закріплюється та забезпечується за допомогою специфічної комбінації правових і організаційно-технічних засобів; його обов'язковим суб'єктом є орган державного управління.

Отже, адміністративно-правовий режим – це закріплений у нормах чинного законодавства порядок, що регулює діяльність суб'єктів адміністративного права з реалізації своїх прав і виконання обов'язків у відповідній сфері державного управління, опосередкований сукупністю адміністративно-правових засобів впливу, оснащених необхідним організаційно-технічним механізмом для їх фактичної реалізації, визначає повноваження суб'єктів владних повноважень зі здійснення контролю за дотриманням режимних правил та використання стимулюючих засобів і засобів адміністративного примусу, з метою захисту конституційних прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, забезпечення

органами державної влади національної безпеки країни і охорони громадського порядку як за звичайних, так і надзвичайних (екстремальних) умов.

Адміністративно-правовий режим є відкритою нелінійною системою, що містить у собі інші утворення, здатні до саморегуляції. Так загальний режим діяльності державної адміністрації за звичайних умов містить у собі як складові інші адміністративно-правові режими, такі як режим державної служби, прикордонний, паспортний режими тощо. Обставин, що впливають на зміст адміністративно-правових режимів, багато, і це зумовлює наявність різних підстав для класифікацій [91, с. 202-203; 95, с. 269–270; 78, с. 87–88].

За сферами суспільного життя можна виокремити адміністративно-правові режими адміністративно-політичної, соціально-культурної та економічної сфер [46, с. 15]. Основною метою адміністративно-правових режимів адміністративно-політичної галузі, у загальному розумінні, є забезпечення внутрішньої і зовнішньої безпеки країни, створення умов для реалізації фізичними, юридичними особами своїх прав і законних інтересів, досягнення збалансованості інтересів держави-суспільства-індивіда. Для досягнення цієї мети впроваджується система інституційних та галузевих адміністративно-правових режимів зовнішньої і внутрішньої безпеки.

Серед режимів, спрямованих на забезпечення внутрішньої безпеки, можна виокремити паспортний режим. Він покликаний здійснювати охорону громадського порядку та громадської безпеки шляхом впорядкування та погодження діяльності суб'єктів владних повноважень. Саме управлінські відносини у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб є головним об'єктом впорядкування. Цей режим дозволяє виокремити певні суспільні відносини з навколишньої дійсності та впорядкувати їх для забезпечення загальної безпеки людей. Виникнення та розвиток паспортного режиму пов'язані з вирішенням та врегулюванням ряду комплексних проблем загальнодержавного значення у сфері внутрішньої та зовнішньої безпеки.

Як особливий комплекс державно-управлінських та адміністративно-правових засобів, врегульований нормами адміністративного права,

паспортний режим встановлює особливий порядок функціонування, проживання та перебування громадян і інших осіб на території української держави. Такий режим опосередковується централізованим порядком та імперативним методом юридичного впливу. Його положення закріплюються в нормативних актах, що визначають суб'єктів державного управління в даній сфері та їх адміністративно-правовий статус.

Паспортний режим, як і інші адміністративно-правові режими, є поліструктурним явищем правової дійсності. Елементами цього правового режиму та його підвидів є паспортні документи (паспорт громадянина України, закордонний паспорт, паспортні документи іноземців, осіб без громадянства), правовий статус різних категорій осіб (громадяни, іноземці, апатриди), уповноважені органи державного управління, а також рішення, що приймаються ними у результаті правозастосовної діяльності.

Коли мова йде про паспортний режим, мається на увазі владно-розпорядча діяльність органів владних повноважень, але ця діяльність не може бути розпочата без виявлення бажання особи, тобто наявності заяви. Виключення становить здійснення проваджень у справах про адміністративні проступки.

При реалізації паспортного режиму виникає взаємодія між органом владних повноважень та особою, що звернулась до нього з метою досягнення певного результату. Під час такої взаємодії відбувається реалізація прав та законних інтересів особи, виконання обов'язків державного органу. Як наслідок особа-заявник досягає певного результату у вигляді паспортного документа, реєстрації місця проживання/перебування.

Перелічені характеристики є основними ознаками адміністративних послуг, під якими слід розуміти спосіб забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами їх суб'єктивних прав, інтересів, що охороняються законом, та виконання правових обов'язків [96, с. 269, 379-380].

Це дозволяє зробити висновок, що норми права, які становлять основу паспортного режиму, регламентують порядок надання адміністративних

послуг з оформлення, обміну паспортного документа, а суб'єкти реалізації паспортного режиму здійснюють свою діяльність у формі надання адміністративних послуг.

Говорячи про паспортний режим, слід зазначити, що поняття «паспортний» є умовним і позначає ряд документів, які згідно із чинним законодавством посвідчують особу та підтверджують громадянство України: паспорт громадянина України; паспорт громадянина України для виїзду за кордон; дипломатичний паспорт України; службовий паспорт України; посвідчення особи моряка; посвідчення члена екіпажу; посвідчення особи на повернення в Україну; тимчасове посвідчення громадянина України. Окрім того, історичний розвиток паспортного режиму зумовив поєднання під цим визначенням двох видів діяльності – спочатку паспортизацію та оформлення прописки, у подальшому – паспортизацію та реєстрацію місця проживання/перебування.

Наразі, у доктрині використовується поняття «паспортно-реєстраційний режим», підкреслюючи подвійність цього режиму [46, с. 20-21]. Слід погодитися з точкою зору, що сучасна процедура видачі/обміну паспортного документа передбачає внесення даних про реєстрацію місця проживання безпосередньо до паспортного документа (паспорт громадянина України старого зразка, тимчасове посвідчення громадянина України) та/або до ВІС та Реєстру. У свою чергу, проведення реєстрації є неможливою без пред'явлення паспортного документа, окрім того, внесення даних про реєстрацію місця проживання до паспорта громадянина України, тимчасового посвідчення громадянина України є обов'язковим. Дані про видачу паспортних документів також мають вноситися до Реєстру.

Умовність полягає також у тому, що «паспортний режим» поєднує у собі підрежими : паспортизації, реєстрації місця проживання/перебування особи, який, у свою чергу, передбачає внесення даних до паспортного документа, а також режим обігу конфіденційної інформації про особу. Взаємна

обумовленість і нерозривність цих підрежимів дозволяє вести мову про їх єдність та доцільність об'єднання одним терміном «паспортний режим».

Таким чином, підрежим паспортизації – це нормативно визначений порядок надання адміністративних послуг з оформлення, видачі, обміну, продовження строку дії паспортних документів, а також діяльності пов'язаної з їх пересиланням, вилученням, поверненням державі та знищенням, забезпечений особливим поєднанням правових засобів, організаційних та матеріально-технічних заходів. При цьому, оформлення паспортних документів передбачає одночасне внесення до них відомостей про місце проживання/перебування особи, якщо це передбачено чинним законодавством.

Говорячи про режим реєстрації місця проживання/перебування фізичної особи, як складової паспортного режиму, важливо визначити, що мається на увазі під місцем проживання/перебування. Якщо місце перебування розглядати як країну-перебування, то складовими цього режиму буде режим реєстрації місця проживання/перебування фізичної особи на території України, а також режим реєстрації паспортних документів під час перетинання державного кордону. Якщо ж розуміти місце перебування як адміністративно-територіальну одиницю в межах України, тобто область, місто, село, селище, то мова буде йти лише про реєстрацію місця проживання/перебування особи.

Підрежим реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб є комплексним адміністративно-правовим режимом, який поєднує у собі декілька режимів реєстрації місця проживання/перебування. Їхню класифікацію можна провести у залежності від суб'єкта реєстрації: бездомних, військовослужбовців, дітей, іноземців/апатридів.

Реалізація вимог паспортного режиму пов'язана зі збором, обробкою, використанням, збереженням, передачею та знищенням конфіденційної інформації про особу. З метою попередження розголошення таких даних, їх використання у неправомірній діяльності державою встановлюється порядок одержання, використання, поширення, зберігання і знищення конфіденційної інформації про особу, який забезпечується комплексом засобів правового

впливу, а також оснащений необхідним організаційно-технічним механізмом для фактичної реалізації.

Враховуючи вищезазначене, пропонуємо розглядати паспортний режим в широкому і вузькому розумінні.

У вузькому розумінні – 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.

В широкому розумінні паспортний режим – це нормативно визначені правила поведінки фізичних осіб і порядок здійснення своїх повноважень Державною міграційною службою України та іншими органами управління, якщо це прямо передбачено законом, в сферах паспортизації та реєстрації громадян, іноземців, осіб без громадянства, забезпечені 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.

1.3. Гносеологічні властивості паспортного режиму

Призначення паспортного режиму в цивілізованому суспільстві демократичної країни полягає в реалізації державної політики у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб, спрямованої на забезпечення національної безпеки, досягнення збалансованості інтересів громадян України та інших осіб, що перебувають на території України, створення необхідних умов для реалізації прав і свобод людини і громадянина, надання якісних адміністративних послуг.

Паспортний режим забезпечує функціонування суспільних відносин у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб на засадах дотримання конституційних прав, свобод людини і громадянина. Основним його призначенням є забезпечення реалізації прав і свобод людини, захист її порушених прав. Сьогодні розвиток цього явища правової дійсності має бути повністю переорієнтовано з виконання ним суто управлінської функції на правозахисну та правозабезпечувальну.

Функціонально-цільове навантаження паспортного режиму полягає в такому: 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.

Слід зазначити, що паспортний режим є багатокомпонентною юридичною конструкцією, складові частини якої є відносно самостійними, але взаємопов'язаними між собою і знаходяться у постійній взаємодії. Умовно можна вести мову про три блоки, з яких складається 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 застосуванні режимних засобів; процедурний, який пов'язаний з визначенням порядку реалізації прав та обов'язків суб'єктів паспортного режиму.

Як елемент системи адміністративно-правових режимів, паспортний режим може бути розглянуто і як окрему конструкцію, що має власну структуру.

Структура паспортного режиму в загальному вигляді включає: мету і метод правового регулювання; режимні правила; правовий статус

лідуючих суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері дії паспортного режиму; адміністративно-правовий інструментарій, у тому числі й адміністративну відповідальність, а також правовідносини з приводу реалізації паспортного режиму.

Традиційно паспортний режим передбачає: а) чітку регламентацію порядку діяльності усіх суб'єктів у сфері паспортизації громадян та реєстрації фізичних осіб; б) створення та забезпечення діяльності спеціально уповноважених органів, що реалізують паспортний режим; в) пряму заборону здійснення окремих дій, що можуть призвести до порушення вимог паспортного режиму; г) встановлення адміністративної відповідальності за порушення паспортного режиму; д) контроль за дотриманням паспортного режиму. Крім того, у зв'язку з провадженням електронних інформаційних баз цей режим також має містити у собі обов'язкову реєстрацію носіїв конфіденційної інформації і встановлення особливої процедури допуску до таких інформаційних баз, надання з них інформації.

Паспортний режим є постійно діючим адміністративно-правовим режимом, дія якого поширюється на всю територію країни. Як і всім адміністративно-правовим режимам, йому притаманна загальна мета – забезпечення зовнішньої та внутрішньої безпеки. Крім цього, в рамках загальної мети можна визначити безпосередню – створення умов для реалізації громадянами своїх прав і виконання обов'язків, зокрема шляхом надання якісних адміністративних послуг у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб, підтримання стану громадського порядку та безпеки шляхом обліку населення. Паспортний режим сприяє реалізації низки прав не лише у міграційній сфері (право на свободу переміщення, вільного обрання місця проживання), але й у політичній та економічній сферах.

Створення умов для реалізації особами своїх прав і обов'язків, підтримання безпеки у суспільстві є можливим лише за наявності постійного зв'язку між державою та окремою фізичною особою. На сучасному етапі розвитку української правової дійсності відсутні інші засоби встановлення

правового зв'язку між державою та її громадянами, окрім паспортизації та реєстрації фізичних осіб.

Невід'ємним елементом паспортного режиму є адміністративно-правові відносини у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб. Головною рисою цих правовідносин є те, що вони виражають особливий суспільний зв'язок між суб'єктами. Зв'язок через реальні, фактично існуючі, права та обов'язки, які фіксують суворо визначену міру поведінки осіб. При цьому, юридичною нормою одній особі надається право, а на іншу особу покладається обов'язок. Права та обов'язки єдині за своїм об'єктом, за своїм фактичним змістом, який складається з того, що одна особа може, а інша – зобов'язана. В силу єдності прав та обов'язків суб'єкти пов'язані між собою. Зв'язок, що виникає на основі норм адміністративного права, між суб'єктами підтримується примусовою силою держави.

Як тільки ті або інші суб'єкти паспортної сфери стають носіями суб'єктивних прав та обов'язків, так одразу ж вони займають специфічне місце стосовно держави. Держава підтримує, гарантує дії носія суб'єктивних прав, забезпечує виконання обов'язків.

Основний зміст цих правовідносин зводиться, з одного боку, до обов'язку особи, що за законом зобов'язана мати паспорт, звернутися до відповідних органів державної влади із заявою про видачу паспорта громадянина України (дозволу на проживання тощо), пройти процедуру реєстрації у порядку та строки, передбачені законом, з іншого боку, це право-обов'язок уповноважених органів влади видати відповідні документи, здійснити реєстрацію.

З іншого боку, аналіз чинного законодавства [97, с. 1193] дозволяє стверджувати, що до переліку адміністративних послуг, відносяться: оформлення та видача паспорта громадянина України; оформлення та видача паспорта громадянина України у разі обміну замість пошкодженого, втраченого або викраденого; вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки при досягненні громадянином 25- і 45-річного віку; реєстрація

місця проживання особи, зняття з реєстрації місця проживання особи; реєстрація місця перебування особи, оформлення та видача довідки про реєстрацію місця проживання або місця перебування особи.

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.

Особливістю цих правовідносин є те, що сторони наділені правами-обов'язками. Суб'єкт звернення зобов'язаний зареєструвати своє місце проживання, при цьому він має право отримати адміністративну послугу у вигляді реєстрації місця проживання, на створення державою умов для реалізації цього права-обов'язку. Суб'єкт надання адміністративної послуги зобов'язаний надати цю послугу, його право полягає у прийнятті рішення про проведення реєстрації чи її відмові.

Інші правовідносини є похідними, вони виникають у разі невиконання вищезазначених обов'язків і є також частиною предметної основи паспортного режиму. Таким чином, паспортний режим регулює як позитивні (там, де немає ще порушення норми права), так і негативні (коли застосовуються заходи примусу, відповідальності) суспільні відносини.

Але не всі відносини в даній сфері виникають внаслідок обов'язку. Отримати паспорт громадянина для виїзду за кордон – це право особи. Реалізація права на отримання паспорта для виїзду за кордон є невід'ємною складовою реалізації права на свободу пересування за межами нашої держави. Крім того, в окремих випадках паспортний документ, що дає право на виїзд за кордон, наділяє свого власника додатковими привілеями, наприклад, при

проходженні паспортного чи митного контролю, звільняється від реєстрації паспортних документів чи це відбувається за особливою, відмінною від звичайної, процедури реєстрації. Отримання таких паспортних документів пов'язано з виконанням службових обов'язків. Мова йде про дипломатичний, службовий паспорти, посвідчення члена екіпажу чи посвідчення особи моряка. У випадку отримання та користування такими документами ми можемо говорити про спеціальний паспортний режим, дія якого розповсюджується на обмежене коло осіб, і певну територію (за межами території України), визначає особливий правовий статус особи, має тимчасовий характер (на час виконання службових обов'язків).

Оскільки правовідносини є динамічним явищем, то права та обов'язки можуть знаходитись у розвитку. У вже сформованих правовідносинах суб'єктивне право у ряді випадків до настання окремих фактів має потенційний характер. Це стосується, насамперед, конституційних норм. Наприклад, норма Конституції України, яка встановлює право кожного, хто на законних підставах перебуває на території України, на вільний вибір місця проживання.

Отже, адміністративно-правові відносини у сфері паспортного режиму опосередковують волю держави, яка закріплена 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. Якщо норми права утворюють правову основу паспортного режиму, то правовідносини є головним засобом, за допомогою якого норми права втілюються в життя, у поведінку людей.

Адміністративно-правові відносини у сфері паспортного режиму виконують три важливі функції: по-перше, фіксують коло осіб, на яких поширюється дія цих юридичних норм; по-друге, закріплюють конкретну поведінку, якої мають дотримуватись особи; по-третє, є умовою для приведення в дію спеціальних юридичних засобів забезпечення суб'єктивних прав і обов'язків.

Таким чином, паспортний режим можна розглядати як правовий інститут із сукупністю забезпечувальних елементів, що дозволяють організувати та підтримувати його в дії.

До кола зазначених відносин у загальному вигляді зараховують:

- 1) відносини з приводу видачі, обміну паспортів громадян України;
- 2) відносини з приводу видачі, обміну закордонних паспортів громадянам України;
- 3) відносини з приводу реєстрації нерезидентів країни;
- 4) реєстрації фізичних осіб за місцем проживання чи перебування;
- 5) відносини з приводу застосування заходів примусу, адміністративної відповідальності у зв'язку з порушенням вимог режиму;
- 6) відносини з приводу здійснення контролю уповноваженими особами за дотриманням вимог паспортного режиму;
- 7) відносини з приводу ведення адресно-довідкової роботи;
- 8) відносини з приводу створення державної інформаційної системи та ведення демографічного реєстру, збереження конфіденційної інформації про громадян.

Паспортний режим передбачає об'єкт управління, особливість якого полягає у двохшаровості: першою складовою є підпорядковані органи державного управління, керівництво якими здійснюється вищестоящими органами; друга складова – невизначене коло осіб, які не підпорядковані суб'єктові управління – відповідному органу державного управління. У цьому разі об'єктом управління є фізичні особи, які є суб'єктами адміністративного права. Таким чином, повноваження суб'єктів управління поширюються на невизначене коло осіб.

Особливість об'єкта управління та специфіка правових відносин у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб обумовлюють систему методів правового регулювання як елемента паспортного режиму. Так, в організації внутрішньої діяльності органів державного управління превалює використання імперативного методу, а при наданні адміністративних послуг (видачі паспорта, оформленні другого закордонного паспорта) – диспозитивного. При реалізації паспортного режиму використовується сукупність методів правового регулювання, що складається з основних (диспозитивного, імперативного) та

додаткових (переконання, стимулювання тощо) способів правового регулювання.

При цьому слід зазначити, що у більшості випадків сторони знаходяться не в рівних умовах. Такі правовідносини передбачають субординацію між сторонами, іншими словами, фізична особа/нижчестоящий орган державного управління мають здебільшого підкорятися органів державного управління, що має владні повноваження і діє від імені держави. Імперативний метод домінує, що є цілком природно для управлінської сфери. У протилежному разі ефективне упорядкування суспільних відносин, що становлять предмет паспортного режиму, було б неможливим.

Порядок взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, який закріплює необхідний рівень підлеглості останнього, також є складовою паспортного режиму.

Змістовну наповненість будь-якого правового режиму здійснює сукупність правил поведінки і діяльності фізичних, юридичних осіб, органів державного управління та їх посадових осіб за певних життєвих обставин. Зазначені правила знаходять своє закріплення у нормах права, що визначають права й обов'язки суб'єктів паспортно-реєстраційних правовідносин, порядок та гарантії їх реалізації. Основу паспортного режиму становить сукупність логічно пов'язаних між собою нормативно-правових актів, що містять норми права як матеріального, так і процесуального характеру. Матеріальні норми визначають права й обов'язки учасників правовідносин, процесуальні – порядок їх реалізації (процедуру отримання паспорта, притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог паспортного режиму тощо).

Норми, якими врегульовано суспільні відносини у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб, належать не лише до норм адміністративного права, значне місце серед них посідають норми інших галузей права, зокрема конституційного. Так, нормами конституційного права визначено статус іноземців, апатридів. При цьому, реалізувати свої права ці особи можуть лише

за допомогою правозастосовної діяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема органів виконавчої влади. Нормами адміністративного права визначається порядок перебування іноземців та апатридів на території України. Таким чином, норми різних галузей права тісно переплітаються і доповнюють одна одну, створюючи при цьому правову основу паспортного режиму, що характеризується певною цілісністю.

Паспортний режим є збірним, багатоаспектним явищем правової дійсності, будучи цілісним утворенням, може належати до складу інших аналогічних юридичних конструкцій. Він являє собою специфічний порядок правового регулювання, особливий спосіб впливу права на суспільні відносини, механізм реалізації сукупності засобів правового впливу, а також результат цього впливу (використання певного набору юридичних засобів).

Паспортний режим регулює більш-менш стабільну управлінську взаємодію держави та фізичної особи під час настання певних обставин. Згідно із чинним законодавством, такими обставинами є досягнення громадянином України шістнадцяти років, надбання українського громадянства, перетинання державного кордону України.

Як особливий комплекс державно-управлінських та адміністративно-правових засобів, врегульований нормами адміністративного права, паспортний режим встановлює особливий порядок функціонування, проживання та перебування громадян та інших осіб на території української держави. У цій частині режим опосередковується централізованим порядком та імперативним методом юридичного впливу. Його положення закріплюються в нормативних актах, що визначають суб'єктів управління в даній сфері та їх адміністративно-правовий статус.

Паспортний режим є комплексним адміністративно-правовим режимом. Він включає в себе режим функціонування суб'єкта управління, який визначає порядок створення та ліквідації зазначених суб'єктів, їх компетенцію та регламентує порядок взаємодії з органами управління різних щаблів. Для належного забезпечення режиму створено спеціально уповноважені органи

державного управління та їх підрозділи, зокрема Державну міграційну службу України, Державну прикордонну службу України. Крім того, в наш час триває впровадження в роботу центрів надання адміністративних послуг. Реалізації паспортного режиму сприяє ще ряд органів державної влади (Міністерство закордонних справ, дипломатичні, консульські установи, Міносвіти, Мін'юст, Служба Безпеки України, Державна фіскальна служба України, органи місцевого самоврядування), для яких ця функція не є визначальною, але вони є невід'ємною ланкою реалізації державної політики у сфері реалізації паспортного режиму.

Загальний паспортний режим може бути позначений як режим діяльності органів державного управління за звичайних умов, при вирішенні одноманітних управлінських ситуацій. Цей режим не належить до надзвичайних режимів, як засоби реалізації використовуються лише санкції до порушників паспортного режиму. Паралельно із цим він може бути використаний органами державного управління як спеціальний захід. Наприклад, Національний Банк України ввів паспортний режим при здійсненні обміну валюти, відтак для придбання чи продажу іноземних грошових коштів в обмінному пункті чи відділені банку необхідно пред'явити паспорт. Паспортний режим у доктрині розглядають також як спеціальний (базовий) адміністративно-правовий режим, що служить припиненню кризових ситуацій [98, с. 164-165].

Паспортний режим може бути не лише самостійним адміністративно-правовим режимом, але й бути складовою іншого. Паспортний режим є складовою прикордонного режиму України. Останній упорядковує, регламентує і забезпечує здійснення прикордонного контролю, важливими складовими якого є прикордонний контроль осіб, тобто перевірка їх паспортних та інших документів з метою встановлення їх дійсності та приналежності відповідній особі. При цьому з'ясовується наявність або відсутність підстав для тимчасової відмови особі у перетинанні державного кордону. Крім того, прикордонний режим містить у собі перевірку виконання

іноземцями, апатридами умов перетинання державного кордону у разі в'їзду в Україну, виїзду з України та транзитного проїзду територією України, а також реєстрацію іноземців, осіб без громадянства та їх паспортних документів у пунктах пропуску через державний кордон. Уповноважені службові особи Державної прикордонної служби України надають іноземцю, особі без громадянства дозвіл на перетинання державного кордону України за рядом умов, однією з яких обов'язково є наявність в особи дійсного паспортного документа. Перевірка паспортних документів є першочерговим заходом під час здійснення прикордонного контролю.

Одним із заходів забезпечення здійснення прикордонного режиму є створення і використання баз даних про осіб, які перетнули державний кордон; вчинили правопорушення; яким не дозволяється в'їзд в Україну або яким тимчасово обмежено право виїзду з України; про недійсні, викрадені і втрачені паспортні документи. Паспортні та інші документи осіб перевіряються в кабінах паспортного контролю, на смугах руху транспорту, у контрольних павільйонах, службових приміщеннях пунктів пропуску через державний кордон чи безпосередньо у транспортних засобах.

Із вищезазначеного видно, що не лише паспортний режим сприяє реалізації прикордонного режиму, але й уповноважені особи прикордонної служби України мають широкі повноваження для забезпечення реалізації паспортного режиму. Будучи підґрунтям для прикордонного режиму, останній є засобом реалізації та підтримання першого. Обидва адміністративно-правові режими знаходяться у тісному, нерозривному зв'язку, обумовлюючи один одного. При всьому цьому, вони здатні бути окремими заходами реалізації державної політики, бути формою реалізації окремих груп суспільних відносин.

Будь-яка система управління формує режим зберігання та використання інформації, її обробки та передачі. У системі управління, що діє у сфері паспортизації, накопичується велика кількість інформації, що має обмежений доступ, щодо якої формується окремий адміністративно-правовий режим.

Окрім режиму функціонування органів державного управління, паспортний режим містить у собі режим обігу та зберігання інформації.

У доктрині адміністративного права під обігом інформації в органах внутрішніх справ запропоновано розуміти відносини, що виникають із приводу отримання, поширення, використання, зберігання та знищення інформації [46, с. 25]. До інформації, що підлягає охороні з боку держави, зараховують: 1) персональні дані фізичних осіб, що зберігаються в Державній інформаційній системі реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування; 2) обліки обласних адресно-довідкових бюро, які містять персональні дані фізичних осіб; 3) підстави реєстрації чи зняття з реєстрації місця проживання фізичної особи; 4) підстави оформлення і видачі паспорта громадянина України та тимчасового посвідчення громадянина України; 5) персональні дані фізичних осіб, які зберігаються у справах про набуття чи припинення громадянства України та про надання дозволу на імміграцію.

Українські правові засоби захисту персональних даних певною мірою лишаються декларативними і задовольняють здебільшого лише формальним вимогам. Діючі нормативно-правові акти та матеріально-технічна оснащеність органів державного управління поки не здатні забезпечити впровадження дієвої державної політики у сферах паспортизації, реєстрації та міграції на всіх рівнях. Здається, реєстрація баз даних не захистить від неправомірного використання такими ресурсами. Хоча вжиті на теперішній час заходи й обмежують доступ будь-кого до таких баз даних, але плінність кадрів, несвоєчасне блокування електронних ключів колишніх співробітників, використання новітніх комп'ютерних програм призводять до витоку інформації, внесенню неправдивої інформації до баз даних.

Комплексність паспортного режиму полягає ще в тому, що він торкається різних прав і обов'язків суб'єктів, діяльність (поведінка) яких упорядковано режимними правилами. Цим зумовлено і особливість правового регламентування паспортного режиму, що має міжгалузевий характер.

Паспортному режиму притаманні властивості системи: певний ступінь внутрішньої організації, узгодженість частин цілого, визначено структуру, наявність зв'язків як спосіб об'єднання елементів у систему. Таким чином, можна стверджувати, що паспортний режим є явищем ґносеологічного порядку, адже йому притаманні матеріально-процесуальний характер, нормативність, правоохоронна спрямованість та комплексність.

Підсумовуючи слід зазначити, що паспортний режим є багатограним явищем правової дійсності, яке розглядається у різних аспектах.

Соціальний аспект зумовлений перш за все тим, що паспортний режим здійснюється у суспільстві, його існування поза межами соціуму є неможливим. Основною метою паспортного режиму є захист прав і свобод фізичних осіб, створення умов для їх реалізації. Паспортний режим є формою реалізації публічно-індивідуальних інтересів та засобом захисту суспільних інтересів.

У правовому аспекті паспортний режим можливо розглядати, як сукупність нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів державного управління та визначають правовий статус фізичних осіб у сфері реєстрації та паспортизації.

Паспортний режим можна розглядати як сукупність правових відносин, що виникають під час паспортизації, реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб, реєстрації іноземців та осіб без громадянства.

В організаційному аспекті паспортний режим слід розглядати, як механізм, здатний до самореалізації, складовими якого є правові норми, правовідносини, методи правового регулювання.

Оскільки здійснення реєстрації та паспортизації передбачає проходження певних етапів, стадій, проваджень, паспортний режим пов'язаний з адміністративними процедурами, що становлять його зміст і забезпечують саме існування паспортного режиму. Паспортний режим – це сукупність адміністративних процедур у сфері паспортизації та реєстрації місця проживання.

Паспортний режим може поставати як сфера реалізації адміністративних послуг щодо реєстрації та паспортизації. У цьому разі паспортний режим – це сукупність правовідносин, що виникають між фізичною особою-заявником і суб'єктом владних повноважень щодо здійснення реєстрації або паспортизації.

1.4. Правові засади паспортного режиму в Україні

Сукупність нормативного матеріалу, що регламентує реалізацію паспортного режиму умовно можна поділити на декілька груп. До першої належать нормативно-правові акти вищої юридичної сили.

1. Конституція України, яка проголошує права, свободи і обов'язки громадян та інших осіб, що постійно чи тимчасово перебувають на території України (гл. 2). Її нормами закріплено основні положення щодо органів державного управління, які забезпечують реалізацію паспортного режиму, можливість застосування примусових заходів та адміністративної відповідальності у разі порушення вимог режиму [99, с. 141].

2. Закони України: «Про громадянство України» [100, с. 342], «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [101, с. 179], «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [102, с. 146], «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [103, с. 4], «Про імміграцію» [104, с. 197]. Ці закони визначають адміністративно-правовий статус фізичних осіб (громадян, іноземців, апатридів, біженців, осіб, що потребують додаткового захисту) як суб'єктів адміністративного права, порядок реалізації ними права на свободу пересування й обрання місця проживання, випадки обмеження цього права, отримання паспортних документів.

Одним з основних нормативно-правових актів у цій галузі є прийнятий Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний

статус» [105, с. 716], який умовно можна поділити на дві частини. Перша стосується створення бази даних українців, іноземців та апатридів, друга – видачі ряду біометричних документів, зокрема мова йде про закордонний паспорт та паспортну картку. Названий Закон визначає правові та організаційні засади створення та функціонування Єдиного державного демографічного реєстру, форму та порядок виготовлення, видачі, обміну, продовження терміну дії, пересилання, вилучення, у тому числі тимчасового, повернення державі, визнання недійсними та знищення документів, які підтверджують громадянство України, посвідчують особу або її спеціальний статус, а також права та обов'язки осіб, на ім'я яких видано такі документи.

Так, згідно із Законом, до Реєстру має вноситься така інформація про особу: 1) ім'я особи; 2) дата народження/смерті; 3) місце народження; 4) стать; 5) дата внесення інформації про особу до Реєстру; 6) відомості про батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників та інших представників; 7) відомості про громадянство або його відсутність та підстави набуття громадянства України; 8) реквізити документів, виданих особі (тип, назва документа, серія, номер, дата видачі та уповноважений суб'єкт, що видав документ, строк дії документа); 9) відомості про документи, що підтверджують смерть особи або визнання особи померлою чи безвісно відсутньою; 10) відцифрований зразок підпису особи; 11) відцифрований образ обличчя особи; 12) відцифровані відбитки пальців рук (за згодою особи у разі оформлення паспорта для виїзду за кордон, дипломатичного, службового паспортів, посвідчень особи моряка чи члена екіпажу, посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон, проїзного документа біженця); 13) додаткова змінна інформація (про місце реєстрації, про сімейний стан, про відмову від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, про видачу приватизаційних паперів, додаткові (факультативні) біометричні дані, параметри); 14) інформація з відомчих інформаційних систем (ВІС).

Прийняття цього Закону викликало неоднозначні відгуки як серед фахівців-юристів, політичних діячів, так і серед простих громадян.

Незважаючи на те, що це не перший правовий акт, який передбачив введення в дію біометричних паспортів (мається на увазі законопроект № 8507 «Про документи, що засвідчують особу і підтверджують громадянство України» [106]), законодавцю не вдалося поки що виробити низку норм, для подолання протиріч щодо індивідуального реєстраційного коду та біометричних даних.

З одного боку, створення єдиного реєстру даних про особу значно полегшить обробку даних, служитиме створенню ефективної системи обліку громадян, покращанню і зміцненню паспортного режиму, попередженню правопорушень і кримінальних правопорушень, громадського порядку, розшуку осіб, зміцненню національної безпеки.

З іншого ж боку – у цьому можна побачити спробу держави встановити тотальний контроль над особою, порушення її конституційних прав, загрозу людській гідності. Такі побоювання не є виключною реакцією значної частини української спільноти. Свого часу громадяни Німеччини виступили проти впровадження єдиного особистого ідентифікаційного коду. Конституційний суд Німеччини визнав неконституційними норми щодо впровадження єдиного ідентифікаційного коду та створення єдиного реєстру даних про особу.

Формування єдиного реєстру даних про особу значно полегшує не лише обробку даних, але й процес незаконного збору інформації про будь-яку особу. Поширення конфіденційної інформації само по собі є порушенням прав людини і громадянина, крім того, може призвести до інших негативних наслідків. Світова практика показує, що будь-яку базу даних можна «зламати», отримавши відбитки, їх можна використати із будь-якою метою, навіть у звинуваченні людини у злочині, якого вона не скоювала. Несанкціоноване розповсюдження даних державних реєстрів на електронних носіях не є диковинкою. Якщо на обладнання для виготовлення біометричних паспортів уже витрачено 120 млн. грн., то система захисту біометричних даних коштуватиме в десятки разів більше. Чи маємо право в країні, де коштів не вистачає на лікування хворих дітей, утримання людей похилого віку, створення

умов для нормальної життєдіяльності людей з особливими потребами, витратити їх на химерні перспективи безвізового режиму?

Неоднозначними є відгуки і про впровадження біометричних документів. Прихильники введення біометричних паспортів зазначають, що це є необхідною складовою виконання міжнародних зобов'язань України щодо боротьби з торгівлею людьми, підробки документів, тероризмом. Крім того, це є однією з основних вимог для отримання Українською державою безвізового режиму з Європейським Союзом, що слугитиме запорукою реалізації права громадян на свободу пересування та вільний вибір місця проживання не лише територією України.

Більше сотні країн світу на теперішній час використовують такі електронні документи. Вони відрізняються від паперових тим, що в них вбудовано мікрочип, на якому міститься інформація про ім'я, прізвище, дату народження, номер паспорта з терміном його дії та фото власника. В окремих країнах використовують додаткову інформацію, наприклад, в Австрії, Чехії та Швеції використовують відбитки папілярних ліній пальців рук. Так само і в Україні біометричний паспорт виготовляється у формі картки, що містить безконтактний електронний носій, а паспорт громадянина України для виїзду за кордон – у формі книжечки, правий форзац якої містить безконтактний електронний носій, та складається з м'якої обкладинки, 32 сторінок та сторінки даних. Як додаткові біометричні параметри передбачають використання відцифрованих відбитків пальців рук.

Значна частина осіб виступає проти присвоєння індивідуального коду, створення реєстру даних про особу та внесення інформації до безконтактного електронного носія, що імплантований у відповідний бланк документа, через релігійні переконання, вбачаючи у цьому ознаки апокаліпсису. Звернення віруючих були частково задоволеними. Законодавством передбачено можливість відмови особи через свої релігійні переконання від внесення інформації до безконтактного електронного носія, що імплантований у відповідний бланк документа, чи від отримання такого документа взагалі.

Таке право реалізується шляхом подання заяви до відповідного центрального органу виконавчої влади про відмову від отримання документа, що містить безконтактний електронний носій, або від внесення інформації до такого носія. У цьому разі особі у порядку та строки, встановлені Кабінетом Міністрів України, видається відповідний документ, що не містить безконтактного електронного носія, або задовольняється заява про відмову від внесення інформації до такого носія (ст. 16 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [105, с. 716]).

Біометричні паспорти не є ідеальними з точки зору безпеки і так само підлягають підробці та фальсифікації. Вразливість таких документів та баз даних про особу яскраво продемонстрував молодий німецький хакер Ян Красслер, який за допомогою декількох засобів, що знаходяться у вільному доступі, прямо в інтернет-клубі підробив чужі відбитки пальців [107]. Але кращої альтернативи поки немає і біометричні документи все ж таки мають певні переваги над звичайними: по-перше, введення таких документів значною мірою підвищить ступінь швидкості та правильності ідентифікації особи; по-друге, зменшить можливість помилки. На практиці нерідко трапляються випадки, коли одним тим самим паспортним документом користуються декілька осіб, це особливо актуально для осіб зі східною зовнішністю, наприклад, в'єтнамців. Співробітники прикордонних військ зазначають, що іноді в силу зовнішніх національних особливостей дуже важко не те що розрізнити, а навіть визначити точний вік особи, яка перетинає кордон. Наявність біометричних даних значною мірою полегшить процедуру ідентифікації особи, що, у свою чергу, зменшить наплив незаконних мігрантів до України.

Слабким місцем лишається питання захисту конфіденційної інформації про особу, захист особи від зловживань з боку осіб, що мають доступ до даних Реєстру, відомчих інформаційних систем. Доречним буде впровадження

багаторівневої системи допуску до даних Реєстру. Як мінімум, підзаконними нормативно-правовими актами, можливо з позначкою «для службового користування», має бути передбачено для кожного структурного підрозділу відомств свій рівень доступу, з обов'язковою персоніфікацією особи, що здійснює будь-які операції з даними Реєстру, навіть при звичайному перегляді інформації.

Здійснений аналіз свідчить про те, що цей Закон легалізує збирання повної інформації про особу без встановлення конкретної мети такого збирання і зберігання, що порушує міжнародні принципи захисту даних. При цьому зовсім не враховується чи згодна особа на обробку її персональних даних. У самому нормативно-правовому акті визначено, що таке Реєстр, яке його функціональне призначення, але не зазначено конкретної мети його створення, його соціального призначення. Крім того, окремі положення Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [105, с. 716] потребують доопрацювання. Так, п. 2 ст. 21 передбачено обов'язок кожного громадянина України незалежно від віку отримати паспорт. Таке нововведення сприятиме протидії торгівлі дітьми, допоможе в ідентифікації немовлят, що стали жертвами протиправних посягань. Існуючий до цього документ – свідоцтво про народження, ніяким чином не міг допомогти у визначенні індивідуальних ідентифікаційних рис малюків. Фактично, було можливим використати свідоцтво про народження будь-якого малюка відповідного віку. Але разом із цим постає питання: чи зобов'язані батьки оформлювати немовляті паспорт, чи до досягнення 16 років – це право? Адже відповідно до Наказу МВС України від 13.04.2012 р. № 320 паспорт видається особам, які досягли 16 років [108, с. 2178]. Крім того, Закон «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [105, с. 716] як підстави для відмови у видачі документа передбачає звернення особи, що не досягла 16-річного віку. З наведеного можна зробити висновок, що

оформлення паспорта дітям до 16 років – це право, а не обов’язок батьків або осіб, які їх замінюють.

Якщо ж розглядати це як обов’язок, то на нормативному рівні необхідно визначити термін, протягом якого він має бути реалізований. Можливо, законодавець використає аналогічну норму, що діє стосовно обов’язку зареєструвати дитину протягом місяця від дня народження, встановить місячний термін з дня отримання свідоцтва про народження.

Раніше процедура паспортизації не передбачала безпосередньої участі немовля, за нових обставин, така участь є обов’язковою, адже необхідно зробити цифрове фото. Тому законодавцю необхідно також передбачити певні особливості процедури видачі паспорта малюкам, що народилися раніше встановленого строку і потребують тривалого перебування у медичній установі. Не зовсім зрозуміло, чому законодавець відмовився від уніфікації національного паспорта та паспорта для виїзду за кордон. Це зменшило б матеріальні та часові витрати населення, навантаження на співробітників ДМС України.

Даний нормативно-правовий акт передбачає, що паспорт громадянина України виготовляється у формі картки, що містить безконтактний електронний носій і згідно із п. 7 ст. 21 інформація про місце проживання/перебування особи в обов’язковому порядку не вноситься. Процедура реєстрації місця проживання/перебування передбачає внесення даних до паспортного документа обов’язково. По-перше, простежується невідповідність у положеннях цих нормативно-правових актів, а по-друге, з практичної точки зору, особі необхідно буде отримувати ще довідку про місце проживання, і не виключено, що у разі необхідності підтвердити своє місце проживання доведеться надавати «свіжі» довідки, підтверджуючи, що інформація є актуальною на час звернення.

Здійснивши аналіз положень вищезазначеного закону, можна зазначити, що при його розробці не було дотримано усіх вимог нормотворчої процедури, зокрема, не розроблено детального проекту змін, що мають бути внесені вже

до діючих нормативно-правових актів. Внесення змін постфактум не має бути нормою законодавчої діяльності.

На даний час фактично чинними є дві норми, одна з яких визначає обов'язок оформлення паспорта кожному громадянину незалежно від віку, а інша зобов'язує отримати паспорт після досягнення 16 років. Такий стан речей зумовлено технічною неспроможністю здійснювати оформлення паспортів нового зразка на місцях.

Право самостійно обирати місце проживання в особи виникає з 14 років, та й законодавець наділяє особу неповною цивільною дієздатністю з 14 років. Тому не логічним, як уявляється, є видача паспорта з 16 років, доцільніше встановити вік 14 років.

Пропонуємо п. 2 ст. 21 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» викласти в наступній редакції: «Кожен громадянин України незалежно від віку має право отримати паспорт громадянина України у порядку, визначеному цим Законом»; і доповнити дану статтю п.2-1 наступного змісту: «Кожен громадянин України, що не має паспорта громадянина України, по досягненню чотирнадцятирічного віку зобов'язаний отримати паспорт громадянина України у порядку, визначеному цим Законом».

Іншим, не менш важливим, нормативно-правовим актом, що передбачає здійснення реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб, ведення реєстраційного обліку є Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» [103, с. 4], згідно з яким громадянин України, а також іноземець чи особа без громадянства, які постійно або тимчасово проживають в Україні, зобов'язані протягом десяти днів після прибуття до нового місця проживання зареєструвати місце проживання (див. п. 2.2 роботи). Порядок реалізації права на свободу пересування не лише у межах своєї країни регламентовано Законом України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [109, с. 101]. Цей нормативний акт містить

положення, що регламентують порядок оформлення документів для виїзду громадян України за кордон, правила оформлення і видачі паспортів, їх тимчасового затримання та вилучення, а також особливості процедури виїзду окремих категорій громадян (недієздатних осіб і громадян, які обізнані з відомостями, що становлять державну таємницю). Згідно із цим нормативним актом документами, що дають право на виїзд з України та в'їзд в Україну, є паспорт громадянина для виїзду за кордон, проїзний документ дитини, дипломатичний та службовий паспорти і посвідчення особи моряка. У той час як Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» до таких документів ще зараховує посвідчення члена екіпажу, за аналогією з посвідченням особи моряка, воно може бути використано для в'їзду чи виїзду з України лише з метою виконання службових обов'язків.

У зв'язку із цим пропонується доповнити перелік документів, зазначених у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» посвідченням члена екіпажу.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначає: хто є внутрішньо переміщеними особами, процедуру їх обліку, гарантії прав і свобод таких осіб, особливості реєстрації місця проживання [110, с. 1].

Законом України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» [111, с. 385] передбачено певні особливості реєстрації військовозобов'язаних осіб.

КУпАП регламентує порядок і підстави притягнення осіб, винних у порушенні вимог паспортного режиму, до адміністративної відповідальності, визначає діяння, які кваліфікуються як адміністративні проступки [112, с. 1122].

Іншим нормативно-правовим актом, що регламентує діяльність у сфері забезпечення паспортного режиму, є Закон України «Про державну

прикордонну службу України» [113, с. 208], який передбачає повноваження прикордонників при здійсненні пропуску осіб через державний кордон України, зокрема реєстрації іноземців, апатридів, у випадках передбачених чинним законодавством, скорочувати строк перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства. У межах своєї компетенції Служба безпеки України також сприяє захистові державного кордону України, реалізації вимог паспортного режиму, отже Закон України «Про Службу безпеки України» [114, с. 382].

Закони України «Про інформацію» [115, с. 650], «Про ратифікацію Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних стосовно органів нагляду та транскордонних потоків даних» [116, с. 1640], «Про захист персональних даних» [117, с. 1188] регулюють правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних, і спрямовані на захист основоположних прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на невтручання в особисте життя, у зв'язку зі збиранням, одержанням, зберіганням, використанням, поширенням конфіденційної інформації про особу.

До другої групи належать підзаконні нормативно-правові акти: Положення про паспорт громадянина України, Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон [118, с. 242] визначають призначення, форму, зміст і види паспортних документів, порядок видачі, обміну та користування ними.

Чинним законодавством України встановлено, що основним документом, що посвідчує особу людини, є паспорт громадянина України, який діє під час укладення цивільно-правових правочинів, здійснення банківських операцій, оформлення доручень тощо.

Як офіційний документ, що посвідчує особу людини, паспорт має ряд суттєвих ознак, що дозволяють виокремити його серед інших особистих документів громадян. Так, паспорт підтверджує приналежність до

громадянства України, у ньому відображаються основні відомості про особу громадянина. Зазначений документ має єдину форму для всієї країни, виготовляється в централізованому порядку, має захисні засоби, що запобігають його підробці. Ряд дій із паспортом визнається державою протиправними. За ненавмисну втрату паспорта Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність, а за його викрадення чи підробку Кримінальний кодекс України передбачає кримінальну відповідальність [119, с. 131].

Перетинання кордону громадянами України здійснюється через пункти пропуску після проходження ними усіх видів контролю, передбачених діючим законодавством Української держави. Вхід на територію пунктів пропуску громадян України, що прямують за кордон, відбувається за документами, які дають право на виїзд за кордон. До таких документів належать: а) паспорт громадянина України для виїзду за кордон; б) дипломатичний паспорт; в) службовий паспорт; г) посвідчення члена екіпажу; д) посвідчення особи моряка; ж) проїзний документ дитини; з) посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон (далі в цьому пункті за текстом – паспорт), а також інші документи на право перетинання кордону, передбачені діючим законодавством та міжнародними угодами України.

За умов втрати громадянами України паспорта за межами України необхідно заявити про це компетентним органам країни перебування для отримання довідки, що підтверджує заяву про втрату паспорта. Після цього необхідно звернутися до закордонної дипломатичної установи у країні перебування для отримання посвідчення для повернення в Україну. Громадянинові України ні за яких обставин не може бути відмовлено у в'їзді в Україну.

Зразок бланка паспорта громадянина України, якій діє наразі, було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 1994 р., дію якої відновлено 15.06.2013 р. [120].

Положення про посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон

містить опис зазначеного документа, його призначення та міру належної поведінки його власника [121]. Сприяють реалізації державної політики у сфері реєстрації осіб Правила оформлення і видачі тимчасового посвідчення громадянина України [122]. Дію цих двох актів було відновлено, адже на практиці впровадити нові зразки документів ще не вдалося.

Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2014р. № 152 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, його тимчасового затримання та вилучення» [123, с. 1188] регламентує оформлення і видачу паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм та паспорта громадянина України для виїзду за кордон, що не містить безконтактного електронного носія, із застосуванням засобів Єдиного державного демографічного реєстру.

Порівняльний аналіз Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон [118, с. 242] (Положення) та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, його тимчасового затримання та вилучення [123, с. 118] (Порядок) свідчить про таке. Порядком передбачено видачу закордонного паспорта дітям від народження, спрощено процедуру видачі такого паспорта дітям до шістнадцяти років, що сприяє реалізації права на свободу переміщення особи. Так, оформлення, видача та обмін паспорта для виїзду за кордон здійснюється на підставі особистої заяви-анкети особи, що досягла шістнадцятирічного віку, якщо особі не виповнилося шістнадцяти років, то таку заяву-анкету подають один із батьків (якщо батьки не перебувають у шлюбі – на підставі заяви-анкети того з батьків, із ким проживає особа), усиновлювачів, опікунів, піклувальників або інших представників. Згідно з Положенням це є можливим лише за наявності нотаріально засвідченого клопотання батьків або їх законних представників у разі потреби у самотійному виїзді таких осіб за кордон. До 01.04.2015 р. здійснювалась

видача проїзного документа дитини або дані про дитину вносилися до паспорта батьків. Зараз для осіб, що не досягли шістнадцяти років, паспорт видається на чотири роки.

Сьогодні особа може реалізувати своє право на отримання закордонного паспорта, що містить або не містить безконтактний електронний носій, у процедурі оформлення паспорта для виїзду за кордон ліквідовано вікові обмеження щодо отримання закордонного паспорта та прив'язку до місця проживання громадянина.

Зазначені зміни є кроком уперед, але на практиці за неофіційними даними співробітників територіальних підрозділів ДМС, ДП «Документ» переважно виготовляються паспорти, що не містять безконтактний електронний носій, що значною мірою зумовлено матеріально-технічною неспроможністю перейти у повному обсязі на використання документів нового зразка, оскільки ще не здійснено забезпечення необхідним обладнанням усіх пунктів пропуску через державний кордон та відповідних територіальних підрозділів ДМС України для оформлення біометричних паспортів.

Як уявляється, недоречним є те, що чинними осталися процедурні норми, що регламентують порядок оформлення паспорта для виїзду за кордон у Положенні про паспорт громадянина України для виїзду за кордон [118, с. 242], адже вони йдуть у розріз з вимогами, закріпленими у Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, його тимчасового затримання та вилучення [122, с. 1188]. Логічним було би визнати Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон таким, що втратило чинність або внести до нього відповідні зміни. Наприклад, абз. 1 п. 3 викласти в такій редакції: «Паспорт громадянина України для виїзду за кордон оформлюється дітям від народження строком на 4 роки, громадянам віком від 16 років – строком на 10 років».

Деталізують вищезазначені нормативно-правові акти і регулюють створення організаційної та матеріально-технічної баз для забезпечення

процесу їх реалізації такі підзаконні нормативно-правові акти: укази Президента України, якими затверджено Положення про Міністерство внутрішніх справ України [124, с. 536; 125, с. 2026], Положення про Державну міграційну Службу України [126, с. 558; 127, с. 1923], Положення про Міністерство закордонних справ України [128, с. 534], Положення про дипломатичне представництво за кордоном [128], Консульський статут України [130], а також укази Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [131, с. 1026], (якими було передбачено створення ДМС України та підрозділ міліції міграційного контролю відповідно), наказ Міністерства внутрішніх справ «Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України» [132, с. 853]. Вищезазначені нормативно-правові акти визначають суб'єктів державного управління, покликаних реалізовувати вимоги паспортного режиму, закріплюють їх структуру та функціональну спрямованість.

Процедура реалізації норм паспортної політики держави віднайшла своє закріплення в Наказі Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України» [108, с. 2178]. Цей наказ діє, поки не буде відновлено дію Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку централізованого оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України» [133, с. 841], яка містить процедурні норми, покликані реалізувати норми матеріального права Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» у повному обсязі. Детальний аналіз вищезазначеного Порядку дає змогу припустити, що в теперішньому вигляді його норми законної сили не наберуть, адже на теперішній час простежується неухильна тенденція до децентралізації влади на місцях і передачі повноважень органам місцевого самоврядування.

Наказ МВС № 1077 «Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів» [134, с. 4026] деталізує й уточнює основні положення Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», особливості реєстрації малолітніх.

Невід'ємною частиною нормативно-правової бази паспортного режиму є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України» [135, с. 612], вона деталізує окремі положення Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [101, с. 179].

Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014 р. № 289 «Про затвердження Порядку оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадян, які проживають на тимчасово окупованій території України» [136, с. 1686] деталізує порядок видачі документів особам, що знаходяться на тимчасово окупованій території України, закріплює особливості надання вищезазначених адміністративних послуг. Так, вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки після досягнення громадянином 25- і 45-річного віку здійснюється у день звернення особи (за звичайної процедури – протягом п'яти діб), а оформлення і видача паспорта громадянина України після досягнення 16-річного віку та обмін паспорта здійснюються у десятиденний строк.

Особливості торкнулися і пакету документів, що необхідно подати для отримання паспорта громадянина України уперше, а саме, додатково подаються копії паспортів його батьків або одного з них.

Для підтвердження даних про місце проживання громадянина може використовуватися інформація із Державного реєстру виборців.

Крім того, цей нормативно-правовий акт передбачає, за наявності письмової заяви громадянина чи його представника, можливість надіслати

паспорт поштою рекомендованим листом із повідомленням про вручення громадянину, який подавав заяву.

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [97, с. 1193] на нормативному рівні закріплює перелік адміністративних послуг, які мають надаватися територіальними підрозділами ДМС України через центри надання адміністративних послуг. До них належать: 1) оформлення та видача або обмін паспорта громадянина України для виїзду за кордон (у тому числі термінове оформлення); 2) оформлення та видача проїзного документа дитини; 3) оформлення та видача паспорта громадянина України; 4) оформлення та видача паспорта громадянина України у разі обміну замість пошкодженого, втраченого або викраденого; 5) вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки при досягненні громадянином 25- і 45-річного віку; 6) реєстрація місця проживання особи; 7) зняття з реєстрації місця проживання особи; 8) реєстрація місця перебування особи; 9) оформлення та видача довідки про реєстрацію місця проживання або місця перебування особи.

Це Розпорядження створює такі умови роботи, за яких безпосередньо суб'єкт надання адміністративної послуги не контактує із заявником. З одного боку – це має сприяти мінімізації корупційної складової. Із точки зору практики – це може призвести до такого. По-перше особи, які будуть приймати заяви, можуть надавати недостатньою мірою кваліфіковані консультації та приймати документи, що не відповідають вимогам діючого законодавства, і як наслідок, фізичні особи будуть отримувати відмови у наданні відповідних адміністративних послуг. По-друге, в законі визначено строки надання адміністративних послуг. Так, реєстрацію місця проживання особи може бути здійснено разом із зняттям з попереднього місця реєстрації і має бути проведено в день подачі заяви. Відтак, між ЦНАП і відповідними територіальними органами та підрозділами ДМС має бути забезпечено оперативний обмін інформацією, а для цього має бути належне матеріально-

технічне забезпечення як ЦНАП, так і органів державної виконавчої влади на місцях. Необхідно чітко визначити процедуру проставляння штампа у паспортному документі, чи буде вилучатися для цього паспортний документ, адже при здійсненні реєстрації безпосередньо відповідними територіальними підрозділами ДМС, процедура проставляння штампа, заповнення паспортного документа, домової книги (у разі її надання) відбувається за участі особи. Державний реєстратор не є суб'єктом надання адміністративної послуги, отже не має права проставляти штамп у відповідні документи. На практиці, це скоріше призведе до того, що ЦНАП виконуватимуть роль паспортисток при ЖЕО. Як вихід, є можливим запровадження робочих місць співробітників територіальних підрозділів ДМС у приміщеннях ЦНАП для безпосереднього виконання повноважень у сфері реєстрації.

Крім того, аналіз норм цього розпорядження підкреслює несвоєчасне внесення змін до чинних нормативно-правових актів при прийнятті нових чи скасуванні діючих. Так, із 1 квітня 2015 р. втратила чинність Постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.1995 р. № 231[137], що виключає можливість оформлення проїзного документа дитини.

Третю групу становлять міжнародні нормативні акти: Загальна декларація прав людини 1948 р. [138, с. 3103], Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. [139], Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [140], Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод і протоколи до неї [141], Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз [142, с. 198], Конвенція про національні посвідчення особи моряків [143], які визначають базові принципи побудови української політики у сфері реалізації права на свободу пересування, недоторканності особи, права особи на повернення до країни, громадянином якої вона є.

Усю сукупність правового матеріалу можна класифікувати за змістовним навантаженням. Так, можна виокремити нормативно-правові акти, що

визначають: 1) адміністративно-правовий статус учасників правовідносин у сфері паспортизації та реєстрації; 2) процедуру видачі паспортних документів; 3) порядок надання адміністративних послуг у сфері реєстрації місця проживання/перебування; 4) процедуру притягнення до адміністративної відповідальності; 5) порядок оскарження дій органів державного управління, місцевого самоврядування; 6) заходи захисту персональних даних особи.

Законодавству на сучасному етапі розвитку притаманне паралельне існування як старих, так і нових норм, покликаних врегулювати одні й ті самі суспільні відносини; характерним є часткове скасування норм, несвоєчасне внесення змін до чинних нормативно-правових актів у зв'язку із прийняттям нових. Іншою особливістю нормативного врегулювання суспільних відносин у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб є відновлення дії скасованих нормативно-правових актів. Основну причину цього дисертант вбачає у відсутності матеріально-технічної спроможності запровадити нововведення, а також в порушенні нормотворчої процедури під час прийняття нормативних актів. Є потреба в уніфікації нормативно-правових актів, що регламентують паспортний режим.

Висновки до розділу 1

1. Історичні дані свідчать, що ще за часів рабовласницького ладу було запроваджено заходи, які стали зародками сучасного паспортного режиму. При цьому доведено, що давні і сучасні паспортні документи виконують схожі функції, а саме: ідентифікацію особи шляхом закріплення певних особистих даних цієї особи; визначення постійного місця проживання (перебування) особи; встановлення відповідних обов'язків та прав особи.

2. Паспортний режим України має довгий шлях свого становлення, а всю історію становлення паспортного режиму можна умовно поділити на чотири етапи. Перший етап – часи існування Київської Русі – до козацької доби. Другий етап – часи існування козацького осередку. В період існування Нової

Січі формуються ознаки паспортного режиму у стандартному розумінні. У цей час паспортний режим хоч і частково, але виконує функцію захисту прав і свобод козаків, виступає засобом захисту від зовнішніх загроз. Саме в цей період можна простежити зародки інституту громадянства. Паспорт, виданий Кошем, підтверджував юрисдикцію Січі відносно його власника. Це не дозволяло залучати козаків до служби у міських полках царською адміністрацією, підтверджувало наявність взаємних прав-обов'язків між Кошем та козаками. Третій етап припадає на часи перебування українських земель у складі Російської імперії. Паспортний режим цієї доби характеризується класовим характером, встановленням контролю за переміщенням усіх верств населення, сприяє здійсненню фіскальних та поліцейських цілей. Четвертий етап – пов'язаний з існуванням СРСР. Паспортний режим цієї доби має яскраво виражений мілітарний характер, він є основним засобом контролю за місцем проживання та переміщенням населення, інструментом «очистки» суспільства від неблагонадійних та злочинців. Зараз триває п'ятий етап – розвиток паспортного режиму за часів існування незалежної української держави.

3. Виявлено, що перші вітчизняні елементи паспортного режиму були засновані за часів Київської Русі, які отримали своє перше формальне оформлення в Лаврентіївському літописі. Вже в той час органи влади здійснювали контроль за пересуванням іноземців. А як своєрідне посвідчення особи на Русі використовували пояс - широкий, довгий для чоловіків, вузький та яскравий - для жінок, а дітей підперезували ниткою.

4. Доведено, що саме на Січі, як одному з перших осередків української державності, було започатковано впровадження елементів паспортного режиму, введення якого було обумовлено необхідністю захисту прав козаків, а не метою встановлення тотального контролю за ними.

5. Виявлено, що в Російській імперії наприкінці XVII – початку XVIII ст. було закладено організаційно-правові підвалини паспортного режиму, що було

зумовлено необхідністю посилити процес закріпачення населення, забезпечити збір податків, рекрутство та здійснення поліцейських функцій.

6. Виявлено, що систему єдиної паспортної системи в Радянському Союзі було встановлено в 1932 р. Введення паспортного режиму дозволило встановити контроль за переміщенням громадян по всій території країни, вирішити проблему закріплення селян за колгоспами, зробити неможливим вільний виїзд за межі країни, а також виявляти злочинних та антисоціальних елементів, які загрожували державі та радянському суспільству. Такий стан здебільшого сприяв захисту державної влади, а не захисту прав окремої людини.

7. За часів незалежної України поступово змінюється призначення паспортного режиму, яке у наш час полягає у забезпеченні громадської безпеки, досягненні збалансованості інтересів громадян України та інших осіб, що перебувають на території України, індивідуальних та суспільних інтересів, створенні необхідних умов для реалізації прав, свобод людини і громадянина.

8. 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 для 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 із визначенням порядку реалізації прав та обов'язків суб'єктів паспортного режиму.

9. Встановлено, що зміст адміністративно-правових відносин у сфері паспортного режиму зводиться, з одного боку, до обов'язку громадянина мати паспорт, пройти процедуру реєстрації, з іншого боку – це обов'язок уповноважених органів влади видати відповідні документи та здійснити реєстрацію. Сторони наділені компаративними правами-обов'язками.

10. Паспортний режим є комплексним адміністративно-правовим режимом, до складу якого входять три підрежими: паспортизації; реєстрації місця проживання/перебування особи; обігу конфіденційної інформації про особу.

11. Паспортний режим має публічно-індивідуальний, соціальний, правовий, інстанційний, процедурний, структурний та сервісний аспекти.

12. 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 підрежими, взаємна обумовленість яких дозволяє об'єднати їх під терміном «паспортний режим».

13. Функціонально-цільове навантаження паспортного режиму полягає у:

- 1) створенні умов для фактичної реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів;
- 2) чіткій регламентації повноважень системи органів в сфері здійснення паспортного режиму;
- 3) підвищенні ефективності діяльності органів виконавчої влади, зокрема здійснення ними контрольних та наглядових функцій.

14. Правову основу паспортного режиму становить сукупність логічно пов'язаних між собою нормативно-правових актів, що містять норми права як матеріального, так і процесуального характеру.

15. Нормативно-правові акти, що регламентують паспортний режим можна класифікувати за змістом на ті, що визначають:

- 1) адміністративно-правовий статус учасників правовідносин у сфері паспортизації та реєстрації;
- 2) процедуру видачі паспортних документів;
- 3) порядок надання адміністративних послуг у сфері реєстрації місця проживання/перебування;
- 4) процедуру притягнення до адміністративної відповідальності;
- 5) порядок оскарження дій органів державного управління, місцевого самоврядування;
- 6) заходи захисту персональних даних особи.

16. Паспортний режим можна розглядати як 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 (вузький підхід).

В широкому розумінні паспортний режим – це нормативно визначені правила поведінки фізичних осіб і порядок здійснення своїх повноважень Державною міграційною службою України та іншими органами управління, якщо це прямо передбачено законом, в сферах паспортизації та реєстрації громадян, іноземців, осіб без громадянства, забезпечені 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.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПАСПОРТНОГО РЕЖИМУ В УКРАЇНІ

2.1. Система органів державного управління у сфері паспортного режиму в Україні

У світлі адміністративно-правової реформи та змін, що відбулися в структурі органів державного управління, набуває актуальності дослідження адміністративно-правових аспектів паспортного режиму. Вивчення паспортного режиму з точки зору державних сервісів має не лише теоретичне, але й практичне значення.

Переорієнтація діяльності держави від суто управлінської до сервісної передбачає, що здійснення всіх функцій держави спрямовані на створення сприятливих умов для реалізації особами своїх прав і законних інтересів, а також унеможливлення не виконання обов'язків, реалізація яких є необхідною для забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки населення України.

Особливістю надання сервісів державою є те, що вони нерозривно пов'язані із заходами їх забезпечення, які не виключають використання імперативного методу, заходів державного примусу, але можливість їх використання обмежена метою застосування – захист прав і свобод особи і суспільства у цілому.

Держава здійснює не імперативне управління, а створює умови, за яких правомірна поведінка є вигіднішою для особи, таким чином, відбувається коригування поведінки людини, тобто держава здійснює управлінський вплив. Така діяльність має сенс лише тоді, коли її заходи доходять до адресата і викликають необхідну міру його поведінки. У цьому разі можна говорити про ефективність та результативність управлінського впливу.

Лише держава спроможна збалансувати інтереси індивіда та соціуму, забезпечити приблизно рівні умови для реалізації громадянами своїх прав,

сприяти розвитку суспільства та його інтеграції у правове поле. Тому суспільні відносини у сфері паспортного режиму потребують державного регулювання.

Однією з основних ознак правового регулювання є те, що під час його здійснення завжди чітко окреслюється коло суспільних відносин і як наслідок – визначаються суб'єкти цих правовідносин, що підкреслює важливість визначення та дослідження системи органів державного управління у сфері реалізації паспортного режиму. Процес участі органів державного управління в реалізації паспортного режиму є адміністративно-правовим регулюванням у сфері паспортних відносин.

Діяльність з реалізації паспортного режиму як складова управлінської діяльності, потребує планування, контролю й аналізу. У зв'язку із цим, необхідно позначити коло суб'єктів забезпечення паспортного режиму в державі. Як слушно підкреслює В.Я. Малиновський, така діяльність державних органів є системою управління, «де система, яка управляє, будучи суб'єктом відносно того чи іншого об'єкта, сама, в свою чергу, може бути об'єктом управління з боку іншого суб'єкта» [144, с. 161]. Таке становище дає загальне уявлення про поняття суб'єкта управління. Із вищезазначеного можна зробити висновок, що вичленовування суб'єкта й об'єкта управлінської діяльності в усій різноманітності здійснення паспортного режиму в державі є можливим тільки в елементарних випадках. По сутності більшість суб'єктів є, у свою чергу, і об'єктом управлінського впливу. Відсутність жорсткої грані між суб'єктами й об'єктами державного управління, якісна різнохарактерність учасників цієї діяльності дещо пояснюють певні труднощі з однозначним визначенням суб'єкта реалізації паспортного режиму.

Питання визначення суб'єктів державного управління у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб є актуальним і для позначення шляхів покращання процесу регулювання паспортного режиму. Визначення суб'єктів управління у цій сфері дозволить виокремити і дослідити їх функції, розробити можливі комбінації їх поєднання, а також уникнути дублювання зазначених

функцій різними суб'єктами управління стосовно до одного і того ж самого об'єкта управління.

Визначення суб'єктів управління у сфері реалізації паспортного режиму не проста задача. Важко навести вичерпний перелік суб'єктів владних повноважень, що безпосередньо або опосередковано здійснюють або ж сприяють здійсненню вимог паспортного режиму. Складність полягає ще і в тому, що при створенні самого режиму може брати участь невизначене коло осіб. На практиці дуже часто відбувається так, що вищі органи влади визначають основні напрямки державної політики, а її деталізацію та порядок реалізації здійснюють державні органи нижчого рівня.

У теорії права існують різні класифікації суб'єктів правовідносин (у рамках цього дослідження не є принциповою трактовка категорій «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин», хоча ми дотримуємося такої точки зору, що перша категорія є ширшою за другу) [145, с. 106; 146, с. 202]. Так, О.Ф. Скакун виокремлює чотири види суб'єктів: 1) індивідуальні суб'єкти – фізичні особи; 2) колективні суб'єкти – юридичні особи (до них належать державні органи, організації, установи, підприємства); комерційні корпорації (приватні фірми, громадські об'єднання (партії, профспілкові організації тощо); 3) держава, державні утворення (республіки, штати, землі), муніципальні адміністративно-територіальні утворення (наприклад, міста); 4) соціальна спільнота (народ, нація, етнічна група) [147, с. 362]. Зазначені групи суб'єктів передбачають можливість виокремити підгрупи, кожна з яких має свій набір прав і обов'язків. На підставі загальнотеоретичних знань про суб'єктів права, їх класифікацій можна визначити систему суб'єктів реалізації паспортного режиму. Кожен з них має власні специфічні повноваження, зумовлені тими завданнями, які він виконує під час реалізації вимог паспортного режиму, при цьому вони об'єднані єдиною метою – забезпечення реалізації державної політики у сферах громадянства, паспортизації та реєстрації фізичних осіб, зокрема реалізація прав людини на вільне переміщення і вільний вибір місця проживання.

Серед усіх суб'єктів управління, що взаємодіють у сфері реалізації паспортного режиму, можна виокремити основних та другорядних суб'єктів. До основних належать органи державного управління, покликані безпосередньо реалізовувати вимоги паспортного режиму, наприклад, МВС, Державна міграційна служба України, центри надання адміністративних послуг.

До другорядних суб'єктів належать органи, для яких здійснення вимог паспортного режиму є супутньою, а не основною функцією. Наприклад, співробітники лікувальних установ беруть участь у заповненні паспортних документів – вписують групу і резус фактор крові власника документа.

Суб'єкти управління, які забезпечують паспортний режим, мають характерні риси, які дозволяють відокремити їх від інших суб'єктів: 1) цілеспрямованість – своєрідний вектор спрямованості діяльності суб'єктів управління, дозволяє міркувати про характер питань, що віднесено до їх компетенції; 2) правовий статус – прямо зазначені в законі повноваження (владні права й обов'язки); 3) будують свою поведінку відповідно до команд «керуючого механізму» системи; 4) пов'язані з іншими елементами системи «по горизонталі» (взаємодія) і «по вертикалі» (підпорядкування). Таким чином, під органами державного управління, що здійснюють діяльність у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб, слід розуміти державні органи виконавчої влади, органи виконавчої влади на місцях, які володіють компетенцією стосовно державно-управлінського впливу на правовідносини у сфері паспортного режиму. Отже, якщо всю систему органів у сфері паспортного режиму спрямовано на виконання функцій державного управління, то її складові організовуються за тими ж загально-правовими принципами, що і вся система виконавчої влади в Україні.

Аналіз норм чинного законодавства дозволяє віднести до кола суб'єктів владних повноважень у сфері паспортного режиму в Україні: Кабінет Міністрів України; Державну міграційну службу України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство закордонних справ України та консульські

установи і дипломатичні представництва України за кордоном; Міністерство юстиції України в особі відділів державної реєстрації актів цивільного стану; Державну фіскальну службу України; Службу безпеки України; Державну прикордонну службу України; Міністерство освіти і науки України та вищі навчальні заклади, які мають відповідну ліцензію (дозвіл); Міністерство охорони здоров'я в особі підпорядкованих лікувальних установ; органи соціального захисту, виконавчі органи сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад, Київська і Севастопольська міські адміністрації, а також центри надання адміністративних послуг.

Однак, зазначений перелік буде не повним, адже згідно з діючим законодавством Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Вона має виключні повноваження щодо прийняття нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу – законів, яким мають відповідати усі інші нормативно-правові акти, що приймаються іншими державними органами. Таким чином, саме Верховна Рада України визначає головні засади державної політики у сфері паспортного режиму та закріплює у законодавстві систему управління та порядок здійснення контролю у цій сфері.

Суди загальної юрисдикції вирішують питання щодо притягнення до адміністративної відповідальності неповнолітніх, іноземців та інших категорій мігрантів визначених законом у разі порушення ними правил перебування на території України. Пленум Верховного Суду України уповноважений надавати роз'яснення та рекомендації з приводу застосування норм діючого законодавства, зокрема й того, що становить нормативну основу паспортного режиму.

Крім цього, реалізації паспортного режиму сприяють органи соціального захисту населення, житлово-експлуатаційні організації, ОСББ.

Структурні підрозділи з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад видають довідки про взяття на облік внутрішньо

переміщеної особи, яка засвідчує місце проживання особи.

Суб'єктів, що забезпечують реалізацію вимог паспортного режиму поділяють на дві групи. Першу становлять органи загальної компетенції, на яких покладено здійснення управлінських, контрольних та наглядових функцій на всій території України, як то Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ та ін. Другу групу становлять органи спеціальної компетенції, рішення яких діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, наприклад, територіальні органи та підрозділи Державної міграційної служби України [148, с. 176].

За такою класифікацією, справедливо зазначає О.О. Бандурка, спірним уявляється питання щодо віднесення консульських установ України, які знаходяться на території інших держав, але являють собою територію України. До їхньої компетенції, зокрема, входить прийняття рішень щодо набуття громадянства України особами, які постійно проживають за межами України. Таким чином, з одного боку, територія, на якій розташована консульська установа, має свої межі, але рішення, що приймаються посадовими особами консульства, надають підстави для віднесення їх до органів загальної компетенції [52, с. 116].

Як уявляється, більш доцільною буде класифікація суб'єктів у залежності від функціональної спрямованості їх повноважень. У цьому разі відповідні органи можна розподілити на такі умовні групи: 1) органи, які формують державну політику та здійснюють контроль щодо її реалізації у сфері громадянства та реєстрації фізичних осіб; 2) органи, які 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; 3) органи, які беруть участь у заповненні паспортних документів; 4) органи, що здійснюють реєстрацію паспортних документів при перетинанні кордону; 5) органи, що сприяють реалізації вимог паспортного режиму.

Така класифікація сприятиме більш поглибленому дослідженню особливостей діяльності певного органу державного управління у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб.

До першої групи державних органів управління належить Кабінет Міністрів України, який відповідно до Конституції України [99, с. 141] є вищим органом виконавчої влади і відіграє важливу роль у визначенні основних засад паспортного режиму. Згідно з аналізом положень Основного Закону компетенція Уряду України стосуються майже усіх галузей суспільного життя. Правовий статус Кабінету Міністрів України дозволяє здійснювати захист прав і свобод людини і громадянина у галузі забезпечення паспортного режиму. Уряд України сприяє реалізації та підтриманню паспортного режиму шляхом видання розпоряджень і постанов, що є обов'язковими для виконання усіма суб'єктами правовідносин. Міністерства та центральні органи виконавчої влади, покликані формувати та реалізовувати державну політику у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб, знаходяться у прямому підпорядкуванні КМУ, саме він спрямовує та координує їх роботу.

В наш час спеціалізованим органом в реалізації державної політики у сфері паспортного режиму є Державна міграційна служба України, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ [127, с. 1923]. МВС України можна віднести до першої групи, адже воно приймає участь у формуванні державної міграційної політики, політики у сфері реєстрації і паспортизації фізичних осіб, а Голова ДМС звітує перед Міністром внутрішніх справ.

Процес реформування передбачає зміни як у структурі органів державного управління, так і в законодавстві. Він потребує значної уваги у сфері погодження усіх діючих нормативно-правових актів, інакше з'являються правові колізії, відбувається дублювання функцій органів державного управління, що значною мірою знижує ефективність та результативність нововведень. Проаналізувавши норми права, в яких закріплено повноваження органів внутрішніх справ, можна зробити такий висновок. МВС є головним

органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування державної політики у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Чинне Положення про МВС України [124, с. 536; 125, с. 2026] не передбачає повноважень органів внутрішніх справ щодо безпосереднього вирішення питань у сфері громадянства. Законодавець зазначає, що МВС *формує* політику у сфері громадянства, а от безпосередньо обов'язок реалізації цієї політики покладено на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства – Державну міграційну службу України. Видається, законодавець визначився з розподілом повноважень між МВС та ДМС. Міністерство визначає основні напрямки державної політики у сфері громадянства, а ДМС реалізовує їх. Такий поділ має зберігатися і в інших нормативно-правових актах.

Міністр внутрішніх справ здійснює координацію діяльності Державної міграційної служби України, визначає її основні напрямки роботи, бере участь у формуванні державної політики у сферах громадянства та реєстрації фізичних осіб, а також погоджує структуру апарату Державної міграційної служби України тощо [124, с. 536].

У складі Міністерства внутрішніх справ України було створено підрозділ міліції міграційного контролю, який функціонально було підпорядковано ДМС України [126, с. 558]. До основних завдань підрозділу належали протидія нелегальній міграції і притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство.

Наказом МВС України «Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України» від 20.02 2012 р. № 142 [132, с. 853] у структурі апарату Міністерства внутрішніх справ створено Управління міліції міграційного контролю; у складі головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, було утворено відповідні підрозділи міліції

міграційного контролю. Створення нових посад було проведено за рахунок скорочення посад у підрозділах у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. У подальшому законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, та повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин України» від 18.09.2012 р. № 5294-VI [149, с. 522] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів» від 16.10. 2012 р. № 5459-VI [150, с. 682] у повному обсязі до повноважень ДМС України було передано функції щодо протидії нелегальній міграції, а також притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства при реєстрації фізичних осіб та паспортизації, у зв'язку з чим наказом МВС України «Про ліквідацію міліції міграційного контролю» від 01.12.2012 р. № 1108 [151] було ліквідовано Управління міліції міграційного контролю МВС України та територіальні підрозділи міліції міграційного контролю. У результаті таких дій склалася ситуація, за якої, ані в органах внутрішніх справ, ані в ДМС України не було підрозділів, які виконували б завдання щодо запобігання та протидії нелегальній міграції, фактично було припинено оперативно-розшукову роботу із цього напрямку.

Практика показує крайню необхідність створення спеціальних відділів по боротьбі з нелегальною міграцією на рівні кожної області.

Органом виконавчої влади у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб Закон України «Про громадянство України» визначає спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та підпорядкованих йому органів. Згідно з Указом Президента України «Про

оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. таким органом є Державна міграційна служба України [131, с. 1026]. Саме на неї покладено функції здійснення державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції у межах, визначених законодавством про біженців.

Фактично ДМС стала правонаступницею Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України і Держкомітету у справах національностей та релігій. У новоствореному державному органі зберігаються основні напрями діяльності щодо реєстрації громадян, документування населення паспортами та реалізації основних напрямів паспортної політики держави в цілому, що були покладені на існуючий донині Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. У загальному плані одним із головних завдань Державної міграційної служби є: внесення пропозицій щодо формування державної політики у сферах паспортизації та реєстрації фізичних осіб, а також безпосередня реалізація державної політики в зазначених сферах. У зв'язку з цим на Департамент з питань громадянства, реєстрації та роботи з громадянами з тимчасово окупованої території України покладено здійснення реєстрації (зняття з реєстрації) місця проживання (перебування) фізичних осіб, ведення відповідного реєстраційного обліку; оформлення і видачі громадянам України, які постійно проживають в Україні, паспорта громадянина України та ідентифікації громадян країни, які втратили документи, що посвідчують особу, паспорта громадянина України для виїзду за кордон, проїзного документа дитини, тимчасового посвідчення громадянина України, тимчасового затримання та вилучення таких документів у передбачених законодавством випадках; бере участь у розробленні та здійсненні заходів з реалізації державної політики у сфері еміграції [127, с. 1923].

ДМС забезпечує надання відомостей, передбачених законодавством, до Державного реєстру виборців і до Державної податкової служби України; формування у передбачених законом випадках центральної, регіональних та

місцевих баз персональних даних фізичних осіб, інших баз даних, необхідних для виконання завдань, покладених на ДМС України; здійснення заходів, пов'язаних із видворенням іноземців та осіб без громадянства з території України.

Крім того, ДМС є замовником робіт зі створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб, їх документування та розроблення зразків, виготовлення і постачання бланків паспортних та інших документів, що посвідчують особу. Служба розглядає звернення громадян із питань, які пов'язані з її роботою, реалізує державну політику щодо державної таємниці, контролює її збереження в апараті ДМС у межах повноважень. Вона здійснює також інші правозастосовні і правоохоронні повноваження на основі й на виконання Конституції та законів України.

ДМС України реалізовує повноваження як безпосередньо, так і через свої територіальні органи та підрозділи, виконуючи завдання із реалізації державної політики. На неї покладено обов'язок притягати до адміністративної відповідальності за порушення порядку реєстрації фізичних осіб, видачі документів (посвідчення особи та підтвердження громадянства).

Позитивним моментом є те, що, нарешті, до КУпАП внесено зміни, згідно з якими суб'єктом, уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства про паспорт громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, законодавства про перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства, про транзитний проїзд через територію України, а також питання щодо реєстрації місця проживання, є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб [112, с. 1122].

Виконуючи покладені на неї завдання, ДМС України взаємодіє з іншими органами виконавчої влади в установленому порядку, у тому числі із допоміжними органами і службами, які утворені Президентом України.

До органів, з якими взаємодіють ДМС України, її територіальні органи і територіальні підрозділи, належать органи місцевого самоврядування, відповідні органи іноземних держав, міжнародних організацій, профспілки та організації роботодавців, а також підприємства, установи, організації. У межах своїх повноважень ДМС України видає накази організаційно-розпорядчого характеру, які підписуються Головою ДМС України.

Фактично на сьогодні чинними є два нормативні акти, що затверджують Положення про ДМС України, за своєю суттю вони майже однакові, але є і принципові відмінності. Так, Положення, яке затверджено Указом Президента від 06.04.2011 р. 405/2011, визначає, що Голову ДМС України, призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра, та звільняє з посади Президент України [126, с. 558]. Положення, яке затверджено Постановою КМУ від 20.08.2014 р. № 360, визначає, що Голова ДМС України призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра внутрішніх справ [127, с. 1923]. Зрозуміло, що в даний час діє останній порядок призначення, але в нормотворчій діяльності необхідно уникати подібних ситуацій і своєчасно вносити зміни до чинного законодавства на всіх рівнях.

Територіальні органи ДМС України формуються у вигляді структурних підрозділів апарату ДМС України. Вони утворюються, ліквідовуються та реорганізуються за погодженням із Міністром внутрішніх справ та КМУ.

Трансформація суспільства, переорієнтація органів державного управління з суто владно-розпорядчої діяльності на надання сервісних послуг, зумовили розширення кола суб'єктів, що беруть участь у реалізації паспортного режиму. Для покращення 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. Так звані «відомчі офіси» – «Паспортний сервіс» надають послуги з оформлення паспорта для виїзду за кордон на платній основі.

Серед переваг створення таких відомчих офісів визначено: достатньо високий рівень консультацій (зумовлений вузькою спеціалізацією), покращене матеріальне-технічне оснащення «відомчого офісу», розширені години прийому, надання супутніх послуг на місці (оплата квитанцій); серед недоліків – вартість отриманого документу збільшується близько на 350 грн. – плата за надання послуги, віддаленість від споживачів (станом на квітень 2015 р. – по Україні діяло 20 відомчих офісів ДМС України).

Таким чином, для громадян створюється альтернатива щодо можливості звернення до органу державного управління чи державного підприємства. Такі кроки можуть мати позитивні наслідки лише у тому випадку, коли звернення до державного підприємства буде варіантом, а не єдиною можливістю отримання якісної адміністративної послуги за додаткову плату.

Адміністратори центрів надання адміністративних послуг, по мірі їх створення, також здійснюють реєстрацію місця проживання/перебування осіб, за виключенням внесення відомостей про реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання до паспортного документа та картки реєстрації особи. При цьому слід зазначити, що реалізація цього проекту по областях України здійснюється нерівномірно. В окремих областях, зокрема у Миколаївській, так і не було утворено центру при місцевій держадміністрації, а в центрі, створеному при Миколаївській міській раді, зазначені послуги не надаються.

ЦНАП виступають як «фронт-офіси» (місця прийому заяв), що зумовлює, на даному етапі, ряд недоліків під час надання адміністративних послуг у сфері реєстрації та паспортизації: фактичне збільшення строків надання адміністративних послуг; відмови у наданні адміністративної послуги внаслідок неякісних консультацій; збільшення необґрунтованих відмов у наданні адміністративних послуг, виникнення проблем з перевезенням документів від ЦНАП до підрозділів ДМС України та їх поверненням до ЦНАП.

У сфері вирішення питань надання статусу громадянина України і видачі паспортних документів, окрім Державної міграційної служби України,

повноваження має Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України. Відповідно до ст. 25 Закону України «Про громадянство України» відповідні повноваження здійснюються щодо осіб, які постійно перебувають за кордоном [100, с. 342]. Обсяг повноважень щодо вирішення питань з громадянства такий самий, як у спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади. Різним є лише коло осіб, стосовно яких здійснюється управлінська діяльність. Дипломатичні представництва та консульські установи України для реалізації завдань у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб уповноважені:

- а) видавати особам, які набули громадянство України, паспорти громадянина України для виїзду за кордон, тимчасові посвідчення громадянина України, проїзні документи дитини, довідки про реєстрацію осіб громадянами України;
- б) вилучати в осіб, громадянство України яких припинено або стосовно яких скасовано рішення про оформлення набуття громадянства України, паспорти громадянина України для виїзду за кордон, тимчасові посвідчення громадянина України, проїзні документи дитини та видавати довідки про припинення громадянства України;
- в) вести облік осіб, які набули громадянство України або ж припинили громадянство України.

Для підтримання режиму законності та забезпечення внутрішньої безпеки країни Міністерство закордонних справ, а саме Департамент консульської служби здійснює реєстрацію паспортних документів окремих категорій іноземців, а також забезпечує громадянам України можливість користуватися у повному обсязі правами, наданими їм законодавством держави перебування, та міжнародним правом [130].

Окрім зазначених функціональних обов'язків Міністерство закордонних справ розробляє та затверджує порядок оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України за кордоном паспорта громадянина України для виїзду за кордон, посвідчення особи на повернення в Україну, дипломатичних та службових паспортів України, розробляє та затверджує порядок повернення, зберігання і знищення

дипломатичних та службових паспортів України, а також затверджує зразок заяви-анкети для подачі в дипломатичне представництво або консульську установу України за кордоном для оформлення паспорта [128, с. 534].

До третьої групи належить Міністерство юстиції України в особі органів державної реєстрації актів цивільного стану. Вони роблять відмітки у паспортних документах громадян України у відповідності до чинного законодавства. Закон чітко визначає випадки, коли такі відмітки робляться обов'язково, а коли на прохання громадян. Так, при реєстрації факту народження немовляти за заявою батьків до їх паспортних документів вносяться дані про дитину (дітей).

Відмітка про шлюб або його розірвання у паспортних документах проставляється в обов'язковому порядку і є частиною процедури реєстрації. Така відмітка проставляється у паспортних документах громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

Відмітка про розірвання шлюбу за рішенням суду робиться у разі звернення осіб до органу державної реєстрації актів цивільного стану. При зміні імені (власного імені, по-батькові, прізвища) відділом реєстрації актів цивільного стану у паспорті громадянина України робиться відмітка про те, що паспорт у зв'язку із зміною імені підлягає обміну протягом місяця.

У випадках реєстрації смерті органи державної реєстрації актів цивільного стану вилучають паспорт (паспортні документи) померлої особи та роблять на першій сторінці вилучених документів відмітку «Власник помер» із зазначенням дати смерті [152, с. 1803].

Ще одним органом державного управління, що наділений правом робити відмітки у паспорті громадянина України є Державна фіскальна служба України, а саме контролюючий орган. Співробітники контролюючого органу уповноважені у паспортах осіб, які через свої релігійні переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, робити відмітку про наявність у них права здійснювати будь-які платежі за серією та номером паспорта. На прохання особи до паспорта може

бути внесено (сьома, восьма або дев'ята сторінки) дані про реєстраційний номер облікової картки платника податків з Державного реєстру [153, с. 112; 154, с. 221].

До органів, діяльність яких сприяє дотриманню паспортного режиму, належать Міністерство освіти і науки України, підпорядковані їм навчальні заклади, адже саме цей орган визначає порядок набору іноземців та осіб без громадянства для навчання в Україні, якій передбачає, що навчальні заклади, які надають освітні послуги іноземцям, мають забезпечувати своєчасне подання документів до територіальних органів чи підрозділів Державної міграційної служби України для оформлення зарахованим на навчання іноземцям посвідок на тимчасове проживання, а також повідомляти про іноземців, яких відраховано з навчального закладу за невиконання навчального плану, за порушення умов контракту, протягом 10 днів територіальний орган чи підрозділ Державної міграційної служби України за місцем проживання іноземця, а про іноземців, які без поважних причин припинили навчання або зникли з місця проживання, – уповноважене державне підприємство та територіальний орган чи підрозділ Державної міграційної служби України за місцем проживання іноземця [155, с. 3473].

Реалізації вимог паспортного режиму також сприяють Державна прикордонна служба України та Служба безпеки України. Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення. У сфері дотримання паспортного режиму вона уповноважена перевіряти в осіб при перетинанні державного кордону України документи на право в'їзду (виїзду) в Україну, робити в них відповідні відмітки, тимчасово їх затримувати або вилучати [113, с. 208]. Органи Служби безпеки України сприяють реалізації охорони державного кордону, беруть участь у розробці заходів і вирішенні питань в'їзду та виїзду з України, перебування іноземців та осіб без громадянства на її території, здійснюють перевірку щодо відсутності підстав для відмови у поновленні громадянства [114, с. 382].

Виконавчі комітети міських, сільських, селищних рад у силу свого

правового статусу покликані сприяти дотриманню правил паспортного режиму (ст. 38) [156, с. 170]. У випадках, передбачених законом, якщо цього вимагають обставини (наприклад, відсутність у даній місцевості представництва органу державного управління), вони здійснюють усі необхідні дії, спрямовані на реалізацію процесу паспортизації та реєстрації населення. Крім того, реалізації паспортного режиму, як уже зазначалося, сприяють лікувальні установи, адже на підставі медичних довідок до паспортного документа може бути внесено дані про групу крові та резус фактор особи.

Уповноважені особи житлово-експлуатаційних організацій, ОСББ приймають участь у процесі реєстрації місця проживання, шляхом передачі паспортів до відповідних територіальних підрозділів ДМС.

Отже, Державна міграційна служба України є найбільш впливовим органом в даній сфері. У системі органів виконавчої влади вона посідає виключне місце, яке визначається демократизацією сучасного суспільства, забезпеченням виконання Європейської Конвенції про громадянство та іншими важливими факторами. У теперішній час на вищезазначений орган покладено виконання низки завдань, яким в Україні приділяється особлива увага: здійснення паспортизації населення, боротьба з незаконною міграцією, створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування, дотримання посадовими особами та громадянами вимог паспортного режиму та ін. Державна міграційна служба України структурно не входить до блоку поліції, що забезпечує громадську безпеку, проте здійснює функції адміністративної діяльності поліції і надає відповідні адміністративні послуги.

Загальна система державних органів України, що наділені відповідними повноваженнями у сфері регулювання паспортного режиму, є дуже об'ємною, до неї залучено усі три гілки державної влади (законодавчу, виконавчу та судову), що обумовлено багатогранністю виникаючих питань та їх тісним взаємозв'язком. Головне ж навантаження припадає на органи виконавчої влади.

За результатами здійсненого аналізу особливостей правового статусу суб'єктів управління у сфері забезпечення паспортного режиму можна зазначити, що наявність структур забезпечення паспортного режиму не вирішує усіх проблем цієї інституції у країні. Вони можуть бути вирішеними лише за умови діяльності цих структур у рамках єдиної системи. Необхідний є також єдиний підхід до вирішення проблем на національному рівні, вироблений у масштабах держави, і відповідна нормативно-правова база. Важливу роль відіграє наявність механізму, що координує діяльність окремих елементів системи забезпечення паспортної та реєстраційної політики держави. Правове регулювання забезпечення паспортного режиму як однієї із ключових сфер діяльності держави має охоплювати весь комплекс пов'язаних з нею питань: визначення понять (термінів), об'єктів, суб'єктів і принципів її забезпечення, основні функції окремих органів забезпечення паспортного режиму, розмежування повноважень органів влади на всіх рівнях, права й обов'язки посадових осіб. Необхідність такої детальної регламентації продиктована складністю зазначеної сфери діяльності держави, наявністю великого числа органів, відповідальних за прийняття і виконання рішень щодо реалізації паспортного режиму, високою «ціною» наслідків прийнятих рішень і дій як для окремих людей, так і для країни в цілому.

Одним із складних питань правового регулювання функціонування системи забезпечення паспортного режиму, а отже, і організації її ефективної діяльності, є розмежування компетенції суб'єктів управління. Досліджуючи повільне створення та організацію існування суб'єктів забезпечення паспортного режиму, можна дійти висновку про розвиток такої діяльності екстенсивним шляхом: множення кількості різноманітних суб'єктів виконавчої влади, розпилення функцій між другорядними суб'єктам управління тощо. Автор пропонує визначити роботу з підвищення якості попередження правопорушень у руслі інтенсивного шляху, тобто скорочення системи суб'єктів, які виконують роботу із забезпечення паспортного режиму, із подальшим удосконалення діяльності уже існуючих суб'єктів управління.

Змістовна багатогранність національного паспортного інституту зумовлює існування багатьох суб'єктів державного управління, задіяних до процесу реалізації паспортної та реєстраційної політики держави, а також їх поліфункціональну спрямованість. З одного боку, така багата різноманітність суб'єктного складу свідчить про важливість розвитку паспортного режиму серед інших пріоритетів країни, але з іншого боку, утворює проблеми, пов'язані з бюрократичним гальмуванням реформування соціальних і правових механізмів, наявністю складних адміністративно-правових процедур у системі отримання різноманітних дозволів, перетинанням повноважень різних органів управління.

Реформування Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України у Державну міграційну службу дозволило більш-менш зібрати в одному органі державної влади різноманітні повноваження з управління паспортно-реєстраційними процесами в державі. При цьому лишається необхідність у приведенні їх у відповідність до світових стандартів, у тому числі стандартів Європейського Союзу. Це потребує, у першу чергу, створення цивільного органу державної влади у сфері реалізації паспортного режиму. Тому зараз буде найдоречнішим проведення реформування МВС України і перетворення його на міністерство, що здійснює діяльність соціально-сервісного змісту. Перетворення Міністерства внутрішніх справ на відомство європейського типу дозволить поєднати виконання безпосередньо поліцейських функцій та інших завдань з реалізації внутрішньої політики держави. Паралельно із цим зазначене реформування частково зніме питання щодо необхідності передачі здійснення координаційної діяльності ДМС України цивільному міністру, на виконання зобов'язань, взятих Україною перед європейською політичною спільнотою. Хоча розглядається як можливий варіант – створення Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції у п. 2.3 цієї роботи. Крім того, видається, буде доцільним надати більше повноважень голові ДМС України, зокрема, у визначенні структури цієї служби.

Не можна допустити, щоб новий орган став ще однією із силових структур держави. Діяльність ДМС має бути спрямованою на попередження правопорушень та злочинів, створення умов, що унеможливають порушення законних прав та інтересів осіб. Цього можна досягти за умови створення прозорої, чіткої процедури здійснення співробітниками служби своїх функціональних обов'язків, забезпечення реалізації принципу невідворотності видворення за межі держави іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Для повноцінної діяльності ДМС України в її структурі усі посади мають бути цивільними особами.

Ідея реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України, у результаті чого створено Державну міграційну службу як цілком новий державний орган, є достатньо вдалою. Це має допомогти розвиватися органам виконавчої влади, враховуючи міжнародну практику, забезпечуючи права і свободи особи у цій сфері суспільного життя. Україна зможе виробити засади державної політики у сфері паспортизації та реєстрації, інтегруючись до Європейського Союзу.

2.2. Зміст реєстраційної роботи органів державного управління у сфері реалізації паспортного режиму

Для реалізації адміністративно-правової реформи, з метою виконання зобов'язань, які взяла на себе Україна перед європейською спільнотою, Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб було реорганізовано у Державну міграційну службу України. У межах своєї компетенції ця служба покликана реалізовувати державну політику у сферах міграції, у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, а також вносити на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозиції щодо забезпечення формування державної

політики у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. На виконання вищезазначених завдань ДМС здійснює реєстрацію (зняття з реєстрації) місця проживання (перебування) фізичних осіб, веде відповідний реєстраційний облік; здійснює відповідно до закону державний контроль за дотриманням законодавства у реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; надає адміністративні послуги відповідно до закону; веде облік осіб, які отримали або які претендували на отримання статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, осіб, які набули (припинили) громадянство України, та осіб, яким надано (скасовано) дозвіл на імміграцію в Україну, на всіх етапах проведення відповідних процедур; надає в установленому законодавством порядку органам ведення Державного реєстру виборців та іншим органам виконавчої влади передбачені законодавством відомості; забезпечує створення, удосконалення, розвиток, супроводження та підтримку функціонування Єдиного державного демографічного реєстру, Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства[127, с. 1923]

Таким чином, одним із провідних напрямків діяльності ДМС є здійснення діяльності, пов'язаної з реєстрацією та обліком фізичних осіб, зокрема за місцем проживання/перебування.

Для з'ясування сутності реєстраційної та облікової роботи ДМС визначимось зі змістом дефініцій «реєстрація» та «облік».

Термін «реєстрація» походить від слова «реєстр». Семантично «реєстрація» має такі значення: а) внесення кого-небудь або чого-небудь до реєстру з метою обліку або надання йому законної чинності; б) фіксація, переважно за допомогою приладів, якого-небудь явища, спостереження, факту [157, с. 484]. «Облік» означає засвідчення, встановлення наявності, з'ясування кількості чого-небудь; реєстрація людей із занесенням у відповідні списки для їх використання де-небудь, з'ясування їх наявності, переміщення і т. ін.; система реєстрації процесів якої-небудь діяльності в її кількісному і якісному

виявах з метою спрямування, контролю [158]. З наведених тлумачень можемо зробити висновок, що реєстрація здійснюється або з метою обліку, або для надання законної сили. Коли ж ми говоримо про державну реєстрацію, то ведемо мову про діяльність врегульовану нормами чинного законодавства, що здійснюється уповноваженими особами на виконання своїх професійних обов'язків.

Зміст поняття «реєстрація», з урахуванням тлумачень законодавчих та нормативних актів України, полягає в операціях зі збору та внесення до офіційних і спеціальних реєстрів інформації та даних про певні події та факти. З точки зору державного контролю, занесенню до реєстрів підлягають інформація і дані, які збираються або отримуються уповноваженими державними органами і стосуються певних сфер державного регулювання. Професор С. В. Ківалов визнає реєстрацію як форму державного управління, яка має подвійну природу і може спричиняти чи не спричиняти настання юридично значущих наслідків [91, с. 178].

Реєстраційна робота, здійснювана відповідними державними органами, є державною реєстрацією. Так, Ю.С. Шемшученко визначає державну реєстрацією як визначений законодавчими актами порядок внесення уповноваженими державними органами певних відомостей до державних реєстрів [159, с. 556].

Зміст реєстраційної роботи становить управлінська діяльність, яку можна розглядати з різних аспектів, в зв'язку з чим, вона може бути різною за своїм функціональним характером: організаційною, обліковою, інформаційною, статистичною, власне реєстраційною (легалізуючою, правовстановлюючою), тобто діяльність щодо безпосереднього внесення певних відомостей до реєстру з метою узаконення відповідного статусу [160, с. 13]. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» під реєстрацією слід розуміти внесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру та до паспортного документа про місце

проживання або місце перебування особи із зазначенням адреси житла [103, с. 4].

Отже, реєстрацію як форму державного управління, що спричиняє юридичні наслідки (узаконолення відповідного статусу) слід відносити до методів управлінського впливу.

Методи державного управління виступають одним зі структурних елементів правових режимів, що зумовлює розкриття державної реєстрації з позицій динаміки – як процесу реалізації правових норм у межах обліково-легалізаційних адміністративно-правових режимів [161, с. 340].

Реєстраційна робота Державної міграційної служби України безпосередньо пов'язана з реєстрацією фізичних осіб, реєстрацією та обліком фізичних осіб за місцем проживання/перебування. Відповідно до чинного законодавства України відносини, пов'язані зі свободою пересування та вільним вибором місця проживання в Україні, гарантуються Конституцією України і закріплюються Загальною декларацією прав людини [138, с. 3103], Міжнародним пактом про громадянські та політичні права [139], Європейською Конвенцією про захист прав людини та основних свобод і протоколами до неї [141], іншими міжнародними актами. Спеціалізованим актом у цій сфері є Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» [103, с. 4].

Право вільного пересування й обрання місця проживання у будь-якій країні реалізується конституційними нормами, а також безпосередньо, адміністративно-правовими нормами. Під постійним проживанням традиційно розумілася наявність постійної прописки особи у певному населеному пункті. Поняття «прописка» є відголоском радянської правової системи, яка передбачала дозвільний порядок вибору особою місця проживання. Слід сказати, що положення про прописку істотно обмежувало реалізацію прав і свобод громадян, у тому числі й право на житло. Тому їх було визнано Комітетом конституційного нагляду СРСР від 11 жовтня 1991 р. такими що, не відповідають Конституції СРСР, Декларації прав і свобод людини і

міжнародним актам про права людини. Проте після прийняття згаданого висновку необхідних заходів для скасування чи зміни положень про дозвільний порядок прописки вжито так і не було. Старі правила продовжували діяти ще протягом дванадцяти років.

Одним із відомих нормативних актів з питань прописки того часу була Тимчасова інструкція про порядок документування і прописки (реєстрації) громадян, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 3 лютого 1992 р. [163], яка встановлювала необхідність отримання дозволу органів внутрішніх справ на прописку (виписку) в усіх без винятку населених пунктах України.

Основний Закон України (ст. 33) передбачає, що кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом [99, с. 141].

14 листопада 2001 р. Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України положення пп. 1 п. 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 р. № 700 [156], (справа щодо прописки) положення щодо «прописки» (виписки)» визнано такими, що не відповідають Конституції України. У зазначеному Рішенні вказано, що Конституційний Суд України виходить із того, що в Україні права і свободи людини й громадянина визначають зміст і спрямованість діяльності держави та її органів [164]. Кабінету Міністрів України було доручено забезпечити приведення у відповідність до Конституції України і до цього Рішення відомих нормативні акти з питань прописки. Оскільки формально інститут прописки було скасовано, для забезпечення реалізації конституційних прав громадян та правопорядку відразу виникла необхідність його заміни на демократичний, але

разом із тим дієвий інститут фіксації громадян на певній території або за адресою.

Слід наголосити на тому, що адміністративно-правовий механізм реєстрації фізичних осіб докорінно відрізняється від системи прописки громадян. В умовах розвитку національного законодавства та його адаптації до правозастосовної європейської практики Україна уже здійснила значні кроки на шляху формування європейської моделі реєстрації осіб за місцем проживання, ухваливши низку законодавчих актів. Їх прийняття стало логічним та необхідним кроком до встановлення ідеології «держава для людини».

Слід сказати, що певний час планувалася розробка тимчасового положення про реєстрацію громадян за обраним і заявленим ними місцем проживання, згідно з яким близьких родичів реєстрували б за письмовою заявою без урахування норм жилої площі, а щодо інших осіб передбачались тільки санітарні вимоги проживання. Планувалося встановити два види реєстрації: постійну та на певний термін. В останньому особа права на житло не мала б, оскільки для цього потрібне «тривале проживання на певній жилій неприватизованій площі». Однак було ухвалено іншу Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового порядку реєстрації фізичних осіб за місцем проживання» від 16 січня 2003 р. № 35 [165], яка не врегулювала повною мірою проблему реєстрації і мала тимчасовий характер, про що, власне, і свідчила її назва.

Детальне визначення права на свободу пересування вперше в Україні було закріплено Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», ст. 3 якого зазначає, що свобода пересування – це право фізичних осіб, які на законних підставах перебувають в Україні, вільно та безперешкодно за своїм бажанням переміщатися територією України у будь-якому напрямку, у будь-який спосіб, у будь-який час, за винятком обмежень, які встановлюються законом [103, с. 4]. Право особи на вільний вибір місця проживання чи перебування полягає у вільному виборі адміністративно-

територіальної одиниці, на території якої вони хочуть проживати чи перебувати. Громадяни України законно перебувають на території України в зв'язку з належністю до громадянства України, іноземці та апатриди – в разі реєстрації на території України паспортного документа, отриманні посвідки на постійне/тимчасове проживання в Україні, або документів, що посвідчують отримання статусу біженця або притулку в Україні.

В перших редакція Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» поняття «місце проживання» трактувалося як адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік. Таке визначення йшло у розріз з тлумаченням ст. 29 Цивільного Кодексу України, яка визначає місцем проживання фізичної особи - житло, в якому вона проживає постійно або тимчасово [166, с. 461]. Місцем проживання визначаються житлові будинки (приміщення), придатні для проживання і включені до відповідного житлового фонду, у тому числі гуртожитки, заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки сімейного типу, спеціальні заклади для старих, інвалідів, ветеранів.

Згодом близьке за своєю суттю визначення віднайшло закріплення і у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [103, с. 4].

Зазначений закон остаточно скасував інститут прописки. На зміну йому прийшов інститут реєстрації.

Як слушно зазначає О.Ф. Дегтярьов: «Реалізація правил паспортної системи також певною мірою забезпечує право громадян на вільний вибір місця проживання. Тобто здійснення посадовими особами правил паспортної системи... є способом забезпечення прав громадян на вільний вибір місця проживання» [51, с. 23]. Норми паспортного режиму містять не лише зобов'язання отримати паспорт, зареєструвати його чи зареєструвати своє місце проживання/перебування. Даний адміністративно-правовий інститут сприяє реалізації громадянами досить широкого кола цивільних прав та

обов'язків: укладенню цивільно-правових угод, здійсненню банківських операцій, оформленню доручень іншим особам тощо, адже в усіх цих випадках необхідно підтвердити та зафіксувати індивідуальні дані про особу (прізвище, ім'я, по-батькові, місце народження, а також – місце проживання).

Безпосередньо організовує роботу з реєстрації та обліку фізичних осіб за місцем проживання/перебування, здійснює контроль за додержанням посадовими особами та громадянами паспортного режиму Департамент з питань громадянства, реєстрації та роботи з громадянами із тимчасово окупованої території України, а саме, відділ реєстрації. Реєстрація місця проживання громадян України, які проживають за межами України, здійснюється в установленому порядку дипломатичними установами України.

Основними принципами реєстрації є вільне обрання місця проживання (за винятком обмежень, установлених законами України) та недопущення поширення інформації про фізичну особу, зокрема про її місце проживання, без її згоди (крім випадків, визначених законами України, і лише в інтересах захисту прав людини та національної безпеки).

На жаль, поняття «прописка» та «реєстрація» досить часто ідентифікують. Реєстрація все ще сприймається лише як банальна позначка у паспорті. На теперішній час можливість обслуговуватися в районних поліклініках напряду пов'язана з реєстрацією, всупереч діючому законодавству людям, що зареєстровані в іншому районі, відмовляють у наданні медичної допомоги. Такі відмови є не поодинокими випадками в Україні, а поширеною практикою. Подібні способи регулювання завантаженості лікарняних установ значно знецінюють інститут реєстрації, надають йому дозвільного характеру, що є неприпустимим. Насправді ж за своєю юридичною природою реєстрація суттєво відрізняється від прописки.

Основним позитивними змінами, які опосередковані введенням реєстрації, вважаємо: мету реєстрації місця проживання/перебування особи - підтримання постійного юридичного зв'язку між особою і державою для можливості виконання компаративних прав і обов'язків; відсутність будь-яких лімітів щодо

кількості зареєстрованих осіб у певному регіоні; відсутність обмежень по нормі житлової площі.

Запровадження реєстрації стало логічним кроком у процесі реалізації заходів з адміністративної реформи. Нова система обліку не передбачає надання громадянину дозволу житлово-побутовими комісіями або адміністративними органами на місцях на проживання у помешканні. Єдиною достатньою умовою для реєстрації людини є її право на мешкання у цій квартирі або будинку. Основним нормативно-правовим актом, що передбачає здійснення реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб, ведення реєстраційного обліку є Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» [103, с. 4].

З моменту прийняття цей нормативно-правовий акт зазнав значних змін. Перш за все, змінився зміст реєстраційної діяльності. Якщо раніше під реєстрацією розуміли внесення відомостей до паспортного документа про місце проживання або місце перебування із зазначенням адреси житла особи та внесення цих даних до реєстраційного обліку відповідного органу, то зараз – це внесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру та до паспортного документа про місце проживання або місце перебування особи із зазначенням адреси житла. Необхідно зазначити, що до цього була редакція (Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» в редакції від 27.04.2014 р. [167]), згідно з якою не передбачалося внесення даних до паспортного документа. Такий крок було зумовлено тим, що паспортні картки не передбачають внесення інформації про реєстрацію місця проживання. Виправлення цього недоліку, вважаємо вірним, адже в обігу знаходяться паспорти старого зразка, і в особи у цьому разі виникає необхідність звертатися до органів державного управління для підтвердження місця проживання.

У першій редакції стаття 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» була прописана так, що на практиці виникали суперечки стосовно можливості й необхідності витребування для

реєстрації особи окрім письмової заяви, паспортного документа (свідоцтва про народження або свідоцтва про належність до громадянства), квитанції про сплату держмита та двох примірників талона зняття з реєстрації ще й документів, що підтверджують право на проживання у житлі, перебування або взяття на облік у спеціалізованій соціальній установі, закладі соціального обслуговування та соціального захисту, проходження служби у військовій частині. Зараз закон чітко визначив обов'язковість надання усіх вищезазначених документів. Таке рішення повною мірою виправдовується вимогами практики і сприятиме зменшенню порушень паспортного режиму. Маємо зробити обмовку стосовно талонів зняття з реєстрації. Їх надання не є обов'язковим, коли особа одночасно реєструється та знімається з попереднього місця реєстрації.

Для забезпечення призову та мобілізації від військовозобов'язаних осіб Закон вимагає ще надання військового квитка чи посвідчення про приписку.

У новій редакції Закону визначено перелік документів, що мають бути подані у разі подачі заяви законним представником, а саме: а) документ, що посвідчує особу законного представника; б) документ, що підтверджує повноваження особи як законного представника, крім випадків, коли законними представниками є батьки (усиновлювачі); в) згода інших законних представників.

Поки ще діє стара процедура реєстрації, яка передбачає заповнення двох примірників відомостей про реєстрацію місця проживання особи для надсилання до адресно-довідкового підрозділу та органу державної статистики, картки реєстрації особи та адресної картки, які після здійснення реєстрації протягом доби вміщуються до картотеки територіального підрозділу ДМС України. Відомості про реєстрацію місця проживання вносяться до паспортного документа та картки реєстрації особи шляхом проставлення в них штампа реєстрації місця проживання особи. Якщо особа є призовником або військовозобов'язаною, відомості також вносяться до повідомлення про реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання/ перебування призовників та

військовозобов'язаних [134, с. 4026].

Слід зазначити, що поступово втілюється в життя перехід від управлінського до сервісного права. Так, ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» передбачає можливість здійснення реєстрації місця проживання з одночасним зняттям з реєстрації попереднього місця проживання, що є дуже зручним, особливо при переїзді до іншої адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, зняття з реєстрації здійснюється в день звернення, а не протягом семи діб, як передбачалося редакцією Закону 2011 р. [169].

Скасовано обов'язок здійснювати реєстрацію місця перебування.

При цьому законодавець зобов'язує особу або її законних представників у разі зміни адреси житла у межах адміністративно-територіальної одиниці письмово повідомити про це орган реєстрації протягом десяти днів (у перших двох редакціях цей строк становив 7 діб). У ході змін законодавець зменшив вік, з якого особа повинна особисто звертатися до органів реєстрації, з 15 до 14 років, а також закріпив застосування обмеження вільного вибору місця проживання малолітніми.

Реєстрація місця проживання новонародженої дитини. У законі прописано, що «Реєстрація місця проживання новонародженої дитини здійснюється також на підставі направлених органами соціального захисту населення даних, що зазначив законний представник, з яким постійно проживає дитина, у заяві про призначення допомоги при народженні дитини» [103, с. 4]. Можна зробити висновок щодо того, що реєстрація новонародженої дитини може бути здійснена як за заявою батьків, одного з батьків, за наявності згоди другого, або ж за даними, наданими органом соціального захисту населення. Таке формулювання автоматично знімає питання про обов'язок батьків реєструвати місце проживання новонародженої дитини, та, крім того, є певним гарантом реалізації права дитини на житло, як і повинно бути в соціальній державі.

Негативними змінами є вилучення норм, що передбачали можливість здійснення реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання за зверненням іншої особи на підставі доручення, посвідченого в установленому законом порядку, у разі, якщо особа з поважної причини не може самостійно звернутися до уповноваженого органу. Доречніше було би чітко визначити: а) перелік документів, які має подати представник особи, щодо якої вирішується питання про реєстрацію місця проживання чи зняття з реєстрації; б) чи має представник лише пред'явити доручення органу, що здійснює реєстрацію, чи ще й лишити його копію у відповідному підрозділі ДМС України; в) випадки, за яких є можливим таке представництво; г) можливість скасування реєстрації чи зняття з реєстрації місця проживання, у разі виявлення неправомірності дій представника.

Кроком назад є скасування положення про обов'язок осіб, які перебувають більше одного місяця за межами адміністративно-територіальної одиниці, в якій зареєстровано їх місце проживання, та які мають невиконані майнові зобов'язання, накладені в адміністративному порядку чи за рішенням суду, або призиваються на строкову військову службу і не мають відстрочки, або беруть участь у судовому процесі у будь-якій якості, зареєструвати місце перебування.

Видається, що це положення закону потребувало доповнення, а не скасування. Це обумовлюється тим, що часто трапляються випадки, коли особа, яка брала участь у досудовому слідстві як свідок, потерпілий чи в іншій якості, виїжджає за межі адміністративно-територіальної одиниці, в якій проживає, що призводить до унеможливлення проведення уповноваженими органами слідчих дій та до необхідності здійснення дій щодо визначення місця перебування такої особи. Унаслідок цього затягується строк кримінального провадження. З метою уникнення зазначених ситуацій пропонується змінити назву ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» на «Реєстрація місця проживання чи місця перебування особи» і доповнити її частинами 10, 11 у такій редакції: «Особи, які перебувають більше одного місяця за межами адміністративно-територіальної

одиниці, в якій було зареєстровано їх місце проживання, і 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».

«Строк реєстрації місця перебування особи, у випадках передбачених ч. 10 статті 6 цього Закону, становить 10 діб з моменту зміни місця проживання/перебування».

На виконання Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», з метою удосконалення організації реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні та контролю за оформленням документів із цих питань Міністерством внутрішніх справ України було затверджено декілька наказів. Перший наказ МВС № 571 «Про організацію реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання та перебування фізичних осіб в Україні» було затверджено 26.05.2004 р. [169], але цей нормативний акт так і не було зареєстровано в Міністерстві юстиції України, у зв'язку з чим він не набув чинності в установленому законом порядку. Хоча на практиці це не заважало використовувати положення наказу. Третього лютого 2006 р. було затверджено другий наказ МВС України № 96 «Про затвердження Примірною регламенту з оформлення документів та контролю з питань реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні» [170], яким було закріплено порядок здійснення реєстраційної роботи Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. За своїм змістом та сутністю накази є ідентичними, щодо останнього також відсутні дані про державну реєстрацію Міністерством юстиції України. Крім того, його позначено як «для службового користування» і немає у вільному доступі, що суперечить принципу прозорості державного управління у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Пізніше було видано наказ МВС України від 13.04.2012 р. № 321 «Про затвердження Інструкції з ведення реєстраційного обліку місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні органами Державної міграційної служби України», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 22.06.2012 р. за № 1046/21358 [171, с. 2179].

Нарешті, 22.11.2012 р. було видано наказ МВС № 1077, реєстраційний номер Міністерства юстиції 2109/22421 «Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів» [134, с. 4026]. Цей підзаконний акт деталізує й уточнює основні положення Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [103, с. 4]. Зокрема, у ньому містяться норми, що визначають особливості реєстрації малолітніх.

Стосовно ж загальної процедури реєстрації місця проживання, то, як уявляється, вимога щодо необхідності повідомлення особи в десятиденний строк про зміну місця проживання є необґрунтованою, адже це досить короткий строк для реєстрації місця проживання. Багато в чому це є відбитком порядку прописки і виглядає як імперативний обов'язок фізичної особи повідомити відповідний орган реєстрації – за новим місцем проживання особи про обране нею місце проживання. Це положення не враховує того факту, що людина, переїжджаючи, не одразу може знайти постійне місце проживання. У законі передбачено строк – десять днів, отже, рахуються вихідні і святкові дні. Крім того, особа, яка прибула в інше місце проживання, може не знати місцевості, зокрема, місця розташування органу реєстрації. Знадобиться день-два на те, щоб дізнатися про години прийому, записатися на прийом тощо. Таким чином, іноді законослухняні громадяни потрапляють до числа правопорушників, що ніяк не сприяє підвищенню авторитету Закону та правоохоронних органів.

Аналіз діючого законодавства свідчить, що реєстрація особи за певною адресою не надає жодних прав власності на цю оселю, але позбавлення права власності в судовому порядку позбавляє реєстрації, тобто особа у примусовому

порядку має змінити місце проживання, отже, виникає обов'язок зареєструватися за новим місцем проживання протягом десяти діб. Пошук житла потребує часу, у зв'язку з чим може скластися ситуація, за якою особа, позбавлена реєстрації у примусовому порядку, не матиме нового місця проживання, відповідно не зможе зареєструватися, а проживання без реєстрації, як відомо, є адміністративним правопорушенням (маються на увазі ситуації, коли людина у змозі мати житло і не є безпритульною).

Діючим законодавством має бути передбачено можливість звільнення від адміністративної відповідальності за відсутність реєстрації при примусовому позбавленні реєстрації у зв'язку з втратою права власності чи користування житлом, окрім випадку, коли таке право було надбане в результаті протиправних діянь.

Відповідно до п. 1 ст. 2 Наказу Міністерства внутрішніх справ України від 03.02.2006 р. № 96 «Про затвердження Примірною регламенту з оформлення документів та контролю з питань реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні» подані житлово-комунальними підприємствами органів місцевого самоврядування, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, житлово-будівельними кооперативами, об'єднаннями співвласників багатоквартирного будинку та молодіжними житловими комплексами, що самостійно здійснюють обслуговування будинків, уповноваженими особами в сільських, селищних радах, житлово-комунальними органами, які обслуговують відомчий житловий фонд, у тому числі військові містечка, інші об'єкти і території, документи реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання оформляються і повертаються не пізніше ніж у 2-денний термін [170]. Хоча на теперішній час юридичної сили цей нормативно-правовий акт не має, але окремі положення фактично використовуються.

Чинним законодавством України передбачено особливості реєстрації окремих категорій громадян, зокрема неповнолітніх, призовників, військовозобов'язаних, іноземців, бездомних осіб, переміщених осіб із

тимчасово окупованої території та зони проведення АТО. Розглянемо їх.

У разі реєстрації неповнолітніх разом із батьками (одним із батьків) відомості про їх реєстрацію вносяться до талона реєстрації одного з батьків. Для цього ніяка згода тих, хто проживає спільно з батьками, не потрібна, достатньо лише заяви одного з батьків або законних представників. Діти віком до 14 років обов'язково реєструються за місцем проживання батьків. У тому ж разі, якщо дитина до 14 років реєструється окремо від батьків, то на неї заповнюється окремий талон реєстрації. При проживанні батьків за різними адресами для реєстрації місця проживання дитини, яка не досягла 14 років, разом з одним із батьків надається письмова згода другого з батьків та довідка адресно-довідкового підрозділу територіального органу ДМС України за місцем його проживання про те, що дитина не зареєстрована разом із ним.

Дітям віком від 14 до 16 років видаються довідки про реєстрацію місця проживання/перебування особи.

Потрібна також згода одного з батьків на зняття дитини з реєстрації місця проживання при знятті з реєстрації одного з батьків разом з дитиною до 14 років, за умови реєстрації місця проживання батьків за однією адресою.

Підставою для скасування реєстрації місця проживання особи з одночасним зняттям з реєстрації попереднього місця проживання визначено встановлення факту неповідомлення про реєстрацію місця проживання разом з нею неповнолітніх дітей.

Згідно з наказом МВС № 1077 реєстрація місця проживання новонародженої дитини може здійснюватися на підставі даних, направлених органами соціального захисту населення, що були вказані одним із батьків дитини або законним представником, з яким постійно проживає дитина, у заяві про призначення допомоги при народженні дитини. У цьому випадку працівник територіального підрозділу ДМС має протягом доби з дня отримання даних зареєструвати їх у Журналі обліку заяв про реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання/перебування особи. Відомості про реєстрацію місця проживання новонародженої дитини надсилаються до адресно-

довідкового підрозділу для внесення до графи 14 відомостей про реєстрацію місця проживання одного з батьків дитини або того із законних представників, який подав заяву для призначення допомоги при народженні дитини. У разі відмови в реєстрації місця проживання дитини про це негайно повідомляється орган соціального захисту населення[134, с. 4026].

Відповідно до ч. 2 ст. 38 Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» органи виконавчої влади, що здійснюють реєстрацію за місцем проживання (перебування) громадян, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад зобов'язані здійснювати реєстрацію за місцем проживання або місцем перебування чи зняття з реєстрації призовників і військовозобов'язаних лише в разі наявності в їх військово-облікових документах позначок військових комісаріатів відповідно про зняття з військового обліку або про перебування на військовому обліку за місцем проживання, а також повідомляти про місцеперебування призовників і військовозобов'язаних за запитом військових комісаріатів [111, с. 385]. Таким чином, оформлення реєстрації місця проживання військовозобов'язаних осіб після внесення відмітки про облік відповідним військовим комісаріатом здійснюється з метою надання допомоги військовим комісаріатам у постановці допризовників на військовий облік, здійсненні призову громадян на військову службу (збори), контролі за виконанням ними правил військового обліку, попередження ухилення допризовників від призову на військову службу, а також з метою виявлення громадян із числа призовників і військовозобов'язаних, які порушують правила військового обліку.

Особливістю реєстрація місця проживання внутрішньо переміщеної особи є те, що місце проживання підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Дані про реєстрацію місця проживання до паспортного документа не вносяться [110, с. 1].

У наказі Міністерства внутрішніх справ № 571 від 26.05.2004 р. містилися положення стосовно особливостей реєстрації осіб, що звільнилися з місць позбавлення волі (працівник органу реєстрації має перевірити наявність

довідки про звільнення з місць позбавлення волі з відміткою про постановлення на облік у службі дільничних інспекторів міліції, повідомити про реєстрацію такої особи службу дільничних інспекторів міліції) та осіб, стосовно яких є інформація про заборгованість за виконавчими листами (повідомлення про їх реєстрацію не пізніше триденного строку надсилаються до органу Державної виконавчої служби, і копії – фізичним та юридичним особам, на користь яких стягується заборгованість [169]. У чинному нормативно-правовому акті такі положення відсутні, хоча і мають практичне значення.

Реєстрація місця проживання/перебування іноземців, апатридів в Україні залежить від строку та мети їх перебування на території нашої держави. «Сукупність прав, свобод та обов'язків іноземців у державі перебування, що гарантуються нею, утворюють їхній правовий статус, який у міжнародному приватному праві часто залежить від: 1) виду правового зв'язку особи з державою (іноземці, особи без громадянства, біженці); 2) терміну перебування у державі (постійно проживають, тимчасово перебувають); 3) мети перебування у державі (виконання службових обов'язків, підприємницька діяльність; виконання певної роботи, навчання, підвищення кваліфікації, стажування, тощо)» [172, с. 70].

Оскільки іноземці та особи без громадянства можуть перебувати на території протягом різних строків (постійно чи тимчасово) та з різною метою, – реєстрація їх має такі особливості. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» зазначені категорії осіб можуть у встановленому порядку іммігрувати в Україну на постійне проживання або перебувати на її території тимчасово, а також можуть прибути для працевлаштування на певний термін.

В разі переїзду в Україну на постійне проживання чи для тимчасового працевлаштування іноземцю/апатриду необхідно отримати відповідно посвідку на постійне чи на тимчасове проживання. Всі іноземці, які законно перетнули кордон України та у відповідності з чинним законодавством знаходяться на

території України, вважаються такими, що тимчасово перебувають в Україні [101, с. 179]. На них покладається обов'язок зареєструвати свої національні паспорти чи документи, які їх замінюють, та виїхати з України після закінчення відповідного строку перебування.

Реєстрація іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну, здійснюється у пункті пропуску через державний кордон посадовою особою Державної прикордонної служби. У пункті пропуску через державний кордон України іноземець чи особа без громадянства повинні зареєструвати своє прибуття.

Процедура реєстрації у пункті пропуску через державний кордон містить у собі проставлення у паспортному документі, імміграційній картки іноземця чи особи без громадянства відмітки «В'їзд» або «Виїзд», занесення відомостей про іноземця (апатрида) і його паспортних даних до відповідного реєстру та заповнення імміграційної картки. Для осіб, що прибули в Україну з країн з візовим порядком в'їзду реєстрація чинна на строк дії візи, але не більше 6 місяців, з країн з безвізовим порядком в'їзду – на 90 днів, якщо інший термін не встановлено міжнародним договором.

Умовами міжнародного договору може передбачатися звільнення іноземців та осіб без громадянства від реєстрації паспортного документа у пункті пропуску через державний кордон України.

Згідно чинного законодавства від реєстрації паспортних документів звільняються такі категорії осіб:

а) глави держав і урядів зарубіжних країн, члени парламентських та урядових делегацій, технічний персонал, який обслуговує ці делегації (осіб) і членів їхніх сімей, які прибули в Україну на запрошення Президента України, Верховної Ради України чи Кабінету Міністрів України, Верховної Ради чи Уряду Автономної Республіки Крим, міністерств (відомств) України;

б) співробітники та члени сімей осіб, які прибули в Україну за посвідченнями ООН та організацій її системи;

в) іноземці та особи без громадянства, які не досягли 18-річного віку;

г) іноземні туристи, які здійснюють круїз;

г) члени екіпажів іноземних військових кораблів (літаків), які прибули в Україну в установленому порядку;

д) особи, які входять до складу екіпажів іноземних невійськових суден, бригад поїздів міжнародного сполучення.

Також законодавством передбачено категорії осіб, документи яких реєструються у Міністерстві закордонних справ України та його представництвах. Сюди відносяться посадові особи дипломатичного корпусу (члени їх родин), працівники органів закордонних справ іноземних держав, які прибули в Україну в службових справах і мають дипломатичний чи службовий паспорт, та члени їх сімей, посадові особи міжнародних організацій, які прибули в Україну в службових справах.

Запис про реєстрацію вноситься безпосередньо до паспортного документа особи Міністерством закордонних справ України чи його представництвами.

Строк перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, паспортні документи яких було зареєстровано посадовою особою Державної прикордонної служби, продовжується територіальними органами або підрозділами ДМС України [135, с. 612].

Законами України «Про імміграцію» [104, с. 197], «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» [103, с. 4] передбачено, що законною підставою перебування на території України іноземців та осіб без громадянства є реєстрація на території України паспортного документа таких осіб, наявність посвідки на постійне або тимчасове проживання в Україні, або документів, що посвідчують отримання статусу біженця чи притулку в Україні. Підтвердженням права на постійне проживання в Україні для іноземців чи апатридів є посвідки, довгострокові візи (посвідка на постійне проживання – це документ, що підтверджує право іноземця чи особи без громадянства на постійне проживання в Україні, а довгострокова віза – наданий уповноваженим органом України в установленій законодавством формі дозвіл, необхідний

для в'їзду іноземця та особи без громадянства на постійне місце проживання в Україну).

Довгострокова віза видається дипломатичним представництвом чи консульською установою України особам, що постійно проживають за кордоном і отримали дозвіл на імміграцію. Звертаємо увагу, що наявності лише однієї довгострокової візи у особи для законного перебування на території України не достатньо. Після перетину кордону іммігрант, на виконання вимог чинного законодавства України, зобов'язаний звернутися протягом п'яти робочих днів до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції (відповідного територіального органу чи підрозділу Державної міграційної служби України) за місцем проживання із заявою про видачу йому посвідки на постійне проживання. До заяви, за загальним правилом, додаються копія паспортного документа, копія рішення про надання дозволу на імміграцію, квитанція про сплату державного мита або документ, який підтверджує наявність пільг щодо його сплати, чотири фотокартки, копія документа, що засвідчує реєстрацію в Державному реєстрі фізичних осіб - платників податків (у разі її наявності). ДМС протягом тижня з дня прийняття заяви видає іммігранту посвідку на постійне проживання [104, с. 197; 173, с. 166].

Якщо іноземці та особи без громадянства, які тимчасово перебувають в Україні, змінюють місце проживання, вони зобов'язані повідомити про це органи реєстрації, в яких зареєстровано їх паспортні документи.

Біженці проживають в Україні на підставі посвідчень біженця, яким є паспортний документ, що посвідчує особу його власника та підтверджує факт надання йому в Україні статусу біженця і є дійсним для реалізації прав та виконання обов'язків, передбачених законами України. Посвідчення біженця є підставою для реєстрації в органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Посвідчення біженця чи особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, видається строком на п'ять років. Під час

перереєстрації біженця органом міграційної служби за місцем його проживання дія посвідчення продовжується. Статтею 16 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачено обов'язок біженця повідомляти про зміну місця свого проживання протягом десяти робочих днів. Так, у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється компетенція іншого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, біженець повинен знятися з обліку і стати на облік у відповідному органі міграційної служби за новим місцем проживання [102, с. 146].

Отже, суть реєстрації для іноземців та осіб без громадянства полягає у внесенні відомостей до паспортного документа (посвідки на постійне чи тимчасове проживання) про місце проживання або місце перебування із зазначенням адреси житла особи та внесення цих даних до реєстраційного обліку відповідного органу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань реєстрації. Отже, іноземець має обов'язок звернутися до відповідного відділу ДМС за обраним ним місцем проживання та зареєструватися за цим місцем проживання.

Процедура реєстрації місця проживання іноземців та осіб без громадянства ускладнена тим, що регламентована достатньо широким колом нормативних актів, а також інколи суперечливими роз'ясненнями їх суті Міністерством внутрішніх справ.

Іншою категорією осіб, щодо яких встановлено особливий порядок реєстрації, є бездомні особи. При реєстрації місця проживання/перебування в паспортному документі чи документі, що підтверджує законність проживання на території України, зазначається місцезнаходження центру обліку бездомних осіб, де особа перебуває на обліку, або закладу для бездомних осіб, де їй надається тимчасовий притулок. Відмінним є і перелік документів, що надаються бездомною особою для реєстрації: заява про реєстрацію

встановленого зразка; довідка про прийняття на обслуговування в установі для бездомних осіб, копія посвідчення про взяття на облік бездомної особи; паспортний документ або документ, що підтверджує законність проживання на території України; квитанція про сплату державного мита або документ про звільнення від його сплати. Зазначені документи подаються до центру обліку бездомних осіб або закладу для бездомних осіб, де їй надається тимчасовий притулок. Там подані документи підлягають реєстрації особою, уповноваженою на оформлення документів для реєстрації. На заяві про реєстрацію ставиться відмітка про надання дозволу на реєстрацію за юридичною адресою зазначеного центру або закладу. А на заявах про реєстрацію місця перебування бездомної особи ще зазначається строк надання дозволу на реєстрацію місця перебування (менше 6 місяців на рік). Після чого уповноважена особа передає документи до органів реєстрації.

Законодавством України чітко визначено підстави для зняття громадянина з реєстраційного обліку. По-перше, це власна заява людини, по-друге, рішення суду про те, що особа позбавлена права власності на житлове приміщення або права користування житловим приміщенням, визнана безвісно відсутньою або померлою, по-третє, наявність свідоцтва про смерть; по-четверте, на підставі паспорта або паспортного документа, що надійшов з органу державної реєстрації актів цивільного стану, або документа про смерть, виданого компетентним органом іноземної держави, легалізованого в установленому порядку. А також інших документів, які свідчать про припинення підстав для перебування на території України іноземців та осіб без громадянства; підстав для проживання або перебування особи на обліку у закладі/установі; підстав на право користування житловим приміщенням.

Ніяким рішенням адміністративних органів чи житлових комісій людину зняти з реєстраційного обліку неможливо.

Додаткові вимоги стосуються лише недієздатних громадян та неповнолітніх дітей, позбавлених батьківського піклування. Для зняття їх з реєстраційного обліку, окрім документів, визначених у загальному плані,

надається ще і згода органу опіки та піклування. І ця вимога є цілком виправданою. У випадках, коли батьки зареєстровані за однією адресою, при знятті з реєстрації одного з батьків разом з дитиною/дітьми до 14 років другий з батьків надає письмову згоду на зняття дитини/дітей з реєстрації місця проживання.

При оформленні зняття з реєстрації місця проживання в Україні заповнюють три примірники талона зняття з реєстрації, один з яких надсилає до адресно-довідкового підрозділу, другий – до органу державної статистики; третій видається особі. Крім того, відомості про зняття з реєстрації особи вносяться до картки реєстрації особи та адресної картки, які після зняття з реєстрації протягом доби вміщуються до картотеки територіального підрозділу ДМС України.

Якщо особа є військовозобов'язаною чи призовником, то дані про зняття її з реєстрації вносяться до повідомлення про реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання/перебування призовників та військовозобов'язаних.

Картки реєстрації особи та адресні картки, що заповнюються під час реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання, зберігаються в картотеці територіального підрозділу ДМС України. Картки реєстрації осіб, чиє місце проживання знято з реєстрації, вміщуються до архівної картотеки, яка зберігається постійно [134, с. 4026].

Незважаючи на деякі позитивні зміни в адміністративно-правовому механізмі реєстрації фізичних осіб, говорити про створення дієвої системи правового регулювання у цій сфері зарано. На даний час відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який чітко визначав би порядок реєстрації громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Його прийняття сприятиме обізнаності фізичних осіб у питаннях реєстраційної роботи, порядку та строках оформлення документів та, враховуючи підвищення громадського контролю з боку фізичних осіб, впливатиме позитивно на роботу ДМС України, її територіальних органів і територіальних підрозділів. Також це сприятиме одноманітному застосуванню в законодавстві України поняття «місце

проживання фізичної особи» та складових цього визначення, адже в законодавстві ще існують розбіжності, зокрема щодо значення реєстрації місця проживання/перебування.

Враховуючи світові тенденції до уніфікації та прагнення спростити процедури щодо надання адміністративних послуг особам слід ухвалити Закон України «Про реєстрацію фізичних осіб», в якому, 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 всіх 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). Крім того, в даному нормативно-правовому акті має бути визначено поняття «постійне місце проживання» і «тимчасове місце проживання» як підстави для реєстрації.

Слід зазначити, що з 1997 р. Міністерством юстиції України було розпочато роботу з підготовки проекту Закону України «Про реєстрацію фізичних осіб» за участю практиків та провідних учених-адміністративістів, але позитивного завершення так і не відбулося [175, с. 8].

Має проводитися відповідна роз'яснювальна робота з особами про необхідність реєстрації місця проживання, цей обов'язок доцільно покласти на відповідний орган реєстрації, де людина знімається з реєстраційного обліку. Однією із задач органів реєстрації має бути формування у громадян переконання в необхідності процедури реєстрації як однієї зі складових системи гарантій їх прав і свобод.

Крім того, має вирішуватися питання захисту інформаційних баз органів державного управління. Сама по собі заборона передавати персональні дані фізичної особи, які зазначаються в документах реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання/перебування іншим особам, нездатна виключити можливість витоку інформації. Доволі частими є випадки, коли дані з державних баз

стають загальнодоступними, викладаються в мережі «Internet». Однією з пріоритетних задач є розроблення технічної бази, визначення джерел фінансування для створення системи захисту персональних даних, що використовуються органами державного управління. Інакше такі інформаційні бази даних будуть сприяти порушенню прав і свобод громадян.

2.3. Основні напрямки удосконалення діяльності суб'єктів державного управління у сфері реалізації паспортного режиму

Здійснення стратегічного курсу інтеграції України до ЄС, подальше становлення демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою вимагає створення в Україні ефективної системи державного управління, яка буде відповідати цінностям демократичного суспільства і забезпечувати виконання конституційних завдань та функцій на кожному етапі соціально-економічного розвитку [176]. Невід'ємною складовою адміністративно-правової реформи є реформування органів державного управління. Підґрунтям для проведення реформи мають стати загальноправові принципи, що лежать в основі побудови правової держави: верховенство права, пріоритет закону у всіх сферах суспільного життя, розмежування компетенції органів державного управління, наявність ефективного механізму контролю та нагляду за дотриманням законності тощо. Обмежені можливості для економічного та людського розвитку в Україні, недостатній рівень її глобальної конкурентоспроможності, зокрема, за показником якості державних інституцій, внутрішньої та зовнішньої безпеки, високий рівень корупції та низький рівень задоволеності громадян діяльністю органів державної влади зумовлюють необхідність розроблення, затвердження та реалізації державної цільової програми реформування державного управління.

Однією з вирішальних причин, що визначають необхідність здійснення реформи, є те, що система органів державного управління, сформована

переважно в умовах радянської системи регулювання правовідносин, на сьогодні не завжди може ефективно виконувати функції, притаманні управлінню в державі з урахуванням сучасних політико-правових реалій. Тому ефективність результатів перетворень залежить від надбань вітчизняної теорії управління і позитивного іноземного досвіду. Пріоритетною задачею на шляху перетворень має стати удосконалення норм діючого законодавства, приведення його у відповідність до міжнародних стандартів у сфері захисту прав людини, розроблення ефективного механізму його реалізації.

Перші кроки у напрямку запозичення передового досвіду та розвитку свого власного Україною вже зроблено на інституційному та нормативно-правовому рівнях, зокрема, укладений між Українською державою та ООН Меморандум про взаємопорозуміння від 23.10.2007 р. передбачає надання підтримки Україні на міжнародному рівні у процесі здійснення нею адміністративної реформи. У Меморандумі зазначено необхідність реформування державної служби у контексті адміністративних реформ та в загальних рисах запроваджується співпраця у сфері інституційних реформ в Україні. Пункт 5 цього документа закріплює задачу просування нових цінностей сучасної державної служби та досягнення кращого розуміння нових взаємовідносин між державними службовцями як постачальниками послуг та громадянами як клієнтами державних установ [177]. Таким чином, удосконалення сфери реалізації паспортного режиму, як елементу державної системи управління, потребує змін в умовах сучасності та входить до кола задач адміністративної реформи. Проте оптимізація діяльності окремої сфери повинна відбуватися паралельно з реформуванням інших складових державної системи органів управління.

Ще раніше на необхідності термінового проведення адміністративної реформи, яка безпосередньо стосується компетенції органів виконавчої влади, було наголошено у Програмі інтеграції України до Європейського Союзу: «...гармонізація законодавства відповідно до норм ЄС, орієнтована на подолання перешкод на шляху вільного пересування людей, товарів, послуг та

капіталів між Україною та ЄС. Насамперед, це стосується: реформування органів виконавчої та судової влади і співпраці Міністерства юстиції України із судами; проведення адміністративно-територіальної реформи; формування основ політики регіонального розвитку (зокрема законодавства щодо розподілу компетенції, бюджетів, податків)» [176].

У ряді документів Ради Європи сказано, що Україна зобов'язана покладати на Міністерство юстиції України обов'язки забезпечувати виконання законодавства з питань міграції та реєстрації фізичних осіб. Не є зрозумілою таке наполягання, адже в світі склалося декілька основних моделей діяльності міграційної служби. Першою і найбільш поширеною є модель, за якою зазначена служба підпорядковується міністерству внутрішніх справ. Така модель використовується в Австрії, Греції, Італії, Латвії, Литві, Німеччині, Польщі, Румунії, Словаччині, Туреччині, Франції, Чехії та інших європейських країнах.

Друга модель передбачає підпорядкування ДМС міністерству юстиції. Зазначена система впроваджена в Ірландії, Угорщині. Повністю самостійним органом міграційна служба є в Данії, Естонії та Швеції. Є також країни, в яких вирішення міграційних питань належить до компетенції декількох міністерств, як-от Бельгія, Люксембург, Нідерланди. Яку б модель не обрала Україна, її аналог можна знайти серед європейських країн. Така вимога продиктована скоріше тим, що нинішнє Міністерство внутрішніх справ України не задовольняє європейським стандартам більше, ніж Міністерство юстиції, останнє є цивільним відомством, що виключає перетворення ДМС на ще одну силову структуру. Нажаль, існуюча правоохоронна система спрямована здебільшого на здійснення фіскальної ніж правоохоронної функції. Процес перетворення МВС на цивільне відомство є необхідним, але дуже тривалим процесом. Маємо погодитися з тим, що в нинішньому стані воно не спроможне містити в собі цивільний орган європейського типу. Заселення території країни незаконними іммігрантами, що здебільшого є некваліфікованими робітниками або просто неосвіченими особами і займаються нелегальними видами

діяльності, і як наслідок – зростання злочинності; деградація української нації за рахунок відтоку високоосвічених фахівців свідчать про неспроможність Департаменту вирішити надскладні питання у сферах реєстрації, паспортизації та міграції населення.

Про необхідність змін не раз зазначалось у наукових колах. Пропозиції щодо удосконалення паспортно-реєстраційної політики держави наводили С. Мосьондз, В. Олефір, О. Піскун, Ю. Римаренко, Н. Тиндик, С. Чехович, Х. Ярмачі та ін. [55, с. 127-153 ; 56, с. 228, 450-453; 59, с. 83-87; 178, с. 161-167; 28, с. 4-5], проблеми удосконалення адміністративних послуг розглянуто в роботах О.І. Миколенко, О.М. Коропатова [179; 180] Враховуючи розширення кордонів ЄС та геополітичне положення України країни ЄС також наполягали на необхідності термінових реформ, які вбачаються у створенні єдиної державної служби в Україні, яка могла би займатись спільними питаннями міграційного режиму [181].

Соціально-політична, економічна нестабільність в Україні та й усьому світі детермінує необхідність переосмислення існуючого паспортного режиму країни, його нормативного базису, процесу реалізації, а також основоположних засад управління інноваційними процесами, спонукає розглянути перелік напрямків, завдань, засобів та ресурсів діяльності органів державного регулювання. Актуальним залишається організаційно-правовий аспект удосконалення провідного органу з реалізації паспортного режиму.

Як уявляється, для того, щоб удосконалити конкретні напрямки діяльності державного органу, необхідно провести комплексну оптимізацію його адміністративно-правового статусу. В Україні хоча і створено єдиний координаційний орган, але ще простежується розпорошення та дублювання функцій паспортного режиму між різними органами влади.

Існує велика кількість проблем, пов'язаних із процесами реєстрації та паспортизації населення, вирішення яких покладається на Державну міграційну службу України. Вирішення проблем у сферах громадянства, реєстрації та паспортизації населення потребує злагодженої роботи системи

органів державного управління та інноваційної політики у цій сфері. Побудова адміністративно-правової роботи цього органу має враховувати багаторічний міжнародний досвід регулювання суспільних відносин в окресленій сфері та національні особливості, правові традиції нашого суспільства. Основою діяльності зазначеного органу мають стати світові стандарти захисту прав і свобод людини.

Процес впровадження в дію цього органу має здійснюватися паралельно зі становленням основ державної політики у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб, поки вони лише частково втілені в життя, значна частина питань знаходиться на стадії розробки варіантів їх вирішення. Відкритість процесу обговорення пропозицій стосовно удосконалення роботи ДМС сприятиме більш швидкому знаходженню найвдаліших варіантів розвитку державної політики в зазначених сферах. Світовий досвід свідчить, що ефективність такого роду органу державного управління багато в чому залежить від погодженості завдань і функцій ДМС з її організаційно-структурною та функціональною побудовою. Не менш важливими чинниками є створення якісної правової бази, підбір (а в нашому випадку – підготовка) кваліфікованого кадрового складу та вирішення питань матеріально-технічного забезпечення діяльності ДМС.

У світлі адміністративної реформи, глибинних державних перетворень, що відбуваються майже у кожній сфері державного регулювання, відповідно, і в системі органів державного управління, уявляється, є сенс розглянути можливість створення Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції як самостійного державного органу на чолі з Директором (Головою), який підпорядковувався би Кабінету Міністрів України; призначався на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільнявся з посади Верховною Радою України. Створення такої служби повною мірою узгоджується з вимогами міжнародного права. До її компетенції 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 (в рамках квот, визначених у погодженні з Міністерством соціальної політики); реалізацію міграційної політики держави; протидію незаконній міграції; нагляд за додержанням посадовими особами та громадянами паспортного режиму, іноземцями та особами без громадянства паспортного та міграційного режимів, 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), розробленням і внесенням пропозицій щодо його вдосконалення; налагодження і зміцнення міжнародних зв'язків у межах компетенції. Це є примірний перелік основних напрямків діяльності даної служби.

Таким чином, в її рамках буде об'єднано такі функції: ведення реєстру новонароджених і померлих, присвоєння ідентифікаційних кодів, ведення реєстрів іноземців, осіб без громадянства, які постійно чи тимчасово перебувають в Україні, це дозволить створити повноцінний Єдиний реєстр фізичних осіб, замість декількох десятків існуючих на теперішній час баз даних, що не функціонують у повному режимі й не взаємодіють одна з одною.

Тоді процес реєстрації (реєстрація розуміється в широкому сенсі, а не лише реєстрація місця проживання/перебування) буде відбуватися так. Фізичні особи будуть подавати заяви про отримання громадянства, паспортного документа до цивільного органу – Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції (Служба). Після отримання заяви працівники служби будуть звертатися до Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ для здійснення перевірки та надання дозволу на отримання

громадянства, виготовлення паспортного документа, видачі візи тощо. При цьому Служба сприятиме боротьбі з нелегальною міграцією завдяки відділам міграційного контролю Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції. У сфері боротьби з нелегальною міграцією зазначена Служба співпрацюватиме з МВС України, Державною прикордонною службою України, забезпечуватиме державний контроль у сферах громадянства, паспортної роботи, реєстрації, міграції.

У структурі Служби слід передбачити департамент з обслуговування відповідних інформаційних баз даних за напрямками діяльності; департамент паспортної роботи і громадянства; департамент реєстрації фізичних осіб; департамент видачі ідентифікаційних податкових кодів (номерів); департамент ведення записів актів цивільного стану, які мали б відповідні підрозділи на всіх рівнях управління. Є сенс збільшити кількість міжрегіональних центрів, які займатимуться видачею паспортних документів на території України. У структурі Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції України можна також створити пости міграційного контролю у пунктах пропуску через державний кордон та передбачити посади для співробітників Служби в дипломатичних представництвах та консульських установах за кордоном. Це дозволить не розпиляти здійснення функції реєстрації фізичних осіб (громадян, іноземців, апатридів, біженців) між різними органами державної влади.

Подібна модель є доволі оптимальною і дозволить сформувати службу за європейським варіантом, але з урахуванням національних особливостей. Крім того, це сприятиме вирішенню міграційних проблем у комплексі та дозволить вирішити питання обліку фізичних осіб, створити Єдиний державний реєстр фізичних осіб та їх документування, підготувавши підґрунтя для введення єдиного паспорта, придатного як для внутрішнього користування, так і для виїзду за кордон.

Використання матеріально-технічної і кадрової баз Державної міграційної служби України, територіальних відділень реєстрації актів цивільного стану

дозволять зберегти їх потенціал й уникнути зайвих витрат із державного бюджету, сприятиме зменшенню строків становлення та впровадження в дію Служби.

Система органів цього органу має бути побудованою шляхом реформаційної політики. У результаті цього її повноваження в організаційно-управлінській, контрольно-реєстраційній та соціально-гуманітарній сферах буде розширено та удосконалено. Вважаємо за доцільне побудувати цей орган управління у відповідності до адміністративно-територіального розподілу України на трьох ієрархічних рівнях – місцевому, регіональному і центральному, чітко визначивши функціональне призначення кожного з них.

Так, орган центрального (найвищого) рівня, буде здійснювати функції загального керівництва і забезпечення, формуватиме державну міграційну політику України та створюватиме умови для її реалізації. На цьому рівні розроблятимуться стратегічні плани розвитку та координаційної діяльності Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції, створюватимуть методологічне та законодавче підґрунтя для діяльності її підрозділів.

Другий рівень становитимуть регіональні органи Служби, які виконуватимуть організаційно-контрольні функції, спрямовані на впровадження державної політики у сферах громадянства, реєстрації, паспортизації та міграції територіально, здійснюватимуть окремі практичні функції, зокрема розгляд скарг. Виконавчий рівень можна створити на базі міських, районних управлінь та відділів реєстрації актів цивільного стану/ відділів, секторів територіальних підрозділів ДМС України. Цей рівень займатиметься безпосереднім виконанням завдань і функцій Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції України. Складність сучасних завдань потребуватиме підвищення рівня координації діяльності Служби з іншими державними органами та громадськими об'єднаннями.

Оцінюючи діяльність структурних підрозділів Служби, можна виокремити такі аспекти: а) оцінка роботи служби в цілому; б) оцінка роботи

окремих підрозділів; в) оцінка роботи кожного окремого співробітника за потребою. Під час оцінки роботи цього органу і його підрозділів можна застосовувати результати соціологічних досліджень, які відображатимуть ступінь корисності та дієвості служби за соціальними стандартами.

Основою функціонування такої Служби стає вертикальна організаційна та функціональна підпорядкованість, згідно з якою територіальні органи та підрозділи орієнтуються на роботу керівного (центрального) апарату Служби. У свою чергу, його діяльність координує і спрямовує Кабінет Міністрів України, що дозволяє формувати погоджену паспортну, реєстраційну та міграційну політику держави, уникнути прийняття суперечливих нормативно-правових актів, створити якісну правову базу.

В структурі служби мають бути передбачені підрозділи міграційного контролю, співробітникам яких необхідно мати базові знання стосовно основних напрямків роботи Державної прикордонної служби України, органів внутрішніх справ для забезпечення злагодженої роботи. На них покладатиметься виконання таких функцій: контроль за дотриманням паспортного режиму громадянами, іноземцями, особами без громадянства, іншими категоріями мігрантів; виявлення та ведення обліку порушників паспортного режиму, міграційного законодавства; притягнення до адміністративної відповідальності правопорушників у межах компетенції, у тому числі здійснення дій, спрямованих на видворення за межі України; покращання профілактичних заходів з дотримання правил паспортного та міграційного режимів; співпраця з державними органами інших країн, що діють в сфері попередження нелегальної міграції, проведення обміну оперативною інформацією; проведення операцій оперативно-профілактичного спрямування (таких як «Мігрант», «Іноземець»).

Інші співробітники Служби також сприятимуть боротьбі з порушеннями у сферах реєстрації та міграції, адже під час виконання посадових обов'язків здійснюватимуть перевірку правових підстав в'їзду на територію України та своєчасність виїзду іноземців, осіб без громадянства. Основними напрямками

діяльності Служби мають стати: розв'язання питань щодо надання громадянства України; реєстрація громадян за місцем проживання/перебування; оформлення внутрішніх паспортів; здійснення адресно-довідкової роботи; оформлення документів для виїзду громадян та запрошень для в'їзду тощо; реалізація процедури видворення за межі території України; реєстрація актів цивільного стану; ведення відповідних державних реєстрів; надання офіційної інформації з реєстрів у випадках, передбачених законом; співпраця з українськими та іноземними науково-дослідними центрами та організаціями (Міжнародна організація з питань міграції, Центр досліджень проблем міграції тощо).

При цьому Служба має постійно взаємодіяти з різноманітними інститутами суспільства і населенням України, що сприятиме збільшенню громадського контролю, запобіганню корупції. Одним із найбільших нарікань на співробітників МВС є значний рівень їх корумпованості. Для того, щоб нову Службу не спіткала така сама доля, в її роботі необхідно дотримуватися таких принципів: верховенство права; законність; системність; комплексність; об'єктивність; практична спрямованість та радикальність дій; наукова обґрунтованість; економічна доцільність; публічність; плановість та системність.

Посилення відповідальності, державне забезпечення захисту державних співробітників та службовців у правовій та соціальній сферах, покращання грошового забезпечення разом можуть стати основою для удосконалення роботи Служби. Штат апарату управління новоствореної служби має бути мінімальним, а от штат підрозділів практичної спрямованості на місцях має бути максимально укомплектованим, для якісного надання адміністративних послуг у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб населенню. Такий підхід підтримується і практиками. Так, у Миколаївській області створено структурні підрозділи міграційної служби на рівні області та районів у місті, оминаючи міське управління.

Кадровий склад є обов'язковим компонентом організації роботи Служби і потребує значних змін процесу професійної підготовки кадрів. Аналіз і вжиття заходів щодо оновлення кадрового складу є важливою складовою організаційно-управлінської роботи, тоді як професіоналів відповідного профілю навчальні заклади України майже не готують. Практика свідчить, що людина, зазвичай, опановує необхідні навички, лише після двох років роботи на посаді. Такий стан речей унеможливорює надання якісних управлінських послуг молодими фахівцями, службовцями, що уперше обійняли такі посади. Введення таких дисциплін як «Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів (паспортно-візова служба)» та «Міграційне право» для слухачів Навчально-наукового інституту заочного та дистанційного навчання працівників ОВС стало позитивним моментом для опанування відповідних навичок. Враховуючи такий позитивний досвід, пропонуємо запровадити відповідні навчальні програми і курси, підручники і навчальні посібники. Для цього варто залучити юристів, політологів, соціологів тощо. Під час навчання кадрів можна залучати представників міжнародних організацій і українських вищих навчальних закладів та наукових установ, які працюють із питаннями реєстрації та міграції. Серед таких організацій –УВКБ ООН, МОМ. Доцільно проводити семінари з «тайм-менеджменту», від вміння організовувати робочий час напряду залежить продуктивність праці. При визначенні графіка роботи персоналу необхідно враховувати середньостатистичні можливості людини. Так, нервова система середньостатистичної людини не може витримувати навантаження шляхом безперервного спілкування (ведення роз'яснювальної, реєстраційної роботи) більше чотирьох годин без негативних наслідків у вигляді нервового перенапруження, а це призводить до зниження концентрації уваги, продуктивності праці, якості наданих послуг, сприяє створенню конфліктних ситуацій на робочому місці. Тому важливо визначати робочий графік таким чином, щоб прийом громадян здійснювався однією особою не більше чотирьох годин поспіль.

В сфері кадрової політики потребує вирішення питання введення до штату ДМС України необхідної кількості перекладачів.

Тенденції із впровадження електронних інформаційних реєстрів, електронного підпису тощо вимагають від співробітників усіх рівнів володіти достатньо високим рівнем навичок роботи з комп'ютером, знань комп'ютерних програм та інформаційних технологій. Для формування професійної кадрової бази слід: а) зосередитися на підготовці та підвищенні кваліфікації працівників державних органів, уповноважених вирішувати адміністративні справи у сферах реєстрації, паспортизації та міграції; б) організувати навчально-методичні центри із питань міграційної політики на базі діючих вищих навчальних закладів; в) розробити нові методики підготовки спеціалістів з урахуванням новітніх тенденцій міграційних процесів у світі; г) утворити мережі територіальних навчальних центрів з надійним та сучасним технічним оснащенням; д) здійснювати роз'яснювальну, інформаційно-довідкову роботу як з управлінцями, так і з громадянами. Освічені відвідувачі сприятимуть підвищенню рівня співробітників; ж) забезпечити робітників цієї сфери методичними посібниками та рекомендаціями для одноманітного застосування норм діючого законодавства; з) сприяти розвиткові реординаційних відносин.

Вимагає оновлення і матеріально-технічне забезпечення ДМС. Організація має бути оснащена сучасною комп'ютерною технікою та оргтехнікою, у тому числі адресно-довідкові бюро, частина з яких на теперішній час не комп'ютеризована належним чином. Створення автоматизованої системи обліку прискорить збір, обробку та аналіз статистичних та інших відомостей стосовно міграції та функціональних напрямків діяльності. У результаті удосконалення технічного оснащення усі підрозділи ДМС отримають належний рівень інформатизації, матимуть змогу впровадити сучасні засоби обробки та передачі інформації, зберігати її та використовувати у службовій діяльності. Автоматизовані системи необхідні для здійснення ідентифікації та обліку фізичних осіб. Завдяки їм громадяни забезпечуватимуться ідентифікаційними документами міжнародного зразка. Але до впровадження

зазначених систем мають бути розроблені і впровадженні в життя сучасні дієві програми захисту інформаційних реєстрів, процедури обміну такою інформацією, як того вимагає Закон України «Про інформацію» [115, с. 650], визначені джерела їх фінансування.

Створення та розвиток інформаційних мереж державних органів не лише поліпшує роботу правоохоронцям і надає нові можливості у сфері захисту прав, свобод людини і громадянина, але ставить нові задачі, вирішення яких є обов'язковим, інакше нововведення (реєстри, в яких зберігатиметься ідентифікаційна інформація стосовно громадян, іноземців та осіб без громадянства) ризикують стати безпосередньою причиною порушення прав і свобод законослухняних громадян.

У цей період ДМС має можливість користуватися інтегрованою міжвідомчою інформаційно-телекомунікаційною системою щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон «Аркан». Але на практиці база даних цієї системи є «неактуальною, застарілою», її оновлення має здійснюватися як мінімум декілька разів на день, на практиці – це відбувається декілька разів на місяць. Такий стан речей призводить до прийняття неправомірних рішень при вирішенні питання про притягнення особи до відповідальності, несвоєчасного застосування заходів попередження адміністративних проступків, кримінальних правопорушень, адже інформація надходить із затримкою до трьох тижнів.

Для ефективної роботи з попередження нелегальної міграції слід розробити процедуру доступу співробітників Державної міграційної служби, її територіальних підрозділів до інтегрованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Гарт» в режимі он-лайн. При цьому має бути детально визначено коло осіб, що матимуть доступ до такої інформації, порядок її надання; передбачено використання сертифікованих криптографічних засобів захисту такої інформації, розроблено механізм захищеного інформаційного обміну інформацією, встановлено відповідальність за розголошення персональних даних, несанкціонований доступ до таких мереж, тощо. Крім того, має бути

передбачено право суб'єкта персональних даних бути оповіщеним про надання його персональних даних третій особі та на компенсацію шкоди, заподіяної у разі втрати, протиправного розголошення чи використання їх персональних даних.

Взявши курс на євроінтеграцію, Україна має втілити у життя положення ряду міжнародних нормативних актів, зокрема Конвенції Ради Європи № 108 «Про захист осіб у зв'язку з автоматичною обробкою персональних даних» [116, с. 542] щодо захисту персональних даних громадян, а також прийняти низку національних нормативно-правових актів з метою створення нормативної бази для введення оновленого паспортного режиму. Закон України «Про захист персональних даних» [117, с. 1188] здебільшого передбачає правила створення та використання інформаційних баз. Тому необхідним є зосередитися на розробці термінології, конкретизації та вдосконаленні вже існуючих положень законодавства, наприклад, визначити, що є публічною інформацією не у загальних рисах, а навести вичерпний перелік таких даних; деталізувати обмеження дії вищезазначеного Закону тощо.

Оскільки ДМС України є замовником робіт із створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування, логічно було б, якщо саме цей орган буде ініціатором утворення міжвідомчої групи для узгодження та координації дій для створення Єдиної державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування. У створенні цієї системи мають бути використані бази даних таких органів державного управління, як: Державної фіскальної служби, Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України, відділів ведення реєстрів виборців місцевих держадміністрацій тощо. У цілому, в Україні сьогодні є понад 40 інформаційних автоматизованих систем. Формування цієї системи слід зробити у рамках зазначеної Служби. У разі відмови від створення Державної служби реєстрації актів цивільного стану і міграції, слід розробити порядок взаємодії відділів органів державної

реєстрації актів цивільного стану, відділів, відповідальних за присвоєння ідентифікаційних кодів ДФС України, а також відділів ведення реєстру виборців у складі місцевих державних адміністрацій з відділом впровадження державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування. У подальшому є можливим навіть їхнє функціональне підпорядкування.

Зараз впроваджується у практичну роботу порядок оформлення біометричних паспортів громадянина України для виїзду за кордон, зчитуваних машиною. Ця система має діяти за єдиною технологією, і відповідати міжнародним стандартам. Така система надасть можливість скоротити час на пошук необхідної інформації, спростити і покращити результативність роботи працівників державних установ, поліпшити взаємодію підрозділів з іншими державними органами. Її ефективне використання можливе за умови технічного оснащення відповідних установ. Наприклад, відсутність необхідного обладнання на терміналах аеропортів робить даремним наявність біометричного паспорта.

Іншою важливою віхою у процесі удосконалення діяльності органів державного управління з реалізації паспортного режиму має стати прийняття спільного нормативного акта, здатного повністю регламентувати усі аспекти взаємодії державних органів управління (ДПС, МВС, ДМС) у сфері реєстрації та паспортизації населення і нормативно закріпити основні елементи адміністративно-правового статусу ДМС України. Вироблення єдиної державної політики у сфері реалізації паспортного режиму. Створення робочих груп, що будуть аналізувати роботу служб, виявлятимуть прогалини та недоліки в діяльності, розроблятимуть проекти їх усунення тощо.

Є практична потреба в створенні єдиної інформаційної бази даних ДМС України, МЗС України та ДПС України відносно іноземних осіб, апатридів, які порушили вимоги міграційного законодавства (зокрема вимоги паспортного режиму), відносно яких прийнято рішення про заборону в'їзду на територію України, про примусове видворення чи примусове повернення.

Основною задачею адміністративної реформи в сфері реалізації паспортного режиму має стати захист прав і свобод громадян України, іноземців і апатридів, що перебувають на території України, під час їх переміщення та обрання вільного місця проживання та перетину кордону України, а також погодження інтересів індивідуума, суспільства та держави шляхом реалізації вимог паспортного, міграційного та прикордонного режимів.

Метою адміністративної реформи у сфері паспортного режиму є оптимізація адміністративно-управлінських процесів, підвищення якості надання адміністративних послуг фізичним особам, зменшенні витрат під час взаємодії фізичних, юридичних осіб з органами державної виконавчої влади. Саме підвищення доцільності та ефективності управління, що реалізується через інструменти адміністративної реформи, створює умови для більш результативного функціонування органів державної влади. Підходи до модернізації виконавчої влади вимагають відповідного правового регулювання.

Як уже зазначалося, проголосивши курс на досягнення європейських стандартів розвитку суспільства, Україна взяла на себе відповідні зобов'язання, у тому числі і розв'язання проблеми, пов'язаної із вадами у сфері державного управління. Тому короткостроковим пріоритетом у цьому напрямку уже нині може стати завдання адаптації законодавства України, що регламентує державне управління у сфері паспортного режиму до відповідного законодавства ЄС, включаючи проведення консультацій з відповідними структурами ЄС щодо можливостей розроблення проектів технічної допомоги з боку ЄС в адаптації законодавства України до відповідного законодавства ЄС. Цей процес не повинен перетворитися на знову ж таке сліпе переписування запозичених норм, що знову лишатимуться на папері. Мають бути вироблені власні нормативно-правові приписи, придатні саме для українського суспільства, та винайдені шляхи щодо погодження або компромісів з європейським законодавством.

З ціллю удосконалення державного управління у сфері паспортизації

необхідно вирішити суперечності законодавчо-правового, організаційного, соціального та економічного характеру (введення біометричних паспортів), що є можливим лише при співпраці органів державного управління з громадськістю. Законодавчо-правовий фактор має включати: розробку та законодавче затвердження адоптованих до національного законодавства європейських стандартів у сфері паспортизації, реєстрації фізичних осіб; заходи щодо забезпечення прав, свобод та інтересів, а також гарантій цих прав, свобод та інтересів громадян, зафіксованих у Конституції України, інших законодавчих актах; розробку проектів законів та підзаконних актів, спрямованих на розвиток адміністративного законодавства в цілому та законодавства у сфері реєстрації та паспортної роботи. Економічний фактор управління включатиме запровадження сприятливої державної політики фінансування адміністративної реформи в цілому, у тому числі створення державних фондів розвитку сфери паспортизації та реєстраційної роботи; реформування системи оплати праці працівників сфери паспортизації з метою приведення її до стандартів гідного рівня життя, забезпечення її мотивувальної функції, яка спонукатиме до належного виконання професійних обов'язків та унеможливлення корупційних явищ у системі органів державного управління у сфері паспортизації.

До організаційних факторів управління, як уявляється, можна віднести розробку концепції удосконалення діяльності суб'єктів державного управління у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб, яка буде реалізовуватися поступово, протягом чітко визначеного часу на кожному своєму етапі; наукове і кадрове забезпечення реалізації концепції, розробка комплексної програми раціонального створення нових робочих місць; забезпечення максимальної координації заходів щодо розвитку системи державного управління у взаємодії з іншими сферами правової та соціально-економічної діяльності держави.

В даний час актуальним є розроблення інструкції щодо проведення перевірок місць перебування, проживання, робочих місць іноземців та апатридів. Потребує чіткого визначення перелік прав і обов'язків посадових

осіб територіальних підрозділів ДМС України щодо виявлення, затримання та утримування осіб, які порушили вимоги міграційного законодавства.

Потребує вирішення питання про те, де мають знаходитися іноземці та особи без громадянства в разі їх затримання і до того часу, як буде винесено рішення про їх поміщення до пункту тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства. Серед практиків висловлюється думка про можливість поміщення таких осіб до камер тимчасового утримання.

Висновки до розділу 2

1. Змістовна багатогранність національного паспортного режиму зумовлює існування багатьох суб'єктів державного управління, задіяних у процесі його реалізації. В залежності від функціональної спрямованості повноважень суб'єктів владних повноважень їх можна класифікувати на органи, які формують державну політику та здійснюють контроль щодо її реалізації у сферах громадянства та реєстрації фізичних осіб; органи, які 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; органи, які беруть участь у заповненні паспортних документів; органи, що здійснюють реєстрацію паспортних документів при перетинанні кордону; органи, що сприяють реалізації вимог паспортного режиму.

2. Реформування Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України у Державну міграційну службу України дозволило певною мірою зосередити в одному державному органі різноманітні повноваження з управління паспортно-реєстраційними процесами в державі.

3. Виявлено, що зміст реєстраційної роботи становить адміністративна діяльність органів публічного управління, яка за своїм функціональним

характером може бути організаційною, обліковою, інформаційною, статистичною, власне реєстраційною (легалізуючою, правовстановлюючою).

4. Основними принципами у сфері реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб, їх паспортних документів, є принцип вільного обрання місця проживання та принцип недопущення поширення інформації про фізичну особу.

5. Зроблено висновок, 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 проживання у квартирі або будинку.

6. Основним нормативно-правовим актом, що передбачає здійснення реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб, ведення реєстраційного обліку є Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання». Запропоновано внести зміни і доповнення до нього в частині збільшення терміну загальної процедури реєстрації місця проживання з десяти днів до одного місяця, передбачити можливість звільнення від адміністративної відповідальності за відсутність реєстрації при примусовому позбавленні реєстрації у зв'язку з втратою права власності чи користування житлом, окрім випадку, коли таке право було набути у результаті протиправних діянь.

7. Чинне законодавство передбачає особливості процедури реєстрації окремих категорій: дітей, іноземців, осіб без громадянства, біженців, внутрішньо переміщених осіб.

8. Виявлено, що на сьогодні є відсутнім єдиний нормативно-правовий акт, який чітко визначав би порядок реєстрації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, відповідно запропоновано ухвалити Закон України «Про реєстрацію фізичних осіб», в якому чітко визначити порядок здійснення цієї функції управління.

9. В Законі України «Про реєстрацію фізичних осіб» визначити: 1) умови основних реєстраційних процедур, а саме: реєстрація новонароджених,

реєстрація місця проживання/перебування, отримання реєстраційного номера облікової картки платника податків; 2) можливість надання всіх зазначених послуг за заявою особи одночасно при зверненні до ЦНАП, або органів державної реєстрації актів цивільного стану (при оформленні свідоцтва про народження), або органів соціального захисту (під час подачі заяви про призначення допомоги при народженні дитини).

10. Створення Єдиного державного демографічного реєстру покликано прискорити обмін інформацією між органами державного управління, позбавити громадян необхідності витратити значну кількість часу для отримання довідок, сприяти реалізації їх прав і законних інтересів. Водночас, ненадійність сучасних систем захисту електронної інформації може призвести до розголошення конфіденційної інформації про особу і призвести до використання її в протиправних цілях. Таким чином, однією з пріоритетних задач є розроблення нормативної та технічної баз, визначення джерел фінансування для створення систем захисту персональних даних, що використовуються органами державного управління. Інакше такі інформаційні бази даних будуть сприяти порушенню прав і свобод громадян.

11. Недоліком сучасного реєстраційного процесу є позбавлення можливості здійснювати реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання за зверненням іншої особи на підставі доручення, засвідченого в установленому законом порядку, у разі, якщо особа з поважної причини не може самостійно звернутися до уповноваженого органу.

В Законі необхідно визначити: а) перелік документів, що має подати представник особи, відносно якої вирішується питання про реєстрацію місця проживання чи зняття з реєстрації; б) чи має представник лише пред'явити доручення органу, що здійснює реєстрацію, чи ще й лишити його копію у відповідному підрозділі ДМС України; в) випадки, за яких можливе таке представництво; г) можливість скасування реєстрації чи зняття з реєстрації місця проживання, у разі виявлення неправомірності дій представника.

12. Скасування обов'язку осіб, що перебувають більше одного місяця за

межами адміністративно-територіальної одиниці, в якій зареєстровано їх місце проживання, і які мають невиконані майнові зобов'язання, накладені в адміністративному порядку чи за рішенням суду, або призиваються на строкову військову службу і не мають відстрочки, або беруть участь у судовому процесі у будь-якій якості, зареєструвати місце свого перебування на практиці сприятиме порушенню режиму законності.

13. Запропоновано доповнити ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» такими положеннями: «Особи, які перебувають більше одного місяця за межами адміністративно-територіальної одиниці, в якій було зареєстроване їх місце проживання і 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.

Строк реєстрації місця перебування особи, у випадках передбачених ч. 10 статті 6 цього Закону, становить 10 діб з моменту зміни місця проживання/перебування».

14. Запропоновано створити Державну службу реєстрації актів цивільного стану та міграції на базі ДМС України. До компетенції якої віднести:

а) видачу паспортних документів, ідентифікаційних кодів (вилучити цю функцію з ДПІ України);

б) реєстрацію місця проживання/перебування фізичних осіб, відповідно до Конституції та законів України;

в) вирішення питань щодо надання, відмови та втрати громадянства України;

г) реєстрацію актів цивільного стану;

г) видачу віз для іноземців, осіб без громадянства;

д) надання дозволу на роботу для іноземців, осіб без громадянства (в рамках квот, визначених у погодженні з Міністерством соціальної політики);

- е) реалізацію міграційної політики держави;
- є) протидію незаконній міграції;
- ж) нагляд за додержанням посадовими особами та громадянами паспортного режиму, іноземцями та особами без громадянства паспортного та міграційного режимів, транзитного проїзду через територію України;
- з) ведення відповідних державних реєстрів, у тому числі Єдиного державного реєстру фізичних осіб;
- і) забезпечення виготовлення ідентифікаційних документів відповідно до європейських стандартів;
- ї) узагальнення практики застосування законодавства з питань громадянства, імміграції іноземців та осіб без громадянства в Україні, реєстрації фізичних осіб за місцем проживання (перебування), розробленням і внесенням пропозицій щодо його вдосконалення; н) налагодження і зміцнення міжнародних зв'язків у межах компетенції.

15. Необхідне прийняття спільного нормативного акта, здатного регламентувати основні аспекти взаємодії державних органів управління (ДПС, МВС, ДМС) у сфері реєстрації та паспортизації населення і нормативно закріпити основні елементи адміністративно-правового статусу ДМС України.

16. Для покращення роботи територіальних підрозділів ДМС України необхідно:

- розробити інструкцію щодо проведення перевірок місць перебування, проживання, працевлаштування іноземців та осіб без громадянства;
- визначити умови та підстави поміщення до камер тимчасового утримання іноземців і апатридів після їх затримання і до винесення рішення про їх поміщення до пункту тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства;
- ввести до штату ДМС України необхідну кількість перекладачів мов тих країн, звідки простежується значний потік нелегальних мігрантів;
- створити єдину інформаційну базу даних ДМС України, МЗС України та ДПС України відносно іноземних осіб, осіб без громадянства, які порушили

вимоги міграційного законодавства, відносно яких прийнято рішення про заборону в'їзду на територію України, про примусове видворення чи примусове повернення;

- забезпечити належне матеріально-технічне оснащення територіальних підрозділів ДМС України.

РОЗДІЛ 3

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПАСПОРТНОГО РЕЖИМУ В УКРАЇНІ

3.1. Характеристика складів адміністративних проступків у сфері паспортного режиму

Вирішення проблем у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб пов'язане з підвищенням рівня правової свідомості населення, правопорядку у суспільстві та державі, ефективною протидією адміністративним проступкам і злочинам. Відповідно до норм адміністративного законодавства одним із важливих об'єктів, що охороняються державою, є суспільні відносини у сфері державного управління. Державне управління є основою, базисом для нормального функціонування державних органів влади, суб'єктів господарювання, інституцій суспільства. Саме тому до охорони цієї сфери держава зобов'язана ставитися як до охорони суспільного блага. У цьому разі державне управління постає як система правовідносин, що складаються у суспільстві, і є об'єктом адміністративних проступків. Як тільки є вади та недоліки з боку охорони цього інституту, одразу відчувається зростання правопорушень у цілому.

В умовах глобалізації міжнародних відносин, прозорості інформаційних, економічних, соціальних та культурних кордонів між державами особливої актуальності набувають проблеми забезпечення прав і свобод громадян України та збалансованості їх прав з інтересами інших осіб, що не мають громадянства, але тимчасово чи постійно проживають на території України. Крім того, постають питання щодо упорядкування міграційних процесів, протидії незаконній міграції, адоптації національного законодавства до міжнародного тощо. Як уже зазначалося, саме паспортний режим допомагає в реалізації міграційної політики та боротьбі зі злочинністю, у розшуку осіб. Дотримання його вимог сприяє забезпеченню прав, свобод людини і

громадянина, охороні громадського порядку. У свою чергу, стабільний громадський порядок є підґрунтям, що забезпечує дієве державне управління.

Для реалізації паспортного режиму держава в особі уповноважених органів використовує різноманітні правові засоби, серед яких значне місце посідають заходи адміністративної відповідальності. Юридична відповідальність є найбільш дієвим засобом підтримання правопорядку в суспільстві.

Адміністративна відповідальність за порушення паспортного режиму еволюціонувала разом із розвитком законодавства у цій сфері. Ключовими моментами історії формування відповідальності за порушення паспортного режиму є 1923р., 1925р. та 1932 р. Так, в 1923 р. було прийнято Декрет ВЦВК і РНК РРФСР «Про посвідчення особи» [26, с. 575]. Згідно із цим документом особи, винні у пред'явленні чужого посвідчення, підробці бланків і самих посвідчень підлягали кримінальній відповідальності. В 1925 р. було прийнято Постанову РНК РРФСР «Про прописку громадян у міських поселеннях», яка зберігала кримінальну відповідальність, а також передбачала адміністративні стягнення у розмірі не більше 25 рублів за недотримання домовласниками, орендарями будинків і відповідальними в будинкових управліннях особами обов'язку щодо внесення протягом сорока восьми годин даних у домову книгу про прибулого та здійснення реєстрації запису у відділку міліції [27, с. 197]. Наступним нормативно-правовим актом, що передбачав відповідальність за порушення у зазначеній сфері, стала Постанова 1932 р. «Про встановлення єдиної паспортної системи по Союзу РСР і обов'язкову прописку паспортів» [29, с. 516-517], яка не лише затвердила певні правила, але й передбачила відповідальність за їх порушення. На той момент дотримання паспортного режиму забезпечувалося заходами адміністративної та кримінальної відповідальності. Проживання без паспорта чи без прописки, порушення правил прописки каралися адміністративним штрафом у розмірі до 100 рублів, повторне порушення правил прописки, підробка паспортів, підлог паспорта та користування ним каралися заходами кримінальної відповідальності. Всі ці

положення віднайшли своє закріплення в Адміністративному Кодексі УРСР в 1934 р. [182, с. 239]. «Положення о паспортах», затверджене Постановою РНК СРСР від 10.09.1940 р. № 1667 [183] порівняно з Постановою ЦВК і РНК СРСР від 27.12.1932 р. № 57/1917 [29, с. 516-517] посилювало міри адміністративного і кримінального покарання осіб, які порушували паспортний режим. Коло заходів відповідальності за порушення паспортного режиму було розширено. Міліції надавалося право здійснювати видворення осіб зі столичних міст, центрів, областей, важливих залізничних вузлів; видворенню підлягали особи, які ніде не працювали понад три місяці. В 1953 р. Рада Міністрів СРСР у новому Положенні «Про паспорти» [184, с. 247], навпаки, пом'якшила відповідальність за порушення паспортного режиму. Відтепер за переважну частину порушень паспортного режиму кримінальна відповідальність застосовувалася тільки після вживання заходів адміністративного впливу. В 1974 р. Положення «Про паспортну систему СРСР» [39, с. 109] встановило два види відповідальності: адміністративну і кримінальну.

Протягом усього часу існування паспортного режиму адміністративна відповідальність виконувала подвійну функцію: була самостійною формою реагування держави на порушення паспортного режиму; фігурувала як обов'язкова умова для притягнення особи до кримінальної відповідальності за порушення паспортного режиму, тобто виконувала преюдиціальну функцію [185, с. 10].

На сьогодні законодавець передбачив за безпосереднє порушення паспортного режиму адміністративну відповідальність. Історичний досвід показує, що скільки існує паспортний режим, стільки ж існують і адміністративні проступки у цій сфері.

Так, у 2010 р. у Миколаївській області було розглянуто 20733 справи про адміністративні проступки, передбачені ст. ст. 197-201 КУпАП, з них накладено 20 730 адміністративних стягнень (9750 - попереджень, 10980 - штрафів) [186], у 2011 р. – 24567 справ, із них накладено 24 555 адміністративних стягнень (11302 – попередження; 13253 – штрафи), у 2012 р.

– 13 993, із них накладено 13972 адміністративні стягнення (6561 – попередження; 7411 – штрафів); за 2013 р. – 8356 справ порушено, за результатами розгляду накладено 8325 стягнень, у 2014 – 9087 справ, із них накладено 8308 стягнення (674 попередження, 7634 штрафів) [187].

Статистичні дані свідчать про те, що розвиток цього сектора державного управління все ж таки, хоча й повільно і не дуже рівномірно, але приводить до позитивних змін. Спрощення процедури реєстрації (можливість одночасної реєстрації нового місця проживання зі зняттям з реєстраційного обліку за старою адресою), а також зміни у підході щодо розгляду справ про адміністративні проступки спеціально уповноваженим органом державної виконавчої влади, розпочали процес переорієнтації органів державного управління від силових до сервісних структур. Пріоритетною є роз'яснювальна робота, що проводиться з правопорушниками, нерідко співробітники структурних підрозділів ДМС України, зокрема у Миколаївській області, застосовують усні зауваження. Хоча, у зменшенні кількості проваджень не останню роль відіграють і кадрові скорочення, велика завантаженість сприяє тому, що при незначних порушеннях такі факти не фіксуються.

Для максимального зменшення кількості адміністративних проступків необхідно здійснити перевиховання суб'єкта проступку, змінити його нігілістичне ставлення до вимог паспортного режиму і законів взагалі. Така необхідність зумовлена тим, що більшість проступків у зазначеній сфері є триваючими і детерміновані не якимись окремими причинами, а стійким негативним ставленням особи до загальнообов'язкових правил, встановлених державою та прийнятих суспільством, принаймні, його більшістю. У рамках цього дослідження цікавим є такий засіб попередження адміністративних проступків, як адміністративна відповідальність. Її функції перевиховання правопорушників, загальної та спеціальної превенції впливають зі змісту ст. 23 КУпАП, згідно з якою адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративний проступок, у дусі додержання законів України, поваги до

правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових деліктів як самим правопорушником, так і іншими особами [112, ст. 1122].

Дослідивши доктринальне різноманіття підходів до визначення дефініції адміністративної відповідальності, можна визначити основні з них: адміністративну відповідальність розглядають: як різновид юридичної відповідальності, якій притаманні ознаки, що дозволяють виокремити її як самостійний вид публічно-правової відповідальності [188, с. 8; 190, с. 202; 191, с. 99; 192, с. 14-19]; як застосування санкцій до правопорушника [193, с. 6-7; 194, с. 12]; як обов'язок правопорушника зазнати певних негативних наслідків, обов'язок відповісти за скоєне [196, с. 371; 159, с. 689]; як специфічні правоохоронні відносини, що виникають між державою в особі представників відповідних органів державної влади, їх посадових, службових осіб та особою, що скоїла протиправне діяння [197, с. 204; 198 с. 73-76; 199, с. 32- 36]; як форму реагування держави на порушення загальнообов'язкового правила поведінки (норми права) [200, с. 6].

Спираючись на наукові здобутки стосовно визначення адміністративної відповідальності [201, с. 75-81; 202, с. 13, 203, с. 160-194, 204, с. 189-204], враховуючи, що до адміністративної відповідальності притягаються як фізичні, так і юридичні особи, а також те, що на сучасному етапі розвитку адміністративного законодавства передбачено адміністративну відповідальність не лише на підставі КУпАП, але і на засадах інших нормативно-правових актів, зміст яких не збігається з нормами діючого КУпАП, вважаємо, що адміністративна відповідальність за порушення паспортного режиму – це різновид адміністративних правовідносин, що виникають у результаті застосування органом публічного управління, судом до осіб, винних у невиконанні обов'язків, передбачених нормативними актами, у сфері паспортизації, реєстрації фізичних осіб (громадян, іноземців, апатридів), адміністративних заходів впливу, в результаті застосування яких правопорушник зобов'язаний зазнати певних позбавлень особистого, майнового чи організаційного характеру.

При цьому суб'єктом проступку має вважатися не лише фізична, юридична особа (приватна), але й суб'єкт управління. Хоча при порушенні останнім вимог законодавства, як правило, мова йде про дисциплінарну відповідальність, що не завжди є справедливим.

Формулюючи склади проступків, законодавець в якості спеціального суб'єкта за ст.ст. 199, 200, 201, 204 КУпАП визначає «посадову особу», При цьому КУпАП не містить визначення цієї категорії, що зумовлює необхідність звернення до інших нормативно-правових актів.

В сфері вивчення цього питання загальновизнаним є те, що основними критеріями визначення посадової особи є здійснення нею організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій в державному органі управління. Згідно із Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хабарництво» організаційно-розпорядчі функції є функціями щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності [205]. Як зазначають С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова «... це повноваження щодо безпосереднього управління людьми, ділянками роботи, виробничими або технологічними процесами» [206, с. 46].

У сфері державного управління поняттям «посадова особа» охоплюється дві категорії осіб: ті, що здійснюють організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції у державному органі управління, а також ті, що виконують зазначені функції внаслідок делегування їм таких функцій органами публічного управління за адміністративним договором чи законом.

Для застосування в адміністративно-деліктній сфері цього поняття більше підійде визначення, наведене у проекті Кодексу про адміністративні проступки. Посадова особа – це особа, яка постійно або тимчасово здійснює функції представника влади, обіймає постійно чи тимчасово посаду керівника, заступника керівника державного органу або його апарату, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, на яку законами або іншими нормативними актами покладено

здійснення організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків або яка виконує такі обов'язки за спеціальним повноваженням [207].

Так, стаття 200 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за прийняття посадовими особами підприємств, установ, організацій на роботу громадян без паспорта або з недійсними паспортами. Якщо за радянських часів не існувало інших видів власності, окрім державної, і питання стосовно посадових осіб недержавних установ не поставало, то зараз значна частина робочих місць припадає на приватний сектор. Співробітники приватних підприємств, уповноважені приймати на роботу, як і державні службовці вони здійснюють керівництво трудовим колективом чи певним напрямком роботи на підприємствах, в установах, організаціях, тобто виконують організаційно-розпорядчі функції, що є однією з основних ознак посадової особи. Таким чином, в адміністративно-юрисдикційній діяльності має бути використано поняття «посадова особа» у широкому сенсі, яке охоплювало б як державних, так і недержавних співробітників, уповноважених здійснювати організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції.

Як варіант вирішення цієї проблеми може бути визначено посадових осіб, а також осіб, що несуть відповідальність за вчинення певних адміністративних проступки на рівні із посадовими особами. Крім того, має бути враховано, що притягнення до адміністративної відповідальності є можливим лише, якщо діяння не тягне за собою кримінальної відповідальності. При цьому, поняття, пов'язані із визначенням суб'єкта адміністративного та кримінального правопорушень, мають бути погоджені між собою.

Обов'язковим при притягненні посадової особи до адміністративної відповідальності має бути встановлення таких фактів: 1) інкриміноване діяння є порушенням службових обов'язків посадової особи, яку притягають до адміністративної відповідальності, і це зафіксовано в її посадовій інструкції, інших нормативних актах; 2) вчинено діяння, що прямо порушує адміністративні приписи і може мати вираження у виданні незаконних розпоряджень або невиконанні обов'язків щодо здійснення контролю за

підлеглими з приводу дотримання ними адміністративних процедур, загальнообов'язкових правил поведінки тощо.

Тому при набутті особи статусу посадової особи, їй під розписку має бути повідомлено про її функціональні обов'язки, ознайомлено з нормативно-правовими актами, порушення яких тягне за собою настання юридичної, зокрема адміністративної відповідальності. Такий крок сприятиме підвищенню рівня відповідальності та кваліфікації посадовців.

Традиційно до порушень паспортного режиму відносять діяння, передбачені ст. ст. 197 – 201 КУпАП.

Вважаємо, що коло суспільних відносин, які охороняються за допомогою паспортного режиму, не обмежується зазначеними складами адміністративних проступків. Згідно з діючим законодавством іноземці та особи без громадянства під час перебування на території України зобов'язані мати паспортний документ та зареєструвати його у порядку, передбаченому чинним законодавством. Не вдаючись до детального порівняння паспортного та міграційного режиму, слід зазначити, що перший дозволяє ідентифікувати особу, визначити її основне місце проживання/перебування, створити умови для реалізації прав і свобод людини і громадянина, вести адресно-довідкову роботу, тоді як міграційний режим, у першу чергу, регламентує порядок переміщення іноземців, осіб без громадянства, визначає умови, за яких є можливим переселення із-за кордону. Зазначені режими знаходяться у постійній взаємодії, доповнюючи один одного.

Обов'язковою складовою прикордонного режиму, режиму пропуску через адміністративний кордон є паспортний контроль, що полягає у перевірці паспортних документів, спеціальних дозволів, а також їх реєстрації, якщо це передбачено законом [208; 209].

Таким чином, паспортний режим у частині здійснення реєстраційної роботи перегукується з міграційним та прикордонним режимами, адже реєстрація паспортних документів фізичних осіб, реєстрація їх місця перебування/проживання є складовою всіх зазначених адміністративно-

правових режимів. Ці режими взаємопов'язані і є елементами загальної системи адміністративно-правових режимів країни.

Тому 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 процедури реєстрації паспортних документів у пунктах пропуску через державний/адміністративний кордон України можна вести мову про порушення паспортного режиму.

Отже, під адміністративно-правовим проступком у сфері паспортного режиму пропонуємо розуміти суспільно шкідливе, 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, та за яке законодавством України передбачено застосування адміністративних заходів впливу.

Розподіл адміністративних правопорушень в особливій частині КУпАП здійснено за родовим об'єктом адміністративного проступку. Те, що проступки в сфері паспортного режиму, містяться у главі 15 КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління», зумовлено специфікою паспортного режиму, який є дієвим засобом управління людьми шляхом здійснення контролю за внутрішньою міграцією населення та його обліком. Родовим об'єктом цих проступків є суспільні відносини, що забезпечують здійснення державного управління в установленому законом порядку. Видовим об'єктом є суспільні відносини у сфері паспортного режиму. За видовим об'єктом адміністративні проступки, що порушують вимоги паспортного режиму, поділяються на декілька видів: 1) проступки у сфері паспортизації громадян України; 2) проступки, що посягають на встановлений порядок реєстрації місця проживання/перебування; 3) проступки, що

посягають на встановлений порядок перебування іноземців, апатридів на території України, реєстрації їх паспортних документів і місця перебування;

4) проступки, що посягають на встановлений порядок перетинання державного/адміністративного кордону.

Слід зазначити, що безпосереднім об'єктом адміністративного проступку, що порушує паспортний режим, є суспільні відносини, на які посягає конкретний проступок, та яким може бути завдано шкоди.

Важливою ознакою об'єкта цього виду адміністративних проступків є предмет, яким є паспортний документ.

За часовим та територіальним простором паспортний режим, як об'єкт правопорушення, є постійним та обов'язковим на всій території держави. Тому, уявляється, інтереси держави входять у безпосередній об'єкт більшості досліджуваних нами правопорушень. Виключення можуть складати факти незаконного вилучення або прийняття під заставу паспортів.

Об'єктивна сторона адміністративних проступків, що досліджуються, знаходить своє вираження здебільшого у формі бездіяльності – недотриманні певних правил, невиконанні обов'язків, покладених на них державою. Але є й такі проступки, що вчинюються шляхом активних дій. Так, ст. 200 КУпАП передбачає відповідальність за прийняття особи на роботу без паспорта; ст. 201 КУпАП – за незаконне вилучення паспорта. При формулюванні складів адміністративних проступків у сфері паспортного режиму законодавець пішов шляхом перелічення протиправних діянь, що становлять так звані «правила паспортної системи» та правила перебування іноземців, апатридів на території України.

Діяння, що посягають на паспортний режим, здебільшого є складними і передбачають декілька альтернативних дій. Оскільки більшість проступків пов'язана з порушення встановлених правил, то вони є триваючими. Серед ознак об'єктивної сторони ряду складів притаманна ознака «іншої особи». Ця ознака є обов'язковою для складів адміністративних проступків, передбачених ст.ст. 199 КУпАП «Допущення проживання без паспорта» (особа, що проживає

з суб'єктом адміністративного проступку і не має паспорта чи реєстрації місця проживання), 200 КУпАП «Прийняття на роботу без паспорта» (правопорушник, якого винний прийняв на роботу без паспорта чи за недійсним паспортом), 201 КУпАП «Незаконне вилучення паспортів і прийняття їх у заставу» (громадянин, що здав паспорт у заставу).

Суб'єктами зазначених адміністративних проступків є фізична, осудна, (деліктоздатна) особа, яка на момент вчинення проступку досягла шістнадцяти років, а також спеціальні суб'єкти, які мають особливі ознаки, що дозволяють притягнути їх до адміністративної відповідальності за чітко визначеною статтею. Суб'єктами порушень паспортного режиму можуть бути лише особи, які в силу свого віку, стану здоров'я, адміністративно-правового статусу зобов'язані дотримуватись вимог та правил паспортного режиму.

До спеціальних ознак суб'єкта адміністративних проступків належать ознаки, пов'язані з особливостями трудової діяльності особи, її службового становища (посадова особа, особа, що має право прийняття на роботу), а також ознаки, що визначають адміністративно-правовий статус особи, відмінний від статусу громадянина України (іноземці, апатриди).

Невід'ємною ознакою складу адміністративного проступку, спрямованого на порушення паспортного режиму, є безпосередня вина правопорушника, що виражається у формі умислу чи необережності.

До ознак, що характеризують адміністративні проступки у сфері паспортного режиму, належать: 1) здійснюються як у формі дії, так і бездіяльності; 2) пов'язані з порушенням вимог паспортного режиму; 3) є суспільно шкідливими, хоча у більшості випадків і не вимагають настання шкідливих наслідків; 4) є винним діянням і можуть вчинятися як умисно, так і необережно; 5) є караним діянням; 6) завжди пов'язані з паспортним документом.

Як уже зазначалося, суб'єктом ряду складів правопорушень є посадова особа, що є кваліфікуючою ознакою. Серед порушень порядку управління, які здійснюються посадовими особами, порушення паспортного режиму посідають

значне місце. Подібні порушення полягають у такому: а) допущення проживання громадян без паспорта; б) допущення проживання громадян без реєстрації; в) прийому на роботу за відсутності паспорта; г) незаконне вилучення паспорта у громадянина; д) порушення встановлених правил з метою здійснення незаконної реєстрації іноземців, осіб без громадянства.

Ці проступки можна класифікувати на два різновиди: 1) склади, що передбачають відповідальність посадових осіб; 2) склади, що передбачають відповідальність осіб, прирівняних до посадових (наприклад, особа відповідальна за дотримання правил реєстрації місця проживання в гуртожитку).

Особливістю суб'єктивної сторони посадових проступків у цій сфері є те, що вони, як правило, вчинюються посадовими особами з прямим умислом, тобто особа, порушуючи свої посадові зобов'язання, усвідомлює протиправність та шкідливість свого діяння і бажає так чинити.

Такою є загальна характеристика складів адміністративних проступків, що посягають на паспортний режим. Перейдемо до юридичної характеристики окремих складів проступків.

Відповідно до ст. 197 КУАП України «Проживання без паспорта», одним із порушень, що посягає на паспортний режим, є проживання громадян без паспорта, або з недійсним паспортом, без реєстрації місця проживання, хоча кожен громадянин України, який досягнув 16-річного віку, зобов'язаний мати паспорт та зареєструватися за постійним місцем проживання.

Згідно з вимогами паспортного режиму громадяни України зобов'язані, по-перше, мати паспорт і зберігати його в охайному стані, а по-друге, дотримуватися правил реєстраційного обліку. Мати паспорт – це не просто обов'язок, це право-обов'язок, адже кожен громадянин після досягнення 16 років або набутті громадянства (за умови досягнення 16 років) має право звернутися до відповідних органів держави для отримання паспорта громадянина, що, у свою чергу, породжує обов'язок суб'єктів владних повноважень вжити необхідних заходів для видачі зазначеного документа.

Іншою особливістю обов'язку мати паспорт є його багатоскладовість, він включає в себе обов'язок отримати паспорт, продовжувати його дію шляхом вклеювання нових фотокарток після досягнення 25 та 45 років, зберігати, замінити, а також обов'язок здавати паспорт у випадках, передбачених законом. Порухення одного із зазначених обов'язків тягне за собою можливість притягнення до адміністративної відповідальності. Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» передбачено обов'язок отримувати новий паспорт кожні 10 років [105, с. 716].

Згідно з діючим законодавством обов'язок отримати паспорт виникає в особи у декількох випадках: а) досягнення 16 років; б) набуття громадянства України (за наявності 16 років); в) у разі втрати паспорта (незалежно від причини втрати).

Якщо особа не звернулася до територіального підрозділу ДМС за одержанням паспорта або вклеюванням фотокартки протягом місяця після виповнення 25 та 45 років, виникає адміністративно-деліктне відношення [118, с. 242].

Законодавець не наводить детального переліку обставин, за яких паспорт вважається недійсним. Але їх можна визначити з практики визначення дійсності документа по первинним ознакам, що не потребують спеціальних знань і навичок на зразок експерта. По-перше, документ має належати пред'явникові і відповідати установленому зразку. По-друге, документ має бути виданим компетентним органом і належним чином оформленим. По-третє, термін дії документа не закінчився. Мають бути вклеєні фото на відповідні сторінки паспорта по досягненню 25 та 45 років. Якщо документ не відповідає вищезазначеним вимогам, то паспорт вважається недійсним. Крім того, паспорти, які знаходяться у стані цілковитої непридатності через помилки у внесених до них записів та відомостей про особу власника, відсутність сторінок, втрату фотокарток, псування з різних причин, також є недійсними.

Об'єктивна сторона проживання без паспорта або з недійсним паспортом має вираження у бездіяльності, проступок є тривалим, і припиняється після одержання паспорта, обміну недійсного паспорта на дійсний, та складанням відповідного протоколу про порушення паспортного режиму.

Ця стаття передбачає відповідальність також за проживання без реєстрації місця проживання/перебування, під якою слід розуміти внесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру та до паспортного документа про місце проживання чи перебування особи із зазначенням адреси житла [103, с. 4].

Не буде зайвим співробітникам міграційної служби при видачі, заміні паспортів, здійсненні реєстрації роз'яснювати громадянам, що факт реєстрації місця проживання чи перебування особи не тягне за собою обов'язку проживати виключно за місцем реєстрації і передбачає право вільного пересування на території держави та обрання місця проживання.

У доктрині висловлюється точка зору щодо необхідності виключення адміністративної відповідальності за відсутність реєстрації [57, с.14-15]. На сучасному етапі розвитку українського суспільства та державності це не є раціональним. Для нормального функціонування держави, створення умов для реалізації прав і свобод людини і громадянина необхідна інформація про розміщення населення по території країни, не говорячи вже про правоохоронні цілі (наприклад, розшук осіб), досягнення яких є неможливим без інформації, що отримується під час реєстрації місця проживання/перебування особи. У майбутньому є можливою відмова від інституту реєстрації в сучасному вигляді, але все одно державою буде використано інший спосіб обліку населення.

Суб'єктом цього проступку є особа, якій виповнилося 16 років, яка є осудною та зобов'язана мати паспорт громадянина України згідно з чинним законодавством України.

Суб'єктивна сторона проступку характеризується прямим наміром, оскільки особа добре усвідомлює протиправність таких дій, та бажає їх. Проте,

у разі порушення встановленого порядку з неухважності чи забудькуватості, може мати місце й необережна форма вини.

З'ясування вини є важливим завданням аналізу суб'єктивної сторони будь-якого проступку у сфері паспортного режиму. Вона визначає саму наявність суб'єктивної сторони та її зміст [210, с. 127-128].

Спосіб, в який особа удається, щоб проживати без паспорта або без реєстрації місця проживання, для кваліфікації такого проступку значення не має. Склад адміністративного проступку «Проживання без паспорта» є формальним, адже для кваліфікації не потрібно настання в результаті його вчинення суспільно шкідливих наслідків. Закон передбачає відповідальність тільки за вчинення дій, спрямованих на проживання без паспорта чи без реєстрації.

Стаття 198 КУпАП «Умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності» передбачає відповідальність за умисне псування паспорта, тобто приведення його до стану непридатності, заподіяння певних механічних пошкоджень, що можуть виражатися у: пошкодженні сторінок, розриві обкладинки, домальовуванні реквізитів паспорта, самостійному переклеюванні фотокарток, внесенні відміток, непередбачених чинним законодавством, тощо. Псування речі означає зменшення її цінності, функціональних можливостей, тобто пошкодження. Умисне псування вказує на форму вини особи – прямий умисел, та її мету – пошкодити матеріальну та інтелектуальну цілісність паспорта. Проте псування є частковим знищенням документа і не означає його повного знищення. Частина друга цієї статті передбачає відповідальність за втрату паспорта з необережності. Таким чином, ця стаття об'єднала в собі два різні склади: 1) умисне зіпсуття паспорта; 2) втрата паспорта з необережності.

Це діяння посягає на встановлений порядок користування та зберігання паспорта. При провадженні по справі обов'язково має бути встановлено причинно-наслідковий зв'язок між діянням особи та шкідливими наслідками у вигляді зіпсуття паспорта чи його фактичною втратою.

У статті не конкретизується, кому має належати паспортний документ, в разі його зіпсуття. Отже, правопорушник може навмисно зіпсувати свій власний паспорт, наприклад, з метою відтягнути реєстрацію шлюбу, або зіпсувати чийсь документи. До речі, мотив такого вчинку на кваліфікацію діяння не впливає.

Предметом цього правопорушення є паспорт громадянина України, його вказано в диспозиції статті КУпАП і як наслідок робить обов'язковою ознакою об'єкта адміністративного проступку, вимагає його встановлення лідируючими суб'єктами при провадженні по справі. Відсутність слідів пошкодження на паспорті виключає склад правопорушення за ст. 198 КУпАП.

Суб'єкт цього проступку загальний – фізична осудна особа, що досягла 16 років. У разі псування свого власного паспорта, до ознаки суб'єкта адміністративного проступку можна віднести обов'язок мати паспортний документ.

Суб'єктивна сторона виражається лише у формі прямого чи непрямого умислу. Свідома поведінка при вчиненні проступку передбачає усвідомлення шкідливості псування паспорта.

Другою підставою для притягнення особи до адміністративної відповідальності є втрата паспорта внаслідок недбалого зберігання. На перший погляд шкода завдана власникові документа, адже без нього він не має можливості реалізувати низку своїх громадянських прав. Навіщо ж його ще і карати? Справа в тому, що паспорт є власністю держави, а не громадянина, отже, шкода завдається державі. Засоби адміністративного примусу застосовуються до особи у зв'язку із завданням шкоди власності держави. У той же час, відсутність у особи паспорта через вчинення злочинного посягання на неї, внаслідок чого паспорт було вилучено в особи, виключає наявність ознак складу проступку за ст. 198 КУпАП.

При формулюванні цього складу адміністративного делікту законодавець не уточнює зміст поняття «втрата». Під «втратою» можна розуміти: а) безпосередню відсутність документа, його перебування деінде, але не в

розпорядженні власника, без завдання будь-яких пошкоджень; б) завдання певних механічних пошкоджень, що призвели до фактичного знищення паспорта.

Зміст правової норми зобов'язує громадян, що досягли 16 років, надійно зберігати паспорт від умисного зіпсуття та необережної втрати. Знищення документа – це повне пошкодження його змістовної та зовнішньої цілісності, що не дає змоги відновити та користуватися ним. І умисне зіпсуття, і умисне знищення паспорта – активні дії суб'єкта з прямим умислом, спрямовані на пошкодження документа. Умисне знищення паспорта свідчить про більшу тяжкість діяння, бажання або свідоме припущення настання шкідливих наслідків. Особа у будь-який спосіб намагається позбутися документа: викидання, спалення, розірвання, утоплення, розрізання тощо.

Разом із тим, псування паспорта може статися внаслідок необережних дій не тільки самого громадянина, але й інших осіб. Зіпсуття офіційного документа може проявитися у його ненавмисному розірванні, забрудненні, видаленні окремих сторінок тощо. У такому разі вина громадянина полягає у недбалому ставленні до особистого документа. Із тих же самих причин громадянин може втратити паспорт. Законодавець встановлює відповідальність за навмисне зіпсуття паспорта, що вкрай важко буває довести. Відповідно до «Положення про паспорт громадянина України» громадянин повинен надійно оберігати паспорт, який є власністю держави [118, с. 242]. Підвищений захист паспорта, як документа, що видається громадянину державою, уявляється, змушує запровадити адміністративну відповідальність і за необережні дії, що призвели до псування паспорта.

Суб'єктом цього проступку є особа, яка не дотримується встановленого порядку зберігання, користування паспортом громадянина України, а також не вживає заходів щодо унеможливлення втрати документа чи його пошкодження як безпосередньо нею, так і іншими особами, що ставить під загрозу встановлений порядок поведінки з паспортом.

Умисне псування паспорта передбачає наявність вини у формі умислу, а недбале зберігання паспорта може бути наслідком необережності, пасивних дій суб'єкта, що міняє кваліфікацію діяння. Можна зробити висновок, що в законі об'єднано цілком різні склади в одну правову норму. Вони є різними як за змістом, так і за своєю тяжкістю. Але вони є не єдиними наслідками порушення умов користування паспортом. Крім визначених у диспозиції статті діянь, особа може вчинити умисне знищення документа або недбало ставитися до нього і в результаті цього втратити його. У чинній редакції санкція статті за діяння з різною формою вини та наслідками передбачає однаковий вид та розмір адміністративного стягнення: попередження або накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Хоча вона дає можливість по різному оцінювати дію та бездіяльність особи, але при цьому правозастосовна практика складається, виходячи із суб'єктивної думки представника органу, наділеного адміністративно-юрисдикційними повноваженнями. Це, у свою чергу, призводить до того, що за різне по тяжкості умисне псування та бездіяльність у формі недбалого ставлення до паспорта особа може отримати однакове стягнення. Такий стан речей порушує принципи справедливості та індивідуалізації покарання. Можливо розділити диспозицію ст. 198 КУпАП на три норми: «Умисне псування паспорта», «Умисне знищення паспорта» та «Недбале зберігання паспорта»:

Стаття 198 «Умисне псування паспорта.

Умисне псування паспорта, – тягне за собою попередження або накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Стаття 198-1 «Умисне знищення паспорта.

Умисне знищення паспорта, – тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Стаття 198-2 КУпАП «Недбале зберігання паспорта.

Недбале зберігання паспорта, що призвело до його псування, – тягне за собою попередження.

Недбале зберігання паспорта, що призвело до його втрати, – тягне за собою попередження або накладення штрафу у розмірі одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян».

За таких обставин адміністративною відповідальністю не охоплюються надання неправдивих відомостей для отримання паспортного документа, а також дії третіх осіб відносно паспорта громадянина для виїзду за кордон, дипломатичного паспорта, службового паспорта, посвідчення особи моряка, посвідчення члена екіпажу, проїзного документа дитини.

В зв'язку з чим пропонуємо доповнити КУпАП статтею 198-3 «Надання неправдивих відомостей для отримання паспортного документа»

« Надання неправдивих відомостей для отримання паспортного документа, тобто надання офіційних документів з завідомо неправдивими відомостями,-

тягне за собою накладення штрафу у розмірі від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Паспортний документ - 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».

Коли мова йде про надання неправдивих відомостей для отримання паспортного документа під предметом адміністративного проступку треба розуміти «паспортний документ» в 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» [208]. Стосовно ж дій третіх осіб, то під предметом даного проступку слід розуміти паспортні документи, що надають право виїзду за кордон його власнику.

Так, пропонуємо доповнити КУпАП статтею 198-4 «Умисне зіпсуття чи знищення паспортного документа третьою особою».

«Умисне зіпсуття паспортного документа, що надає право на виїзд за кордон, третьою особою, – тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Умисне знищення паспортного документа, що надає право на виїзд за кордон, - тягне за собою накладення штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Законодавець передбачає можливість притягнення до адміністративної відповідальності не лише тих громадян, що порушили обов'язки мати паспорт і реєструвати місце проживання чи перебування, але й тих осіб, які ставляться поблажливо до порушень паспортного режиму і не виконують приписів щодо обмежень прав осіб, що порушили вимоги паспортного режиму.

Стаття 199 КУпАП «Допущення проживання без паспорта» є явно застарілою, певним відголоском радянського минулого.

Безпосереднім об'єктом проступку є суспільні відносини, які складаються у процесі паспортного та реєстраційного обліку громадян, що забезпечують нормальне ведення справ у сфері державного управління.

Предметом цього делікту є національний паспорт громадянина України. Відсутність в особи паспорта чи його обов'язкових реквізитів, відмітки про реєстрацію місця проживання/перебування є порушенням вимог паспортного режиму, що саме по собі є шкідливим як для особи – обмежується можливість реалізації прав і законних інтересів, так і для суспільства в цілому – ускладнює ведення військового обліку, розшук особи тощо. Тому потурання таким діями іншими громадянами визнається також суспільно шкідливим, а тим паче, невиконання прямих обов'язків особами, відповідальними за дотримання паспортного режиму, в результаті чого допускається протиправна поведінка, яка має вираження у проживанні без паспорта та без реєстрації.

Об'єктивна сторона має вираження у формі бездіяльності, тобто особа, уповноважена здійснювати контроль за дотриманням паспортного режиму, або

власник житла не вжили необхідних заходів щодо виявлення та недопущення проживання особи без паспорта, за недійсним паспортом або без реєстрації місця проживання/перебування. Для встановлення факту порушення мешканцем паспортного режиму відповідальна особа/власник мають перевірити його паспортні документи. Їх відсутність, відсутність відмітки про реєстрацію, чи наявні ознаки недійсності паспортного документа мають бути підставою для відмови у наданні житла такій особі.

З наведеного можна зробити висновок, що відсутність реєстрації позбавляє особу права винаймати помешкання за власним бажанням, що суперечить Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [103, с. 4], який зазначає, що відсутність реєстрації не може бути підставою для обмеження прав і свобод громадянина.

Невід'ємною ознакою цього проступку є наявність «іншої особи» – особи, що проживає у приміщенні без паспорта чи без реєстрації, або за недійсним паспортом і є зобов'язаною мати паспорт і зареєструвати своє місце проживання чи перебування. У разі відсутності в неї такого обов'язку власника помешкання не може бути притягнуто до відповідальності за ст. 199 КУпАП.

Суб'єкт цього проступку спеціальний, оскільки йому притаманні особливі ознаки, лише за наявності яких особа може бути визнана винною у вчиненні адміністративного проступку. Згідно з ч. 1 суб'єкт цього проступку, окрім загальних ознак, має володіти спеціальною ознакою – бути уповноваженим здійснювати нагляд за дотриманням паспортного режиму. Друга частина як суб'єкт делікту визначає фізичну, осудну особу, що досягла віку адміністративної відповідальності і є власником житла, що надається для проживання іншим особам.

Діяння, передбачене цією статтею, може вчинятися як у формі умислу, так і з необережності.

У статті мова йде про житло, що безпосередньо займається громадянами, на яких і покладається обов'язок не допускати до проживання осіб без паспорта або реєстрації. Таке формулювання було придатним за відсутності

приватної форми власності і передбачало не що інше, як право користування цим жилим приміщенням, адже право власності належало державі. За сучасних умов необхідно вести мову про власників житла, а така вимога до них суперечить принципу вільного обрання місця проживання.

Пропонується внести зміни до цієї статті і викласти її 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».

Крім того, практика показує необхідність передбачити окремо відповідальність посадових осіб адміністрації установ, у яких на вихованні перебувають діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування, за невжиття заходів, несвоєчасне вжиття заходів, спрямованих на оформлення паспорта громадянина України.

Пропонуємо доповнити КУпАП статтею 199-1 «Невжиття заходів для оформлення паспорта громадянина України.

Невжиття заходів, несвоєчасне вжиття заходів, спрямованих на оформлення паспорта громадянина України адміністрацією установ, на вихованні яких перебувають діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування, - тягнуть за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Реєстраційна робота є важливою складовою паспортного режиму, тому законодавець приділяє значної уваги діям, спрямованим перешкодити здійсненню цієї функції. Протиправними визнаються не лише проживання без реєстрації, але й невжиття заходів щодо забезпечення своєчасної реєстрації іноземців та осіб без громадянства.

Стаття 205 КУпАП передбачає відповідальність за невжиття громадянами, які запросили в Україну іноземців та осіб без громадянства у приватних справах і надали їм жилу площу, заходів щодо забезпечення їх своєчасної

реєстрації.

Диспозиція ст. 205 КУпАП не конкретизує заходів, невжиття яких тягне адміністративну відповідальність, а також не зазначає, про який вид реєстрації йде мова конкретно. З аналізу норм чинного законодавства можна припустити, що йдеться про обов'язок іноземця/особи без громадянства, які прибули для тривалого перебування, зареєструвати місце свого проживання. До заходів, які зобов'язані вчинити громадяни, що запросили іноземців/апатридів, задля реєстрації місця проживання запрошених осіб, можна віднести: а) роз'яснення прав і обов'язків запрошеній особі; б) надання згоди на реєстрацію місця проживання/ перебування за власною адресою; в) надати інформацію про місце розташування відповідного органу державного управління, уповноваженого на здійснення реєстрації місця проживання іноземця, а також про графік роботи даної установи.

Для однозначного та однакового трактування норм адміністративно-деліктного законодавства було б доречним у цій статті чітко перелічити заходи, невиконання яких буде тягнути за собою настання адміністративної відповідальності.

Крім того, КУпАП необхідно доповнити положенням про адміністративну відповідальність юридичних осіб, які приймають іноземців чи осіб без громадянства з метою працевлаштування, у приватних справах тощо, за невжиття заходів, спрямованих на своєчасне роз'яснення їм прав, свобод і обов'язків, передбачених законодавством України, і ведення обліку цих осіб, а також за несвоєчасне оформлення документів на право їх перебування в Україні, пересування по території країни і виїзд з України після закінчення визначеного терміну їх перебування.

Поведінка, зазначена у диспозиції ст. 205 КУпАП, завдає шкоди суспільним відносинам у сфері реєстрації іноземців, осіб без громадянства. Іншими словами, зазначене діяння посягає на порядок реєстрації та обліку іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на території України.

Зовнішній прояв цього проступку має вираження у бездіяльності, тобто громадянин не вживає заходів щодо своєчасної реєстрації місця проживання іноземця чи апатриду, запрошеного ним до України.

Постановою Заводського районного суду м. Миколаєва було встановлено, що в Особи 1 більше двох років проживала невістка із сином, які не є громадянами України. Але Особа 1 не вжила своєчасних заходів щодо реєстрації вищезазначених осіб, чим порушила ч. 2 ст. 17 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Таким чином, встановлено, що своїми діями ОСОБА 1 скоїла правопорушення, передбачене ст. 205 КУпАП [211].

Суб'єктивна сторона проступку характеризується виною у формі умислу, тобто особа усвідомлювала протиправність своїх дій і бажала так чинити. Говорити про те, що особа не знала про зазначений обов'язок, не доводиться, адже при оформленні запрошення, громадянинові посадовою особою територіальних органів ДМС України роз'яснюються обов'язки щодо забезпечення своєчасного роз'яснення запрошеним іноземцям/апатридам прав, свобод і обов'язків, передбачених законодавством України, ведення відповідного обліку цих осіб, а також забезпечення своєчасного оформлення документів на право їх перебування в Україні, пересування по території країни і виїзду з України після закінчення визначеного терміну їх перебування.

Суб'єкт цього проступку спеціальний, оскільки окрім загальних ознак, йому притаманні особливі, відсутність яких, виключає можливість притягнення особи до відповідальності за цією статтею. До цих ознак належать: володіння правом запрошувати до України іноземців та осіб без громадянства. У статті зазначено «громадяни», тобто фізичні особи, що мають українське громадянство, при цьому приймати іноземців, осіб без громадянства можуть зареєстровані в установленому порядку українські, спільні чи іноземні підприємства, установи й організації, а також фізичні особи, які постійно проживають в Україні або тимчасово тут перебувають у зв'язку з навчанням, стажуванням тощо. Тому доречніше буде у ст. 205 КУпАП замінити слово

«громадянами» на «особами».

Конституція України гарантує право на працю. Прийняття на роботу передбачає виконання низки процесуальних дій, передбачених правилами внутрішнього трудового розпорядку та нормами чинного законодавства. Дотримання цих процедур – запорука законності і правомірності ухваленого рішення, а отже – трудових відносин між власником або уповноваженим ним органом і найманим працівником. Кодексом законів про працю передбачено перелік документів, що в обов’язковому порядку подаються при оформленні на роботу. Серед таких документів законодавець визначає паспорт або інший документ, що посвідчує особу. Це положення слід трактувати так: для громадян України має бути поданий паспорт громадянина України, а для іноземців, апатридів – документ, що посвідчує особу і визнаний Україною. Відсутність паспорта чи його недійсність є підставою для відмови у прийнятті на роботу, адже ст. 200 КУпАП забороняє роботодавцям приймати на роботу осіб, що не мають паспорта чи мають недійсний паспорт.

Можна говорити, що об’єкт цього проступку складний. Цією нормою права охороняються суспільні відносини, що виникають при прийнятті на роботу та реалізації паспортного режиму.

Об’єктивна сторона цього проступку полягає у прийнятті на роботу особи без паспорта чи за недійсним паспортом. Умови, за яких паспорт визнається недійсним, було розглянуто вище. Слід зазначити, що особливістю об’єктивної сторони цього проступку є те, що вона може виражатись одразу в дії та бездіяльності, тобто роботодавець шляхом активних дій приймає особу на роботу і не вживає заходів, спрямованих на витребування паспортного документа, перевірку його дійсності.

Проступок із формальним складом і вважається закінченим з моменту підписання наказу про прийняття на роботу, укладенням трудового договору, тобто фактичного порушення правил прийому на роботу.

Суб’єктом цього проступку є посадова особа (питання визначення посадової особи розглянуто вище), до компетенції якої входить прийняття на

роботу. Оцінка статусу особи, яка виконує функції посадовця, у кожному конкретному випадку повинна ґрунтуватися на положеннях статутних та засновницьких документів, наказів, інших актів, що регламентують службові повноваження осіб. Посадова особа повинна бути притягнута до відповідальності, якщо це входить до її службових повноважень. Це правопорушення вчиняється лише з прямим умислом. Посадова особа усвідомлює протиправний характер, суспільну шкідливість своїх дій, та бажає так чинити. В.А. Гуменюк вважає, що це діяння може вчинюватись і з необережності [212, с. 414]. На наш погляд, така позиція є неприйнятною, адже мова йде про невиконання службових обов'язків, особа усвідомлює порушення нею обов'язків і норм чинного законодавства. Цілі та мотиви прийняття особи на роботу посадовцем без паспорта чи за недійсним паспортом можуть бути різними, на кваліфікацію діяння вони не впливають. До них можна віднести корисливі спонукання особистого порядку, бажання досягнути наміченого результату у трудовому процесі в обхід вимогам закону, це можуть бути інтереси членів родини посадовця, його друзів, а також інтереси підприємства, установи, організації, якими керує посадова особа, тощо.

Кваліфікуючою ознакою цього проступку є вчинення його повторно. За ч. 2 ст. 200 КУпАП суб'єкт має володіти ще однією спеціальною ознакою – особа має бути підданою адміністративному стягненню за вчинення такого ж діяння протягом одного року.

На цьому не вичерпується перелік деліктів, що можуть вчинятися спеціальним суб'єктом – посадовою особою. Стаття 201 КУпАП передбачає відповідальність за незаконне вилучення посадовими особами паспортів у громадян або прийняття їх у заставу. Як уже було зазначено, паспорт громадянина України є власністю держави, яку держава надає громадянину у користування і останній зобов'язаний зберігати та оберігати документ. Закон закріплює чітке положення про те, що ніхто не може вилучити у людини

паспорт, крім випадків, передбачених чинним законодавством (взяття особи під варту, здійснення паспортного контролю, за рішенням суду).

Передбачивши відповідальність за незаконне вилучення паспорта посадовою особою, законодавець поза увагою лишає ситуації, коли таке вилучення здійснюють інші особи. Наприклад, батьки з метою перешкодити від'їзду свого нащадка за кордон «вилучають» його паспорт. Крім того, у статті зазначено паспорт, тобто мається на увазі національний паспорт громадянина України, вважаємо доречним доповнити предмет проступку «паспортним документом», оскільки останній охоплює собою всі різновиди документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство, а також надають право на в'їзд і виїзд з території України.

Безпосереднім об'єктом адміністративного проступку, що аналізується, є встановлений порядок користування паспортним документом.

Чинним законодавством забороняється взяття паспорта в заставу, під якою слід розуміти спосіб забезпечення зобов'язання, що впливає з договору чи закону (ст. 1 Закону України «Про заставу» [213, с. 642]). Паспорт не може бути способом забезпечення зобов'язання через низку ознак: по-перше, він є власністю не громадянина, а держави; по-друге, його призначення полягає в посвідченні особи, засвідченні дозволу на вчинення нею певних позитивних дій; по-третє, дозволяє здійснювати облік населення; в-четвертих – діючим законодавством не передбачено можливість віддання паспорта під заставу. Паспорт є дійсним для укладення цивільно-правових угод, здійснення банківських операцій, оформлення доручень іншим особам для представництва перед третьою особою лише на території України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України. Проте сам бути способом забезпечення угоди він не може.

Вилучення документа як зовнішній прояв правопорушення означає здійснення посадовою особою дій, спрямованих на отримання паспорта у власне розпорядження. Такими діями можуть бути прохання чи наказ передати

посадовцю паспорт, погроза здійснити негативні дії стосовно громадянина у разі неотримання паспорта.

При кваліфікації дій винних осіб важливо відмежувати адміністративно-правовий делікт від кримінально-караного діяння, передбаченого ст. 357 КК України. Зазначена норма передбачає кримінальну відповідальність за викрадення, привласнення, вимагання документів (у тому числі і паспорта громадянина України), а також заволодіння ними шляхом шахрайства и зловживання службовим становищем.

Предметом злочину, як і делікту, у ст. 201 КУпАП є паспорт (ч. 3 ст. 357 КК України) [119, с. 131]. При цьому ч. 3 ст. 357 КК України може бути інкримінована особі лише у разі, коли встановлено, що її намір було спрямовано на заволодіння паспортом. Якщо заволодіння відбулося без умислу на це, то посадова особа повинна нести відповідальність за злочин проти власності. Відмінність злочину від адміністративного делікту полягає у відсутності корисливого мотиву в діях порушника.

Суб'єктом проступку, передбаченого ст. 201 КУпАП, може бути посадова особа, незалежно від того, яку посаду вона обіймає. Але практика застосування цієї норми пішла значно далі. Враховуючи той факт, що найчастіше саме громадяни беруть паспорт у заставу, їх притягають до адміністративної відповідальності за ст. 201 КУпАП, тим самим розширивши коло суб'єктів цього проступку.

Незаконне вилучення паспортного документа може бути вчинено лише з прямим умислом. Посадовець розуміє, що не має повноважень чи законних підстав для вилучення паспорта, але здійснює таке вилучення. Прийняття паспорта під заставу також здійснюється з умислом.

Вважаємо доцільним замінити слово «паспорт» на «паспортний документ», а також розглянути можливість застосування адміністративної відповідальності у випадках незаконного вилучення паспортного документа, якщо це завдало значної шкоди.

«Стаття 201 Незаконне вилучення паспортних документів і прийняття їх у заставу.

Незаконне вилучення посадовими особами паспортних документів у фізичних осіб або прийняття паспортних документів у заставу,-

тягнуть за собою попередження або накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Незаконне вилучення паспортних документів іншими особами, якщо це завдало значної шкоди,- тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Незаконне вилучення паспортних документів посадовими особами, якщо це завдало значної шкоди, - тягне за собою накладення штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Значна шкода визнається із врахуванням матеріального становища потерпілого та якщо йому спричинені збитки на суму від п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Стаття 203 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення «Правил перебування в Україні та транзитного проїзду через її територію» іноземцями та апатридами. Зі змісту норми випливає, що мова йде про проживання іноземців/апатридів без документів на право проживання в Україні, за недійсними документами або документами, термін дії яких закінчився, недодержання встановленого порядку пересування і зміни місця проживання, недодержання ними встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені у пунктах пропуску через державний кордон України.

Об'єктом адміністративного проступку є суспільні відносини, що складаються з приводу знаходження іноземців та осіб без громадянства на території України, реєстрації їх паспортних документів і місця перебування/проживання.

Порушення паспортного режиму виражається у: а) проживанні без документів на право проживання в Україні, за недійсними документами;

б) порушенні правил реєстрації, тобто ухиленні від реєстрації паспортного документа, реєстрації місця проживання/перебування.

У пункті пропуску через державний кордон України іноземець чи особа без громадянства повинні зареєструвати своє прибуття. Для осіб, що прибули в Україну з країн з візовим порядком в'їзду реєстрація чинна на строк дії візи, але не більше 6 місяців, з країн з безвізовим порядком в'їзду – на 90 днів, якщо інший термін не встановлено міжнародним договором. Умовами міжнародного договору може передбачатися звільнення іноземців та осіб без громадянства від реєстрації паспортного документа у пункті пропуску через державний кордон України.

Від реєстрації паспортних документів звільняються такі категорії осіб:

- а) глави держав і урядів зарубіжних країн, члени парламентських та урядових делегацій, технічний персонал, який обслуговує ці делегації (осіб) і членів їхніх сімей, які прибули в Україну на запрошення Президента України, Верховної Ради України чи Кабінету Міністрів України, Верховної Ради чи Уряду Автономної Республіки Крим, міністерств (відомств) України;
- б) співробітники та члени сімей осіб, які прибули в Україну за посвідченнями ООН та організацій її системи;
- в) іноземці та особи без громадянства, які не досягли 18-річного віку;
- д) іноземні туристи, які здійснюють круїз;
- е) члени екіпажів іноземних військових кораблів (літаків), які прибули в Україну в установленому порядку;
- є) особи, які входять до складу екіпажів іноземних невійськових суден.

Процедура реєстрації у пункті пропуску через державний кордон містить у собі проставлення у паспортному документі, імміграційній картки іноземця чи особи без громадянства відмітки «В'їзд» або «Виїзд», занесення відомостей про іноземця (апатрида) і його паспортних даних до відповідного реєстру та заповнення імміграційної картки.

Для характеристики об'єктивної сторони складу проступку за ч. 2 ст. 203 КУпАП має значення така ознака, як місце виявлення проступку – пункт пропуску через державний кордон. За цією частиною діяння особи будуть

кваліфікуватися лише у разі їх виявлення під час перетинання державного кордону у пунктах пропуску через державний кордон.

При кваліфікації діяння, що має вираження у порушенні встановленого порядку реєстрації, важливу роль відіграє час, коли це порушення було вчинено і виявлено. Якщо воно було виявлено вже після перетину державного кордону, згодом після його вчинення (наприклад, особа порушила правила реєстрації по приїзду до України, але цей факт було виявлено лише при її від'їзді, тобто тоді, коли вона проходила через пункт пропуску через державний кордон), то таке діяння має кваліфікуватися за ч. 2 ст. 203 КУпАП, якщо ж таке порушення трапилося під час проходження через пункт пропуску через державний кордон і одразу ж виявлено це, то дії особи мають кваліфікуватися за ст. 202 КУпАП.

Суб'єктів цього делікту наділено особливими ознаками, що відносить їх до розряду спеціальних. Такою ознакою є іноземне громадянство (підданство) особи або ж відсутність у неї громадянства жодної держави.

Ознакою суб'єктивної сторони цього складу адміністративного делікту є вина у формі умислу та необережності. Так, постановою судді було визнано винним у вчиненні правопорушення за ч. 1 ст. 203 КУпАП громадянина Казахстану, який у порушення ст. 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», проживав на території України без посвідки на постійне проживання в Україні [214].

Порушенням паспортного режиму визнаються дії посадовців спрямовані на здійснення незаконної реєстрації іноземців, апатридів чи оформлення для них документів на проживання (ст. 204 КУпАП), а також сприяння в незаконній реєстрації іноземців, осіб без громадянства (ст. 206 КУпАП). Об'єктом посягання цих проступків є суспільні відносини, що забезпечують нормальну реалізацію порядку реєстрації іноземців, осіб без громадянства.

Суб'єктами цих проступків за ст. 204 КУпАП є посадова особа (підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, у тому

числі іноземних суб'єктів господарської діяльності, що діють на території України), ст. 206 КУпАП – загальний.

Суб'єктивна сторона проступків характеризується наявністю вини як у формі умислу, так і необережності. Обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони проступку, передбаченого ст. 204 КУпАП є мета – незаконна реєстрація іноземця чи апатриду, незаконне оформлення документів на проживання. За її відсутності діяння особи не можуть бути кваліфіковані за цією статтею.

Об'єктом адміністративних проступків за ст.ст. 202 «Порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний контроль України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду», 204-2 «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію» є дві окремі групи суспільних відносин, що забезпечують прикордонний режим та режим у пунктах пропуску через державний кордон України/адміністративний кордон. [215, с.145 - 150]. Для кваліфікації даних проступків необхідно звернутися до таких нормативно-правових актів як закони України «Про державний кордон України» [216, с. 5], «Про прикордонний контроль»[208], постанови КМУ «Про прикордонний режим»[217], «Про контрольовані прикордонні райони»[218], «Положення про пункти пропуску через державний кордон»[219].

Об'єктивна сторона даного проступку може виражатися як в діях, так і в бездіяльності. Для кваліфікації діяння важливе значення має місце вчинення проступку – це має бути державний кордон України або пункти пропуску через державний/адміністративний кордон. Диспозиції даних статей не містить прямої вказівки на ознаки суб'єкта проступку. Суб'єкт проступку за ст. 202 може бути як загальним, так і спеціальним – посадовою особою, за ст. 204² – загальний.

Дане діяння може бути вчинено як умисно, так і з необережності. Як правило, однаково кваліфікуються проступки, вчинені як умисно, так і з необережності. Можливі випадки вчинення порушення випадково, коли особа

не знала про початок прикордонної смуги і не могла знати про це, так як була позбавлена можливості бачити попереджувальні дорожні знаки «Прикордонна смуга» та «В'їзд заборонено» (наприклад, знак закрито гіллям дерев). За таких обставин в діях особи відсутня провина навіть у формі необережності, що виключає можливість притягнення до адміністративної відповідальності.

3.2. Провадження у справах про адміністративні проступки у сфері паспортного режиму

Сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак в юридичній літературі отримала назву «склад адміністративного проступку». Саме вони конкретизують діяння та особу правопорушника, визначають загальні і спеціальні ознаки адміністративних проступків у сфері паспортного режиму. Їх встановлення здійснюється під час провадження по справі, а саме – на стадії порушення та адміністративного розслідування. Встановлення ознак складу проступку в діях особи, стосовно якої вирішується питання щодо притягнення до адміністративної відповідальності, не може здійснюватися поза процесуальною (процедурною) діяльністю, такі дії буде визнано незаконними, а докази, зібрані по справі – непридатними.

Крім встановлення наявності складу адміністративного проступку в діянні особи, дуже важливо встановити суб'єкт адміністративної відповідальності. Це дасть можливість визначити особливості конкретного провадження. Можливо, необхідно застосування норм Дисциплінарного статуту або заходів впливу виховного характеру [220, с. 148], вирішити ці питання допоможуть ознаки суб'єкта адміністративної відповідальності. Правильне визначення суб'єкта адміністративної відповідальності виступає запорукою прийняття законного рішення по справі.

У доктрині відсутнє єдине визначення поняття адміністративного провадження у справах про адміністративні проступки. Ми будемо виходити з того, що це різновид адміністративного юрисдикційного провадження, що

складається з ряду послідовних дій компетентних органів і осіб, передбачених чинним законодавством, з виявлення адміністративних проступків та притягнення винних до адміністративної відповідальності під час адміністративного розслідування, розгляду і прийняттю постанови (рішення) по справі, перегляду і забезпеченню виконання постанови (рішення) про накладення адміністративного стягнення [192, с. 142].

Отже, адміністративна процедура з притягнення до адміністративної відповідальності складається з чотирьох стадій (щодо назв першої та третьої є розбіжності, але в рамках цього дослідження більший інтерес викликає їх зміст, який від назви не змінюється): порушення справи й адміністративне розслідування; розгляд справ; перегляд справ; виконання рішень у справах.

В залежності від складності процесуальної діяльності виділяють три види проваджень у справах про адміністративні проступки: загальне, спрощене та особливе. Загальне провадження передбачає проходження всіх стадій провадження, розгляд справи має бути здійснено протягом п'ятнадцяти діб. Особливе провадження відрізняється від загального строком розгляду справи – він є меншим порівняно з загальним. Спрощене провадження не передбачає складання протоколу про адміністративний проступок, розглядає справу по суті і виконує прийняте рішення по ній посадова особа, що виявила проступок.

Аналіз норм КУпАП дозволяє зробити висновок, що розгляд справ про адміністративні проступки в сфері паспортного режиму здійснюється в порядку загального та особливого провадження, складання протоколу та послідовне проходження всіх стадій провадження є обов'язковим.

Так, справи про адміністративні проступки, передбачені ст.ст. 197–201, 202 КУпАП, розглядаються у строк не більше ніж у п'ятнадцять діб, а справи про адміністративні проступки, передбачені ст. 203, ст. ст. 204, 204², 205, 206 КУпАП, – протягом доби з дня одержання уповноваженою посадовою особою протоколу та інших матеріалів справи. У разі складання протоколу

уповноваженою особою, що має право розглядати цю справу, строк відраховується з дня складання протоколу.

На першій стадії провадження з'ясуванню підлягають: факт і обставини вчинення делікту, дані про особу, що притягується до адміністративної відповідальності, а також складається протокол про адміністративний проступок. Протокол у цьому разі є процесуальним документом, що акумулює в собі дані стосовно підстав порушення провадження по справі, результати адміністративного розслідування, а також в ньому формулюється обвинувачення у вчиненні конкретного адміністративного проступку. Процесуальна діяльність на цій стадії, як уявляється, є недостатньо врегульованою на законодавчому рівні. КУпАП не визначає приводів для порушення провадження по справі, але фактично вони є. Ними можуть бути повідомлення громадян, уповноважених осіб підприємств, установ, організацій, а також безпосереднє виявлення факту порушення вимог паспортного режиму уповноваженою посадовою особою. В останньому випадку рішення про порушення провадження по справі приймається з власної ініціативи працівника, функціональним обов'язком якого є нагляд за додержанням паспортного режиму. Він сам перевіряє дані і при підтвердженні факту вчинення адміністративного проступку складає протокол. Якщо дані не підтвердилися, протокол не складається, і про це співробітник ДМС України нікому не звітує, адже ніяких процесуальних документів щодо порушення провадження у справі не складалось.

В інших же випадках «ініціатором» провадження є інша особа, її письмова заява, що підлягає реєстрації в установленому законом порядку. У цьому разі виникає необхідність звітувати про результати перевірки цієї заяви. Якщо факт проступку підтвердився, тоді складається протокол, у протилежному випадку КУпАП не містить норм, які визначали б процесуальне оформлення відмови в порушенні провадження по справі. На наш погляд, має бути передбачено обов'язок скласти рапорт про заходи, вжиті для перевірки заяви про вчинений

адміністративний проступок, і їх результати. Крім того, існуюча процедура притягнення особи до адміністративної відповідальності за порушення паспортного режиму практично виключає можливість звільнення особи від адміністративної відповідальності (це є можливим лише за малозначністю).

При звинуваченні особи у вчиненні конкретного адміністративного проступку слід з'ясувати: чи повинна вона була діяти (чи втриматися від дій) згідно з приписами КУпАП та інших нормативно-правових актів. Важливим моментом у визначенні підстав для притягнення особи до відповідальності є наявність обов'язку вчинити або утриматись від вчинення певної дії. Справа в тому, що дія норм адміністративно-деліктного законодавства поширюється на невизначене коло осіб, але серед загальної сукупності людей є індивідууми, на яких вимоги окремих статей не поширюється, хоча це прямо і не передбачено у їх диспозиціях, але впливає зі змісту інших норм. Так особи, які на момент досягнення шістнадцятирічного віку знаходяться у виправних установах, звільняються від обов'язку вжити заходів щодо отримання паспорта громадянина України, зазначені заходи на момент звільнення особи мають бути вжито адміністрацією даної виправної установи. Не можуть бути порушниками паспортного режиму особи, що не досягли шістнадцяти років, адже цей обов'язок виникає лише після досягнення шістнадцятирічного віку. Таким чином, законодавець передбачає ситуації, коли особа буде проживати без паспорта, але це не є підставою для притягнення її до адміністративної відповідальності, адже отримання, зберігання паспорта, тощо не є її обов'язком на даний момент.

Наявність фактичної та нормативної підстав не можуть забезпечити реалізацію адміністративної відповідальності, оскільки всі норми реалізуються шляхом прийняття уповноваженою особою правозастосовних актів. Отже, говорячи про підстави адміністративної відповідальності, йдеться про сукупність обставин, які дозволяють та обґрунтовують необхідність притягнення особи до адміністративної відповідальності. До таких обставин

належать процесуальна, фактична, нормативна підстави, а також необхідна відсутність обставин, що виключають чи звільняють від адміністративної відповідальності. Всі разом вони утворюють єдину достатню підставу адміністративної відповідальності.

Провадження по справі про адміністративний проступок передбачає здійснення певних правових дій для реалізації положень санкції норми права, що була порушена, уповноваженою на то державою особою. Формою реалізації адміністративної норми є правовідносини, саме вони є засобом втілення її в життя. Лише у правовідносинах може бути проявлена реальна сила нормативних приписів, досягнута мета, для якої їх створено, тому провадження у справах про адміністративні проступки ще можна розглядати як сукупність правовідносин, що виникають під час застосування адміністративних стягнень уповноваженими суб'єктами. [221, с. 5-6].

Підставою для початку провадження по справі є вчинення адміністративного проступку, застосування заходів адміністративного примусу є наслідком протиправної поведінки людини.

Основною метою провадження у справах про адміністративні проступки є охорона прав, свобод людини і громадянина (як тієї особи, що є потерпілою, так і суб'єкта адміністративного проступку, під час притягнення його до адміністративної відповідальності); своєчасне, всебічне, повне та об'єктивне встановлення всіх обставин по справі; дотримання законності під час розслідування, розгляду та винесенню рішення по справі; забезпечення реалізації постановленого рішення; встановлення детермінантів адміністративного проступку, а також загальна та спеціальна превенція, виховання поваги до Закону.

Тривалий час проблемним питанням було визначення лідируючих суб'єктів при провадженні у справах про порушення паспортного режиму.

Несвоєчасне внесення змін до існуючих нормативно-правових актів, у зв'язку з прийняттям нових, спричинило ситуацію, за якої повноваження

співробітників ДМС України та підрозділу міліції міграційного контролю МВС стосовно притягнення осіб до адміністративної відповідальності закріплювалися підзаконними нормативно-правовими актами, а не КУпАП.

На даний час КУпАП доповнено ст. 222-2 «Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб». Розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. ст. 197-201, ч. 1 ст. 203, ст.ст. 204, 205, 206 і накладати адміністративні стягнення мають право керівники (перші заступники, заступники керівників) головних управлінь (управлінь) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управлінь (відділів, секторів) міграційної служби в районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення за місцем вчинення правопорушення, а в разі відсутності уповноваженої посадової особи, яка розглядає справи про адміністративне правопорушення та накладає адміністративне стягнення, – особа, яка виконує її обов’язки. Справи стосовно неповнолітніх, а також за ст. 204² КУпАП розглядаються районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами.

Проведення у справах про адміністративні проступки, передбачені ст. 202, ч. 2 ст. 203 КУпАП, здійснюють начальники та їх заступники органів охорони державного кордону та Морської охорони Державної прикордонної служби України, керівники підрозділів органів охорони державного кордону та Морської охорони Державної прикордонної служби України, що безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України розглядають справи [112, с. 1122].

Є певні труднощі в оформленні доказів по справах щодо порушення паспортного режиму, адже КУпАП не містить процесуальних норм, які чітко регламентували б порядок збору та фіксації доказів по справі. Відсутність чітко

визначених повноважень на практиці призводить до порушення прав і свобод громадян, здійснення юрисдикційної діяльності не уповноваженими суб'єктами.

Правильно складений протокол про адміністративне правопорушення є гарантом прийняття законного, обґрунтованого, справедливого рішення по справі. Бланки протоколів мають номер і серію, ведення журналів видачі бланків протоколів і обліку справ про адміністративні правопорушення є обов'язковим. Справи в них реєструються не пізніше доби після складання протоколу про адміністративний проступок [222, с. 2853; 223 ст. 3056].

Отримавши матеріали справи про адміністративний проступок, суб'єкт владних повноважень розпочинає підготовку до розгляду справи. При цьому обов'язковому з'ясуванню підлягають наступні питання: – чи належить до його компетенції розгляд цієї справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративний проступок; – чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; – чи витребувано необхідні додаткові матеріали; – чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Про час, дату і місце розгляду справи особа, стосовно якої складено протокол, повідомляється поштою рекомендованим листом або ці дані зазначаються у протоколі. За загальним правилом справа розглядається у присутності особи, щодо якої складено протокол, чи її законного представника, захисника. Заочний розгляд можливий за письмової згоди особи на розгляд справи за її відсутності чи наявності даних про своєчасне повідомлення особи про дату, час і місце розгляду справи, якщо інше не передбачено законом.

Розгляд справи розпочинається з того, що особа уповноважена розглядати справу, представляється, оголошує справу і роз'яснює права і обов'язки учасникам провадження. Після цього оголошується протокол і заслуховуються учасники провадження, досліджуються докази, вирішуються клопотання. При

дослідженні доказів по справі має бути з'ясовано, чи є вони допустимими, достовірними, відносними і достатніми для прийняття рішення по суті.

Під час розгляду справи обов'язковим є з'ясування обставин, що становлять предмет доказування по справі.

Однією з таких обставин є встановлення в діянні особи ознак складу проступку. При цьому необхідно пам'ятати, що вчинення самого проступку не є достатнім для притягнення особи до адміністративної відповідальності. По-перше, сам законодавець передбачив випадки, коли, незважаючи на те, що дії особи містять ознаки об'єктивної сторони складу адміністративного проступку, виключається можливість притягнення до адміністративної відповідальності (крайня необхідність, необхідна оборона та стан неосудності); діюче законодавство також передбачає можливість звільнення від адміністративної відповідальності: коли характер вчиненого проступку і особи правопорушника свідчить про доцільність застосування до нього заходів громадського впливу, а також у разі визнання проступку малозначним. Крім того, можлива ситуація, коли за вчинення адміністративного проступку особу буде притягнуто до іншого виду юридичної відповідальності – дисциплінарної, наприклад, у разі вчинення проступку військовослужбовцем.

За результатами розгляду приймається одне з рішень у формі постанови: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про закриття справи про адміністративне правопорушення. Рішення має бути прийнято з дотриманням вимог ст. 252 КУпАП (обґрунтованим, всебічним, повним, законним).

У разі виявлення в діянні особи ознак кримінального порушення, виноситься постанова про закриття справи на підставі ч. 2 ст. 248 КУпАП, а матеріали справи направляються прокуророві чи органів досудового розслідування.

Можливим є також застосування попередження як заходу адміністративного стягнення, про що зазначається у постанові про накладення стягнення.

Застосування заходів впливу до неповнолітніх є правом, а не обов'язком лідируючого суб'єкта. Законодавець визначає обмеження цього права – склади адміністративних проступків, за вчинення яких особа несе відповідальність на загальних підставах. Наявність різних заходів адміністративного покарання, на наш погляд, є втіленням принципу індивідуалізації покарання та гуманності.

Постанова оголошується негайно після розгляду справи і її копія підпис вручається особі, щодо якої її винесено, або ж направляється їй протягом трьох днів. Якщо по справі фігурує потерпілий, то в ці самі строки копія постанови вручається чи надсилається йому на його прохання. Про надіслання копії постанови робиться відмітка у справі. У КУпАП не міститься вимоги надсилати постанову рекомендованим листом, що на практиці може призвести до неотримання постанови та пропущення строків на добровільне виконання стягнення у вигляді штрафу (п'ятнадцять днів).

У постанові, складеній уповноваженою особою Державної прикордонної служби України, про накладення стягнення у вигляді штрафу робиться примітка, в якій зазначається, що в разі невиконання такої постанови іноземцем та особою без громадянства у строк, передбачений ст. 307 КУпАП, щодо правопорушника буде прийнято рішення про заборону в'їзду в Україну на підставі ст. 13 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Протягом десяти днів з моменту винесення постанови її може бути оскаржено (внесено подання) особою, щодо якої її винесено, потерпілим, прокурором до органу вищого рівня або до суду.

Під час перегляду постанови перевіряються її законність та обґрунтованість. За результатами перегляду виноситься одне з рішень: 1) постанова залишається без змін, а скарга без задоволення; 2) постанова скасовується і справа надсилається на новий розгляд; 3) постанова скасовується і справа закривається; 4) про зміну заходу стягнення (посилення). Перегляд справи здійснюється протягом десяти днів з дня надходження.

Постанова судді набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги (десять днів), протягом зазначеного строку рішення може бути оскаржено до апеляційного суду, рішення якого є остаточним.

За результатами розгляду суд апеляційної інстанції має право:

- 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову – без змін;
- 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі;
- 3) скасувати постанову та прийняти нову постанову;
- 4) змінити постанову (без права посилення стягнення).

Необхідно звернути увагу на те, що подача скарги (подання) здійснюється через орган, що виніс постанову. Матеріали справи протягом трьох днів направляються до органу, уповноваженого розглядати скаргу. Копія постанови по скарзі надсилається особі, щодо якої її винесено, протягом трьох днів, а також потерпілому за його заявою.

Стягнення у вигляді попередження виконується шляхом оголошення постанови правопорушникові посадовою особою, що винесла постанову. У разі заочного розгляду справи – постанова вручається правопорушникові під розписку чи надсилається поштою, про що у справі робиться відмітка.

Для примусового виконання постанови про стягнення штрафу, документ надсилається до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна. У цьому разі з правопорушника стягуються подвійний розмір штрафу і витрати на облік зазначених правопорушень. Подальші відносини регламентуються Законом України «Про виконавче провадження» [224, с. 207], «Державну виконавчу службу»[225].

Провадження у справі вважається закінченим після виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Для провадження у справах про адміністративні проступки є характерним реалізація загально-правових принципів у неповному обсязі, частково. З одного боку – це спрощує процес провадження по справах, з іншого – створює поле

для зловживань уповноваженими особами, робить неможливим здійснення громадського контролю на всіх етапах провадження по справі.

Адміністративний порядок провадження у справах про адміністративні проступки базується на принципах деліктного процесу розшукового типу. Цей порядок становить процесуальну основу реалізації адміністративної відповідальності. Він обов'язково має відповідати правовим принципам, дотримання яких гарантуватиме прийняття законного, обґрунтованого, справедливого рішення по справі. До них має бути віднесено: принцип законності, презумпція невинуватості, принципи забезпечення права на захист, встановлення об'єктивної істини, публічності, незалежності лідируючих суб'єктів і підкорення їх тільки закону, принцип рівності перед законом. Але при цьому мають враховуватися і такі критерії, як ефективність та доцільність.

Практика роботи Центрального районного відділу у місті Миколаєві Управління Державної міграційної служби в Миколаївській області свідчить, що постанови про накладення стягнення за адміністративні проступки, передбачені ст.ст. 197–201 КУпАП не оскаржуються.

Із вищенаведеного простежується, що процедура притягнення особи до відповідальності за ст.ст. 197–201 КУпАП не така вже й проста. Слід наголосити, що санкції зазначених статей передбачають накладення штрафу не вище трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, це від 17 до 51 гривні. Аналіз ефективності застосування такої процедури на прикладі роботи Центрального районного відділу у місті Миколаєві показав таке. За 2013 рік до відповідальності за ст.ст. 197–201 КУпАП було притягнуто 1395 осіб, на 1033 осіб із них (що складає 74% від загальної кількості осіб, притягнутих до відповідальності) було накладено стягнення у вигляді штрафу в розмірі 1-го неоподаткованого мінімуму доходів громадян (17 грн.). Загальна сума становила 17.561 грн.

При цьому час, який витрачається на повну обробку одного протоколу про адміністративне правопорушення за ст.ст. 197-201 КУпАП становить не менше

1 години 30 хвилин. Цей час потрібен для того, щоб провести бесіду з правопорушником, визначити детермінанти та обставини вчинення адміністративного проступку; ознайомитися з наданими документами, визначитись, чи можуть вони бути доказом по справі; здійснити копіювання документів, які є доказом по справі; ознайомити учасників провадження (наприклад, потерпілого, перекладача, законного представника), особу, стосовно якої вирішується питання про притягнення до адміністративної відповідальності, з її правами та обов'язками; відібрати необхідні письмові пояснення від особи, щодо якої складається протокол; оформити протокол про адміністративне правопорушення (незважаючи на те, що існує затверджена форма протоколу і передбачена можливість його заповнення за допомогою комп'ютерної техніки, це все одно не автоматизує процесу настільки, щоб значною мірою прискорювати оформлення документів. Крім того, службовими дорученнями передбачено робити скан-копії матеріалів провадження у справах про адміністративні проступки, що теж потребує часу та наявності відповідної матеріально-технічної бази, що нині є відсутньою); ознайомити учасників процесу з протоколом, у разі необхідності внести до нього зауваження; підписати протокол, у разі відмови від підписання протоколу особою, яка притягається до відповідальності, зробити про це відповідний запис у протоколі; розглянути справу по суті, винести постанову та ознайомити зацікавлених осіб з цим рішенням; здійснити контроль за виконанням цієї постанови; сформулювати справу.

Середня заробітна плата службовця районного відділу у місті на 2013-2014 рік становила 1500 грн. У місяць службовець у середньому відпрацьовує 180 годин. Отже, година його праці коштує – 8 грн. 30 коп., на провадження витрачається близько 1.5 години, які державі обходяться в 12 грн. 45 коп. До цих витрат необхідно додати витрати на формування справи, канцтовари, друк, вироблення ксерокопій, скан-копій, поштові витрати, плата за електроенергію і вартість бланку. За приблизними розрахунками станом на початок 2014 р., такі

витрати становили близько 5,50 грн. Таким чином, державою витрачається 18 грн. на оформлення одного протоколу. До розрахунку не внесено витрати, пов'язанні з роботою архіву, вжиття заходів, спрямованих на примусове виконання рішення, перегляд справи. Виходить, що держава несе фінансові збитки, при цьому такі провадження у більшості випадків не виконують превентивної функції, а розглядаються громадянами як певна незручність.

Вищезазначене служить підставою для внесення пропозиції щодо спрощення процедури притягнення особи до відповідальності за адміністративні проступки, передбачені ст.ст. 197-201 КУпАП. Пропонується передбачити можливість виписування штрафної квитанції правопорушникові, у разі виявлення проступку і за відсутності заперечень щодо наявності провини в діях особи. Таке рішення оскарженню не підлягає, про що обов'язково попереджається особа. У разі не погодження з рішенням про накладення адміністративного стягнення має здійснюватися провадження за загальною процедурою. В даній квитанції має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові правопорушника, частина, стаття за якою особа притягається до адміністративної відповідальності, відмітка про роз'яснення прав правопорушнику, розмір штрафу, дані посадової особи, що винесла рішення по справі. Створено технічні умови для сплати штрафу в приміщенні органу, уповноваженого на розгляд справи.

Крім того, доцільним є підвищити суми штрафних санкцій, розмір штрафу як мінімум має покривати витрати на провадження.

Залишається не вирішеним питання реалізації 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 подано 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.

Відсутність чітко визначеної процедури в окремих випадках просто унеможлиблює притягнення до відповідальності, що, у свою чергу, сприяє формуванню нігілістичного ставлення до вимог закону. А при формуванні сервісної держави вкрай необхідним є формування поваги особи до принципів верховенства права і законності.

Незважаючи на наявні недоліки, ні кримінальна, ні дисциплінарна відповідальність не можуть прирівнятися щодо можливостей забезпечення паспортного режиму на території України. Історичний досвід свідчить, що найрезультативнішими засобами забезпечення дотримання паспортного режиму є саме засоби адміністративної відповідальності. Удосконалення паспортного режиму є неможливим без дослідження та удосконалення норм адміністративно-деліктного права, що передбачають адміністративну відповідальність за порушення у цій сфері.

Для профілактики адміністративних проступків необхідно проводити роз'яснювальну роботу з населенням, інформуючи про права й обов'язки не лише громадян, але й співробітників правоохоронних органів, покращуючи таким чином громадський контроль над діяльністю правоохоронних органів і формуванням відповідальної поведінки у населення.

Висновки до розділу 3

1. Адміністративно-правовий проступок у сфері паспортного режиму - це суспільно шкідливе, 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, та за яке законодавством України передбачено застосування адміністративних заходів впливу.

2. За видовим об'єктом адміністративні проступки, що порушують вимоги паспортного режиму, поділяються на: 1) проступки у сфері паспортизації громадян України; 2) проступки, що посягають на встановлений порядок реєстрації місця проживання/перебування; 3) проступки, що посягають на встановлений порядок перебування іноземців, апатридів на території України, реєстрації їх паспортних документів і місця перебування; 4) проступки, що посягають на встановлений порядок перетинання державного/адміністративного кордону.

3. Основними національними нормативно-правовими актами, що регулюють питання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення паспортного режиму, є: КУпАП; Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

4. Переважна більшість деліктів має бланкетний характер і відсилає до положень не тільки законодавчих, але й підзаконних актів органів виконавчої влади. Проступки у цій сфері є тривалими за характером, починаються з протиправної дії або бездіяльності, здійснюються безперервно шляхом невиконання обов'язку. Початковим моментом такого діяння може бути як активна дія, так і бездіяльність.

5. Об'єктивна сторона адміністративних проступків, що досліджуються, знаходить своє вираження здебільшого у формі бездіяльності – недотриманні певних правил, невиконанні обов'язків, покладених на них державою. Суб'єктами порушень паспортного режиму можуть бути лише особи, які в силу свого віку, стану здоров'я, адміністративно-правового статусу зобов'язані дотримуватись вимог та правил паспортного режиму. Суб'єктивна сторона цих проступків може виражатися як у формі умислу, так і необережності.

6. Запропоновано внести зміни до КУпАП, а саме:

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

б) статтю 199 КУпАП викласти у такій редакції: «Допущення особами, відповідальними за додержання паспортного режиму, проживання громадян без паспортів або за недійсними паспортами, чи 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;

в) додати статтю 199-1 «Невжиття заходів для оформлення паспорта громадянина України.

Невжиття заходів, несвоєчасне вжиття заходів, спрямованих на оформлення паспорта громадянина України адміністрацією установ, на вихованні яких перебувають діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування, - тягнуть за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

г) додати статтю 198-3 «Надання неправдивих відомостей для отримання паспортного документа.

Надання неправдивих відомостей для отримання паспортного документа, тобто надання офіційних документів з завідомо неправдивими відомостями

– тягне за собою накладення штрафу у розмірі від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Паспортний документ - 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»

г) передбачити адміністративну відповідальність за:

- незаконне вилучення «паспортного документа» посадовою особою;
- незаконне вилучення паспортного документа іншими особами, якщо це завдало значної шкоди;
- умисне зіпсуття чи знищення третьою особою паспортного документа, що надає право на виїзд за кордон.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення актуального наукового завдання, що полягає в узагальненні теоретичних і практичних аспектів паспортного режиму в Україні як виду адміністративно-правового режиму, виробленні пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення законодавства та адміністративної діяльності органів державного управління у цій сфері. У результаті проведеного дослідження було сформовано ряд висновків і пропозицій, основними з яких можна вважати такі:

1. Виявлено, що перші елементи паспортного режиму було засновано ще за часів Київської Русі. В період існування Нової Січі формуються ознаки паспортного режиму у стандартному розумінні. У цей час паспортний режим хоч і частково, але виконує функцію захисту прав і свобод козаків, виступає засобом захисту від зовнішніх загроз. Саме в цей період можна простежити зародки інституту громадянства. 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 використовувався місцевими посадовцями для «закріпачення» населення.

2. Паспортний режим є багатокомпонентною юридичною конструкцією, яку становлять три блоки: 1) нормативно-правовий – забезпечує нормативне закріплення правил поведінки суб'єктів адміністративного права, заходів впливу та підстав для 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 із визначенням порядку реалізації прав та обов’язків суб’єктів паспортного режиму.

3. Паспортний режим є комплексним адміністративно-правовим режимом, до складу якого входять три підрежими: паспортизації; реєстрації місця проживання/перебування особи; обігу конфіденційної інформації про особу. Крім того, комплексність паспортного режиму обумовлена і тим, що його нормативну основу складають норми різних галузей права, зокрема адміністративного, конституційного, міжнародного.

4. Враховуючи багатоаспектність паспортного режиму, його можна розглядати як в вузькому, так і в широкому сенсі. В вузькому сенсі – 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 (вузький підхід).

В широкому розумінні паспортний режим – це нормативно визначені правила поведінки фізичних осіб і порядок здійснення своїх повноважень Державною міграційною службою України та іншими органами управління, якщо це прямо передбачено законом, в сферах паспортизації та реєстрації громадян, іноземців, осіб без громадянства, забезпечені 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.

5. Всю сукупність нормативно-правових актів, які виступають нормативною основою паспортного режиму можна класифікувати за змістом на ті, що визначають: 1) адміністративно-правовий статус учасників правовідносин у сфері паспортизації та реєстрації; 2) процедуру видачі паспортних документів; 3) порядок надання адміністративних послуг у сфері

реєстрації місця проживання/перебування; 4) процедуру притягнення до адміністративної відповідальності; 5) порядок оскарження дій органів державного управління, місцевого самоврядування; 6) заходи захисту персональних даних особи.

6. Особливістю нормативного врегулювання суспільних відносин у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб є відновлення дії скасованих нормативних актів, паралельне існування норм, різних за змістом, але покликаних врегулювати одні й ті самі суспільні відносини. Є потреба в уніфікації нормативно-правових актів, що регламентують паспортний режим.

7. Функціонально-цільове навантаження паспортного режиму полягає у: 1) створенні умов для фактичної реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів; 2) чіткій регламентації повноважень системи органів в сфері здійснення паспортного режиму; 3) підвищенні ефективності діяльності органів виконавчої влади, зокрема здійснення ними контрольних та наглядових функцій.

8. Реалізацію вимог паспортного режиму здійснює значне коло суб'єктів владних повноважень. Даних суб'єктів можна класифікувати в залежності від функціональної спрямованості їх повноважень на: органи, які формують державну політику та здійснюють контроль щодо її реалізації у сферах громадянства та реєстрації фізичних осіб; органи, які 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; органи, які беруть участь у заповненні паспортних документів; органи, що здійснюють реєстрацію паспортних документів при перетинанні кордону; органи, що сприяють реалізації вимог паспортного режиму.

9. 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 проживання у цій квартирі або будинку. Реєстраційна робота органів

державного управління в сфері паспортного режиму має базуватися на принципах вільного обрання місця проживання та недопущення поширення інформації про фізичну особу.

10. 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.

11. Запропоновано врегулювати зміст реєстраційної роботи суб'єктів владних повноважень шляхом прийняття спеціального Закону «Про реєстрацію фізичних осіб», який би чітко визначав адміністративні процедури реєстрації громадян України, іноземців та осіб без громадянства. В даному нормативно-правовому акті слід визначити умови основних реєстраційних процедур: реєстрації новонароджених, реєстрації місця проживання/перебування, отримання реєстраційного номера облікової картки платника податків. Також має бути передбачено можливість надання всіх зазначених послуг за заявою особи одночасно при зверненні до ЦНАП або органів державної реєстрації актів цивільного стану (при оформленні свідоцтва про народження) чи органів соціального захисту (під час подачі заяви про призначення допомоги при народженні дитини).

12. Недоліком сучасного реєстраційного процесу є позбавлення можливості здійснювати реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання за зверненням іншої особи на підставі доручення, засвідченого в установленому законом порядку, у разі, якщо особа з поважної причини не може самостійно звернутися до уповноваженого органу. Важливо чітко визначити: а) перелік документів, які має подати представник особи, щодо якої вирішується питання про реєстрацію місця проживання чи зняття з реєстрації; б) чи має представник лише пред'явити доручення органу, що здійснює реєстрацію, чи ще й лишити його копію у відповідному підрозділі ДМС України; в) випадки, за яких

можливе таке представництво; г) можливість скасування реєстрації чи зняття з реєстрації місця проживання, у разі виявлення неправомірності дій представника.

13. 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.

14. Аналіз роботи ДМС України свідчить про необхідність вирішення ряду питань

у сфері нормативного регулювання:

- розробити інструкцію щодо проведення перевірок місць перебування, проживання, працевлаштування іноземців та осіб без громадянства;

у сфері кадрової політики:

- ввести до штату ДМС України необхідну кількість перекладачів мов тих країн, звідки простежується значний потік нелегальних мігрантів;

у сфері інформаційного та матеріально-технічного забезпечення роботи територіальних підрозділів ДМС України:

- створити єдину інформаційну базу даних ДМС України, МЗС України та ДПС України відносно 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 он-лайн окремим співробітникам ДМС України;
- забезпечити належне матеріально-технічне забезпечення територіальних підрозділів ДМС України;

у сфері охорони конфіденційної інформації про осіб:

- забезпечити постійне оновлення сертифікованих криптографічних засобів захисту інформації.

15. 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.

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»:

«Недбале зберігання паспорта, що призвело до його зіпсуття – тягне за собою попередження;

«Недбале зберігання паспорта, що призвело до його втрати, – тягне за собою попередження або накладення штрафу у розмірі одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян»;

б) статтею 198-3 «Надання неправдивих відомостей для отримання паспортного документа»

« Надання неправдивих відомостей для отримання паспортного документа, тобто надання офіційних документів з завідомо неправдивими відомостями

– тягне за собою накладення штрафу у розмірі від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка

Паспортний документ - 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»;

в) 198-4 «Умисне зіпсуття чи знищення паспортного документа третьою особою».

«Умисне зіпсуття паспортного документа, що надає право на виїзд за кордон, третьою особою, – тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Умисне знищення паспортного документа, що надає право на виїзд за кордон, - тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

г) 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) додати статтю 199-1 «Невжиття заходів для оформлення паспорта громадянина України.

Невжиття заходів, несвоєчасне вжиття заходів, спрямованих на оформлення паспорта громадянина України адміністрацією установ, на вихованні яких перебувають діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування, - тягнуть за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

д) статтю 201 викласти в такій редакції: «Стаття 201. Незаконне вилучення паспортних документів і прийняття їх у заставу.

Незаконне вилучення посадовими особами паспортних документів у фізичних осіб або прийняття паспортних документів у заставу,-

тягнуть за собою попередження або накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Незаконне вилучення паспортних документів іншими особами, якщо це завдало значної шкоди,- тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Незаконне вилучення паспортних документів посадовими особами, якщо це завдало значної шкоди, - тягне за собою накладення штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Значна шкода визнається із врахуванням матеріального становища потерпілого та якщо йому спричинені збитки на суму від п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

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

а) статтю 6 доповнити частинами 10, 11 в 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.

«Строк реєстрації місця перебування особи, у випадках передбачених ч. 10 статті 6 цього Закону, становить 10 діб з моменту зміни місця проживання/перебування».

3) Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»:

а) п. 2 ст. 21 викласти в наступній редакції: «Кожен громадянин України незалежно від віку має право отримати паспорт громадянина України у порядку, визначеному цим Законом»;

б) доповнити дану статтю п.2-1 наступного змісту: «Кожен громадянин України, що не має паспорта громадянина України, по досягненню чотирнадцятирічного віку зобов'язаний отримати паспорт громадянина України у порядку, визначеному цим Законом»;

3) Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»:

а) доповнити перелік документів, зазначених у ч. 1 ст. 2 посвідченням члена екіпажу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. – 2-е изд., перераб. и доп. / З.М. Черниловский. – М. : Высш. шк., 1983. – 656 с.
2. Гупало С. Таємниці паспортної системи / С. Гупало // Дзеркало життя. – № 26 (299). – 2000 [Електронний ресурс] – Режим доступу до док.: <http://www.dt.ua/3000/3150/27610/>
3. Полное собрание русских летописей. – Т. 1. Лаврентьевская летопись. – Л., 1926. – Стлб. 275–286 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до док.: <http://litosys.org.ua/lavrlet/lavr14.htm>
4. Сікорський О.П. Етапи розвитку паспортної системи в Україні: історико-правові аспекти / О.П. Сікорський // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. – № 817. – Серія: Право. – Вип. 1(3). – 2008. – С. 149–156.
5. Наказ «О поимке беглых драгун, матросов и рекрутов» від 30 жовтня 1719 р. // Полное собрание законов. Собр. 1. – Т. V. – № 3445. – С. 748–750 [Електронний ресурс] – Режим доступу до док.: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php
6. Наказ від 6 червня 1724 р. «Плакат» // Полное собрание законов. Собр. 1. – Т. VII. – № 4533. – С. 310–318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php
7. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право : пособ. для студен. [Електронний ресурс] / В.Ф. Дерюжинского. – Изд. 3-е. – СПб. : Сенат. тип., 1911. – XII, 550 с. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://e-heritage.ru/ras/view/publication/general.html?id=46879648>
8. Сидоренко Ю. Паспорт / Ю. Сидоренко, І. Криштопа. – К. : Наш продукт; ЮС-Дизайн, 2008. – 123 с.
9. Маніфест від 17 грудня 1763 р. // ПСЗРИ. – 1. Т. XVI. – № 11989. – С. 462–468 [Електронний ресурс] – Режим доступу до док.:http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php
10. Плецький С.Ф. Паспортна система Нової січі / С.Ф. Плецький //

Український історичний журнал. – 2006. – № 2. – С. 26–29.

11. Центральний державний історичний архів України (Київ). – Ф. 56. – Оп. 3. – Спр. 1927. – Арк. 1.

12. Архів Коша Нової Запорозької Січі. – Т.1. – С. 262.

13. Центральний державний історичний архів України (Київ). – Ф. 59. – Оп. 1. – Спр. 2613. – Арк. 1.

14. Слабченко М.Є. Паланкова організація Запорозьких вольностей / М.Є. Слабченко // Праці комісії для виучування історії західноруського та українського права. – К., 1927. – Вип. 3. – С. 245–247.

15. Абросімова С.В. Паспорт / С.В. Абросімова // Українське козацтво: Мала енциклопедія. – К. – Запоріжжя, 2002. – С. 369–370.

16. Эварницкий Д.И. Источники для истории запорожских казаков / Д.И. Эварницкий. – Владимир, 1903. – Т.2. – С. 1683–1687.

17. Джиджора І. Україна в першій половині XVIII віку: розвідки і замітки / І. Джиджора. / ред. С.М. Грушевський. – К. : Всеукраїнська Акад. Наук, 1930. – 176 с.

18. Положение о паспортах // Полное собрание законов Российской империи [Електронний ресурс] – Режим доступу до док.: http://www.nlr.ru/eres/law_r/search.php

19. Устав о паспортах и беглых // Свод законов Российской империи. – Т. XIV. – СПб., 1857. – 909 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу до док.: <http://www.runivers.ru/lib/book7372/388229/>

20. Смирнова О. Г. Административно-правовой статус паспортно-визовой службы (материальный и процессуальный аспекты) : автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 – «Административное право, финансовое право, информационное право» / О.Г. Смирнова. – СПб., 2002. – 17 с.

21. Положение о видах на жительство // Свод законов Российской Империи. – Т. 14. – СПб., 1895. – 909 с.

22. Устав о паспортах // ДАРФ, Ф. 9401. – Оп. 1. – Спр. 4155. – Арк. 214–222.

23. Желудкова Т.И. Из истории становления и развития паспортной системы в СССР (октябрь 1917–1974 гг.) / Т.И. Желудкова, А.Н. Хоботов. – М., 1990. – 98 с.

24. Про трудові книжки для непрацюючих : Декрет Ради Народних Комісарів від 05.10.1918 р. // Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности Советской милиции (1917–1934 г.г.). – М., 1957. – С. 11.

25. Об организации советской рабоче-крестьянской милиции : Инструкция НКВД и НКЮ РСФСР от 12 октября 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 75. – Ст. 813.

26. Про посвідчення особи : Декрет ВЦВК і РНК РРФСР від 20 червня 1923 р. // Собр. Узак. – 1923. – № 61. – Ст. 575 [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1691.htm

27. О прописке граждан в городских поселениях : Декрет СНК РСФСР от 28 апреля 1925 г. // Собр. Узак. – 1925. – № 28. – Ст. 197 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2437.htm

28. Ярмаки Х.П. Организационно-правовые основы паспортной системы Украины : дисс. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Х.П. Ярмаки ; Одесский ун-т им. И.И.Мечникова. – О., 1995. – 160 с.

29. Об установлении единой паспортной системы по СССР и обязательную прописку паспортов : Постановление ЦИК,СНК СССР от 27 декабря 1932 г. № 57/19 // Собрание законов СССР. – 1932. – № 84. – Ст. 516–517 [Электронный ресурс]. – Режим доступа до док.: <http://www.kodeks-luks.ru/ciws/site?tid=0&nd=901958829&nh=0>

30. Об утверждении инструкции о выдаче паспортов : Постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 14 января 1933 г. № 43 // Собрание законов СССР. – 1933. – № 3. – Ст. 22.

31. По проведению в жизнь Положения о паспортах : Инструкция от 9 февраля 1933 г. // Собрание законов СССР. – 1932. – № 84. – Ст. 535.

32. ЦГА СПб. – Ф. 7179. – Оп. 59. – Д. 14. – Л. 16–20.

33. Инструкция Главного управления рабоче-крестьянской милиции при

ОГПУ О порядке изъятия паспортных документов умерших и уничтожении недействующих паспортных документов // ОСФ и РИЦ ГУВД СПб и ЛО. Ф.1. –Д. 26. – Л. 186–187.

34. О выдаче гражданам Союза ССР паспортов на территории Союза ССР : Постановление СНК СССР от 28 апреля 1933 г. № 861 // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства СССР. – 1933. – № 21. – Ст. 116.

35. ГАРФ. – Ф. 9401. – Оп. 12. – Д. 233. – Т. 3, б/н.

36. Положение о въезде в пределы Союза ССР и о выезде из пределов Союза ССР : Постановление ЦИК СССР, СНК от 5 июня 1925 г. // Собрание Законов СССР. – 1925. – № 37. – Ст. 277; Собрание Законов СССР. – 1927. – № 10. – Ст. 95 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bestpravo.ru/ussr/data04/tex17098.htm>

37. Положение о прописке граждан, эвакуированных из прифронтовой полосы: Постановление СНК СССР от 9 августа 1941 г. // Сборник указов, постановлений, решений, распоряжений и приказов военного времени (1941–1942 гг.). – Л., 1942. – С.223–224.

38. Об устройстве детей, оставшихся без родителей : Постановление СНК СССР // СП СССР. – 1942. – № 2. – Ст. 26.

39. Об утверждении Положения о паспортной системе в СССР : Постановление от 28 августа 1974 г. № 677 // Собрание постановлений Правительства СССР. – 1974. – № 19. – Ст. 109.

40. Положения про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження : Постанова Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. № 2503-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 545.

41. Про паспорт громадянина України для виїзду за кордон : Указ Президента України від 28 жовтня 1993 р. № 491/93 // Урядовий кур'єр. – 1993. – № 162. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/491/93>

42. Андриевский И.Е. Полицейское право: в 2 т. / И.Е. Андриевский, орд, проф. С.-Петербург. ун-та. – СПб. : тип. В.В. Пратц, 1874–1876. – 648 с.

43. Патик Л.Л. Техніко-криміналістичне дослідження підробленого паспорта громадянина України: навч. посіб. / Л.Л. Патик – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 142 с.

44. Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы : теоретический аспект : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юр. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Э.Ф. Шамсумова. – Екатеринбург, 2001. – 24 с.

45. Соколова І.О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ірина Олександрівна Соколова . – Х. : Б.в., 2011. – 20 с.

46. Мінка Т.П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.07 / Т. П. Мінка . – Дніпропетровськ : Б.в., 2011. – 36 с

47. Борисенко, Н.А. Адміністративний нагляд міліції за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Н.А. Борисенко; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Д. : 2011. – 20 с.

48. Ростовська К.В. Адміністративно-правові режими паспортизації та реєстрації фізичних осіб: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / К.В. Ростовська ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Д., 2011. – 20 с.

49. Тарасов А.Ю. Паспортная система и паспортный режим в Советском государстве в 30-е гг. XX в. : дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.Ю.Тарасов. – М., 2005. – 166 с.

50. Семіног О.О. Адміністративно-правове забезпечення паспортно-візового режиму в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О.О. Семіног . – Херсон : Б.в., 2012 . – 20 с.

51. Дегтярьов О.Ф. Паспортна система як спосіб забезпечення права громадян на вільний вибір місця проживання // Право України. – 2005. – № 2. – С. 20–23.

52. Лимонова Н.А. Право граждан Российской Федерации на свободу

передвижения, выбор места пребывания и жительства и деятельность органов внутренних дел по его обеспечению : Вопросы теории : дисс. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Н.А.Лимонова. – М., 2000. – 216 с.

53. Бандурка О.О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / О. О. Бандурка. – Х., 2002. – 182 с.

54. Кузьменко О.В. Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Кузьменко ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2000. – 18 с.

55. Мосьондз С.О. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.О. Мосьондз ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2003. – 19 с.

56. Олефір В.І. Міжнародно-правові проблеми протидії нелегальній міграції та торгівлі жінками / за ред. Римаренка Ю.І., Кондратьєва Я.Ю., Шемшученка Ю.С. – К. : Ін-т держави та права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 532 с.

57. Саїв С.С. Правове регулювання міграції та реєстрації фізичних осіб в Україні (адміністративно-правовий аспект) : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.С. Саїв. – К., 2007. – 19 с.

58. Снігур В.М. Міграційний режим в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.М. Снігур ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 16 с.

59. Чехович С.Б. Про вдосконалення державного управління у сфері міграції / С.Б. Чехович // Право України. – 1998. – № 4. – С. 83–87.

60. Про внесення змін до Закону України Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 22 липня 2014 р. № 1601-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 36. – Ст. 1190.

61. Про стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12 лютого 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 11. –

Ст. 389.

62. Исаков В.Б. Правовые режимы и их совершенствование / В.Б. Исаков // XXVII съезд КПСС и развитие теории права. – Свердловск, 1982. – С. 34–39.

63. Рушайло В.Б. К вопросу о теории административно-правового режима / В.Б. Рушайло // Современное право. – № 8. – 2003. – С. 22–23.

64. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой / 15-е изд. – М. : Русский язык, 2013. – 816 с.

65. Советский энциклопедический словарь / под ред. акад. А.М. Прохорова. 4-е изд. перераб. и доп. – М., 1990. – С. 1124.

66. Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности / А.Я. Курбатов. – М. : АО Центр ЮрИнфоР, 2001. – 212 с.

67. Ерофеев Б.В. Правовой режим земель городов / В.Б. Ерофеев. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с.

68. Самощенко И.С. Охрана режима законности советским государством / И.С. Самощенко. – М., 1960. – 200 с.

69. Резвых В.Д. Взаимодействие в процессе административно-правового обеспечения режима социалистического хозяйствования / В.Д. Резвых, И.А. Скляров. – Горький : Изд-во ГВШ МВД СССР, 1977. – 96 с.

70. Исаков В.Б. Механизм правового регулирования – правовые режимы / В.Б. Исаков // Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. – М., 1987. – С. 245–268.

71. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учеб. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутрен. дел, 2000. – 704 с.

72. Наташев А.Е. Основы теории исправительно-трудового права / А.Е. Наташев, Н.А. Стручков. – М., 1967. – 191 с.

73. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М., 1989. – 288 с.

74. Бахрах Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. – М. : Издательство НОРМА, 2002. – 640 с.

75. Теория государства и права : учеб. для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. / под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – М. : Издат. группа НОРМА-ИНФРА, 2000. – 435 с.
76. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М. : Юристъ, 1999. – 672 с.
77. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы : монографія / В.Б. Рушайло. – М. : Щит-М, 2006. – 264 с.
78. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации / И.С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 84–88.
79. Космынина П.В. Правовой режим предупреждения преступлений в условиях чрезвычайных ситуаций : дис. кандидата юрид. наук : 12.00.08 / П. В. Космынина. – М., 2004. – 200 с.
80. Кузніченко С.О. Категорія «Адміністративно-правовий режим» в юридичній науці та законодавстві України / С.О. Кузніченко, А.С. Спаський // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – Вип. 35. – С. 70–73.
81. Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР / Л.А. Морозова. – М., 1985. – 141с.
82. Арбузкин А. М. Принцип правового регулирования прибывших в СССР иностранцев : учеб. пособие. – Ч. I и II / А.М. Арбузкин, О.Ф. Мураметс. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1979. – 56 с.
83. Матузов Н.И. Теория государства и права : учеб. – 2-е изд., перераб и доп. / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2009. – 540 с.
84. Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью : дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.14 / С. С. Маилян. – М., 2002. – 284 с.
85. Алексеев С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 264 с.
86. Оборотов Ю.М. Теорія держави і права (прагматичний курс) : екзамен : довідник. – О. : Юрид. л-ра, 2005. – 348 с.

87. Административное право : учеб. / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 2000. – 728 с.

88. Рушайло В.Б. К вопросу о понятии административно-правового режима // Юбилейный сборник научных трудов Московской Академии МВД России. – М., 2000. – С. 80 - 81.

89. Янгол Н.Г. Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы : курс лекций / Н.Г. Янгол ; Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения. – Учеб. изд. – СПб, 2006. – 208 с.

90. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.

91. Административное право Украины : учебник / под общей ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2005. – 880 с.

92. Адміністративне право : навч. програма / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, В.П. Чабан ; за заг. ред. В.К. Колпакова. – К. : Київський нац. Ун-т внутр. справ, 2010. – 27 с.

93. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение / А.П. Коренев. – М. : Юридическая литература, 1978. – 141 с.

94. Адміністративне право України : підручник. – У 2-х т. – Т.1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс / В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук та ін. – Херсон : ХМД, 2013. – 396 с.

95. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544.

96. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / упор.: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С. та ін., ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.

97. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження

Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 45. – Ст. 1193.

98. Белєвцева В. Адміністративно-правові режими у системі забезпечення національної безпеки України : поняття, зміст та значення / В. Белєвцева // Право України. – 2010. – № 6. – С. 161–166.

99. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

100. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – Ст. 342.

101. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI// Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.

102. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08 липня 2011 р. № 3671-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – Ст. 146.

103. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1382-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 1. – Ст. 4.

104. Про імміграцію : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2491-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 41. – Ст. 197.

105. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20 листопада 2012 р. № 5492-IV // Офіційний вісник України. – 2012. – № 93. – Ст. 716.

106. Проект Закону «Про документи, що засвідчують особу і підтверджують громадянство України» від 13 травня 2011 р. № 8507 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

107. Біометричні паспорти можуть зробити з українців потенційних злочинців [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Телевізійної служби новин. – Режим доступу : <http://tsn.ua/ukrayina/biometrichni-pasporti-mozhut->

[zrobiti-z-ukrayinciv-potenciynih-zlochinciv.html](#)

108. Про затвердження Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 квітня 2012 р. № 320 // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 54. – Ст. 2178.

109. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон від 21 січня 1994 № 3857-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 101.

110. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015 р. – № 1. – Ст. 1.

111. Про загальний військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 року № 2232- XII // Відомості Верховної Ради України . – 1992. – № 27. – Ст. 385.

112. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР, 1984. – Додаток до № 51.– Ст. 1122.

113. Про державну прикордонну службу України : Закон України від 03 квітня 2003 р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

114. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

115. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992.– № 48. – Ст. 650.

116. Про ратифікацію Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних стосовно органів нагляду та транскордонних потоків даних : Закон України від 06 липня 2010 р. № 2438-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010 р. № 46. – Ст. 542.

117. Про захист персональних даних: Закон України від 01 червня 2010 р. // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 34. – Ст. 1188.

118. Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон : Постанова Верховної Ради України в ред. від 23 лютого 2007 р. № 719-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 17. – Ст. 242.

119. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

120. Про затвердження зразка бланка паспорта громадянина України : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 1994 р. № 353 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/353-94-п>

121. Про затвердження Положення про посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1995 року № 610 Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/610-95-п>

122. Про затвердження Правил оформлення і видачі тимчасового посвідчення громадянина України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1111 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1111-2003-п>

123. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, його тимчасового затримання та вилучення : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2014 р. № 152 // Офіційний вісник України. – 2014 р. – № 45. – Ст. 1188.

124. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 9. – Ст. 536.

125. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 401 // Офіційний вісник

України. – 2014. – № 72. – Ст. 2026.

126. Питання Державної міграційної служби України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011 р. – № 10. – Ст. 558.

127. Положення про Державну міграційну Службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 69. – Ст. 1923.

128. Положення про Міністерство закордонних справ України : Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 381/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 9. – Ст. 534.

129. Положення про дипломатичне представництво за кордоном : Розпорядження Президента України від 22.10.1992 р. № 166/92-рп // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/166/92-рп/card6#Public>

130. Консульський статут України : Указ Президента України від 02.04.1994 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/127/94/card6#Public>

131. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09 грудня 2010 р. №1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32. – Ст. 1026.

132. Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 20 лютого 2012 р. № 142 // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 22. – Ст. 853.

133. Про затвердження Порядку централізованого оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 185 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 25. – Ст. 841.

134. Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього

документів : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 листопада 2012 р. № 1077 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 99. – Ст. 4026.

135. Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2012 р. № 150 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 17. – Ст. 612.

136. Про затвердження Порядку оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадян, які проживають на тимчасово окупованій території України : Постанова Кабінету Міністрів України від 04 червня 2014 р. № 289 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 61. – Ст. 1686.

137. Про затвердження Правил оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 1995 р. № 231 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/231-95-%D0%BF/card6#Public>

138. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.

139. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права : Пакт, Міжнародний документ від 16.12.1966 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043/card6#Public

140. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації : Міжнародний документ, Заява від 21 грудня 1965 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] - Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_105/card6#Public

141. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод : Міжнародний документ Ради Європи від 04 листопада 1950 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу :

http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004

142. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз : Міжнародний документ від 18 червня 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 8. – Ст. 198.

143. Конвенция о национальных удостоверениях личности моряков в ред. от 19 июня 2003 г. № 185 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_397

144. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. / В.Я. Малиновський . – К. : Атака, 2003. – 576 с.

145. Правознавство : підруч. / за ред. В. В. Копейчикова. – 6-е вид. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 736 с.

146. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник / С.А. Комаров. – СПб. : Юрид. ин-т, 2001. – 352 с.

147. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

148. Семіног О.О. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання паспортно-візового режиму в Україні // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3 (50). – С. 174–181.

149. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, та повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин України : Закон України від 18 вересня 2012 р. № 5294-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 40. – Ст. 522.

150. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів : Закон України від 16 жовтня 2012 р. № 5459-VI //

Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 48. – Ст. 682.

151. Про ліквідацію міліції міграційного контролю : Наказ МВС від 01 грудня 2012 р. № 1108 // Відомчий документ.

152. Про затвердження Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні : Наказ Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2000 р. № 719/4940 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – Ст. 1803.

153. Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-17. – Ст. 112.

154. Про затвердження Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб - платників податків : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 10 грудня 2013 р. № 779 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 7. – Ст. 221.

155. Деякі питання організації набору та навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства : Наказ Міністерства освіти і науки України від 01 листопада 2013 р. № 1541 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 93. – Ст. 3473.

156. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – Ст. 170.

157. Словник української мови. – У 10 т. / редкол. О.С. Мельничук (головний ред.) та ін. – Т. 8 : Природа – Ряхтливий. – К. : Наукова думка, 1977. – 927 с.

158. Словник української мови. - У 11 т. / АН УРСР ; Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. – К. : Наук. думка, [1970?] / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/>

159. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Феміда, 1996. – 696 с.

160. Гринько С.В. Правові аспекти реєстрації прав на землю : Монографія. - К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004 . - 172 с.

161. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : [б. и.], 2001. – С. 337 – 346.

162. Про затвердження Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ : Постанова КМУ від 10 жовтня 1994 р. № 700 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

163. Тимчасова інструкція про порядок документування і прописки (реєстрації) громадян : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 03 лютого 1992 р. № 66-дск // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

164. Рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 р. № 15-рп/2001 у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки) // Вісник Конституційного Суду України. – 2001 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>

165. Тимчасовий порядок реєстрації фізичних осіб за місцем проживання : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003 р. № 35// [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

166. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

167. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1382-IV станом на 27 квітня 2014 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1382-15/ed20140427>

168. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV станом на 01 січня 2011 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1382-15/ed20110101>

169. Про організацію реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання та перебування фізичних осіб в Україні : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 26 травня 2004 р. № 571 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради

України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uazakon.com/documents/date_4w/pj_ikclxi.htm.

170. Про затвердження Примірного регламенту з оформлення документів та контролю з питань реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 03 лютого 2006 р. № 96 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lawua.info/jurdata/dir156/dk156672.htm>.

171. Про затвердження Інструкції з ведення реєстраційного обліку місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні органами Державної міграційної служби України : Наказ МВС України від 13 квітня 2012 р. № 321 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 54. – Ст. 2179.

172. Фединяк Г. С. Міжнародне приватне право / Г.С. Фединяк, Л.С. Фединяк. – 2000. – К. : Юрінком Інтер. – 470 с.

173. Про затвердження Тимчасового порядку розгляду заяв для оформлення посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання : Наказ Міністерства внутрішніх справ від 15 липня 2013 р. № 681 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 64. – Ст. 166.

174. Сервісні функції органів внутрішніх справ / О.М. Коропатов. // Південно-український правничий часопис : Щоквартал. наук. журн. – 2012. – № 4. – С. 185-188.

175. Нагорний О. П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.П. Нагорний. – К., 2003. – 19 с.

176. Програма інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 14 вересня 2000 р. №1072/2000 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

177. Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України і Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй щодо підтримки реформування

системи державної служби у рамках адміністративної реформи від 23 жовтня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.nau.ua>

178. Тиндик Н. Адміністративно-правові аспекти протидії нелегальній міграції в зарубіжних країнах // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць. – 2008. - № 14- 15. – С. 161–168.

179. Управлінські процедури в діяльності виробничих організацій як об'єкт адміністративно-правового дослідження : монографія / О.І. Миколенко, В.О. Орлова. – О. : Фенікс. – 2014. – 168 с.

180. Проблеми удосконалення надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України / О.М. Коропатов // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 889–893 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_3_149.pdf.

181. ЄС підтримує ініціативу України зі створення єдиної Державної міграційної служби [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Української Гельсінської спілки з прав людини. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1181052019>

182. Адміністративний Кодекс УСРСР : затверджений ВУЦВК 12 жовтня 1927 р., введений в дію 01.02.1928 р. // Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1927. – № 63-65. – Ст. 239.

183. Положение о паспортах : Постановление СНК СССР от 10.09.1940 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lost-empire.ru/index.php?option=com_content&task=view&Itemid=12&id=175

184. О паспортах : Постановление СМ СССР от 21 октября 1953 г. № 2666-1124 // СП СССР. – 1953. – № 26. – Ст. 247.

185. Мельник Н. Г. Административная ответственность за нарушения правил паспортной системы / Н.Г. Мельник. – К., 1989. – 59 с.

186. Статистичні дані про адміністративні правопорушення за 2010 – 2012 р.р. по статтях 197-201 Кодексу України про адміністративні правопорушення. – Головне управління статистики у Миколаївській області, 2015 р.

187. Статистичні дані про адміністративні правопорушення за 2013 –

2014 р.р. по статтях 197-201 Кодексу України про адміністративні правопорушення. – Управління ДМС у Миколаївській області, 2015 р.

188. Словарь административного права / под ред. И.Л. Бачило, Н.Г. Салищевой, Н.Ю. Хаманевой. – М., 1999. – С. 8.

189. Понятійний апарат та термінологія науки адміністративного процедурного права / О.І. Миколенко // Право і суспільство. – 2010. – № 6. – С. 61-65.

190. Бахрах Д.Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М., 1996. – 355 с.

191. Васильев А.С. Предприниматель: его права, обязанности, ответственность / А.С. Васильев, Е.В. Додин, В.М. Туманов. – О. : Ред.-изд. отдел обл. управления по печати, 1994. – 144 с.

192. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : Учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. – Х. : ООО «Одиссей», 2007. – 360 с.

193. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А.Т. Комзюка. – 2-е вид. перероб. і доп. – Х. : Унів-т внутр. справ, 2000. – 99 с.

194. Алёхин А.П. Административное право Российской Федерации : учеб. / А.П. Алёхин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М. : ЗЕРЦАЛО, 1997. – 672 с.

195. Дулов, А.В. Из истории криминалистической экспертизы в России. Экспертиза документов / А.В. Дулов, И.Ф. Крылов. – М.: Госюриздат, 1960. – 165 с.

196. Алексеев С.С. Проблемы теории права : курс лекцій. – В 2-х т. – Т. 1. / С.С. Алексеев ; науч. ред. : Р.К. Русинов. – Свердловск, 1972. – 396 с.

197. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / за ред. В.В. Копейчикова. – К. : Юринком, 2001. – 320 с.

198. Голосніченко І.П. Прогалини у правовому регулюванні порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення / І.П. Голосніченко // Право України. – 2003. – № 7. – С. 73–76.

199. Додин Е.В. Административная ответственность в свете Конституции Украины / Е.В. Додин // Юридический вестник. – 1997. – № 3. – С. 32-36.
200. Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є.С. Герасименко. – К. : 2000. – 21 с.
201. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
202. Бахрах Д.Н. Административная ответственность / Д.Н. Бахрах ; ответ. ред А.В. Рыбин. – Пермь, 1996. – С. 11-15.
203. Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. / за заг. ред. О.І. Остапенка. – Л. : Львівський інститут внутрішніх справ, 1999. – С.160–194.
204. Коваль Л.В. Административная ответственность / Л.В. Коваль // Советское административное право : учеб. для юрид. ин-тов и фак. / Ю.П. Битяк, Г.П. Бондаренко, А.С. Васильев и др. ; под ред. Р.С. Павловского. – К., 1986. – С.189–204.
205. Про судову практику у справах про хабарництво : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 р. // Юридичний вісник України. – 2002. – 13-19 лип. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02>
206. Ківалов С.В. Закон України «Про державну службу» : наук.-практ. коментар. – 2-е вид., змін. і доп. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 692 с.
207. Проект Кодексу України про адміністративні проступки // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
208. Про прикордонний контроль: Закон України від 05 листопада 2009 р. № 1710-VI // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1710-17>.
209. Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану

територію України та виїзду з неї: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2015 р. № 367 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/367-2015-%D0%BF>

210. Коваль Л.В. Адміністративне право України : курс лекцій / Л.В. Коваль. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.

211. Судове рішення у справі № 3/487/25/13 «Про притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 205 Кодексу України про адміністративні правопорушення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30370407>

212. Кодекс України про адміністративні правопорушення : наук.-практ. коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. ; 2-е вид. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 655 с.

213. Про заставу : Закон України від 02 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 47. – Ст. 642.

214. Судове рішення у справі № 490/214/13 «Про притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 203 ч. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/37235559>

215. Половніков В.В. Заходи адміністративного примусу в діяльності Державної прикордонної служби України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Половніков. – Х., 2007. – 320 с.

216. Про державний кордон України : Закон України від 04 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.

217. Про прикордонний режим : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. №1147 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

218. Про контрольовані прикордонні райони : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 серпня 1998 р. №1199 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

219. Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2010 р. № 751 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.

220. Миколенко О.І. Рівень дослідження суб'єкту адміністративної відповідальності у вітчизняній юридичній науці // Адміністративне право і процес. - № 3 (9). – 2014. – С. 142 -155.

221. Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях : Пособие. – М. : Знание, 1989. – 96 с.

222. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 серпня 2013 р. № 825 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 76. – Ст. 2853.

223. Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 18 вересня 2013 р. № 898 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 82. – Ст. 3056.

224. Про виконавче провадження : Закон України від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

225. Про державну виконавчу службу : Закон від 24.03.1998 № 202/98-ВР// Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/202/98-%D0%B2%D1%80>.