

атом на нотаріальну діяльність. Державний контроль організації нотаріальної діяльності стосується визначення уповноваженими органами виконавчої влади міри дотримання особами, які здійснюють таку діяльність, правил її здійснення. До завдань, які вирішуються в процесі здійснення такого контролю, можна віднести: визначення відповідності нотаріусів кваліфікаційним вимогам, дотримання яких дає змогу набути відповідного статусу, вимог щодо робочого місця, правил вчинення нотаріальних дій і документообігу.

Література

1. Закон України "Про нотаріат" № 3425-XII від 02.09.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 39. - Ст. 383
2. Гулевська Г.Ю. Організаційно-правові аспекти державного регулювання нотаріальної діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Ганна Юрївна Гулевська. - Ірпінь, 2004. - 19 с
3. Федорова К.І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 [Електронний ресурс] / Ксенія Іванівна Федорова; Національний аграрний ун-т. - К., 2008. - 20 с
4. Наказ Міністерства юстиції України "Про затвер-

дження Порядку перевірки організації нотаріальної діяльності державних і приватних нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства" № 2260/5 від 24.12.2008 р. // Офіційний вісник України. - 2009. - № 100. - Ст. 3367

5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: у 2 т / [ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. - К.: Юридична думка, 2007. - Т. 1: загальна частина. - 592 с

6. Селіванов А.О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин / А.О. Селіванов. - К.: ІнЮре, 2000.

7. Статут Української нотаріальної палати. - [Електронний ресурс]: <http://palata.notariat.org.ua/aboutunp/about/doc/118.html>

Денисова А.В.

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та
адміністративного процесу ОДУВС*

Проданчук І.В.

студент ОДУВС

Надійшла до редакції: 01.04.2013

УДК 351.755

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВИЛ ПАСПОРТНО-РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ ТА ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

Загородній А. Ф.

Незважаючи на прийняті заходи з розробки, прийняття та реалізації відповідного законодавства, створення спеціального органу з реалізації державної політики в паспортно-реєстраційній сфері - Державної міграційної служби України (далі - ДМС), доводиться визнавати, що наявна система здійснення нагляду за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи та протидії нелегальній міграції в Україні є недостатньо ефективною й потребує вдосконалення.

Метою цієї статті є з'ясування на основі аналізу існуючої нормативно-правової бази й проблем її реалізації основних шляхів удосконалення адміністративно-наглядової діяльності щодо забезпечення дотримання правил паспортно-реєстраційної системи в Україні та протидії нелегальній міграції.

З огляду на сучасний стан державної політики в зазначеній сфері можна виокремити два основні напрями її вдосконалення: правовий і організаційний.

Правовий напрям спрямований на удосконалення нормативно-правової бази адміністративно-наглядової діяльності щодо забезпечення дотримання правил паспортно-реєстраційної системи в Україні та протидії нелегальній міграції, а також розробку чіткого механізму нагляду за його дотриманням.

Насамперед необхідно привести чинні нормативно-правові акти у відповідність один до одного, ліквідувати існуючі в них прогалини та колізії, зокрема, слід привести у відповідність одна одній внутрішні інструкції та накази суб'єктів нагляду за дотриманням

правил паспортно-реєстраційної системи та протидії нелегальній міграції.

Враховуючи, що найбільший резонанс і стурбованість громадян України викликає такий напрям паспортно-реєстраційної системи, як видача паспортів для виїзду за кордон, приділимо більше уваги саме цьому питанню.

Так, наприклад, відповідно до ст. 22 ЗУ "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус" паспорт громадянина України для виїзду за кордон є документом, що посвідчує особу, підтверджує громадянство України особи, на яку він оформлений, за кордоном і дає право цій особі на виїзд з України та в'їзд в Україну. Кожен громадянин України має право на отримання паспорта громадянина України для виїзду за кордон у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [1].

Такий порядок на сьогодні визначений Постановою КМУ "Про затвердження Правил оформлення й видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення" № 231 від 31 березня 1995 року [2]. Слід звернути увагу, що наразі й досі в Постанові Кабінету Міністрів України № 231 від 31 березня 1995 року фігурують управління (відділи) у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб головних управлінь, управлінь МВС в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі,

© А.Ф. Загородній, 2013

відділи (сектори) у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб міських, районних управлінь, відділів МВС (ст. 5), хоча й передбачено, що оформлення й видача паспорта/проїзного документа здійснюється громадянам України, які постійно проживають в Україні, - територіальними органами та підрозділами ДМС (ст. 2). Такі внутрішні протиріччя в нормативно-правових актах правової країни є неприйнятними й потребують вирішення.

Можливо, вони пов'язані з тим фактом, що постановою втрачала чинність 13.03.2013 року на підставі Постанови КМУ "Деякі питання виконання Закону України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус" № 185 [3], якою затверджувалися єдині зразки бланків біометричних документів, які засвідчують особу, підтверджують громадянство України або спеціальний статус. Ця Постанова також передбачала виготовлення, оформлення й видачу документів із застосуванням засобів Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування. Слід зазначити, що свого часу тендер на виробництво біометричних документів в Україні виграла компанія EDAPS.com, яка входить до концерну "ЄДАПС". Проте КМУ передав низку державних замовлень від приватного консорціуму "ЄДАПС" державному поліграфкомбінату "Україна", у зв'язку з чим 12.06.2013 року черговою Постановою КМУ [4] дію Постанови Кабінету Міністрів України "Деякі питання виконання Закону України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус" № 185 від 13.03.2013 року було призупинено, а дію Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Правил оформлення й видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення" № 231 від 31 березня 1995 року було відновлено, однак відповідні зміни не було внесено.

Так, наприклад, у ст. 10 Постанови КМУ "Про затвердження Правил оформлення й видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення" №231 від 31 березня 1995 року зазначено, що для оформлення паспорта в разі тимчасового виїзду за кордон подаються, поміж інших документів, дві фотокартки розміром 3,5x4,5 сантиметра [2], проте для оформлення паспорта в разі тимчасового виїзду за кордон на практиці вже тривалий час використовують електронні фотографії, тобто вимога надати фотокартки є зайвою. Крім того, ст. 6 цієї Постанови передбачає термін розгляду заяв про оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини не більше трьох місяців з дня подання документів [2], аналогічно вимозі ст. 5 ЗУ "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" [5], тоді як відповідно до п. 12 ст. 22 ЗУ "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус" паспорт громадянина України для виїзду за кордон видається заявникові не пізніше ніж через 30 календарних днів з дня оформлення заяви-анкети на його отримання.

І лише в разі оформлення заяви-анкети в ЗДУ або одночасного з поданням заяви оформлення особою виїзду на постійне проживання за кордон паспорт громадянина України для виїзду за кордон видається заявникові в строк до трьох місяців [1]. Така ситуація створює підстави для зловживань і вчинення корупційних діянь посадовими особами, які здійснюють оформлення паспорта для виїзду за кордон, і, звісно, є непринятною в правовій державі.

На практиці, у зв'язку з колізіями в нормативно-правових актах, виникають непорозуміння щодо переліку документів, необхідних для отримання паспорта для виїзду за кордон. Так, відповідно до ст. 10 Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Правил оформлення й видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення" № 231 від 31 березня 1995 року подається: заява-анкета встановленого зразка; паспорт громадянина України, свідоцтво про народження (для осіб віком до 16 років) (після прийняття документів повертається); копія виданої податковим органом довідки про присвоєння ідентифікаційного номера, крім осіб, які через свої релігійні або інші переконання відмовляються від прийняття ідентифікаційного номера та офіційно повідомляють про це відповідні державні органи; дві фотокартки розміром 3,5x4,5 сантиметри; квитанція про сплату державного мита або документ, що підтверджує право на звільнення від його сплати. Особи віком від 18 до 25 років, які підлягають призову на строкову військову службу, також подають довідку відповідного військового комісаріату щодо можливості виїзду з України [2].

Практика реалізації ст. 10 Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Правил оформлення й видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення" № 231 від 31 березня 1995 року свідчить, що перелік документів, які повинні надаватись особами для оформлення паспорта для виїзду за кордон, є ширшим, ніж зазначено. Так, не зважаючи на чітко визначений перелік необхідних документів, працівники ДМС України,силаючись на ЗУ "Про захист персональних даних" [6], обґрунтовують неможливість ДМС України отримання даних про наявність чи відсутність в особі судимості й додатково вимагають від громадян отримання відповідної довідки. Хоча в статті 12 Наказу МВС України "Про затвердження Порядку провадження за заявами про оформлення паспортів громадянина України для виїзду за кордон і проїзних документів дитини" № 1603 від 21.12.2004 року зазначено, що перевірка наявності чи відсутності обставин, що обмежують право громадян на виїзд за кордон, зокрема порушення проти заявника кримінальної справи, судимості за вчинення злочину, перебування заявника під адміністративним наглядом органів внутрішніх справ тощо, здійснюється територіальними органами та підрозділами, які уповноважені приймати заяву-анкету про оформлення паспорта [7]. Дійсно, у цьому разі наявною є конкуренція норм. Проте пріоритет повинен надаватись спеціалізованим нормам, а саме нормам, які безпосередньо регулюють порядок оформлення паспорта для тимчасового виїзду за кордон. Отже,

якщо у зв'язку з недосконалістю законодавства територіальний підрозділ, уповноважений здійснювати перевірку наявності чи відсутності обставин, що обмежують право громадян на виїзд за кордон, зокрема наявності судимості, не може реалізувати свій обов'язок, це не повинно порушувати право громадян на отримання паспорта для тимчасового виїзду за кордон у передбачені законом строки й після подання визначених Постановою КМУ документів.

За отриманням довідки про відсутність чи наявність судимості працівники ДМС України пропонують звертатись до державного підприємства "Документ", яке може на підставі договору, укладеного із суб'єктом персональних даних, отримати доступ до персональних даних про нього. Державне підприємство "Документ" є державним комерційним підприємством, що засноване на державній власності, і належить до сфери управління ДМС України. Це державне підприємство надає громадянам послуги на підставі укладених з ними договорів і за встановлену плату за свої послуги. Отже, виходить, що послуги цього підприємства надаються на добровільних засадах, проте працівники ДМС України наполегливо спрямовують осіб, які бажають отримати паспорт для виїзду за кордон, до цього підприємства для отримання довідки про несудимість. Постає ряд питань: по-перше, чому обов'язок державного органу щодо перевірки наявності чи відсутності судимості перекладається на громадян; по-друге, чому державне підприємство може здійснити перевірку за відповідними реєстрами, а ДМС України - ні; по-третє, чому громадян примушують витратити більше, ніж визначено Постановою КМУ, грошей і часу на оформлення паспорта для виїзду за кордон. Адаже на отримання довідки про наявність чи відсутність судимості витрачається додатковий час, який у такому разі не входить у час, встановлений КМУ для видачі паспорта для виїзду за кордон. До того ж, крім обов'язкових платежів (держмити, видача бланка паспорта, адміністративні послуги ДМС України), виникає необхідність ще принаймні одного платежу. Звісно, громадянин може безпосередньо самостійно й безкоштовно звернутись із запитом до розпорядника відповідного реєстру на підставі ч. 1 ст. 19 ЗУ "Про захист персональних даних", проте, у такому разі знову ж таки витрачається час, який на практиці частіше за все становить майже місяць.

Практичним вирішенням зазначеної юридичної колізії, на нашу думку, є або внесення довідки про несудимість до переліку документів, необхідних для оформлення паспорта для виїзду закордон, або надання при подачі документів на оформлення паспорта для тимчасового виїзду за кордон письмової згоди на отримання відомостей про особу-заявника з оперативно-довідкових картотек відповідних управлінь інформаційних технологій ГУМВС, УМВС. Більше відповідатиме статусу правової держави, на наш погляд, другий підхід, адже на особу-заявника законодавством України не покладено обов'язок доводити відсутність обставин, що обмежують право на виїзд за кордон, зокрема відсутність судимості. Той факт, що територіальні підрозділи ДМС України не можуть звертатись особисто для отримання довідки про несудимість, є проблемою організації державного управління й не повинен відбиватись на правах і обов'язках громадян.

Слід звернути увагу, що Постанова КМУ "Деякі питання виконання Закону України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус", дія якого поки що призупинена, дещо звужує перелік документів, які має подати особа для оформлення паспорта для виїзду за кордон у разі тимчасового виїзду за кордон, проте прямо не покладає обов'язок на працівників ДМС України здійснювати перевірку наявності підстав для тимчасового обмеження права громадян на виїзд за кордон, тоді як і не надає права у випадках, передбачених законодавством, вилучити інші документи [3]. Проте дійсно, без письмової згоди суб'єкта персональних даних майже неможливо отримати інформацію з відповідного реєстру. На нашу думку, для забезпечення належної реалізації права громадян на свободу пересування, для економії їх часу й коштів, слід передбачити в заяві на оформлення паспорта для виїзду за кордон графу з підписом особи-заявника про згоду на отримання даних про неї. Така послуга, звісно, буде платною відповідно до ч. 2 ст. 19 ЗУ "Про захист персональних даних", проте надасть можливість зберегти час громадянам. Проте, якщо особа не схоче надавати таку згоду, у неї буде можливість отримати таку довідку безоплатно на підставі ч. 1 ст. 19 ЗУ "Про захист персональних даних", однак, у такому разі така процедура займе певний час. Цим положенням обов'язково слід доповнити Порядки оформлення та видачі паспортів для виїзду за кордон, з метою недопущення порушення прав людини.

Щодо правового напрямку вдосконалення адміністративно-наглядової діяльності щодо забезпечення дотримання правил паспортно-реєстраційної системи в Україні та протидії нелегальній міграції також слід звернути увагу на необхідність визначення в нормативно-правовій базі кола суб'єктів адміністративно-наглядової діяльності у сфері паспортно-реєстраційної системи, до яких обов'язково, на нашу думку, має бути віднесена міліція.

Слід також підкреслити необхідність вироблення теоретично виважених і практично цінних рекомендацій щодо адміністративно-наглядової діяльності у сфері паспортно-реєстраційної системи й протидії нелегальній міграції, як загальної, що до взаємодії у зазначеній сфері, так і окремих для кожного суб'єкта нагляду в зазначеній сфері, що враховують специфіку їх діяльності. Необхідно звернути увагу й на необхідність розроблення й видання спільного наказу стосовно проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері. До речі, з огляду на значну кількість суб'єктів нагляду за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи та протидії нелегальній міграції, на нашу думку, доцільно розробити єдині Інструкцію щодо реалізації державної політики у сфері паспортно-реєстраційної системи та Інструкцію щодо реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, які визначать єдину мету нагляду в зазначеній сфері, напрями діяльності й можливі заходи, а також конкретних їх виконавців, що сприятиме налагодженню співпраці зазначених суб'єктів і покращенню загалом адміністративно-наглядової діяльності в окреслених сферах.

Крім того, необхідно систематично ретельно ана-

лізувати нормативно-правову базу щодо наявності так званих “мертвих” норм, тобто таких, що не діють на практиці. Так, на сьогодні можна вести мову про недоцільність існування процедури реєстрації тимчасового місця перебування, оскільки така процедура не використовується на практиці.

До того ж необхідно звернути увагу й на те, що на сьогодні не діє норма, закріплена ст. 13 Положення про Державну міграційну службу, яка визначає, що працівники ДМС України мають єдиний формений одяг з відповідними знаками розрізнення, що видається безкоштовно, зразки якого затверджуються Кабінетом Міністрів України [8]. Більш того, з метою підвищення рівня дисципліни, забезпечення ділового стилю в зовнішньому вигляді працівників Державної міграційної служби України при виконанні ними своїх службових обов'язків Державна служба України 05 листопада 2012 року видала Наказ № 263 “Про затвердження рекомендацій щодо зовнішнього вигляду (дрес-коду) працівників Державної міграційної служби України” [9].

Особливу увагу, на нашу думку, слід звернути на те, що право на свободу пересування є конституційним правом і обмежувати його можливо лише на підставі законодавчих актів, зокрема, у ЗУ “Про правовий режим надзвичайного стану” [10] передбачені можливості обмеження цього права. Проте на практиці останнім часом розповсюдженим явищем є прийняття рішень органів місцевого самоврядування щодо впровадження на тій чи іншій місцевості комендантських годин для неповнолітніх, які, виходячи із зазначеного, суперечать Конституції, законодавству та міжнародному праву, а отже, не мають права на існування й повинні бути скасовані.

У свою чергу, організаційний напрям передбачає удосконалення форм і методів адміністративно-наглядової діяльності щодо забезпечення дотримання правил паспортно-реєстраційної системи в Україні та протидії нелегальній міграції, а також удосконалення взаємодії суб'єктів такої діяльності.

Наведемо недоліки організації нагляду за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи. Недостатнє кадрове забезпечення та неякісна робота місцевих відділень ДМС України.

Так, з 1 серпня 2012 року реєстрацією громадян за місцем проживання й видачею паспортів стала займатися ДМС України, у зв'язку з чим перестали працювати так звані паспортні столи в ЖЕКах. Проте ДМС України має значно менший штат співробітників, що одразу створило великі черги до відділень. Проте, як показує практика, значну роль в організації роботи територіальних підрозділів на місцях має керівник. Черги, зазвичай, існують у відділеннях, де одній особі з одного й того ж питання необхідно звернутись до декількох працівників, які часто знаходяться в різних кабінетах. Отже, необхідно декілька разів займати чергу. Ще більші черги існують у більшості місцевих відділів ДМС України в невеликих містах, в яких розповсюдженою та, на наш погляд, необґрунтованою є вимога кожній особі з будь-якого питання звертатись до начальника. Отже, на нашу думку, слід проводити для начальників територіальних підрозділів ДМС України тренінги з ефективної організації роботи підрозділів і розробити єдину інструкцію з цього питання. За приклад слід взяти систему, коли один

працівник ДМС України обслуговує фізичну особу “від початку до кінця”, тобто самостійно відносить на підпис начальнику підрозділу необхідні папери, безпосередньо взаємодіє з іншими спеціалістами цього підрозділу тощо. До речі, на нашу думку, вирішенню проблеми з недостатнім кадровим забезпеченням і неякісною організацією роботи місцевих відділень ДМС України сприятимуть центри надання адміністративних послуг, створення й запровадження яких відбувається на всій території нашої країни.

Для вирішення зазначеної проблеми слід також здійснити перепідготовку та постійно проводити систематичне й цілеспрямоване навчання посадових і службових осіб суб'єктів нагляду за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи й протидії нелегальній міграції сучасним формам і методам адміністративно-наглядової діяльності в зазначеній сфері.

Крім того, на нашу думку, доцільним є проведення моніторингу якості послуг, що надаються в структурних підрозділах ДМС України, адже саме шляхом моніторингу можна надати об'єктивну оцінку якості надання послуг у сфері паспортно-реєстраційної системи, виявити наявні проблеми, визначити шляхи їх вирішення, віднайти позитивні приклади й сприяти їх розповсюдженню. На нашу думку, моніторинг, як державний, так і громадський, повинен стати однією з форм нагляду за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи та протидії нелегальній міграції. Крім того, слід налагодити дію по всій країні гарячих ліній у суб'єктів нагляду за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи й протидії нелегальній міграції, на які можуть звертатись громадяни в разі виявлення факту порушення зазначених правил чи факту нелегальної міграції, та розповсюджувати інформацію про дію таких гарячих ліній у засобах масової інформації.

Отже, при вдосконаленні організаційного елементу зовнішнього напрямку необхідно застосувати заходи інформаційно-просвітницького характеру. Серед цих заходів велике профілактичне значення матиме інформаційна й просвітницька діяльність, яка виражатиметься у виступах працівників суб'єктів нагляду за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи й протидії нелегальній міграції в пресі, по радію, телебаченню з доповідями та лекціями щодо правил паспортно-реєстраційної системи й відповідальності за їх порушення.

Недостатня кількість спеціалізованих пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, що негативно впливає на можливість здійснення заходів, пов'язаних з процедурою примусового видворення.

У примусовому порядку видворяють лише 10-15 % іноземців і осіб без громадянства із загальної кількості затриманих [11, 14], адже в Україні існує всього два пункти тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства (у Чернігівській і Волинській областях), загальною можливістю розміщення 373 осіб, що з огляду на статистику стану нелегальної міграції замало для нашої країни.

Недостатнє технічне й програмне забезпечення суб'єктів нагляду за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи та протидії нелегальній міграції.

Слід підкреслити, що використання сучасної елек-

тронної техніки та удосконалення пунктів пропуску на кордонах сприятиме запобіганню довгих черг, прискоренню митних процедур тощо.

Основною причиною існування двох попередньо зазначених проблем є недостатнє фінансування. На нашу думку, на матеріально-фінансове забезпечення суб'єктів нагляду за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи та протидії нелегальній міграції, повинні направлятися всі кошти, одержані від господарської діяльності цих суб'єктів, а також гроші, одержані від реалізації конфіскованих ними знарядь і об'єктів вчинення правопорушень.

Недостатньо ефективна взаємодія суб'єктів нагляду за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи та протидії нелегальній міграції.

Ефективність протидії порушенням правил паспортно-реєстраційної системи та нелегальній міграції безпосередньо пов'язана з удосконаленням координації дій і зусиль усіх її суб'єктів адміністративно-наглядової діяльності в цій сфері, інтенсивнішим використанням інтегративних властивостей системи, налагодженням більш чітких внутрішніх і зовнішніх інформаційних зв'язків, створенням вітчизняної нормативно-правової бази, яка повинна відповідати найсучаснішим європейським і світовим стандартам у цій сфері діяльності.

Слід зазначити, що іноді посадові й службові особи суб'єктів нагляду за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи в разі виявлення чинників, що сприяють порушенню правил паспортно-реєстраційної системи й розповсюдженню нелегальної міграції, не приймають жодних заходів, якщо протидія цьому конкретному явищу не входить до їх компетенції. На наш погляд, вирішенню зазначеної проблеми сприятиме закріплення в правовому полі вимоги обов'язкової передачі інформації в разі виявлення певним органом державної влади й управління чинників, що сприяють порушенню правил паспортно-реєстраційної системи та розповсюдженню нелегальної міграції, протидія яким виходить за межі функціональних обов'язків цього органу, до органів державної влади та управління, компетенція яких дозволяє справити необхідний вплив.

Низька ефективність методів впливу на осіб, які вчиняють правопорушення у сфері паспортно-реєстраційної системи, а також на нелегальних мігрантів.

Так, наприклад, серед засобів протидії нелегальній міграції: укріплення кордону, посилення імміграційного й візового контролю, санкції проти перевізників і працевлаштувачів тощо. Разом з тим, ці заходи для суспільства вкрай дорогі й попри це - малоефективні. Найщільніший прикордонний контроль, найжорсткіші санкції за незаконне перебування та працевлаштування іноземців не можуть покласти край нелегальній міграції. Реальною альтернативою є міграція легальна, регульована, організована [12]. Одним із засобів перетворення незаконної міграції на законну є проведення міграційних амністій, тобто врегулювання правового статусу нелегальних мігрантів, які перебувають на території держави, що сприяють скороченню тіньової економіки, збільшенню надходжень податків, розвитку економіки, оздоровленню суспільного клімату шляхом ліквідації можливостей для дискримінації мігрантів, забезпечують уряди інформацією про реальну кількість мігрантів, їхній склад, шляхи проникнення в країну, регіони розміщення й сфери зайнятості тощо.

При проведенні легалізації держави застосовують низку критеріїв, тобто ця процедура не є автоматичною й під неї підпадають лише ті нелегали, які не є злочинцями, працюють і утримують себе й свої сім'ї, довели свою корисність у країні перебування або не можуть залишити державу з незалежних від них причин і з гуманітарних міркувань. Обов'язковою є присутність мігранта на території держави на момент проведення кампанії, а також певний "стаж" перебування в ній. Головною запорукою довіри, однак, мають бути державні гарантії того, що звернення до владних структур не призведе до санкцій за нелегальне перебування. Важливою складовою гарантії також є тимчасовий дозвіл на перебування в країні, що видається на час розгляду клопотання. Він передбачає також і дозвіл на працевлаштування, крім того, означає призупинення процесу видворення з країни.

Слід погодитись з О. Малиновською, що легалізацію варто застосувати щодо порівняно нечисленної групи нелегальних мігрантів, здебільшого з віддалених країн, які потрапили в ситуацію, яку можна визначити терміном "зависання", тобто неможливості ні виїхати, ні врегулювати своє становище в Україні. Їхнє не видворення не завжди результат фінансових проблем державних органів, існують і інші причини, наприклад, громадянство іноземця невідоме, документи відсутні, жодна країна не згодна його прийняти. Інший приклад - хвороба, вагітність тощо, тобто гуманітарні міркування. Вивести їх зі сфери впливу тіньових економічних відносин в інтересах держави. Це покращить криміногенну ситуацію, надасть мігрантам життєву перспективу, поповнить лави працівників і платників податків [12].

Звісно, наведений перелік існуючих нагальних проблем правового й організаційного напрямів удосконалення адміністративно-наглядової діяльності щодо забезпечення дотримання правил паспортно-реєстраційної системи в Україні та протидії нелегальній міграції набагато ширший і вимагає особливої уваги як науковців, так і практичних працівників з метою його систематичного оновлення, аналізу й вироблення ефективних засобів вирішення виявлених проблем.

Література

1. Закон України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус" № 5492 від 20.11.2012 року. - [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>.

2. Постанова Кабінету міністрів України "Про затвердження Правил оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення" № 231 від 31 березня 1995 року. - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/231-95-%D0%BF/print1376151096313215>.

3. Постанова КМУ "Деякі питання виконання Закону України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус"" № 185 від 13.03.2013 року. - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/185-2013-%D0%BF#n43>.

4. Постанова КМУ "Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р.

№ 185” № 415 від 12.06.2013 року. - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/415-2013-%D0%BF>.

5. Закон України “Про порядок виїзду з України і в’їзду в Україну громадян України” № 3857 від 21.01.1994 року. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>.

6. Закон України “Про захист персональних даних” № 2297 від 01.06.2010 року. - [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2297-17/paran25#n25>.

7. Наказ МВС України “Про затвердження Порядку провадження за заявами про оформлення паспортів громадянина України для виїзду за кордон і проїзних документів дитини” № 1603 від 21.12.2004 року. - [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0068-05>.

8. Указ Президента України № 405 “Питання Державної міграційної служби України” від 06.04.2011 року. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>.

9. Наказ ДМС України № 263 від 05.11.2012 року “Про затвердження рекомендацій щодо зовнішнього вигляду (дрес-коду) працівників Державної міграційної служби України”. - [Електронний ресурс]: <http://dmsu.gov.ua/normatyvna-baza/nakazy-dms-ukrainy/891-nakaz-vid-05-11-2012-n-263-pro-zatverdzhennya-rekomendatsij-shchodo-zovnishnogo-viglyadu-dres-kodu-pracivnikov-derzhavnoji-migratsijnoji-sluzhbi-ukrajini>.

nakaz-vid-05-11-2012-n-263-pro-zatverdzhennya-rekomendatsij-shchodo-zovnishnogo-viglyadu-dres-kodu-pracivnikov-derzhavnoji-migratsijnoji-sluzhbi-ukrajini.

10. Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану” № 1550 від 16.03.2000. - [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.

11. Муратова Д.Б. Адміністративно-правове регулювання перебування мігрантів у пунктах тимчасового утримання: Автореф. ... канд. юрид. наук: (12.00.07). - К., 2009. - 23 с.

12. Малиновська О. Імміграційна амністія як засіб мінімізації загроз нелегальній міграції: зарубіжний досвід та доцільність використання в Україні. - [Електронний ресурс]: <http://migraciya.com.ua/news/open-forum/ua-immigration-amnesty-as-a-way-to-minimize-the-threat-of-illegal-migration-international-experience-and-appropriateness-of-use-in/>.

Загородній А.Ф.

здобувач ОДУВС

Надійшла до редакції: 09.03.2013

УДК 342.9.086

ГРОМАДСЬКІ ТА ВИПРАВНІ РОБОТИ ЯК ВИД АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ

Ізбаш К. С.

Курс на зміцнення державності в Україні, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя залишається одним з головних напрямків державного будівництва. Не менш важливе значення має забезпечення реального захисту прав і свобод людини та інтересів суспільства й держави від протиправних посягань. Одним з найбільш дієвих засобів боротьби з правопорушеннями є адміністративна відповідальність, що виконує функцію як спеціальної, так і загальної превенції. Особливу увагу привертають такі види адміністративних стягнень, як громадські та виправні роботи.

Як правило, предметом дослідження вчених-адміністративістів виступають окремі адміністративні стягнення, яким присвячено ряд наукових робіт, серед яких варто відзначити роботи: В.Б. Авер’янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалюк, Ю.М. Козлова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Копана, А.П. Коренєва, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, В.М. Марчука, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, А.О. Селіванова, В.М. Селіванова, В.Ф. Сіренка, В.Д. Сорокіна, Ю.А. Тихомірова, М.М. Тищенко, В.В. Цветкова, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка та інших учених. Однак переважно вченими досліджувалися такі адміністративні стягнення, як штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, який став

знаряддям вчинення або безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення; адміністративний арешт, тоді як громадські та виправні роботи досліджувалися епізодично.

Одним з перших фундаментальне дослідження адміністративно-правових засад встановлення й застосування адміністративного арешту, виправних і громадських робіт провів І.І. Піскун [5]. Історичний розвиток громадських робіт як виду кримінального покарання детально дослідила В.А. Мозгова [6]. Із останніх досліджень громадських робіт як виду адміністративного стягнення варто виділити роботу О.Ю. Салманової [7].

В адміністративному праві громадські роботи як вид адміністративного стягнення з’явилися достатньо недавно. Так, Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху” від 24 вересня 2008 р. КУпАП України було доповнено главою 30-А “Провадження про виконання постанови про застосування громадських робіт” [2]. Відповідно, у ряді статей Кодексу України про адміністративні правопорушення запропонований альтернативний вид адміністративного стягнення - громадські роботи. До цього часу громадські роботи були впроваджені в національне законодавство та юридичну практику Кримінального кодексу України у 2001 році як різновид кримінального покарання. І у сфері адміністративного, і у сфері кримінального права контроль за виконанням громадських робіт покладено на Державну пенітенціарну служби України, а саме кримінально-виконавчу інспекцію.