

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД ТА  
ПРАВА ЛЮДИНИ. ПИТАННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА  
ФІНАНСОВОГО ПРАВА.  
АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО**

---

**Бєлєвцева В.В.**

**ПАСПОРТНИЙ РЕЖИМ У СИСТЕМІ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ  
УКРАЇНИ**

УДК 342.5

З метою здійснення контролю населення в Українській державі, упорядкування пересування громадян на її території та за межі держави, підтвердження громадянства, охорони державної безпеки функціонує паспортний режим, який пройшов довгий шлях свого становлення. Актуальність розгляду питань щодо паспортного режиму в Україні полягає в тому, що паспортизація громадян сприяє подальшому розвитку демократичних основ життедіяльності суспільства, здійснення гарантованих Конституцією України прав громадян та виконання обов'язків.

Питанням дослідження історії виникнення паспорта в світі та паспортної системи в СРСР, Україні свої наукові праці присвятили І.С.Андрієвський, П.Н.Галана, Б.С.Громова, О.В.Дулов, І.О.Єфрон, Г.Ф.Крилов, Р.К.Рибальченко, Л.Л.Патик та ін. У свою чергу окремі аспекти розвитку паспортної системи в Україні в контексті міграційної політики розглядали О.О. Бандурка, І.О. Гарна, С.Ф. Константінов, О.В. Кузьменко, А.П. Мозоль, С.О. Мосьюндз, І.І. Серова, Н.П. Тиндик, В.П. Філонов, С.Б. Чехович, В.О. Шамрай та ін. Разом із тим, багато проблем функціонування паспортного режиму залишаються поза увагою учених, наприклад, підстави адміністративної відповідальності за право-порушення законодавства в сфері паспортного режиму України.

Тож метою статті є визначення сутності, виокремлення правових основ функціонування паспортного режиму та зasad адміністративної відповідальності за порушення його вимог та правил.

Отже, з метою забезпечення державної безпеки важливе значення має паспортний режим, що тісно пов'язаний, як вже зазначалося вище, з обліком і статистикою населення, з упорядкуванням пересування громадян із одних районів держави в інші та за межі держави. При цьому слід відмітити, що законодавчого закріплення категорії «паспортний режим» досі не існує й це питання є спірним у наукових колах. Проте, вбачається за доцільне визначити паспортний режим як сукупність врегульованих законодавством вимог та правил, що регулюють видачу паспортів, за свідчуючих особистість громадян України, реєстрацію іноземців, громадян України та осіб без громадянства з метою обліку населення, упорядкування їх переміщення на території держави та за її межі, реалізацію конституційних прав та обов'язків громадян, сприяючих забезпеченню державної безпеки, а також законодавче регулювання правовідносин, що виникають переважно між органами сектору безпеки і особами у зв'язку з функціонування паспортного режиму (видачею громадянам паспортів, дозволів на проживання, реєстраційним обліком за місцем проживання і місцем перебування тощо).

Таким чином, головними суб'єктами зазначених правовідносин є людина, громадянин та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства. Але певну частину таких органів складають територіальні підрозділи Державної міграційної служби України, військкомати, органи Рагсу, медичні установи, що беруть участь в заповненні паспортів, а також житлово-комунальні й інші організації, що займаються реєстраційним обліком громадян. Тобто паспортний режим включає права, обов'язки вказаних суб'єктів та відносини, що виникають при їх реалізації, із приводу:

- заповнення і видачі паспортів громадянам України;
- видачі іноземцям дозволів на проживання;

- 
- реєстрації громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства за місцем проживання або тимчасового проживання в Україні;
  - видачі громадянам України закордонних паспортів;
  - контролю за дотриманням паспортного режиму.

На цей час паспортизація і реєстрація громадян вирішує чотири головних завдань забезпечення державної безпеки, а саме:

1. Забезпечити громадян основним документом, який дозволяє їм здійснювати багато важливих прав (на свободу пересування, одруження, відкриття банківських рахунків, отримання ліцензій, вступ до вузу, прийняття на державну службу, участь в голосуванні, використання авіаційного і залізничного транспорту тощо).

За українським законодавством багато прав і навіть обов'язків можуть бути реалізовані громадянами тільки за наявності у них паспорта або іншого основного документу, що дозволяє ідентифікувати особу. Паспорт дозволяє перевірити істинність відомостей про громадянина, які він сам про себе повідомляє, а також тих, що містяться в інших джерелах інформації. Ідентифікація особи потрібна у випадках, коли надаються або використовуються важливі права (одруження, прийом на роботу тощо).

2. Забезпечити облік громадян: військовий облік, статистичний облік процесів міграції, імміграції, облік чисельності і складу населення (для утворення виборчих округів тощо), що проживає на певній території держави.

3. Сприяти боротьбі із злочинністю, зокрема, розшуку осіб, що ховаються від правосуддя, від сплати аліментів, обліку осіб, прибулих з місця позбавлення волі тощо.

4. Сприяти раціональному розміщенню населення на території держави: запобіганню перенаселенню курортних місць, великих міст, порушення санітарних правил при заселенні, забезпеченням безпеки при заселенні місцевостей з особливими адміністративно-правовими режимами. Економічні й інші засоби непрямого впливу на вибір громадянами місця проживання поки що не забезпечують раціонального розселення населення. І реєстра-

ційний облік певною мірою використовується як засіб прямого адміністративного впливу на процес міграції.

Вирішення вищевказаних завдань забезпечує виконання двоєдиної мети паспортного режиму: створення умов, що сприяють здійсненню громадянами своїх конституційних прав, а також - сприяючих виконанню їх обов'язків, забезпеченням безпеки громадян, суспільства, держави, тобто державної безпеки.

Правовою підставою паспортного режиму виступають Конституція України, Закони України «Про громадянство України», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»; Положення про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон; Порядок оформлення і видачі паспорта громадянина України, а також низка наказів та інструкцій МВС України та ін.

Слід зазначити, що система вищезазначених актів закріплює в Україні паспортний режим, тобто сукупність правил паспортизації і реєстрації громадян, правову основу паспортної системи. Для її існування потрібні також організаційні (система компетентних органів, служб, організацій), матеріально-технічні умови і діяльність суб'єктів у виконання відповідних правил.

Таким чином, можна констатувати, що паспортний режим – це частина загального адміністративно-правового режиму держави, оскільки його правила поширяються на усіх громадян, він не пов'язаний з якимись особливими обставинами. На відміну, наприклад від таких спеціальних адміністративно-правових режимів, як режими закритої адміністративно-територіальної зони, надзвичайного стану, прикордонної зони та ін.

При цьому необхідно підкреслити, що адміністративно-правове регулювання у сфері обігу та використання паспортів є важливим елементом взаємодії держави та суспільства, що здійснюється, серед іншого, шляхом встановлення адміністративно-правових режимів, як-то паспортний режим.

У свою чергу паспортний режим, на думку автора, є комплексним, тобто він містить наступні підрежими (правила):

- набуття громадянства України;
- порядок (режим) видачі, обміну та користування паспортом;
- вимоги до оформлення паспорту;
- порядок видачі паспортів окремим категоріям громадян;
- видача паспортів замість украдених або втрачених;
- процедуру встановлення особи;
- вилучення, зберігання та знищенння паспортів;
- облік і зберігання бланків паспортів;
- перебування і пересування іноземців та осіб без громадянства на території України, надання дозволу на проживання;
- надання статусу біженця;
- порядок в'їзду в Україну та виїзду з України іноземців та осіб без громадянства тощо.

Отже, відповідно до Положення про паспорт громадянина України паспорт є документом, що посвідчує особу власника та підтверджує громадянство України. Паспорт є дійсним для укладання 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 [5].

Документом, що посвідчує особу громадянина України за кордоном і при перетинанні державного кордону України, є паспорт громадянина України для виїзду за кордон або дипломатичний і службовий паспорти, посвідчення особи моряка і проїзний документ дитини. Ці документи виготовляються і оформляються відповідно до положень, що затверджуються Президентом України на підставі рекомендацій Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО, Дос. № 9303) [5].

Паспорт громадянина України (далі - паспорт) видається кожному громадянинові України територіальними підрозділами Державної міграційної служби (далі - територіальні підрозділи) після досягнення 16-річного віку, а далі в разі необхідності обмі-

ніюється, видається замість утраченого, викраденого або зіпсованого [6].

Бланки паспортів виготовляються у вигляді паспортної книжечки або паспортної картки за єдиними зразками, що затверджуються Кабінетом Міністрів України. Терміни запровадження паспортної картки визначаються Кабінетом Міністрів України у міру створення державної автоматизованої системи обліку населення. Бездомним громадянам паспорти видаються за місцем реєстрації їх переважного місцезнаходження. Видача та обмін паспорта проводиться в місячний термін [5].

Для оформлення паспорта особа подає [6]:

- заяву про видачу паспорта (далі - заява) за зразком, наведеним у додатку 1;

- свідоцтво про народження;

- дві фотокартки розміром 3,5 x 4,5 см. Фотокартки, що подаються для оформлення паспорта, мають бути виконані з одного негатива, із зображенням обличчя виключно анфас, без головного убору, виготовленими на тонкому білому або кольоровому фотопапері без кутика. Для громадян, які постійно носять окуляри, обов'язкове фотографування в окулярах;

- платіжний документ з відміткою банку про сплату державного мита або копію документа про звільнення від сплати державного мита.

- довідку про реєстрацію особи громадянином України або свідоцтво про належність до громадянства України, а в необхідних випадках інші документи, визначені ст. 5 Закону України «Про громадянство України»;

- паспорт громадянина України для виїзду за кордон – для громадян України, які постійно проживали за кордоном, після повернення їх на проживання в Україні;

- посвідчення про взяття на облік, видане відповідним центром обліку бездомних осіб (для бездомних осіб).

Далі слід зазначити, що діяльність Державної міграційної служби України та її територіальних одиниць спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра вну-

трішніх справ України [3]. Так, відповідно до аб. 2 п. 1. Положення про Міністерство внутрішніх справ України до основних завдань МВС України відноситься: формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [4].

Стосовно дії паспортного режиму на не громадян України слід зазначити наступне. Відповідно до ст. 33 Конституції України 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. Так, право на свободу пересування і вибір місця проживання стало конституційною нормою. Визначає правовий статус, закріплює основні права, свободи та обов'язки іноземців та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають в Україні, і визначає порядок вирішення питань, пов'язаних з їх в'їздом в Україну або виїздом з України Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (далі – Закон) [11]. Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону іноземець – це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав; особа без громадянства – це особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином.

Відповідно до ст. 3 Закону іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тим самими правами і свободами, а також несуть ті самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їх перебування, мають право на визнання їх правосуб'ектності та основних прав і свобод людини. Іноземці та особи без громадянства зобов'язані неухильно додержуватися Конституції та законів України, інших

нормативно-правових актів, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, інтереси суспільства та держави [11].

У свою чергу підстави перебування іноземців та осіб без громадянства на території України містяться у ст. 4 Закону. Іноземці та особи без громадянства можуть відповідно до Закону України «Про імміграцію» іммігрувати в Україну на постійне проживання. Іноземці та особи без громадянства можуть набути громадянства України в порядку, встановленому Законом України «Про громадянство України» (ст. 8 Закону) [11].

Іноземцям та особам без громадянства може надаватися статус біженця в Україні відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [8]. Особи, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, користуються тими самими правами і свободами, а також мають такі самі обов'язки, як і громадяни України, крім випадків, установлених Конституцією та законами

України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість, яких надана Верховною Радою України. Також особи, яких визнано біженцями в Україні, вважаються такими, які постійно проживають в Україні, з дня прийняття рішення про визнання їх біженцями.

Режимні вимоги та правила в'їзду в Україну та виїзду з України іноземців та осіб без громадянства здійснюється на підставі Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (Розділ II) [11].

Відповідно до Законів України «Про Державну прикордонну службу України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про інформацію», інших законодавчих актів у сфері інформатизації, з метою здійснення контролю за дотриманням іноземцями та особами без громадянства термінів реєстрації їх паспортних документів, тобто паспортного режиму, на період перебування в Україні, установлених Порядком продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України [7], розроблено та затверджено Положення Про Відомо-

сті про іноземців та осіб без громадянства, які перевишили термін реєстрації паспортних документів в Україні [1]. Це Положення встановлює загальні вимоги до формування та використання цієї бази даних.

Нелегальні мігранти та інші іноземці та особи без громадянства, які вчинили злочин, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність відповідно до закону.

За порушення іноземцями та особами без громадянства встановлених вимог та правил в'їзду в Україну та виїзду з України, перебування на території України, тобто проживання без документів на право проживання в Україні, або проживання за недійсними документами, недотримання встановленого порядку реєстрації або пересування і вибору місця проживання, працевлаштування, ухилення від виїзду після закінчення терміну перебування, а також за недотримання Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України тощо до них застосовуються заходи відповідно до законодавства України.

У контексті мети даної статті розглянемо адміністративну відповідальність за порушення паспортного режиму. Отже вона настає у разі (відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення) [2]:

- проживання без паспорту (ст.197);
- умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності (ст.198);
- допущення проживання без паспорту (ст.199);
- прийняття на роботу без паспорта (ст. 200);
- незаконне вилучення паспортів і прийняття їх у заставу (ст. 201);
- порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (ст. 203);
- порушення порядку працевлаштування, надання житла, реєстрації, прописки або виписки іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (ст. 204);

- 
- невживання заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства (ст. 205);
  - порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг (ст. 206);
  - незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України (ст. 206-1).

При цьому слід зазначити, що справи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 203, ст. 204, 205, 206, 2061 КУпАП, розглядаються, згідно ст. 221 КУпАП, органами внутрішніх справ (міліцією). Стосовно розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 2 ст. 203 КУпАП, то вони належать до підвідомчості органів Державної прикордонної служби України (ст. 2221 КУпАП).

На підставі наведеного вище аналізу функціонування паспортного режиму в Україні можна виокремити основні напрями його удосконалення, а саме: потребує законодавчого закріплення категорія «паспортний режим»; потребує уточнення визначення об'єкту адміністративних правопорушень у сфері паспортного режиму; чинним законодавством передбачена адміністративна відповідальність за порушення загальнообов'язкових правил у сфері реалізації права на свободу пересування та вільне обрання місця проживання, натомість підстави та порядок притягнення до відповідальності міститься у різних нормативних актах, що ускладнює правозастосовну практику; необхідно привести українське законодавство з питань функціонування паспортного режиму до європейських норм і стандартів у галузі прав та свобод людини і громадяніна.

- ЗБІРНИК НАУКОВИХ СТАТЕЙ**
1. *Відомості про іноземців та осіб без громадянства, які перевищили термін реєстрації паспортних документів в Україні: Адміністрації Державної прикордонної служби України від 27.05.2008 № 444 // Офіц. вісн. України, 2008. - № 49. - С. 49. – Ст. 1590. - Код акту 43509/2008.*
  2. *Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х із змінами [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.*

3. Питання Державної міграційної служби України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 405/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – С. 147. – Ст. 1239. – Код акту 56011/2011.
4. Положення про Міністерство внутрішніх справ: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 383/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – С. 32. – Ст. 1222. – Код акту 56001/2011.
5. Положення про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон: Постанова Верховної Ради України від 26.06.1992 № 2503-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 545.
6. Порядок оформлення і видачі паспорта громадянина України: Наказ Міністерства внутрішніх справ «Про затвердження Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України» від 13.04.2012 р. № 320 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 54. – С. 50. – Ст. 2178. – Код акту 62550/2012.
7. 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 15.02.2012 р. № 150 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 17. – С. 15. – Ст. 612. – Код акту 60632/2012.
8. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2012 р. № 3671-VI // Відом. Верх. Ради України. – 2012. – № 16. – С. 702. – Ст. 146.
9. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 94. – С. 15. – Ст. 3334. – Код акту 53839/2010.
11. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI // Відом. Верх. Ради України. – 2012. – № 19-20. – С. 833. – Ст. 179.

**Белевцева В.В. Паспортний режим у системі забезпечення державної безпеки України**

Стаття присвячена дослідженню питань пов'язаних із функціонуванням паспортного режиму. Наведені правові засади дії зазначеного режиму та підстави притягнення до адміністративної відповідальності за порушення його вимог та правил. У висновках виокремлені основні проблеми та напрями удосконалення інституту паспортного режиму в Україні.

**Ключові слова:** паспортний режим, державна безпека, громадянин, іноземець, особа без громадянства, біженець.

Книш В. В.

**Белевцева В.В. Паспортный режим в системе обеспечения государственной безопасности Украины**

Статья посвящена исследованию вопросов связанных с функционированием паспортного режима. Приведены правовые принципы действия отмеченного режима и основания привлечения к административной ответственности за нарушение его требований и правил. В выводах выделены основные проблемы и направления усовершенствования институт паспортного режима в Украине.

**Ключевые слова:** паспортный режим, государственная безопасность, гражданин, иностранец, лицо без гражданства, беженец.

**Belevtseva V. V. The passport regime is in the system of providing of state security of Ukraine**

The article is sanctified to research of questions constrained from functioning of the passport regime. The brought legal principles over of action of the noted regime and foundation of bringing in to administrative responsibility for violation of his requirements and rules. In conclusions basic problems over and directions of improvement are brought institute of the passport mode in Ukraine.

**Keywords:** passport regime, state security, citizen, foreigner, person without citizenship, refugee.

Книш В. В.

**ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА ОСНОВНІ  
ПРОБЛЕМИ ПРАВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ  
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (НА ОСНОВІ  
АНАЛІЗУ НОРМ КОНСТИТУЦІЙНОГО ТА  
МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА)**

УДК 342.5

**Постановка проблеми.** Проблема належного функціонування органів місцевого самоврядування в Україні залишається актуальною і на даний час. Це обумовлено тим, що потребує уdosконалення механізм правового регулювання у цій сфері в цілому і такий його елемент, як конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування зокрема.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто зазначити, що в юридичній науці існують різноманітні наукові напрями в