

# ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

---

*І. Бойко*, доцент НЮА України

Забезпечення адміністративно-правовими засобами свободи вибору громадянами місця проживання

Стаття 33 Конституції України проголошує, що 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. Ці права належать до невід'ємних прав людини і є проявом особистої свободи. Для сучасної людини такі права набувають особливого значення, адже умови життя потребують мобільності і нерідко мобільність стає життєвою потребою людини, яка повинна мати можливість вільно рухатися по країні та перебувати там, де це видається їй найбільш сприятливим для розвитку її особистості.

Сучасне життя характеризується динамічністю трудових ресурсів. Й перш за все йдеться про можливість громадян обирати собі заняття (роботу) на свій розсуд, у тому числі місце знаходження закладу (підприємства), де вони працюватимуть. З іншого боку, розвиток сучасних мереж зв'язку (зокрема, Інтернет) дає можливість особам не бути пов'язаними з місцем знаходження своєї роботи, а жити і перебувати там, де вони бажать. Усе це впливає на перерозподіл трудових ресурсів і, як наслідок, на мобільність громадян, зміни місця проживання та перебування.

Питання правового регулювання свободи вільного вибору місця проживання висвітлено в низці наукових статей, в яких здійснено спробу розглянути різноманітні аспекти інституту реєстрації місця проживання громадянина<sup>1</sup>. Проте у правовому регулюванні свободи вибору

---

<sup>1</sup> Див.: *Аносенков А.* Адміністративно-правове забезпечення права на свободу пересування потребує удосконалення // *Право України*. – 2003. – № 6. – С. 71-73; *Баймуратов М., Максименко С.* Імплементация нори міжнародного права про свободу пересування і вибір місця проживання у право України // *Там само*. – № 9. – С. 133-137; *Сатановська О.* Еволюція інституту прописки: що далі? // *Юрид. журнал*. – 2003. – № 4(10). – С. 34-36; *Максименко С. В.* Інститут прописки в Україні і права людини // *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. – 2001. – № 2. – С. 92-97.

місяця проживання ще залишаються деякі невирішені питання. Саме спроба їх проаналізувати та запропонувати авторські шляхи вирішення є метою пропонованої статті.

Інститут реєстрації (раніше — прописки) у нашій країні має давню історію. За радянських часів та у перші роки незалежності України він існував як прописка громадян і мав дозвільний характер, що суперечило Конституції України 1996 р. Тому в 2001 р. Конституційний Суд України ухвалив рішення про визнання неконституційними положень щодо дозвільного характеру прописки. Це викликало необхідність прийняття нових законів з цього питання, які б відповідали ст. 33 Конституції України, а також розроблення підзаконних нормативно-правових актів на виконання цих законів.

Вільний вибір місця проживання за своєю сутністю є свободою людини, яка також є певною людською можливістю. Така думка висловлювалася і в науковій літературі<sup>1</sup>. Стосовно свобод людини, то, як вважає П. Рабінович, держава повинна тільки охороняти і захищати відповідні можливості<sup>2</sup>.

Поняття «охорона» і «захист» за своїм змістом є неоднозначними. Під охороною розуміють профілактичні заходи, які здійснюються державними органами шляхом попередження порушень прав громадян, а також з усунення різних перешкод для реалізації цих прав. Під захистом мається на увазі примусовий (стосовно зобов'язаної особи) спосіб здійснення порушеного права з метою його поновлення. Таким чином, охорона охоплює заходи, які застосовуються до порушення прав і свобод, а захист — заходи, які застосовуються після правопорушення для поновлення порушеного права<sup>3</sup>.

Саме про гарантування свободи вільного вибору місця проживання і йдеться в ст. 33 Конституції України. Особливістю юридичних гарантій забезпечення прав і свобод громадян є їх правовий характер. Питання про поняття та систему юридичних гарантій розглянуто в науковій літературі.

Так, на думку П. Недбайла, правові гарантії становлять передбачені законом засоби, що безпосередньо забезпечують правомірність поведінки суб'єктів суспільних відносин<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Динько О. Ф. Правова природа та зміст категорії «свобода пересування» // Держава і право. — 2002. — № 15. — С. 162 — 166.

<sup>2</sup> Див.: Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). — Х., 1997. — С. 7.

<sup>3</sup> Див.: Пучкова М. В. Обеспечение прав граждан органами управления союзной республики / Отв. ред. Б. М. Лазарев. — М., 1987. — С. 14.

<sup>4</sup> Див.: Недбайло П. Е. Система юридических гарантий применения советский правовых норм // Правоведение. — 1971. — № 3. — С. 44.

І. Самощенко визначає юридичні гарантії як спеціальні нормативно-правові засоби, що гарантують неухильне виконання вимог права всіма учасниками суспільних відносин і забезпечують поновлення порушених прав<sup>1</sup>.

Забезпечення реалізації, охорони й захисту прав, свобод і обов'язків людини і громадянина передбачає створення юридичних гарантій. Законодавство розмежовує реалізацію прав і обов'язків та їх охорону (захист). Реалізація у своєму змісті передбачає забезпечення прав і обов'язків і безпосередню реалізацію. Під забезпеченням слід розуміти, з одного боку, систему гарантування, тобто загальні умови та спеціальні (юридичні) засоби, що сприяють правомірній реалізації, а з другого — спрямування діяльності державних органів з створення умов для реалізації прав, свобод і обов'язків громадян. Значення забезпечення полягає в тому, що на цій стадії реалізації створюються передумови і засоби, необхідні для фактичного втілення правової норми в життя.

Безпосередня реалізація являє собою процес спеціальної діяльності як самого носія права, свободи або обов'язку, так і зобов'язаних відносно нього органів або посадових осіб.

До юридичних гарантій реалізації права або свободи громадянина відносять правові засоби, що конкретизують зміст права, зокрема його межі, закріплені в чинному законодавстві, юридичні факти, з якими пов'язується реалізація прав, свобод і обов'язків.

Таким чином, гарантування свободи вільного вибору місця проживання здійснюється перш за все через її юридичне закріплення. Декларовану в Конституції України норму про свободу пересування та вільний вибір місця проживання розвинуто у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання».

Основною категорією цього Закону є поняття «місце проживання громадянина». Воно тлумачиться в декількох нормативно-правових актах. Так, у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» під місцем проживання громадянина розуміється адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік.

ЦК України місцем проживання фізичної особи визначає житловий будинок, квартиру, інше приміщення, придатне для проживання в ньому (гуртожиток, готель тощо), у відповідному населеному пункті, в якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово (ст. 29).

<sup>1</sup> Див.: Самощенко І. С. Охрана режима законности советским государством. – М., 1960. – С. 64.

Аналогічна норма міститься в ст. 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців». В останньому випадку в правовій нормі зазначено також на певну адресу, що характеризує місце проживання фізичної особи.

На нашу думку, в ЦК України правильніше визначено поняття місця проживання фізичної особи, оскільки ним може бути конкретне приміщення, яке має свою адресу, а не тільки адміністративно-територіальна одиниця, де мешкає громадянин. До того ж місцем проживання слід також вважати заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки сімейного типу, спеціальні заклади для престарілих, інвалідів, ветеранів, установи кримінально-виконавчої системи.

Однією із ознак місця проживання є наявність адреси мешкання. Це, так би мовити, юридична адреса фізичної особи. Адреса важлива для врегулювання різноманітних відносин: податкових, пов'язаних з діяльністю органів внутрішніх справ, у сфері підприємницької діяльності тощо.

Реалізація свободи вибору місця проживання має адміністративно-правовий аспект, оскільки безпосередньо пов'язана з діяльністю органів внутрішніх справ. І в цьому аспекті вільний вибір місця проживання трансформується в інститут реєстрації місця проживання фізичної особи. Реєстрація як адміністративна процедура полягає у внесенні відомостей до паспортного документа про місце проживання або перебування із зазначенням адреси житла особи та внесенням цих даних до реєстраційного обліку відповідного органу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань реєстрації.

Право вільного вибору місця проживання не є абсолютним. Воно межує з правами інших громадян. Гегель писав: «Будь особистістю і поважай інших особистостей»<sup>1</sup>. Це означає, що громадянин може обрати для проживання не будь-яке приміщення, а тільки те, щодо якого він має право проживати в ньому на підставі власності на це житло, за умовами оренди житлового приміщення тощо.

Видається, що право зареєструвати місце проживання за певною адресою мають: 1) власники будинків (квартир); 2) наймачі житла; 3) члени сім'ї 1 і 2 категорій осіб; 4) особи, які одержали згоду від осіб 1, 2 і 3 категорій на проживання в приміщенні за даною адресою.

Останнє положення потребує пояснення. Йдеться про тих громадян, які не є членами сім'ї власників або наймачів житлових приміщень. Це

<sup>1</sup> Гегель Г. Ф. В. Філософія права. – М., 1990. – С. 90.

можуть бути інші особи (в тому числі родичі), щодо яких власник або наймач не заперечує проти проживання за даною адресою. У такому разі може не укладатися договір найма житла. І, як правило, перебування цих осіб за даною адресою є тимчасовим (навчання, лікування). Аналогічну думку висловив А. Аносенков. Він говорить про дозвіл на проживання, який мешканець будинку чи квартири міг би надавати особі, яка перебуває з ним у родинних відносинах<sup>1</sup>. Проте вважаємо, що таку згоду чи дозвіл мають надавати всі особи, що проживають в даному приміщенні, а не хтось з мешканців.

З'ясуємо, чи є реєстрація місця проживання особи її правом або обов'язком. У науковій літературі висловлена думка, що особа одержала не право реєструватися там, де вона бажає, а обов'язок це зробити<sup>2</sup>. Ми не погоджуємося з таким підходом.

Оскільки свобода вибору місця проживання не є абсолютною, а обмежена принаймні такою ж свободою інших осіб і має свої межі — права інших громадян на вибір місця проживання, остільки громадянин може обрати місце проживання, але тільки в певних варіантах. Було б некоректним стверджувати, що громадянин може зареєструватися там, де він бажає. Його свобода при цьому обмежується його певними можливостями (набути право власності (найма) на житло). В межах цих можливостей він дійсно може зареєструватися там, де бажає.

Вільний вибір місця проживання не можна ототожнювати з правом зареєструвати місце свого проживання або перебування. Адже в самому Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» вказується на те, що громадянин України, а також іноземець чи особа без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, зобов'язані зареєструвати місце проживання (ч. 1 ст. 6)

До того ж Кодекс України про адміністративні правопорушення встановлює відповідальність за проживання без реєстрації, що також свідчить на користь того, що реєстрація — це обов'язок фізичної особи (ст. 197).

В Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» передбачено, що єдиною підставою для реєстрації місця проживання особи є її заява про реєстрацію (ч. 4 ст. 6). На наш погляд, це не достатньо для реєстрації. Адже при здійсненні процедури реєстрації слід ураховувати, чи має особа право на проживання в приміщенні за даною адресою. В противному разі порушувались би права інших

<sup>1</sup> Див.: Аносенков А. Вказ. праця. – С. 71–73.

<sup>2</sup> Див.: Сатановська О. Вказ. праця. – С. 34.

громадян. Вважаємо, що підставою для реєстрації місця проживання громадянина за даною адресою також мають бути:

- 1) документ, що посвідчує право власності на житловий будинок або квартиру за даною адресою;
- 2) документ, що посвідчує право на проживання в квартирі чи будинку державної власності (ордер на вселення);
- 3) договір найма житла (піднайма);
- 4) документ, що посвідчує родинні стосунки осіб;
- 5) письмова згода власника або наймача житла та осіб, зареєстрованих з ним за даною адресою, на проживання і реєстрацію в даному приміщенні іншої особи.

Поняття членів сім'ї розкрито в Сімейному кодексі України. Ними є особи, які сумісно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права й обов'язки. Сім'я створюється на підставі шлюбу, кровного рідства, всиновлення, а також на інших підставах, що не суперечать моральним засадам суспільства (ст. 3).

Реєстрацію місця проживання дітей-сиріт, дітей, які знаходяться в дитячих закладах, осіб, засуджених до позбавлення волі, ми не розглядаємо, оскільки це не охоплюється вільним вибором місця проживання. Обов'язок зареєструвати місце проживання цих осіб покладається на адміністрацію закладів, в яких перебувають зазначені особи.

Питання вибору місця проживання регулюють також норми житлового права. Так, ст. 47 Житлового кодексу України встановлює норму житлової площі в розмірі 13,65 квадратних метрів на одну людину. Ця норма являє собою розрахунковий норматив забезпечення житловою площею в узагальненому житловому фонді на одну людину і відображає принцип споживчого використання житлового фонду. Наука житлового права розглядає це положення як таке, що має значення, зокрема, для визначення розміру надання житлової площі громадянам, розміру зайвої житлової площі. На нашу думку, це положення слід урахувати при здійсненні реєстрації громадян, зокрема, якщо реєструються особи, які не є членами сім'ї власника або наймача житлового приміщення. В такому випадку відсутність вільної для проживання житлової площі треба розглядати як обмеження для реєстрації місця проживання громадян.

Наведене дає змогу дійти висновків про те, що правове регулювання інституту реєстрації місця проживання фізичної особи потребує подальшого вдосконалення. Зокрема, доцільно встановити підстави для реєстрації фізичної особи за даною адресою. Ними має бути не тільки заява особи, а й документ, що підтверджує її право на проживання або

перебування в приміщенні за даною адресою. До того ж при реєстрації осіб, щодо проживання яких надана згода власника, наймача приміщення та інших осіб, що проживають у ньому, слід враховувати наявність вільної житлової площі з огляду на норми житлової площі, встановленої житловим законодавством України. Зазначені вимоги аж ніяк не повертають до встановлення дозвільного порядку реєстрації місця проживання фізичної особи. Вони регламентують реалізацію обов'язку особи зареєструвати своє місце проживання та забезпечують право громадян на особисту свободу і недоторканність житла.

*Надійшла до редколегії 30. 10. 06*

**Ф. Фіночко**, доцент НІОА України

## Специфіка функцій управління

Вихідною теоретичною позицією цієї статті є понятійний апарат. Що таке функція? Функція управління — це теоретична абстракція. Термін «абстракція» походить від латинського *abstractio*, що в перекладі означає виділятися, відокремлюватися. Для теоретичної абстракції типова якість «всезагальності», що характерна для всіх конкретних функцій управління. В. Ленін вживав вираз «всезагальність» стосовно категорій, стверджуючи, що «будь-яке загальне є (частинка або сторона, або сутність) окремого»<sup>1</sup>. В категорії «функція управління» також має знайти відображення те загальне, що є характерним для всіх окремих функцій державного управління. Поняття «функції» — це основні напрямки діяльності органів державного управління, виконавчої влади. Вони означають відповідну діяльність, певне коло робіт, що виконується яким-небудь матеріальним утворенням, чи то галузевими органами управління, чи то установами. Коли ставиться питання про дослідження змісту управління, необхідний функціональний аналіз, оскільки функції управління, які представляють види трудової діяльності, їх взаємодію, становлять зміст управління. Поняття «функціонування» тлумачиться як діяльність системи управління, реалізація функцій управління. Проблема дослідження функцій управління є найбільш актуальною, суперечливою і трудомісткою, бо її розв'язання приводить до зміни організації управління, раціоналізації всієї системи управління.

<sup>1</sup> *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. — Изд. 5-е. — Т. 29. — С. 318.