

2. Ноздрачев А. Ф. Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений // Государство и право. — 1999. — № 10. — С. 15.
3. Сайт Верховної Ради України. <http://www.rada.gov.ua>.

УДК 342.922:342.721

А. А. Аносенков
викладач кафедри адміністративного права
і адміністративної діяльності Одеського юридичного інституту Національного університету внутрішніх справ

ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ГРОМАДЯН НА СВОБОДУ ПЕРЕСУВАННЯ

Не завжди норми права реалізуються в такий спосіб, як це передбачає законодавець, Інколи це пояснюють ситуацією, яка є в Україні, подекуди іншими об'єктивними факторами. Однак бувають ще випадки, коли невиконання норми права обумовлюється факторами суб'єктивними. Прослідкувати гальмування виконання норм права в системі виконавчої влади можна на прикладі відсутності реалізації норми статті 33 Конституції України, яка закріплює для громадян та інших фізичних осіб свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Як відомо Конституція України, була прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, стаття 160 цього правового акта передбачила, що Конституція України набуває чинності з дня її прийняття. У перехідних положеннях українського Основного Закону передбачалося також, що “законодавчі акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України”. Тобто всі нормативні акти, які суперечать статті 33 Конституції України перестали бути чинними. Але центральні органи виконавчої влади, на яких було покладено виконання функцій реалізації паспортної системи в Україні на ці положення Конституції України не відреагували. Громадян України продовжували прописувати, а в деяких випадках і відмовляли в реєстрації (в формі прописки) за місцем проживання зовсім безпідставно. Не дивлячись на прийняте в 2002 році рішення Конституційного Суду України про неконституційність прописки і заміну органами внутрішніх справ штампів прописки, що проставляють в паспортах громадян, штампами реєстрації сутність даного правового акта не змінилася.

Вченими юристами і юристами практиками з 1997 року була розпочата робота над створенням проекту Закону України “Про реєстрацію фізичних осіб”. Однак лише в 2002 році він став предметом обговорення у Верховній Раді України і прийнятий у першому читанні.

Щоб заповнити прогалини в праві, 16 січня 2003 р. Кабінет Міністрів України затвердив Тимчасовий порядок реєстрації фізичних осіб за місцем проживання [1]. Як на мене, це вимушений крок правотворення, який викликаний зволіканням у прийнятті Закону України “Про реєстрацію громадян”, адже регулювання суспільних відносин, суб'єктами яких виступають громадяни здійснюється законами України. Пункт 1 статті 92 Конституції України встановлює, що виключно законами України визначаються не тільки права і свободи людини і громадянина та основні обов'язки громадян, але і гарантії їх прав і свобод. Реєстрація за місцем проживання є визнанням офіційності місця проживання, з яким законодавство пов'язує ряд інших прав і свобод громадян. Так як місце проживання тягне за собою правові наслідки встановленого в законі в такий спосіб перебування у відповідному населеному пункті.

Суб'єктами відносин реєстрації фізичних осіб з одного боку є громадяни, іноземці та особи без громадянства з іншого уповноважені державні органи. На мій погляд, реєстрація фізичних осіб є окремим інститутом адміністративного права, норми якого повинні встановити всі права і обов'язки реєстраційних правовідносин.

Пункт 2 постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Тимчасового порядку реєстрації фізичних осіб за місцем проживання” встановив, що фізичні особи, місце проживання яких на момент набрання чинності вказаною постановою підтверджується пропискою, вважаються такими, що зареєстровані за місцем проживання. Однак і після прийняття відповідної постанови залишилося відкритим питання в нових відносинах реєстрація за місцем проживання є обов'язком чи правом громадянина? Щоправда в пункті 6 Тимчасового порядку реєстрації фізичних осіб за місцем проживання записано, що громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні,

у разі зміни місця проживання зобов'язані подати для реєстрації відповідні документи. Що стосується права громадянина на реєстрацію, то про нього в нормах Тимчасового порядку нічого не говориться. Саме цим і схожі між собою Тимчасовий порядок реєстрації і Положення про паспортну систему в СРСР, затверджене постановою Ради Міністрів СРСР 28 серпня 1974 року [2]. 90 Немає в Тимчасовому порядку і норми про скасування прописки в Україні.

Мені здається, що в нормативному акті про реєстрацію обов'язково повинно бути вказано, що кожному, хто на законних підставах проживає у відповідному населеному пункті держава забезпечує право на реєстрацію в єдиному реєстрі фізичних осіб за місцем проживання. Слід скасувати всі законодавчі перепони реєстрації громадян, і тим самим вилучити у державних службовців, осіб, уповноважених на реєстрацію, можливості зловживання при реалізації реєстрації.

Реєстрація, як це витікає із нового нормативного акту, здійснюється за місцем проживання. Пункт 3 тимчасового порядку дає визначення місця проживання, де наголос робиться на проживання особи як власника житлового будинку, приміщення (або за договором його наймання, піднаймання, оренди тощо). В цьому ж пункті вказується, що реєстрація може мати місце, якщо особа займає приміщення на інших підставах, передбачених законодавством. Безумовно, що правова норма частини першої пункту 3 Тимчасового порядку є бланкетною, і особа, уповноважена на реєстрацію, самотійно, на свій розсуд визначає випадки, коли фізична особа, що реєструється на законних підставах, проживає в тому чи іншому будинку чи квартирі.

Думається, що для тих, хто не має житла на праві власності, одним із основних документів, який підтверджує право проживання, будуть, як це і вказано в Тимчасовому порядку, договори (найму, піднайму, оренди). Але навіть за радянських часів законодавство надавало право проживання за згодою власника або орендаря на відповідній житловій площі родичів. Навіть власник будинку буває один, а з ним проживає сім'я і всі члени сім'ї прописувались. Прописувалися і близькі родичі за місцем проживання власника будинку чи особи, яка проживає у відповідних будинку, квартирі за правом найма (піднайму).

Вважаємо, коли особа проживає в будинку на праві власності, тоді вона відповідно до Закону України "Про власність" може володіти, користуватися і розпоряджатися майном особисто або спільно з іншими [3]. Однак інші громадяни мають оформити стосунки з власником, і якщо оформлення права найма, піднайму та оренди передбачено в законі, то оформлення інших стосунків із власником в законі не передбачається.

Нам здається, що для неповнолітніх дітей, а також батьків, дідів (бабів) та онуків документами, які дають право на реєстрацію, мають бути акти реєстрації громадянського стану та інші особисті документи (наприклад, свідоцтво про народження, паспорт тощо).

Так, відповідно до Закону України "Про охорону дитинства" кожна дитина має право на проживання в сім'ї разом з батьками або в сім'ї одного з них [4]. Такими ж правами користуються усиновлені діти [5]. Сімейний кодекс України у відповідних випадках передбачає також обов'язок громадян утримувати своїх малолітніх або непрацездатних родичів. Згідно ст. 252 Сімейного кодексу України дитина може бути передана в сім'ю патронатного вихователя і, таким чином, вона має право на проживання разом з ними за однією адресою. Особи, що перебувають на утриманні громадян, на мій погляд, мають право на проживання разом з ними в одному будинку (квартирі).

Однак інші родичі, які не перебувають на утриманні власника будинку чи квартири, або особа, яка проживає в помешканні за договором найму (піднайму), оренди (брати, сестри, племінники тощо), коли вони, маючи родинні стосунки, проживають в даному будинку (квартирі) безплатно і, внаслідок цього, не укладають договір найму або піднайму також, на наш погляд, повинні оформити відповідний документ на проживання. Дотепер законодавством ще не встановлено, який документ у вказаному вище випадку повинна мати особа, а також його форму.

Нам здається, що таким документом може бути дозвіл на проживання, який міг би надавати мешканець будинку чи квартири особі, що знаходиться з ним в родинних відносинах. Дозвіл мав би реєструватися в органах житлово-комунального господарства або виконкомів сільських чи селищних рад.

На жаль Тимчасовий порядок не розрізняє місця постійного і тимчасового проживання, а відтак і реєстрацію за постійним місцем проживання та аналогічний акт за місцем тимчасового проживання.

Нині законодавство не обмежує громадян та інших фізичних осіб кількістю будинків та квартир, що вони можуть мати у приватній власності. В Україні уже з'явилися особи, що мають два і більше помешкань за різними поштовими адресами. Причому, вони час від часу проживають в них. Як бути в цьому випадку? За якою адресою реєструвати особу? Думається, що в цьому випадку постійним місцем проживання буде будинок або квартира, що належить особі на праві приватної власності, і де вона переважно проживає. Всі інші помешкання можна визначити місцями тимчасового проживання.

Реєстрація, як акт, що засвідчував тимчасове перебування в тому чи іншому населеному пункті, мала місце і в радянські часи, коли прописка була законним явищем. Адже громадяни від'їжджали на відпочинок, лікування, відрядження тощо в інші населені пункти і реєструвалися паспортними апаратами органів внутрішніх справ, адміністрацією готелів, будинків відпочинку, лікарень, а також місцевими радами. Вони перебували у місцях тимчасового проживання. Тепер треба також оформляти якимось чином їх тимчасове проживання, з цією метою слід було б передбачити в законодавчому порядку і тимчасову реєстрацію. Для цієї мети потрібно в законі визначити також поняття місця тимчасового проживання. На наш погляд місцем тимчасового проживання буде місце, де особа тимчасово проживає — готель, санаторій, будинок відпочинку, пансіонат, кемпінг, розташування військової частини, місця перебування засуджених до позбавлення волі, лікарня, туристична база, інша подібна установа, а також житлове приміщення, що не є місцем постійного проживання особи. Причому, в Законі України “Про реєстрацію фізичних осіб” можна застосувати для визначення вказаного вище поняття як термін “тимчасове місце проживання”, так і термін “місце перебування”.

У цьому ж законі повинні бути передбачені і підстави обмеження прав фізичних осіб на свободу пересування, вільний вибір місця проживання в межах території України. Причому лише ці підстави можуть бути і причинами відмови в реєстрації фізичній особі. Звичайно, що в суспільстві бувають ситуації, коли держава вимушена обмежувати доступ до окремих місцевостей та населених пунктів. Це виникнення зон екологічного лиха, розповсюдження інфекційних і масових неінфекційних захворювань, отруєнь людей. Доступ до окремих адміністративних територій може бути обмежений і внаслідок оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайного стану. Звичайно, що обмеженими для доступу повинні бути і місцевості прикордонної смуги та закриті з метою забезпечення режиму таємності окремі адміністративно-територіальні утворення.

Таким чином, підставами обмеження прав фізичних осіб на свободу пересування, вільний вибір місця проживання та реєстрацію їх можуть бути:

- 1) умови воєнного або надзвичайного стану із обов'язковим зазначенням строку дії цих обмежень;
- 2) недопущення перебування в прикордонній смузі сторонніх осіб;
- 3) попередження негативних проявів в зонах екологічного лиха;
- 4) встановлення особливих умов і режимів проживання населення і здійснення господарської діяльності внаслідок небезпеки розповсюдження інфекційних і масових неінфекційних захворювань і отруєнь людей;
- 5) закритість окремих адміністративних територіальних утворень з метою забезпечення державної таємниці.

Таким чином, ми можемо підвести підсумок щодо необхідності створення реального адміністративно-правового механізму реалізації прав громадян на свободу пересування і вільний вибір місця проживання, який зараз ще є аморфним. Існує негайна необхідність прийняття Закону України “Про реєстрацію фізичних осіб” та підзаконних актів з метою виконання його положень. У законі треба також передбачити підстави для обмеження права на свободу пересування.

Література

1. Урядовий кур'єр. — 2003. — 21 січня.
2. СП СРСР. — 1974. — № 19. — Ст. 109.
3. Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 20. — Ст. 249.
4. Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 30. — Ст. 142.
5. Див: Ст. 232 Сімейного Кодексу України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 21–22. — Ст. 135.