

К.В. Ростовська

кандидат юридичних наук
старший викладач кафедри
державно-правових дисциплін
Харківського національного
університету
імені В. Н. Каразіна

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ ПАСПОРТИЗАЦІЇ ТА РЕЄСТРАЦІЇ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Анотація: в даній статті проаналізовано законодавство, яке є основою функціонування адміністративно-правових режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб. Запропоновано власну систему нормативно-правової основи вказаних режимів.

Аннотация: в данной статье проанализировано законодательство, которое является основой функционирования административно-правовых режимов паспортизации и регистрации физических лиц. Предложено собственную систему нормативно-правовой основы указанных режимов.

Abstract: This article examines the legislation that is the basis for the functioning of the administrative and legal regimes certification and registration of individuals. An own system of legal framework MODE.

Ключові слова: Законодавство, норми, система, права і свободи, режими, режимні правила, паспортизація, реєстрація.

Ключевые слова: Законодательство, нормы, система, права и свободы, режимы, режимные правила, паспортизация, регистрация.

Keywords: Laws, regulations, system, rights and freedoms, regimes, regime rules, certification, registration.

Законодавство є основою функціонування режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб. Воно становить сукупність правил, що встановлюються законодавством і які передбачають нормативну модель поведінки відповідних суб'єктів (державних органів, юридичних та фізичних осіб, посадових осіб), реалізацію ними своїх прав у певних ситуаціях (умовах).

Тобто це нормативно-правова основа адміністративно-правових режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб. Чітка правова регламентація порядку соціальної діяльності в режимних сферах є важливою гарантією законності при введенні того чи іншого адміністративно-правового режиму.

Законодавство визначає межі належної та можливої поведінки суб'єктів права, їхні права та обов'язки, заходи відповідальності за їх порушення, компетенцію посадових осіб щодо забезпечення належного функціонування режимів та гарантії забезпечення прав і свобод людини.

Законодавство є системним утворенням. Системний аналіз юридичних норм надасть, на мій погляд, можливість: по-перше, ширше відобразити механізм впливу норм права на управління; по-друге, повніше виявити юридичні аспекти взаємодії структурних ланок державного управління; по-третє, глибше встановити внутрішні зв'язки в самому «нормативному масиві»; по-четверте, зрозуміти залежність між правовою дійсністю та навколишніми соціальними явищами, процесами, на які вона впливає.

Узагальнюючи погляди Д. М. Бахраха, Л. В. Коваля та В. К. Колпакова на класифікацію норм права, можна запропонувати таку систему нормативно-правової основи адміністративно-правових режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб (режимних правил):

1. Конституція України.
2. Закони України (кодифіковані та прості).
3. Акти Президента України.
4. Постанови Кабінету Міністрів України.
5. Акти органів виконавчої влади.
6. Міжнародні договори та угоди.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Усі закони та підзаконні акти видаються на її основі та не повинні суперечити її приписам. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина гарантується безпосередньо на підставі Конституції України. Норми Конституції є основними для всіх інших галузей права, їм не можуть суперечити закони, міжнародні угоди, усі підзаконні акти. Велике значення має також обов'язковість прийняття законів, передбачених Конституцією України. Конституційні положення встановлюють адміністративно-правовий статус громадян, обов'язки і відповідальність посадових осіб, найважливіші способи зміцнення законності та дисципліни в державному управлінні [1].

Положення Конституції України є демократичними. Так, її статті зафіксували загальновизнані у міжнародному праві демократичні принципи, норми і стандарти у сфері міграційного права. Конституція також визначає загальні засади діяльності державних органів, основою з яких є законність. Органи державної влади, їх посадові та службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України.

Отже, Конституція України закріплює основні принципи функціонування адміністративно-правових режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб. Вона є базою для видання інших нормативних актів, у яких конкретизуються права та свободи громадян, іноземців та осіб без громадянства, обов'язки посадових осіб, встановлюється компетенція органів у сфері адміністративно-правових режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб.

Міжнародні договори та угоди є частиною вітчизняного законодавства. В них закріплюються загальновизнані принципи забезпечення прав і свобод людини, які повинні дотримуватися режимні органи при здійсненні повноважень у сфері адміністративно-правових режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб. Так, юридичний зміст свободи пересування, сформульований у ст. 13 Загальної декларації прав людини 1948 р., ст. ст. 12-13 міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р., ст. 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, включає такі елементи: свободу переміщення в межах держави, свободу залишати країну і свободу повернення [2].

У міжнародному праві існує норми загального характеру щодо надання особам права вільного в'їзду до будь-якої країни, за винятком країни постійного проживання. Право на повернення закріплюється низкою міжнародно-правових актів, а саме: Загальною декларацією прав людини 1948 року (ст. 13(2)), Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1966 р. (ст. 12(4)), Протоколом IV до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1963 р. (ст. 3(2)) [3, с. 263], Американською конвенцією з прав людини 1969 р. (ст. 22(5)) [3, с. 391], Банджувською хартією з прав людини і народів 1981 р. (ст. 12(2)) тощо.

Норми та принципи, які є правовим підґрунтям функціонування адміністративно-правових режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб, у цілому відповідають положенням основних міжнародних договорів та угод, що виявляється у відповідності міжнародним стандартам юридичного змісту основних понять та положень, у наявності відсильних норм до міжнародного права та у визнанні його пріоритетності в разі колізії з внутрішнім законодавством.

Так, відповідно до ст. 13 Загальної декларації прав людини, ст. 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, а також ст. 2 Четвертого протоколу Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, у ст. 33 Конституції України сформульовано право будь-якої особи на свободу пересування, право вільно залишати територію України, вільно вибирати місце проживання, право повертатися в Україну (дійсне для громадян). При цьому сфера правової дії ст. 33 поширюється на громадян України, а й на іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах.

Порядок перетинання державного кордону у цілому узгоджуються із загальноєвропейськими стандартами, дотримання яких вимагає від України набуття нею членства у ЄС. Правовим стандартам Співтовариства відповідають: правила в'їзду в Україну, виїзду з України громадян України; правила в'їзду в Україну, виїзду з України та транзитного проїзду через її територію іноземців та осіб без громадянства; заходи щодо протидії нелегальній міграції, з попередження незаконного перетинання державного кордону; підстави та порядок імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства.

Отже, в Україні загалом створено необхідну законодавчу базу у сфері адміністративно-правових режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб, яка відповідає загальноєвропейським світовим нормам і стандартам. Разом з тим існують і певні прогалини правового регулювання окремих відносин в сфері адміністративно-правових режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб.

Порядок надання політичного притулку залишається своєрідною правовою прогалиною українського законодавства. Право надання притулку міститься в Законах України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [4] і «Про правовий статус іноземців та осіб без

громадянства» [5], але не конкретизуються правові підстави, умови та порядок надання цього права. Крім того, українське законодавство не визначає правового статусу такої категорії біженців, як вимушені переселенці. Зазначені доповнення конче потрібні для адаптації вітчизняного законодавства до загальноєвропейської нормативної практики регулювання відносин у сфері документування та реєстрації громадян.

Тепер звернемося до вітчизняного законодавства, що є правовою основою адміністративно-правових режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб, і яке складає систему правових приписів режиму і визначає межі належної та можливої поведінки суб'єктів правовідносин.

До режимних правил у сфері паспортизації громадян України належать: Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994р. [6]; Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про паспорт громадянина України, про свідоцтво про народження та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» № 2503-ХІІ від 26 червня 2006р. [7]; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження правил оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документу дитини, їх тимчасового затримання та вилучення» № 231 від 31 березня 1995р. [8], «Про створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування» № 327 від 15 березня 2006р. [9], «Про затвердження технічного опису та зразка бланку паспорта громадянина України для виїзду за кордон та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» № 858 від 26 червня 2007р. [10]; накази МВС України «Про затвердження Порядку провадження за заявами про оформлення паспортів громадянина України для виїзду за кордон і проїзних документів дитини» № 1603 від 21 грудня 2004р.

[11], «Про затвердження Порядку оформлення та видачі паспорта громадянина України» № 320 від 13 квітня 2012р. [12].

З метою сприяння розвитку національної свідомості українців, які проживають за межами України, зміцненню зв'язків з батьківщиною і поверненню їх в Україну та задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за її межами, було прийнято Закон України «Про правовий статус закордонних українців» від 4 березня 2004р., у якому визначено, що умовами надання особі статусу закордонного українця є: 1) українська само ідентифікація; 2) українське етнічне походження або походження з України; 3) письмове звернення щодо бажання мати статус закордонного українця; 4) досягнення особою 16-річного віку; 5) відсутність громадянства України. Українське етнічне походження або походження з України заявник підтверджує відповідними документами або свідченнями громадян України, закордонних українців чи громадських організацій закордонних українців [13].

Режимні правила у сфері паспортизації та реєстрації іноземців та осіб без громадянства встановлені: законами України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011р. [4], «Про громадянство України» від 18 січня 2001р. [14], «Про імміграцію» від 19 березня 2009р. [15], постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України № 150 від 15 лютого 2012р [16], «Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і подання про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення і видачі посвідки на постійне

проживання» № 1983 від 26 грудня 2002р. [17], «Про прикордонний режим» № 1147 від 27 липня 1998р. [18] та іншими.

Зазначені нормативно-правові акти регулюють порядок та підстави отримання документів іноземцями та особами без громадянства, що надають право перебувати на території України постійно або тривалий термін, підстави та порядок їх вилучення і скасування, а також визначають підстави та порядок в'їзду в Україну, виїзду з України та транзитного проїзду її територією іноземців та осіб без громадянства, права та обов'язки осіб щодо реєстрації паспортних документів на території України.

Режимні правила у сфері реєстрації громадян України передбачені: Законом України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання» від 11 грудня 2003р. [19], наказом МВС України «Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів № 1077 від 22 листопада 2012р. [20].

Зазначені нормативно-правові акти передбачають порядок здійснення реєстрації громадян за місцем проживання та зняття з реєстраційного обліку, порядок функціонування системи Державного реєстраційного обліку фізичних осіб, адресно-довідкових бюро, компетенцію посадових осіб відділів у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб й функціонування відповідних інформаційних систем обліків.

Отже, законодавство, яке є основою функціонування адміністративно-правових режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб – це система правових актів, у яких містяться положення, що визначають компетенцію органів державної влади та їх посадових осіб, права та обов'язки фізичних і юридичних осіб у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб, а також порядок їх юридичної відповідальності за порушення режимних правил.

Воно складається з нормативно-правових актів, які: 1) містять спеціальні правила які визначають міру можливої та належної поведінки суб'єктів правовідносин у сфері паспортизації та реєстрації фізичних осіб (правові приписи режимів); 2) визначають підстави та порядок реалізації громадянами їх прав та виконання обов'язків; 3) визначають компетенцію суб'єктів, наділених повноваженнями забезпечувати режими; 4) встановлюють заходи відповідальності за порушення правових приписів режимів.

Чітка правова регламентація порядку соціальної діяльності в режимних сферах є важливою гарантією законності при введенні та функціонуванні того чи іншого адміністративно-правового режиму.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Гаврушко Ю.Ф. Правове регулювання міграційних процесів на універсальному та євро регіональному рівнях : дис. канд. юрид. наук : 12.00.11 / Гаврушко Юлія Филімонівна. – К., 2005. – 204 с.
3. Basic Documents on Human Rights (Brownlie ed., 2nd). – London, 1981/ - 492 p.
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 8 липня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. - № 16. – Ст. 146.

5. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19-20. – Ст. 179.
6. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 101.
7. Про затвердження Положення про паспорт громадянина України, про свідоцтво про народження та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон : Постанова Верховної Ради України № 2503-ХІІ від 26 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 545.
8. Про затвердження правил оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документу дитини, їх тимчасового затримання та вилучення : Постанова Кабінету Міністрів України № 231 від 31 березня 1995 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
9. Про створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування : Постанова Кабінету Міністрів України № 327 від 15 березня 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. - № 11. – Ст. 752.
10. Про затвердження технічного опису та зразка бланку паспорта громадянина України для виїзду за кордон та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 858 від 26 червня 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 48. – Ст. 1963.

11. Про затвердження Порядку провадження за заявами про оформлення паспортів громадянина України для виїзду за кордон і проїзних документів дитини : наказ МВС України № 1603 від 21 грудня 2004р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 4. – Ст. 241.
12. Про затвердження Порядку оформлення та видачі паспорта громадянина України : наказ МВС України № 320 від 13 квітня 2012р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 320.
13. Про правовий статус закордонних українців : Закон України від 4 березня 2004р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 343.
14. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
15. Про імміграцію : Закон України від 19 березня 2009р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 32-33. – Ст. 486.
16. 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 № 150 від 15 лютого 2012р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 150.
17. Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і подання про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення і видачі посвідки на постійне проживання : Постанова Кабінету Міністрів України № 1983 від 26 грудня 2002р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 52. – Ст. 2400.

18. Про прикордонний режим : Постанова Кабінету Міністрів України № 1147 від 27 липня 1998р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 30. – Ст. 33.
19. Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання : Закон України від 11 грудня 2003р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.
20. Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів: наказ МВС України № 1077 від 22 листопада 2012р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.