

11. Авер'янов В. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка [Текст] / В. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 10. – С. 27.
12. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен [Текст] : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
13. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Текст] : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
14. Ямпольская Ц. А. О месте административного права в системе советского социалистического права [Текст] / Ц. А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1956. – № 9. – С. 98–112.
15. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування [Текст] / Ю. Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.
16. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5 : П – С. – 736 с.



УДК 342.951:342.737(477)

М. Ф. Анісімова, кандидат юридичних наук, кандидат історичних наук, доцент Національного університету Державної податкової служби України

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СВОБОДУ ПЕРЕСУВАННЯ І ВІЛЬНИЙ ВИБІР МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті аналізується сучасний стан законодавства України, що забезпечує реалізацію та захист права на свободу пересування і вільний вибір місця проживання. Подано пропозиції, спрямовані на усунення недоліків у правовому регулюванні конституційного права громадян.

В статье анализируется современное состояние законодательства Украины, которое обеспечивает реализацию и защиту права на свободу передвижения и свободный выбор места обитания. Даны предложения, направленные на устранение недостатков в правовой регуляции конституционного права граждан.

The modern state of the Ukrainian legislation is analyzed in the part which concerns the problem of the realization the right for free move and free choice of lodging. There are some proposals directed towards the perfection in the sphere of juridical regulations of the constitutional rights of the citizens.

Ключові слова. Конституційні права громадян, реалізація норм права, охорона і захист прав громадян.

Вступ. Свобода пересування й вільний вибір місця проживання у класифікації прав людини належать до основних, невідчужуваних і непорушних прав та свобод людини, а тому закріплені в міжнародному праві й національному законодавстві України.

Постановка завдання. Першою згадкою про ці правові явища в міжнародному документі можна вважати ст. 13 Загальної декларації прав людини 1948 р., котра визнавала за кожною людиною право вільно пересуватися й обирати собі місце проживання в межах

© М. Ф. Анісімова, 2009

кожної держави. І хоч Декларація не є юридично зобов'язувальним міжнародним договором, її положення відіграли важливу роль в історії людства та розвитку міждержавного співробітництва, оскільки стали підґрунтям для розробки наступних міжнародних документів і національного законодавства про права і свободи людини.

Свобода пересування й вільний вибір місця проживання дістали своє відображення і в національному законодавстві України. Так, ч. 1 ст. 33 Основного Закону України 1996 р. вперше на конституційному рівні гарантує кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, свободу пересування й вільний вибір місця проживання. Однак проголосити ті або інші права й свободи людини та громадянина в законі, навіть у такому, як Конституція, далеко не достатньо. Головне (саме в цьому і має полягати гарантія) – забезпечити їх реалізацію.

На жаль, маємо визнати, що в Україні з механізмом реалізації законодавчих положень справи складаються значно гірше, ніж з їх розробкою, особливо це стосується випадків прийняття нових законів та узгодження з ними норм чинних правових актів. Саме це й спонукало нас проаналізувати сучасний стан законодавства України, що забезпечує реалізацію та захист права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання, щоб виявити існуючі невідповідності положень національного законодавства в зазначеній сфері правового регулювання вимогам міжнародних стандартів, а також підготувати висновки і розробити пропозиції про внесення змін у чинні нормативно-правові акти, спрямовані на усунення виявлених колізій.

Результати дослідження. Дослідження публікацій, наявних у вітчизняній юриспруденції та присвячених правам людини в цілому, дають підстави стверджувати, що тематика, яка нас зацікавила, представлена достатньою кількістю наукових праць різного обсягу та глибини дослідження, які належать як вченим-юристам, так і представникам органів державного апарату. Серед них маємо згадати С. Бритченка, В. Головченко, А. Динька, О. Климович, Р. Муді, А. Піскун, С. Чеховича, С. Чернооченко та ін.

Проте солідний кількісний показник публікацій не дає підстав визнати ступінь наукової розробки обраної для дослідження теми достатньою, оскільки переважна більшість з них – це статті, присвячені вивченню окремих груп або поколінь прав людини, зважаючи на місце їх суб'єкта в соціальній стратифікації українського суспільства, а тому стосовно права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання вони мають прикладний характер. Це ж, як правило, стосується і праць юристів-галузевиків, і науковців, і практиків [1]. Щоправда, є й дисертаційне дослідження, безпосередньо присвячене праву на свободу пересування й вільний вибір місця проживання [2], але воно здійснено ще до прийняття відповідного нового Закону “Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні”, внаслідок чого також не становить конкуренції нашій статті з огляду на аспекти проблеми, що в ній розглядаються.

Особи, що проживають або перебувають в Україні, активно реалізують свої права, в тому числі на свободу пересування й вільний вибір місця проживання. Найкраще це підтверджують статистичні дані. Наведемо деякі з них. Наприклад, в органах Державного департаменту з питань громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб за перший квартал 2007 р. зареєстрували своє місце проживання 679 861 чоловік і зняли з реєстрації місце проживання 470 666 чоловік.

Разом з тим питання про створення умов для реалізації зазначених прав пов'язане ще з чималою кількістю проблем, що потребують невідкладного розв'язання. Одним з актуальних завдань законодавчого забезпечення реалізації права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні є приведення чинного законодавства у відповідність до Конституції України. Згідно з її ст. 8 закони й інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції та мають відповідати їй.

Однак така відповідність повною мірою ще не забезпечена. Насамперед це стосується дотримання вимоги ч. 1 ст. 33 Конституції України про те, що обмеження свободи пересування й вільного вибору місця проживання повинні встановлюватися виключно законами.

Насправді ці обмеження свободи пересування й вільного вибору місця проживання стосовно таких видів територій, як місцевості з контрольованим порядком в'їзду, прикордонна смуга, контрольований прикордонний район, території, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, спеціальні економічні зони, а також стосовно таких категорій фізичних осіб, як нелегальні мігранти, розміщені в пунктах тимчасового перебування, іноземці й особи без громадянства, що незаконно перебувають в Україні, встановлені підзаконними актами, а не законами.

Ще однією проблемою законодавчого забезпечення права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання є створення умов для реалізації Закону України "Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні". Вважаємо, що для цього насамперед необхідно визначити в системі органів виконавчої влади спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань реєстрації, що передбачено ст. 11 зазначеного Закону.

У Прикінцевих положеннях аналізованого Закону перед Кабінетом Міністрів України було поставлено завдання протягом трьох місяців після вступу згаданого нормативного акта в законну силу (тобто до 15 квітня 2004 р.) підготувати й подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції про приведення законодавчих актів України у відповідність до цього Закону.

На виконання вимог Закону Кабінет Міністрів України 29 квітня 2004 р. вніс на розгляд Верховної Ради України проект Закону України "Про внесення змін у деякі законодавчі акти України у зв'язку із прийняттям Закону України "Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні". Цей законопроект передбачав внесення змін у цілому в 68 нормативно-правових актів України, серед яких кодекси, декрети Кабінету Міністрів, закони України. Пропоновані зміни в основному стосувалися заміни поняття "прописка" поняттям "реєстрація", уточнення деяких інших термінів.

У Прикінцевих положеннях Закону "Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні" Кабінету Міністрів України доручається також протягом трьох місяців забезпечити приведення у відповідність із цим Законом нормативно-правових актів органів виконавчої гілки влади.

На жаль, Кабінет Міністрів відреагував на це доручення законодавця з великим запізненням – лише у травні 2006 р., коли своєю постановою [3] скасував чинність Тимчасового порядку реєстрації фізичних осіб за місцем проживання [4], котрий був прийнятий на виконання Указу Президента України "Про заходи щодо реєстрації фізичних осіб" [5] і діяв ще 16 січня 2003 р. Такий підхід призвів до того, що в період із січня 2004 р. до 11 травня 2006 р. (майже півтора року) в законодавчому полі України існувала невизначеність, яка створювала сприятливі умови для бюрократичної тяганини й чиновницьких зловживань у повсякденній практиці правозастосування органів державної виконавчої влади й істотно ускладнювала можливість реалізації громадянами права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання.

У процесі створення умов для реалізації Закону "Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні" важливо забезпечити дійсно повідомний характер реєстрації місця проживання особи. Адже цей Закон закріплює саме такий порядок. Відповідно до його положень для реєстрації місця проживання не потрібно згоди органів виконавчої влади. Єдиною підставою для неї є відповідна заява фізичної особи, перелік необхідних для реєстрації документів визначений чітко й вичерпно.

Однак у зразку заяви, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 р., містяться положення, що надають реєстрації місця проживання ризи дозвільного порядку [6]. Крім того, наказом Міністерства внутрішніх справ України від 26 травня 2004 р. “Про організацію реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання й перебування фізичних осіб в Україні” були затверджені Настанова з питань оформлення документів і контролю за реєстрацією місця проживання й перебування фізичних осіб в Україні та зразки документів для реєстрації й зняття з реєстрації місця проживання й перебування фізичних осіб в Україні [7].

Згаданий наказ, як відомчий нормативно-правовий акт, чомусь не пройшов державну реєстрацію, передбачену Указом Президента України “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств й інших органів виконавчої влади” [8]. До того ж у затвердженій ним Наставі містяться положення, що не узгоджуються з вимогами Закону “Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні”. Наприклад, у п’ятому абзаці її п. 6 передбачено, що оформлення реєстрації місця проживання й перебування військово-визволенних осіб проводиться після внесення відмітки про облік відповідним військкоматом. Однак подібної вимоги в базовому Законі немає.

Сам факт відсутності державної реєстрації згаданого наказу МВС робить його положення в колі інших нормативно-правових актів хитким, навіть двозначним, викликаючи певний сумнів у його легітимності. А в сукупності із суперечностями, що містяться в затвердженій ним Наставі, яка фактично створює ще одну законодавчу колізію, і зовсім підриває до нього довіру, оскільки знову заводить у глухий кут працівників правозастосовчих органів.

Не менш важливе створення умов для реалізації положення ст. 2 Закону “Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні”: реєстрація особи за місцем проживання або її відсутність не можуть служити підставою для обмеження або умовою реалізації прав і свобод громадян, передбачених Конституцією й законами України. Це не тільки важливе, але й складне завдання. Досить сказати, що необхідно, крім 68 законодавчих актів, про які йшлося вище, переглянути сотні нормативно-правових актів з метою приведення їх у відповідність до зазначених положень. Адже реалізація більшості передбачених законодавством України прав і свобод пов’язана з реєстрацією місця проживання (у недалекому минулому – пропискою) фізичних осіб.

Це повною мірою стосується й права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання. Так, у п. 6 постанови Кабінету Міністрів Української РСР “Про організацію виконання постанов Верховної Ради Української РСР “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи” й “Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 23 липня 1991 р. передбачено, що правом в’їзду для постійного проживання в зону гарантованого добровільного відселення користуються громадяни, що підлягають прописці відповідно до п. 1 постанови Ради Міністрів РСР від 28 серпня 1974 р. № 678 “Про деякі правила прописки громадян”, а у виняткових випадках – відповідно до п. 4 зазначеної постанови [9].

Серйозними перешкодами для реалізації Закону “Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні” є наявність достатньо великої кількості юридичних колізій між ним та іншими нормативно-правовими актами. Трохи вище ми наводили приклади таких колізій, що виникають як на законодавчому рівні (між Конституцією України, її кодексами і звичайними (поточними) законами), так і між законами та підзаконними нормативними актами, й давали їм свою оцінку. Але вважаємо не зайвим підкреслити ще раз, що подібні колізії ускладнюють реалізацію права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, негативно впливають на ефективність правового регулювання й повинні бути усунуті шляхом внесення відповідних змін у чинне законодавство.

Реалізація права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні ускладнюється також неповнотою або неточністю деяких положень Закону України “Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні”. Так, відповідно до ч. 1 ст. 4 згаданого Закону законодавство про свободу пересування й вільний вибір місця проживання складається з Конституції України, цього Закону, інших законів і міжнародних договорів України. Однак тим самим за рамки цього законодавства виводиться величезний масив підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі й ті, про прийняття або зміну яких ідеться в самому Законі. На нашу думку, названа стаття базового Закону потребує відповідних змін передбачених нею положень.

Навівши в ст. 6 вичерпний перелік документів, необхідних для реєстрації місця проживання, Закон не назвав юридичних наслідків, що настають у тих випадках, коли громадянин не подає один або кілька документів. Очевидно, це повинно бути підставою для відмови в реєстрації, але, щоб не робити припущень, краще було б закріпити це в Законі.

Закон у ст. 6 передбачає, що для реєстрації місця проживання людина подає письмову заяву. І водночас у ст. 7, 8 і 9 не визначає форму такої заяви, що подається для зняття з реєстрації місця проживання, так само як і місця перебування, і форму повідомлення про зняття місця перебування з реєстрації. Цю прогалину має бути усунуто шляхом внесення необхідних доповнень у текст Закону.

Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону однією з підстав зняття з реєстрації місця проживання є остаточне рішення суду (про позбавлення права власності на житлове приміщення або права користування житловим приміщенням, визнання особи безвісно відсутньою або померлою). Ця підстава викликає ряд зауважень. По-перше, незрозуміло, що мається на увазі під “остаточним рішенням суду”, оскільки цивільне процесуальне законодавство не передбачає такого терміна. Очевидно, йдеться про рішення суду, що набрало законної сили. По-друге, нам видається неправомірним зняття з реєстрації місця проживання на підставі рішення суду про позбавлення права власності на житлове приміщення. Адже людина може проживати в такому приміщенні, й не маючи на нього права власності, на інших підставах, які не суперечать закону, – за договором найму, наприклад, і т. п. І в цьому випадку теж конче необхідні відповідні зміни до чинного Закону.

У ст. 10 Закону передбачено, що у випадку внесення під час реєстрації помилкових відомостей про громадянина орган реєстрації зобов’язаний на підставі поданих цим громадянином або його законним представником достовірних відомостей внести необхідні зміни в реєстраційний облік протягом семи днів. Однак у цій статті не визначено, з якого часу обчислюється семиденний строк, відведений на виправлення помилки. Аналіз тексту дозволяє зробити висновок, що мається на увазі день подання громадянином або його законним представником достовірних відомостей.

Законом у ст. 13 передбачено обмеження вільного вибору місця проживання. При цьому перелік таких обмежень закріплений як вичерпний. На нашу думку, це помилкове нормативне положення, оскільки обмеження вільного вибору місця проживання встановлені й іншими законами, наприклад для особи, що звернулася по надання їй статусу біженця, громадян, що призиваються на дійсну військову службу, тощо. Вважаємо доцільним доповнити зазначену статтю положенням, аналогічним тому, що є в ст. 12 стосовно обмежень свободи пересування, а саме: вільний вибір місця проживання може бути обмежений також і в деяких інших випадках, передбачених законами.

Ряд проблем законодавчого забезпечення реалізації права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання пов’язаний з міжнародно-правовим регулюванням відносин у зазначеній сфері. Як ми вже наголошували, відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону “Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні” міжнародні договори України є

невід'ємною складовою її законодавства. Ч. 2 ст. 4 базового Закону встановлює пріоритет норм міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, в разі наявності розбіжностей між ними й нормами цього закону.

Деякі досліджувані нами проблеми пов'язані з нечіткістю окремих конституційних положень, що стосуються міжнародних договорів України. Одна з них пов'язується із часом набрання чинності міжнародних договорів України. Відповідно до ч. 2 ст. 57 Конституції України закони й інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, повинні бути доведені до відома населення в порядку, передбаченому законом. Закони й інші нормативно-правові акти, не доведені у встановленому порядку до відома населення, є нечинними.

У зв'язку із цим виникає питання: чи поширюється це положення на міжнародні договори України? Деякі фахівці саме так тлумачать наведене конституційне положення і вважають, що міжнародні договори набувають чинності лише після опублікування їх в офіційних засобах масової інформації – газетах “Голос України”, “Урядовий кур'єр”, “Парламентський вісник”. На цій підставі робиться висновок, що Конвенція про захист прав людини й основних свобод і протоколи № 1, 4, 6, 7 до неї набули чинності лише після їх опублікування – наприкінці 1998 р. [10]. Як відзначалося, Протокол № 4 до зазначеної Конвенції закріплює право на свободу пересування й вільний вибір місця проживання.

Ця думка видається помилковою. Наведемо аргументи для обґрунтування свого висновку. Питання про час набрання чинності міжнародними договорами регулюються Віденською конвенцією про право міжнародних договорів 1969 р., учасницею якої є й Україна. Ст. 24 цієї Конвенції встановлює, що порядок і час набрання чинності міжнародним договором передбачаються в самому договорі або узгоджуються між державами, що брали участь у переговорах. За відсутності такого положення або домовленості сторін дата набрання чинності договором визначається моментом вираження згоди на обов'язковість його положень усіх держав, що брали участь у переговорах. Якщо згода окремої держави на обов'язковість для неї договору виражається в будь-яку дату після загально узгодженого моменту вступу договору в силу, то договір для цієї держави набуває чинності саме з цієї зазначеної дати, якщо в договорі не передбачається інше [11, 58].

Крім того, Указ Президента України “Про порядок оприлюднення нормативно-правових актів і вступу їх у силу”, підписаний 10 червня 1997 р., говорить про закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України й не згадує про міжнародні договори України [12].

Ще однією проблемою, яка ускладнює реалізацію права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання, що вже обговорювалася в літературі [13, 45], є нечітке визначення місця міжнародних договорів у системі актів законодавства України. Наявність такої проблеми відзначали не тільки вчені, але й Комітет з прав людини після заслуговування в жовтні 2002 р. п'ятої п'ятирічної доповіді України про заходи щодо виконання зобов'язань відповідно до Міжнародного пакту про громадянські й політичні права. Комітет висловив стурбованість у зв'язку з тим, що в разі наявності колізії між правами, передбаченими Пактом, і правами, передбаченими національними законами, останні могли б мати пріоритет. Ні під час вивчення звіту України, ні під час його обговорення Комітет не зміг одержати від української делегації чіткого пояснення, як можуть бути вирішені потенційні конфлікти між зазначеними правами [14].

Розглядаючи питання про співвідношення норм міжнародних договорів України і внутрішніх нормативно-правових актів, слід зазначити, що в Конституції відповіді на нього ми не знайдемо. Пошук на рівні поточного законодавства дає такі результати. П. 2 ст. 17 Закону України “Про міжнародні договори України” встановлює правило, відповідно до якого, якщо міжнародним договором України, укладеним у формі закону, встановлено інші правила, ніж передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного

договору України. І в ч. 2 ст. 4 Закону України “Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні” передбачено, що в тих випадках, коли міжнародним договором України встановлено інші норми, порівняно з тими, що містяться в цьому Законі, застосовуються норми міжнародного договору, згода на обов’язковість якого дана Верховною Радою України.

Верховенство міжнародних договорів над поточними законами підтверджено також Постановою Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р., де роз’яснено, що суд не може застосовувати закон, який регулює правовідносини інакше, ніж міжнародний договір. Разом з тим міжнародні договори застосовуються, якщо вони не суперечать Конституції України.

Розглядаючи питання про співвідношення міжнародних договорів України та її внутрішнього законодавства, так само потрібно враховувати положення Віденської конвенції про право міжнародних договорів, ст. 26 якої передбачає, що будь-який міжнародний договір є обов’язковим для його учасників і повинен сумлінно виконуватися. Відповідно до ст. 27 цієї ж Конвенції, її учасник не може посилається на положення свого внутрішнього права як на виправдання невиконання ним умов договору [10].

Таким чином, зобов’язання України, які випливають з міжнародних договорів, що регулюють питання свободи пересування й вільного вибору місця проживання, мають виконуватися незалежно від положень внутрішнього права, а у випадках колізій між нормами міжнародного договору і внутрішньоправовими нормами застосуванню підлягають правила, встановлені міжнародним договором.

Дослідження проблеми законодавчого забезпечення реалізації права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні буде неповним, якщо не розглянути питання про відповідальність за невиконання або неналежне виконання законодавства в зазначеній сфері.

Відповідно до ст. 15 Закону України “Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні” особи, винні в порушенні вимог цього Закону, притягуються до відповідальності згідно із законом. Це положення стосується як посадових осіб, так і звичайних громадян.

Однак проблема полягає в тому, що законодавство України не передбачає спеціальної відповідальності посадових осіб за порушення зазначеного Закону. Тому до них застосовуватимуться загальні положення юридичної відповідальності. Якщо порушення посадовими особами норм аналізованого Закону супроводжується невиконанням ними своїх функціональних обов’язків, то до них можуть бути застосовані дисциплінарні стягнення.

Відповідно до ст. 204 Кодексу України про адміністративні правопорушення за незаконну реєстрацію іноземців та осіб без громадянства посадові особи підлягають адміністративній відповідальності [15].

У ряді випадків при перевищенні, зловживанні владою або службовим становищем, або внаслідок службової недбалості, коли заподіяна істотна шкода правам людини на свободу пересування й вільний вибір місця проживання, згідно зі ст. 364, 365 і 367 Кримінального кодексу України посадові особи можуть притягуватися до кримінальної відповідальності [16].

Більш конкретно питання юридичної відповідальності врегульовано щодо фізичних осіб. У Законі встановлений обов’язок громадянина зареєструвати своє місце проживання. У випадку невиконання цієї вимоги ст. 197 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає можливість притягнення порушника до адміністративної відповідальності.

Одна з необхідних умов успішної реалізації права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання – доведення змісту нового законодавства до відома населення. Нагадаємо, що ця умова є конституційною вимогою, яка встановлює, що закони й інші нормативно-

правові акти, котрі визначають права й обов'язки громадян, повинні бути доведені до відома населення в порядку, передбаченому законом. Зважаючи на це, недоведення до відома населення затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 26 травня 2004 р. Настанови з питань оформлення документів і контролю за реєстрацією місця проживання й перебування фізичних осіб в Україні [7] є прямим порушенням конституційного положення і не може бути виправдано таким непереконливим, але, на жаль, досить традиційним поясненням, як неможливість наздогнати занадто інтенсивний потік поточних змін законодавства.

Необхідність проведення роз'яснювальної роботи серед населення про зміст законодавства, що регулює свободу пересування й вільний вибір місця проживання, була визнана в Рекомендаціях, схвалених 5 травня 2004 р. на слуханнях, проведених Комітетом Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин на тему "Про заходи щодо реалізації Закону України "Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні" [17].

Доцільність проведення інформаційної кампанії щодо роз'яснення законодавства про свободу пересування й вільний вибір місця проживання підтверджують також результати проведених в Україні соціологічних досліджень, що засвідчили недостатній рівень знань населення стосовно досліджуваних прав і реальних юридичних можливостей захисту своїх прав і свобод у цілому [18, 5–24].

Ще одним гострим і нагальним завданням дня, пов'язаним з реалізацією права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання, є подолання слабкої координації діяльності органів виконавчої влади в цій сфері. До втілення в життя законодавчих положень про свободу пересування й вільний вибір місця проживання різною мірою залучені Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство юстиції України, Адміністрація Державної прикордонної служби, Державний комітет України у справах національностей і міграції, деякі інші центральні органи виконавчої влади.

В умовах відсутності в Україні затверджених основ регулювання міграційних процесів пропонуються різні підходи до розв'язання проблеми реалізації права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання. Так, Міністерство внутрішніх справ України виступає за більш детальну регламентацію процедури реєстрації місця проживання фізичних осіб підзаконними нормативно-правовими актами, у той час як Міністерство юстиції вважає, що це можливо лише шляхом внесення змін у Закон "Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні".

Висновки. Питання вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади в цій сфері може бути, на нашу думку, успішно вирішено шляхом створення в Україні Державної міграційної служби як центрального органу виконавчої влади на базі Державного департаменту у справах громадянства, імміграції й реєстрації фізичних осіб Міністерства внутрішніх справ України та міграційних підрозділів Державного комітету України у справах національностей і міграції.

Отже, на наше переконання, розв'язання названих (далеко не всіх існуючих на сьогодні) проблем дозволить створити сприятливі умови для реалізації в Україні одного з основних прав людини – права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання.

Література

1. Піскун А. Свобода пересування – основний принцип міжнародно-правового регулювання міграційних процесів [Текст] / А. Піскун // Проблеми міграції. – 1999. – № 4. – С. 4–9; Чехович С. До проблеми конституційно-правового забезпечення свободи пересування й системи прописки в Україні [Текст] / С. Чехович // Проблеми міграції. – 1999. – № 3. – С. 25–31; Чернооченко С. І. Право на свободу пересування й місце проживання: цивільно-правовий аспект [Текст] / С. Чернооченко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2000. – № 1. –

С. 21–26; Муді Р. Система прописки у світлі Конституції України і Європейської конвенції прав людини [Текст] / Р. Муді // Український правовий часопис. – 1998. – Вип. 1. – С. 18; Климович О. Система національних засобів захисту прав людини (у контексті положень Конвенції про захист прав й основних свобод людини) [Текст] / О. Климович // Право України. – 2001. – № 1. – С. 34–36; Головченко В. Місце проживання людини – поняття Конституції [Текст] / В. Головченко // Юридичний вісник. – 1997. – 19–25 червня.

2. Динько А. Ф. Зміст і гарантії забезпечення реалізації свободи пересування людини й громадянина в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / А. Ф. Динько. – К., 2002. – 200 с.

3. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 617 // Офіційний вісник України від (далі – ОВУ). – 2006. – № 20. – Ст. 1437.

4. Про затвердження Тимчасового порядку реєстрації фізичних осіб за місцем проживання [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003р. № 35 // ОВУ. – 2003. – № 3. – Ст. 82.

5. Про заходи щодо реєстрації фізичних осіб [Текст] : Указ Президента України від 11 січня 2002 р. № 12 // ОВУ. – 2002. – № 3. – Ст. 80.

6. Про затвердження зразків документів, необхідних для реєстрації місця проживання в Україні [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 р. № 985 // ОВУ. – 2004. – № 31. – Ст. 2073.

7. Про організацію реєстрації й зняття з реєстрації місця проживання й перебування фізичних осіб в Україні [Електронний ресурс] : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 26 травня 2004 р. № 571. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

8. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств й інших органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493 (у редакції від 21 травня 1998 р.). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

9. Про організацію виконання постанов Верховної Ради Української РСР про порядок введення в дію законів Української РСР “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи” й “Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 1991 р. № 106. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

10. Смирнов В. Хочу обратиться в Европейский Суд [Текст] / В. Смирнов // Товарищ. – 2004. – № 32.

11. Венская конвенция о праве международных договоров [Текст] : комментарий. – М. : Юридическая литература, 1997. – 336 с.

12. Про порядок оприлюднення нормативно-правових актів і вступу їх у силу [Текст] : Указ Президента України від 10 червня 1997 р. № 503/97 // ОВУ. – 1997. – Число 24. – Ст. 11.

13. Чехович С. Б. Стан законодавчого забезпечення реалізації й захисту права на свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні [Текст] : аналітична доповідь / С. Б. Чехович, О. П. Тищенко. – К. : Правова ініціатива, 2003. – 100 с.

14. ССРР/СО/73/UKR.

15. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

16. Кримінальний кодекс України [Текст] // ОВУ. – 2001. – № 21. – Ст. 920.

17. Комітетські слухання з питання “Про заходи щодо реалізації Закону України “Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні” м. Київ, 2 квітня 2004 р. [Текст]. – К. : Правова ініціатива, 2004. – 68 с.

18. Права й свободи людини в Україні [Текст]. – К., 1999. – 125 с.