

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора

Миколенка Олександра Івановича на дисертацію

**Коробочкіної Любові Леонідівни «Паспортний режим в Україні як вид
адміністративно-правового режиму», поданої на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Актуальність теми. Розвиток України як незалежної правової демократичної держави, яка підписала угоду про асоціацію з Європейським Союзом, вимагає по-новому проаналізувати адміністративно-правове забезпечення міграційної політики в цілому, та паспортного режиму, зокрема. Особливо це стає актуальним в умовах ідеологічної політичної економічної та не прикритої військової агресії. На ці процеси публічна адміністрація має реагувати, в тому числі шляхом створення нової теорії, яка з одного боку має забезпечити превентивні заходи щодо не допущення порушення територіальної цілісності, національної та громадської безпеки, з другого - не порушувати права як громадян України, так і іноземців, осіб без громадянства, що прибули в Україну. Аналіз положень Стратегії національної безпеки України 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.

Трансформація державного управління від суто управлінської діяльності до сервісної в сфері реалізації вимог паспортного режиму є важливим кроком в створенні цілісної системи гарантій захисту прав і свобод громадянина і людини, а також національних інтересів України взагалі. Виважена політика реалізації вимог паспортного режиму дає можливість збалансувати

загальнонаціональні інтереси з інтересами місцевих громад та окремо взятого громадянина. Крім того, паспортний режим дозволяє погодити інтереси громадян країни з інтересами осіб, що перебувають на її території. Паспортний режим покликаний забезпечувати реалізацію права на свободу пересування як в межах країни, так і за її кордонами. Саме з допомогою паспортного режиму підтримується зв'язок держави з її громадянами за межами країни. Паспортний документ України виступає свого роду посвідченням того, що даний громадянин знаходиться під юрисдикцією та захистом української держави.

Дослідження паспортного режиму як адміністративно-правового режиму дає можливість визначити його сутність, прискорити трансформацію паспортного режиму в дієвий засіб забезпечення прав і свобод людини. Розгляд паспортного режиму з точки зору надання адміністративних послуг дозволяє розкрити його сервісний аспект, дослідити ще одну його грань. Дає можливість поглянути на нього не на як спосіб встановлення контролю над особою, а як спосіб забезпечення прав в різних сферах суспільного життя, зокрема права на голосування, так як списки виборців формуються на підставі даних про місце реєстрації особи, права на свободу пересування за межами країни, підтверджує особу при укладанні цивільно-правових правочинів тощо. Паспортний режим сприяє встановленню місця знаходження боржників, осіб, що підозрюються чи обвинувачуються у скоєнні кримінальних правопорушень тощо.

Сучасний паспортний режим з одного боку є формою реалізації обов'язку громадянина, іноземців та осіб без громадянства, з іншого боку виступає гарантом і формою реалізації їх прав. Паспортний режим як спосіб надання адміністративних послуг тільки розпочинає своє становлення. Поєднання в ньому сервісного та державно-управлінського аспектів викликає ряд запитань і потребує детального вивчення на теоретичному рівні з урахуванням напрацьованих практичною діяльністю висновків органів внутрішніх справ, Державної міграційної, та Державної прикордонної служб України, що і визначає актуальність теми дисертаційного дослідження Л.Л. Коробочкіної. Представлене дисертаційне дослідження торкається широкого кола питань

теоретичного обґрунтування сутності та особливостей досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як альтернативи адміністративному судочинстві.

Представлене дисертаційне дослідження торкається широкого кола питань теоретичного обґрунтування сутності та особливостей реалізації паспортного режиму в Україні як адміністративно-правового режиму, покликаного здійснювати захист прав і свобод людини і громадянина.

Актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, його новаторський характер підкреслює зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Слід відзначити, що сьогодні питання формування сервісної держави, яка покликана створювати умови для всебічного розвитку своїх громадян, забезпечувати їх мирне існування за допомогою новітніх форм державного регулювання, як ніколи актуальні. Конкретне наукове завдання щодо дослідження проблематики виконано відповідно до Плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Система адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи», що є частиною роботи університету в рамках загальної тематики «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права»

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналізуючи зміст роботи, можна дійти висновку, що проведене дослідження є самостійним, творчим, цілісним і актуальним. Дисертація Л.Л. Коробочкіної характеризується системним підходом до предмету дослідження. Визначені в роботі завдання дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у характеристиці сутності, змісту та особливостей паспортного режиму, механізму його реалізації в умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні.

Наукова робота є структурно логічною і системною. В дисертації на базі проведеного історичного огляду основних етапів формування паспортного

режиму в Україні, з використанням сучасних методів наукового пізнання, визначено правову природу паспортного режиму в Україні, встановлено його особливості як одного з адміністративно-правових режимів, покликаних врегулювати суспільні відносини з метою захисту громадської безпеки.

На цій основі автор детально розглядає паспортний режим як багатокомпонентну юридичну конструкцію, що складається з трьох блоків: нормативно-правового, інституційного та процедурного. При цьому автор акцентує увагу на сервісному аспекті паспортного режиму, як визначальному на даному етапі розвитку. Надано характеристику адміністративним послугам у сфері реєстрації та паспортизації. Досліджено реєстраційну роботу органів державного управління як основний функціональний напрямок реалізації паспортного режиму.

Достовірність одержаних результатів. Під час дослідження було використано широкий спектр як філософських, загальнонаукових, так і спеціальних методів, що були обрані з урахуванням поставленої мети, визначених задач, об'єкта і предмета дослідження, а саме історико-правового, системно-функціонального, системно-структурного, статистичного методів, методів формальної логіки, діалектики та гносеології, аналізу, синтезу та інших. Зазначені методи дисертантом застосовано у взаємозв'язку та взаємодії, відповідно до поставлених мети та задач, об'єкта та предмета дослідження.

Джерельну базу дисертації становить 225 наукових праць і нормативно-правових актів. Автор під час дослідження спирався на фундаментальні дослідження у галузі адміністративного права та процесу, теорії держави та права, загальнотеоретичної юриспруденції: Нормативною основою 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 і практична значущість одержаних результатів. У дисертації порушені питання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити корисні пропозиції для формування нового підходу до визначення паспортного режиму як одного з напрямків сервісної діяльності держави, способу реалізації інтеграційних процесів. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації має прояв як у підході до досліджуваної проблеми, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-прикладних питань.

Характеризуючи наукову новизну дослідження слід зазначити, що дисертація Л.Л. Коробочкіної 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: визначення паспортного режиму як багатокомпонентної юридичної конструкції, 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 низку теоретичних положень щодо гносеологічної характеристики 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, а також визначенні паспортного режиму у широкому (доктринальному) і вузькому (нормативному) розумінні.

Крім того, в роботі набули подальшого розвитку підходи щодо реформування органів державного управління в світлі адміністративно-правової реформи та євроінтеграційних процесів, запропоновано 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.

Наукове, теоретичне і практичне значення висновків, отриманих в результаті роботи над дисертацією, полягає насамперед у можливості їх використання для розробки питань паспортного режиму в Україні як виду адміністративно-правового режиму, а також 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»), покращення ефективності практичної діяльності органів державного управління. Крім того, окремі теоретичні положення роботи можуть бути використані для підготовки навчальних матеріалів з курсів «Адміністративне право України», «Адміністративно-процесуальне право України», «Особливості розгляду окремих категорій адміністративних справ».

Оцінка змісту дисертації. Дисертантом висвітлено і опрацьовано комплекс проблемних питань теоретичного та практичного характеру, що виникають у зв'язку з реалізацією вимог паспортного режиму в Україні.

Структурно дисертація складається із вступу трьох розділів, що містять у собі дев'ять підрозділів, висновків до розділів, висновків, списку використаних джерел. Структура дисертації повністю відповідає цілям і задачам дослідження, дозволяє послідовно розглянути ключові питання щодо формування та реалізації паспортного режиму, розкрити його зміст через аналіз мети і методів правового регулювання, режимних правил, адміністративно-правового статусу, адміністративно-правового інструментарію та правових гарантій його здійснення. У дослідженні Л.Л. порушені практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд корисних пропозицій. Серед авторських міркувань, що заслуговують на увагу, слід відзначити авторську позицію стосовно того, що паспортний режим є збірним, багатоаспектним явищем правової дійсності, будучи цілісним утворенням, *може належати до складу інших аналогічних юридичних конструкцій і містити в собі як складовий елемент інші адміністративно-правові режим чи їх складові, зокрема режим обігу конференції інформації про особу.* Даний режим дозволяє реалізовувати паспортний режим базуючись на двох основних принципах:

принцип свободи пересування та принцип конфіденційності. Порушення зазначених принципів призведе до повернення тоталітарного паспортного режиму. Також в якості складової паспортного режиму розглянуто 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. Одну з основних загроз порушення конфіденційної інформації визначено – розголошення інформації співробітниками структурних підрозділів, що мають до неї доступ.

Дисертант використовуючи методологічний підхід, метод визначення конкретного через загальне навів авторські визначення дефініцій «адміністративно-правовий режим», «паспортний режим». Достатнього обґрунтування в роботі дисертанта знайшло положення про те, що паспортний режим є категорією гносеологічного порядку, якій притаманні матеріально-процесуальний характер, нормативність, правоохоронна спрямованість та комплексність.

Слушною є пропозиція автора про внесення змін до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» в частині визначення мети збору персональних даних про особу. Вірно зазначає автор, що такий стан речей порушує основні міжнародні принципи захисту персональних даних в зв'язку з їх автоматизованою обробкою. Згідно цих принципів така інформація має зберігатися для визначених і законних цілей та не використовуватися в спосіб, не сумісний із цими цілями.

Слід відмітити, що пропозиції автора стовно збільшення строку, протягом якого має бути здійснено реєстрацію місця проживання до одного місяця на сьогоднішній день віднайшла своє закріплення в чинному законодавстві.

На підставі аналізу норм чинного законодавства, використовуючи системно-функціональний, системно-структурний методи, метод групування визначено коло суб'єктів, що здійснюють реалізацію державної політики в сфері паспортизації та реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб,

реєстрації іноземців, осіб без громадянства, наведено їх класифікацію. Автор провів чітке розмежування владних повноважень між МВС України та ДМС України.

Дисертантом проведено порівняльний аналіз діяльності ЦНАП та ДП «Документ» з приводу надання адміністративних послуг в сфері реалізації паспортного режиму. Обґрунтовано переваги і недоліки в роботі зазначених суб'єктів. Автор звертає увагу на необхідність встановлення тісної взаємодії між територіальними підрозділами ДМС та ЦНАП, необхідності вирішення низки організаційних питань, зокрема логістичних питань, задля надання якісних адміністративних послуг.

Автор відзначає недоліком сучасного реєстраційного процесу відсутність 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. Наголошує на необхідності 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.

Наразі право здійснювати реєстрацію через представника закріплено в Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

Цікавою є пропозиція створення Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції як самостійного державного органу на чолі з Директором (Головою), який має підпорядковуватися Кабінету Міністрів України, призначатися на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільнятися з посади Верховною Радою України. Фактично пропонується створення органу державної виконавчої влади зі спеціальним статусом. Автор

визначає примірну структуру даного органу, його основні повноваження, окреслює варіанти надання адміністративних послуг такою службою.

Слід відзначити, що пропозиція автора про внесення доповнення до статті 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» стосовно обов'язку осіб, 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 частково віднайшла своє часткове закріплення в чинному Законі. Законодавець ставить в обов'язок зазначеним особам зареєструвати своє місце проживання, а автор пропонував реєструвати місце перебування протягом десяти днів з моменту зміни свого місця проживання перебування. Що є більш доцільним на наш погляд, адже при зміні місця проживання обов'язок зареєструвати його покладається на всіх, а реєстрація місця перебування не є обов'язковою.

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

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

Зауваження і дискусійні положення дисертації. Поряд з позитивними здобутками дисертаційного дослідження Л.Л. Коробочкіної, які є важливими для теорії адміністративного права і процесу, подальшого дослідження та вдосконалення паспортного режиму як адміністративно-правового режиму, а також правозастосовної діяльності органів державного управління, в

рецензованій дисертації мають місце положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування.

1. Подальшого обґрунтування потребує визначення авторкою співвідношення понять «паспортний режим», «прикордонний режим», «міграційний режим».

2. Автор вірно зазначає, що Україна взявши курс на євроінтеграцію, має втілити у життя положення ряду міжнародних нормативних актів, зокрема Конвенції Ради Європи «Про захист осіб у зв'язку з автоматичною обробкою персональних даних». Водночас, при цьому авторкою не конкретизується, які саме положення зазначеного нормативно-правового акту мають бути реалізовані, в тексті наводиться узагальнююче формулювання необхідних змін без конкретизації.

3. Серед запропонованих авторкою пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства є положення щодо розподілу на окремі норми диспозицію ст. 198 КУпАП, а саме на «Умисне псування паспорта», «Умисне знищення паспорта» та «Недбале зберігання паспорта». Як уявляється, ця теза авторкою є недостатньо аргументованою і викликає сумнів, зокрема, саме практична доцільність такого розподілу ст. 198 КУпАП.

4. Навряд чи можна погодитися з пропозицією авторки щодо можливості створення у структурі Державної служби реєстрації актів цивільного стану та міграції України постів міграційного контролю в пунктах пропуску через державний кордон та передбачити посади для співробітників Служби в дипломатичних представництвах та консульських установах за кордоном.

5. Потребує деталізації та уточнення позиція автора стосовно того, що складність процедури реєстрації іноземців та осіб без громадянства в частині фіксування даних про місце їх проживання обумовлена досить широким колом нормативних актів, а також інколи суперечливими роз'ясненнями їх суті Міністерством внутрішніх справ. Дисертантка не розкриває, у чому саме полягає суперечливість нормативно правових актів в даній сфері, обмежуючись

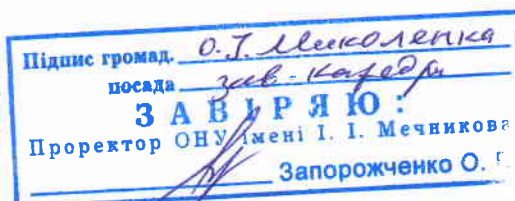
наведення загальних положень та особливостей реєстрації іноземців та осіб без громадянства.

6. Потребує більшого обґрунтування недосконалість систем захисту конфіденційної інформації про особу, що акумулюється під час правозастосовної діяльності органів державного управління в сфері реалізації паспортного режиму.

Наведені вище критичні зауваження та рекомендації стосуються дискусійних питань, і не применшують значення отриманих в роботі висновків, не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має науково-теоретичне і практичне значення, містить наукові положення, що відзначаються корисністю для вирішення конкретного наукового завдання, сприяють формуванню нового бачення паспортного режиму, шляхів його реалізації.

Висновок. Дисертація на тему «Паспортний режим в Україні як вид адміністративно-правового режиму», подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, є комплексним, цілісним, завершеним науковим дослідженням, яке відповідає вимогам п. 11 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Коробочкіна Любовь Леонідівна – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –
доктор юридичних наук, професор
завідувач кафедри адміністративного
та господарського права Одеського
національного університету
імені І.І. Мечникова



 О.І. Миколенко