

Герич А. Й.,

викладач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
юридичного факультету  
Ужгородського національного університету

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИДАЧІ ТА ОБЛІКУ ДОКУМЕНТІВ, ЩО ПОСВІДЧУЮТЬ ОСОБУ, У СТРУКТУРІ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню змісту та особливостей правового регулювання видачі та обліку документів, що посвідчують особу в контексті контрольної діяльності, як необхідного елементу реалізації міграційного контролю.

Встановлено, що зміст та особливості правового регулювання видачі та обліку документів, що посвідчують особу, повинні досліджуватися в контексті контрольної діяльності, як необхідного елементу реалізації міграційного контролю. Видача та облік таких документів є окремим елементом контролю від обліку реєстрації за місцем проживання фізичної особи, оскільки, по-перше, з позиції регулювання адміністративних послуг, то це є окремими адміністративними послугами, що надаються різними суб'єктами; по-друге, використання поняття «паспортно-реєстраційний режим» є корисним для дослідження виключно правових режимів загалом та паспортного режиму зокрема; по третє, видача та облік документів, що посвідчують особу, є одним із необхідних заходів міграційного контролю (як окремого виду діяльності державних органів щодо спостереження і перевірки розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також попередження і виправлення можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку).

Визначено, що реєстрація місця проживання особи так само є заходом, за допомогою якого може здійснюється контроль у сфері міграції, однак, стосовно контрольної діяльності вони мають різне значення та застосовуються окремо, не дивлячись на те, що в окремих випадках процедурно пов'язані (реєстрація відбувається при наявності документу, що посвідчує особу).

**Ключові слова:** міграційний контроль, документи, що посвідчують особу, паспортний режим, реєстрація за місцем проживання, заходи контролю.

**Постановка проблеми.** Дослідження та аналіз здійснення видачі та обліку документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, проводиться, як правило, поза рамками вивчення міграційного контролю та запровадження його ефективного здійснення. Хоча насправді ефективна реалізація таких форм контролю є необхідним елементом та передумовою здійснення міграційного контролю в цілому, а також інших видів контрольної діяльності, актуальність яких останнім часом тільки підсилюється. Це пов'язано із глобалізаційними процесами, процесами руху трудових ресурсів, а також військовими конфліктами та війнами, в тому числі і на території України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Стосовно питання дослідження правового регулювання контрольної діяльності у сфері міграції, то такі наукові пошуки про-

дили не багато вчених, серед яких, зокрема, можна виділити С.М. Гусарова, О.В. Кузьменко, К.О. Кашульську, С.О. Масьондза, В.І. Олефіра. Питання видачі та обліку документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, були предметно досліджені у дисертаційній роботі Л.Л. Коробочкіної «Паспортний режим в Україні як вид адміністративно-правового режиму».

Наукові дослідження означеного питання стосуються різних галузевих аспектів правового регулювання міграційного контролю: від конституційного, що стосується забезпечення прав і свобод людини та громадянина у паспортно-візовому режимі України [1] до міжнародно-правового аспекту, що стосується регулювання візових відносин між Україною та іншими державами [2]. Адміністративно-правові дослідження пов'язані переважно з обґрунтуванням та дослідженням паспортного режиму або паспортно-реєстраційного режиму.

У зв'язку із цим **мета цієї статті** полягає в розкритті змісту та особливостей правового регулювання видачі та обліку документів, що посвідчують особу в контексті контрольної діяльності, як необхідного елементу реалізації міграційного контролю.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ведучи мову про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, слід визначити, про які документи йдеться. Звертаючись до положень Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» до документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, належать паспорт громадянина України; паспорт громадянина України для виїзду за кордон; дипломатичний паспорт України; службовий паспорт України; посвідчення особи моряка; посвідчення члена екіпажу; посвідчення особи на повернення в Україну; тимчасове посвідчення громадянина України [3].

Більшість документів, що використовуються для посвідчення особи мають назву «паспорт». Саме із цим і пов'язане виникнення таких понять як «паспортний режим» та «паспортно-реєстраційний режим», хоча вони є умовними, оскільки посвідчення особи моряка, посвідчення члена екіпажу, посвідчення особи на повернення в Україну, тимчасове посвідчення громадянина України не є паспортами.

Стосовно питання використання терміну «паспортно-реєстраційний режим», що нерідко вживається в наукових дослідженнях до 2012 року [4, с. 20–21, 5, с. 50], то слід зазначити наступне. Процедура видачі паспорта громадянина України старого зразка (у формі книжечки), передбачала внесення

даних про реєстрацію місця проживання безпосередньо до такого документа шляхом проставлення в ньому штампа реєстрації місця проживання особи.

Сьогодні паспорт громадянина України виготовляється у формі картки, що містить безконтактний електронний носій (ст. 21 Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»).

До паспорта громадянина України вноситься наступна інформація: 1) назва держави; 2) назва документа; 3) ім'я особи; 4) стать; 5) громадянство; 6) дата народження; 7) унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі; 8) номер документа; 9) дата закінчення строку дії документа; 10) дата видачі документа; 11) уповноважений суб'єкт, що видав документ (код); 12) місце народження; 13) відцифрований образ обличчя особи; 14) відцифрований підпис особи; 15) податковий номер. Інформація про реєстрацію туди не заноситься. Натомість у паспорті міститься інформація про унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі, а вже в самому реєстрі передбачена змінна інформація про місце проживання.

На сьогоднішній день недоцільно об'єднувати такі правові явища як реєстрація особи за місцем проживання та видача (зміна) документу, що посвідчує особу.

По-перше, з позиції регулювання адміністративних послуг, то це є окремими адміністративними послугами, що надаються різними суб'єктами. Реєстрація місця проживання здійснюється виконавчим органом сільської, селищної або міської ради на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної або міської ради.

Оформлення та видача паспорта громадянина України здійснюється територіальним органом або підрозділом Державної міграційної служби України. Нормативне регулювання теж відміне: якщо порядок реєстрації регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру», то порядок видачі паспорта громадянина України Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Адміністративна процедури відрізняється, оскільки документи, які подаються, строки, суб'єкти, причини відмови, вартість послуги абсолютно різні.

По-друге, дослідники теорії адміністративно-правових режимів звертають увагу, що для проведення реєстрації місця проживання є необхідним пред'явлення паспортного документа та цим обґрунтовують наявність паспортного режиму та його підрежимів: паспортизації, реєстрації місця проживання (перебування) особи, режим обігу конфіденційної інформації про особу [5, с. 50–51], такий підхід є корисним для дослідження виключно правових режимів загалом та паспортного режиму зокрема.

Традиційне розуміння правового режиму зводить його до законності, порядку, соціального режим певного об'єкта або виду діяльності, закріпленні правовими нормами і забезпечений сукупністю юридичних засобів. Воно розуміється як а) закріплена у законодавстві цільова сукупність прав, обов'яз-

ків та відповідальності; б) система заходів, яка використовується для досягнення поставлених цілей режимної спрямованості; в) система правових заходів, яка полягає у специфіці методів (прийомів) регулювання його механізму [6, с. 18].

В окремих дослідженнях правовий режим визначають як правову форму динаміки правових відносин у часі і просторі, що має визначену мету регулювання та забезпечена комплексом правових засобів [7, с. 73]. Оригінальністю у розумінні правового режиму характеризується позиція, що сам режим виражає лише ступінь жорсткості відповідного типу (способу) правового регулювання: імперативного чи диспозитивного – чи у бік «обмеження», чи у «бік сприяння» [8, с. 16]. Тому, виходячи із цієї позиції, правовий режим є насправді конкретизацією методу правового впливу на конкретну сферу суспільних відносин, яка є вужчою, ніж загальний предмет регулювання. Саме правовий режим визначає особливості поєднання способів впливу в рамках методу [9, с. 230; 10, с. 72].

Виходячи з наведеного, паспортний режим у літературі пропонується визначати як нормативно визначені правила поведінки фізичних осіб і порядок здійснення своїх повноважень Державною міграційною службою України та іншими органами управління, якщо це прямо передбачено законом, в сферах паспортизації та реєстрації громадян, іноземців, осіб без громадянства, забезпечені можливістю використання сукупності адміністративно-правових засобів впливу, оснащених необхідним організаційно-технічним механізмом для їх фактичної реалізації, застосування примусових заходів та притягнення винних до відповідальності, з метою охорони життя та здоров'я громадян, створення умов для реалізації ними своїх прав і виконання обов'язків, підтримання стану громадського порядку та безпеки [5, с. 51].

Підрежим паспортизації визначають як нормативно визначений порядок надання адміністративних послуг з оформлення, видачі, обміну, продовження строку дії паспортних документів, а також діяльності пов'язаної з їх пересиланням, вилученням, поверненням державі та знищенням, забезпечений особливим поєднанням правових засобів, організаційних та матеріально-технічних заходів.

Режим реєстрації місця проживання (перебування) фізичної особи передбачає реєстрації місця проживання (перебування) фізичної особи на території України, а також режим реєстрації паспортних документів під час перетинання державного кордону. Режим обігу конфіденційної інформації про особу передбачає нормативно визначений порядок одержання, використання, поширення, зберігання і знищення конфіденційної інформації про особу, який забезпечується комплексом засобів правового впливу, а також оснащений необхідним організаційно-технічним механізмом для фактичної реалізації [5, с. 51].

Крім того, предметом дослідження є контрольна діяльність у сфері міграції, тобто міграційний контроль. Контроль є окремим видом діяльності державних органів щодо спостереження і перевірки розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також попередження і виправлення можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку. Визначеним напрямком у нашому випадку є міграція.

Видача та облік документів, що посвідчують особу, є одним із необхідних заходів міграційного контролю. Реєстрація місця проживання особи є заходом, за допомогою якого здійснюється

контроль у сфері міграції. Однак, стосовно контрольної діяльності вони мають різне значення та застосовуються окремо.

**Висновки.** Таким чином, зміст та особливості правового регулювання видачі та обліку документів, що посвідчують особу, повинні досліджуватися в контексті контрольної діяльності, як необхідний елемент реалізації міграційного контролю. Видача та облік таких документів є окремим елементом контролю від обліку реєстрації за місцем проживання фізичної особи навіть не дивлячись на те, що в окремих випадках процедурно пов'язані (реєстрація відбувається при наявності документу, що посвідчує особу).

#### *Література:*

1. Семіног О.О. Забезпечення прав і свобод людини та громадянина у паспортно-візовому режимі України. *Форум права*. 2011. № 2. С. 816–821. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11coovtu.pdf>.
2. Олексів О. Правові засади регулювання візових відносин між Україною та європейським союзом. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2014. Випуск 36. Частина 2. С. 82–89.
3. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 № 5492-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>.
4. Мінка Т.П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 36 с.
5. Коробочкіна Л.Л. Паспортний режим в Україні як вид адміністративно-правового режиму. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Одеса, 2016. 233 с.
6. Настюк В.Я. Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму : монографія. К. : НКЦ, 2008, 245 с.
7. Кузніченко С.О., Спаський А.С. Категорія «адміністративно-правовий режим» у юридичній науці та законодавстві України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 70–75.
8. Соколова І.О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди. Дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2011, 23 с.
9. Карабін Т.О. Правовий режим публічного майна. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 229–232.
10. Гусь А.В., Карабін Т.О., Ленгер Я.І., Менджул М.В., Савчин М.В., Сюсько М.М., Черевко П.П. Правовий режим публічного майна об'єднаних територіальних громад / за заг. ред. Я.В. Лазура. Ужгород : РІК-У, 2018. 212 с.

#### **Herych A. Legal regulation of the identity documents issuance and accounting in the structure of migration control**

**Summary.** The article is devoted to the study of the content and features of legal regulation of issuance and accounting of identity documents in the context of control activities, as a necessary element of the implementation of migration control. It is established that the content and features of the legal regulation of the issuance and accounting of identity documents should be investigated in the context of control activities, as a necessary element of the implementation of migration control.

Accordingly, the issuance and registration of such documents is a separate element of control from the registration of the place of residence of the individual, since, first, from the point of view of regulating administrative services, it is a separate administrative services provided by different entities; second, the use of the concept of “passport and registration regime” is useful for the study of exclusively legal regimes in general and passport regimes in particular; thirdly, the issuance and registration of identity documents is one of the necessary measures of migration control (as a separate activity of state bodies to monitor and check the development of the social system and all its elements in accordance with the defined directions, as well as to prevent and correct possible errors and misconduct that impedes such development).

It is determined that registering a person's place of residence is also a measure by which migration control can be exercised, however, as regards control activities, they are of different meanings and applied separately, despite being procedurally related in some cases (registration happens in the presence of an identity document).

**Key words:** migration control, identity documents, passport regime, residence registration, control measures.