

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

БРАГА І. Ю.,
аспірант юридичного факультету
(Дніпровський національний університет
імені Олеся Гончара)

УДК 342.9

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ
ПАСПОРТНО-РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ**

У статті проаналізовано окремі питання становлення і розвитку паспортно-реєстраційної системи та основні етапи виникнення такого документа, як паспорт, на території українських земель. Також автором визначено основні важливі завдання функціонування паспортно-реєстраційної системи на різних етапах розвитку українського суспільства.

Ключові слова: *паспортна система, паспортно-реєстраційна система, паспорт, обмеження прав, право в'їзду, «відпускні», «проїзні грамоти», «відпускні жалувані грамоти», «диплом на дворянство», «абшит».*

В статье проанализированы отдельные вопросы становления и развития паспортно-регистрационной системы и основные этапы возникновения такого документа, как паспорт, на территории украинских земель. Также автором определены основные важные задания функционирования паспортно-регистрационной системы на разных этапах развития украинского общества.

Ключевые слова: *паспортная система, паспортно-регистрационная система, паспорт, ограничения прав, право въезда, «отпускные», «проезжие грамоты», «отпускные жалованные грамоты», «диплом на дворянство», «абшит».*

In the article the separate questions of becoming and development are analysed passport-registration system and the basic stages of origin of such document as passport on territory of Ukrainian earths. The basic important tasks of functioning are also certain an author passport-registration system on the different stages of development of Ukrainian society.

Key words: *passport system, passport is the registration system, passport, limitations of rights, right entrance, "vacations", "person passing by deeds", "vacation granted deeds", "diploma on the nobility", "abshit".*

Вступ. Кожне суспільне явище має свою історичну спадщину, аналіз якої допомагає визначити основні напрями і тенденції його подальшого розвитку.

Постановка завдання. Історія виникнення паспортної системи та власне паспортів на території українських земель є цікавою і необхідною для всестороннього і наукового розуміння значення останніх для розвитку та вдосконалення паспортної системи України на сьогодні [9].

Зокрема, питання розвитку та становлення паспортної системи розглядалися не тільки науковцями-юристами, а й науковцями-істориками, науковцями-політологами. Насамперед серед розвідок вітчизняних юристів можна визначити роботи таких учених: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалюк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, А.П. Коренєва, Є.В. Курінного, Р.С. Мельника, О.В. Негодченка, О.І. Остапенка, Д.В. Приймаєнко, О.Ф. Скакун, М.М. Тищенко.

Результати дослідження. Під паспортно-реєстраційною системою Х.П. Ярмачук визначає сукупність урегульованих нормами права відносин щодо вирішення питань громадянства України, організації імміграційної роботи, реєстрації та обліку фізичних осіб за місцем їх проживання (перебування), нагляду за забезпеченням реалізації останніми передбачених нормативними актами прав, свобод та інтересів, а також за виконанням покладених на них обов'язків [11].



Зокрема, документ, що посвідчує особу, також визначає її правовий статус у державі: громадянина України, іноземця чи особи без громадянства [7, с. 174]. Саме наявність у фізичної особи відповідного документа, що посвідчує її особу, надає змогу ідентифікувати її, реалізувати особі свої права (на свободу пересування, отримання ліцензій, вчинення правочинів та ін.) і мати певні обов'язки.

Паспортно-реєстраційна система (в тому вигляді, в якому вона існувала раніше) вирішувала різноманітні окремі функціональні завдання, такі як облік осіб за критерієм приналежності їх до окремих територій або людей (стосовно рабів), що виражає правовий зв'язок особи та держави; облік осіб для здійснення фіскальної функції, для визначення правосуб'єктності особи (наділення її відповідними правами або обов'язками), а також для здійснення міждержавної торгівлі та упорядкування пересування населення («подорожні посвідчення») тощо.

Зокрема, паспорт є одним із найважливіших документів суворого обліку та звітності, який має широке соціальне і правове значення ще з давніх часів і до сьогодні. Він за своєю природою є своєрідним матеріальним вираженням юридичного поєднання особи та держави. На історичне становлення паспорта вплинула також поява писемності. Саме із цього періоду починається інший виток паспортизації.

Слово «паспорт» італійського походження. Воно складається із двох слів – «пасу» (проходити) і «порто» (гавань, порт). На території наших земель слово «паспорт» потрапило через Польщу та Німеччину. У зв'язку із цим наприкінці XVIII ст. існували дві форми його написання: «пашпорт» та «паспорт» [5]. Саме слово «паспорт» було вперше використано у 1633 р.

Отже, розглянемо важливі історико-правові аспекти розвитку паспортно-реєстраційної системи на українських землях (також визначимо документи, що посвідчували особу, і нормативно-правові акти, що регулювали відносини у цій сфері) та основні функціональні завдання останньої.

Першими свідченнями, які підтверджували особу на певній території, були предмети, що мали культовий характер, такі як клеймо, тамга, перстень. У Київській Русі своєрідним посвідченням особи в деяких племенах був пояс (за орнаментом пояса визначалися вік та місце проживання його власника) [4].

Указані предмети свідчили про приналежність осіб до окремої території або племені. Наявність зазначених культових предметів як знаків ідентифікаційного характеру надавала можливість їх власнику здійснювати визначені цим знаком функції: перетинати кордон, везти депешу і т. д., зокрема передавати такі мітки іншим особам для здійснення вже ними певних дій [8]. Отже, наявний широкий спектр функціонального призначення такого роду посвідчення особи: ідентифікація особи та її місця проживання, визначення соціального статусу особи, право пересування осіб через кордон та визначення інших правомочностей.

Треба зазначити, що через паспортно-реєстраційну систему в різні часи здійснювалось як обмеження правового статусу осіб (наприклад, на пересування окремих осіб через кордон, вигнання їх із місця проживання або інших економічних чи політичних прав), так і його розширення (наприклад, право на виїзд за кордон, надання волі холопам у формі «відпускних», забезпечення свободи пересування всередині держави, а також відповідні посвідчення особи надавали право виступати від свого імені у правовідносинах із державою).

Перша інформація про зародження паспортної системи на Русі знайдена у Лаврентіївському літописі й датується вона 945 р. Вважається, що саме Київське та Новгородське князівства поклали початок обліку населення на Русі.

Ще до прийняття християнства, у період правління княгині Ольги, обліку підлягали двори, люди, з яких збирався регулярний оброк, а також худоба племен. Тобто можна говорити про існування в той час певної системи обліку людей для виконання фіскальної функції.

Проаналізувавши такий кодифікований нормативно-правовий документ, що має велике історичне значення, як «Руська Правда» Ярослава Мудрого, можна зробити висновок, що в ній відображений поділ людей на різні соціальні категорії (вільні, залежні, невольні та ізгої). Так, можна стверджувати про існування певної системи обліку людей, у якій наявні принципи визначення правового становища кожної людини (наприклад, закупи, які брали майнову позику (купу), за її несплату відповідали втратою особистої свободи). Отже, від правового становища особи в суспільстві (залежно від категорії, до якої вона належить) залежала її правосуб'єктність [2].

Наприкінці XIII ст. в Новгороді особам, які виїжджають в інші держави, і приїжджим іноземцям видавали «проїзні грамоти», які були своєрідним посвідченням особи.

Треба зазначити, що на території Київської Русі головним функціональним призначенням обліку населення було справляння податків.

Для обліку земельних ділянок (сохи, чверті, десятини) як об'єктів оподаткування у XIV ст. на слов'янських землях складались так звані «сошні листи», а результати описів заносилися до писцевої книги, у якій відбивалися відомості про населення, містилися записи, що характеризують становище селян, а також виконувани ними повинності та інші дані.



Наприкінці XIII ст. в Новгороді особам, що виїжджають в інші країни, видавали «проїзні грамоти», які були своєрідним посвідченням особи (тобто виконували функцію нинішніх закордонних паспортів). Схожі документи видавали й особам, які приїжджали з інших держав. У XIV ст. руські князі видавали такі документи: «проїзні грамоти» і «відпускні жалувані грамоти».

Ще одним юридичним документом, який можна вважати схожим на паспорт і який викликає інтерес, є «відпускні». Першу згадку про них відносять до 1482 р. Цей документ відображав надання волі холопам та певним чином посвідчував особу.

Із законодавчих документів, що існували в цей період та регулювали питання посвідчення особи, доцільно зазначити такі:

– «Судебник» 1550 р. (за цим нормативно-правовим актом холоповласники позбавлялись права видачі «відпускних» без рішення відповідного суду);

– «Стоглав» 1551 р. (важливий нормативно-правовий акт церковного права). Відповідно до «Стоглава» «приймати на службу священників і дияконів, що прийшли з інших єпархій, можна тільки в тому разі, якщо вони мають відпускні грамоти від архієрея за попереднім місцем служби. Попів і дияконів, які не пред'являли таких грамот, до служби допускати заборонялося».

– «Соборное Уложение» 1649 р. вперше законодавчо закріпило вимогу посвідчення особи. За всього різноманіття документів, що свідчили про звільнення селян і холопів (записи в переписних книгах, у духовних, купчих та інших грамотах), «відпускні» залишалися основними документами, що засвідчують особу відпущеної на волю людини. «Соборное Уложение» 1649 р. встановило «вільну й обов'язкову видачу проїзних грамот тим, хто їде в інші мирні з Московською державою країни для торгового промислу чи іншої якоїсь своєї справи» [3]. Процес закріпачення селян супроводжувався посиленням методів регулювання обліку та переміщення осіб (як населення країни, так і іноземців).

Щодо становища населення українських земель на той час, то паспортна система, як і становище самого народу, мала двоїтий характер, оскільки одна частина території була під владою Польщі та Литви, інша – Московії. Українці, прилеглі до польських земель, мали змогу отримати паспорти раніше, ніж українці, які проживали на території Московії.

Щодо правового становища міського населення, то воно залежало від категорії міста, майнового стану та сфери діяльності особи.

Так, на територіях, що були прилеглі до Речі Посполитої, обмеження прав осіб були більш лояльними, ніж на територіях у складі Московського царства (прикладом є міста, де існувало Магдебурзьке право; жителі цих міст мали свідоцтва особи, за допомогою яких могли перетинати кордони окремих міст) [10].

З нормативно-правових актів, що регулювали суспільні відносини (зокрема, облік населення), треба відзначити Литовські статuti 1529, 1566 та 1588 р.

Доцільно розглянути також період реєстрового козацтва. Потрібно відзначити такий юридичний документ, як реєстр, що посвідчував особу реєстрового козака, підтверджував його правовий статус та наділяв майновими правами. Козакам також видавались клейноди. Надалі козаки почали отримувати паспорти, які давали їм право перетинати кордон.

В історичних джерелах існує позиція, що остаточно паспортна система на цих землях сформувалась за часів правління Петра I. У цей період з'являються нові документи, що засвідчують особу громадянина, а жорсткий контроль держави за пересуванням населення спричинив створення паспортної системи. Купцям, як і раніше, видавались проїзні грамоти, котрі Указом Петра I від 30 жовтня 1719 р. були запроваджені як загальне правило. Військовослужбовцям, тимчасово відпущеним зі служби, видавались «письмові відпустки» [1, с. 94–95].

Також за часів царювання Петра I більш детально почали регламентуватись правила в'їзду (реєстрації та обліку іноземців) Указом «О приездеж иномземцах». Цим нормативно-правовим актом усі, хто прибував до країни, зобов'язувались реєструватись відповідним чином («в канцелярии полиции – меистерских дел»). Посвідченням реєстрації був «абшит», який давав право, зокрема, на виїзд. Указані «абшити» були прототипом сучасних віз [1].

Велике значення для становлення та розвитку паспортної системи XVIII ст. мали такі нормативно-правові акти:

– «Плакат 1724 року»;

– укази Петра I 1719, 1720 та 1723 рр., відповідно до яких паспорти отримували також особи недворянського походження;

– Указ Петра I 1722 р., відповідно до якого усім відпущеним на волю селянам повинні були видаватись паспорти. Фахівці в різних ремеслах, які в молодості приїхали до Росії і працювали тут майже все своє життя, обзавівшись сім'єю і майном, не хотіли їхати на батьківщину і залишалися як пенсіонери держави, отримували особливі «відставні паспорти», або «абшити» (від німецького



abschied – прощання, відставка), які поєднували в собі властивості декількох документів: посвідчення особи, «трудова книжка», характеристики і паспорта [8];

– «Городовое положение» 1785 р., яке було прийняте для більш детальної регламентації питання паспортизації та виокремлення категорій осіб, які мали змогу пересуватись по території країни без паспорта (треба зазначити, що це право було привілеєм, на відміну від наявності паспорта, що вважалось обмеженням).

Також треба зазначити, що дворяни все ж таки мали відповідний документ, що виконував роль паспорта, – «диплом на дворянство» (цей документ посвідчував приналежність особи до знатного роду).

За часів правління Миколи I в губерніях держави з'явилися циркуляри про вдосконалення видачі паспортів зразка 1826 р. у вигляді паперової сторінки. Так, існувало декілька видів паспортів: для купців 1, 2 та 3 ґільдії, міщан і селян.

У ці часи також були прийняті нормативно-правові акти, що регламентували питання реєстраційно-паспортної системи та видачі паспортів:

– «Положення про види на проживання» 1884 р., згідно з яким за місцем проживання мати паспорт не було необхідності; паспорт був потрібен для виїзду за понад 50 верст і більше, ніж на 6 місяців;

– Звід законів «О состояниях» 1899 р. регламентував статус іноземців;

– «Устав о паспортах» 1903 р. (вводилась видача паспортів та паспортних книжечок);

– «Таможенный устав» 1903 р. [1].

Висновки. Отже, історико-правовий аналіз становлення адміністративно-правового режиму паспортизації та реєстрації осіб (що відповідав рівню розвитку суспільства того часу) на території українських земель дає змогу зробити такі висновки:

1. Паспортно-реєстраційна система на всіх етапах розвитку українського суспільства та держави відіграла важливу роль у процесі упорядкування суспільних відносин.

2. Можна визначити такі функціональні завдання паспортно-реєстраційної системи, що мали місце на різних етапах її розвитку:

– посвідчення особи для її ідентифікації;

– своєчасний та повний облік населення (осіб, що були невільними та служили певним людям) певної території. Він здійснювався відповідно до принципів, що діяли на той час у суспільстві, та для визначення приналежності певного населення до певної території, а також в деякі часи приналежності осіб до певних верст населення (зокрема, вільних, залежних, невільних та ізгоїв).

– справляння податків;

– урегулювання процесу пересування жителів певної території всередині країни та через кордон, а також в'їзду та виїзду іноземних громадян;

– визначення правового статусу особи. Паспорт був посвідченням наявності певних прав у особи (у деяких випадках обмеження окремих прав).

3. Необхідно відзначити зв'язок паспортної системи з економічним становищем країни. Так, на окремих етапах розвитку суспільства посилення паспортної системи негативно впливало на розвиток економіки, послаблення, навпаки, здійснювало позитивний вплив. У цьому контексті доцільно відмітити розвиток міждержавної торгівлі, де такий документ, як паспорт (в тому вигляді, у якому він існував на той час), набував важливого юридичного змісту (зокрема, для упорядкування процесу перетину кордону).

4. З появою поліцейських органів паспортна система відіграла важливу роль у процесі забезпечення правопорядку.

Список використаних джерел:

1. Гіжевський В.К. Адміністративно-правове регулювання міграції та реєстрації фізичних осіб в Україні : [навч. посіб. для ВНЗ] / В.К. Гіжевський, С.Я. Мосьондз. – К. : Магістр – сторіччя, 2008. – С. 93.

2. Іванов В.М. Історія держави і права України : [підручник] / В.М. Іванов. – К. : КУП НАНУ, 2013. – 892 с.

3. Паспортно-визова служба: как все начиналось [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.fms.aov.ru/about/-history/index.php>.

4. Полукарова Н. История паспорта. Второй паспорт / Н. Полукарова. – М. : Деловые страницы, 2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.citizenship.ru/index.php?art=202&no=11>.

5. Похлебкин В.В. Паспорт в России / В.В. Похлебкин // Сибирские огни. – 2006. – № 7 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.siboani.ru/archive/61/731>.

6. Патик Л.Л. Техніко-криміналістична характеристика підробленого паспорта громадянина України : [навчальний посібник] / Л.Л. Патик. – К. : Центр учбової літератури, 2013 – 142 с.



7. Ростовська К.В. Забезпечення режиму паспортизації органами внутрішніх справ / К.В. Ростовська // Актуальні проблеми правоохоронної діяльності : матер. конф. 26–27 вересня 2008 р. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 172–177.
8. Савранчук Л.Л. Історія становлення та розвитку дозволу на в'їзд та виїзд іноземних громадян з України / Л.Л. Савранчук // Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки». – 2010. – Вип. 48. – С. 101–106.
9. Тимофеева Т.В. История создания паспортной системы / Т.В. Тимофеева [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.info-library.com.ua/>.
10. Хрестоматія з історії держави і права України : навчальний посібник / упоряд. : А.С. Чайковський (кер.), О.Л. Копиленко, В.М. Кривоніс та ін. – Х. : Юрінком Інтер, 2033. – 656 с.
11. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Х.П. Ярмачі. – Х., 2007. – 41 с.

ГОЛОДНИК Ю. А.,

здобувач

(Національний університет біоресурсів
і природокористування)

УДК 342.951

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

У статті розглянуто поняття житлово-комунального господарства, які пропонують різні науковці. Виділено ознаки, які містяться у вказаних визначеннях. Проаналізовано як спільні ознаки, з якими погоджуються більшість авторів, так і риси, щодо яких науковці так і не дійшли згоди та які суттєво різняться в різних визначеннях. На підставі досліджених рис пропонується авторське визначення розглядуваного поняття.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, галузь, ознаки, право на житло.

В статье рассмотрены понятия жилищно-коммунального хозяйства, которые предлагают различные ученые. Выделены признаки, содержащиеся в указанных определениях. Проанализированы как общие признаки, с которыми соглашается большинство авторов, так и черты, по которым ученые так и не пришли к согласию и которые существенно различаются в разных определениях. На основании исследованных признаков предлагается авторское определение рассматриваемого понятия.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, отрасль, признаки, право на жилье.

The article deals with the concept of housing and communal services offered by different scientists. Stand out features that appear in these definitions. Analyzed how common features with which most authors agree and features for which scientists have not agreed and are significantly different in definitions. Based on research features offered author's definition of the proposed concept.

Key words: housing and communal services, industry, sign, right to housing.

Вступ. Останнім часом все більше уваги громадськості звертається до житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ). Це зумовлено не тільки непомірно високими тарифами на відповідні послуги, але й численними прогалинами у правовому регулюванні в цій сфері. Однією з таких прогалин, на наш погляд, є відсутність на законодавчому рівні тлумачення поняття «житлово-комунальне господарство», що породжує багато різних підходів та поглядів на розуміння цього терміна.

