

УДК 351.75

І. В. Михайлишин

СУТНІСТЬ ТА ПОРЯДОК РЕЄСТРАЦІЇ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Подано авторське визначення поняття «реєстрація фізичних осіб в Україні». Досліджено механізм проведення реєстрації фізичних осіб. Запропоновано шляхи вдосконалення механізму проведення реєстрації фізичних осіб в Україні.

Відповідно до Загальної декларації прав людини (ч. 1 ст. 13) [1] і Міжнародного пакту про громадянські й політичні права (ч. 1 ст. 12) [2], кожна людина має право вільно пересуватися і обирати собі місце проживання у межах кожної держави. Право на вільне пересування та вибір місця проживання, закріплене у зазначених міжнародних нормативно-правових актах, також має бути передбачено та забезпечено на державному рівні нормами чинного національного законодавства. Так, відповідно до ст. 33 Конституції України [3] та Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [4] кожному, хто на законних підставах перебуває на території України (громадянам України, іноземцям та особам без громадянства), гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Законними підставами перебування на території

України для громадян України є належність до громадянства України, для іноземців та осіб без громадянства – реєстрація на території України паспортного документа або наявність посвідчення на постійне або тимчасове проживання в Україні, або документів, що посвідчують отримання статусу біженця чи притулку в Україні.

Розробка системи обліку населення України є одним із перспективних кроків у напрямку вдосконалення діяльності органів державної влади щодо регулювання реєстраційної політики, має багатоаспектний характер, а тому є предметом дослідження вчених різних галузей знань: демографії, історії, політології, соціології, філософії, правових наук тощо. Але водночас вони не охоплюють усього спектра важливих проблем у сфері реєстраційного обліку фізичних осіб, а отже, як самостійний інститут адміністративно-правове регулювання реєстрації фізичних осіб до цього часу комплексно не розглядався. Не визначено роль органів внутрішніх справ України як системи, на яку державою покладено обов'язок забезпечення контролю за дотриманням паспортно-реєстраційних правил. Вирішити цю проблему можна шляхом проведення комплексного аналізу практики реалізації відповідного інституту.

Таким чином, назріла потреба у багатоаспектному, зокрема в адміністративно-правовому, дослідженні проблеми реєстрації фізичних осіб в Україні. Досягненню цього результату буде сприяти комплексне вивчення наріжних питань у сфері реєстрації фізичних осіб (громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства) в Україні з позицій адміністративного права.

Мета роботи полягає у визначенні сутності поняття «реєстрація фізичних осіб в Україні», дослідженні механізму проведення реєстрації фізичних осіб, а також вироблення обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення зазначеного механізму.

Слід зазначити, що до 2001 р. в Україні функціонував інститут прописки, який за рішенням Конституційного суду України від 14 листопада 2001 р. [5] було визнано неконституційним. Так, відповідно до рішення Конституційного суду України було прийнято Указ Президента України «Про заходи щодо реєстрації фізичних осіб» від 11.01.2002 № 12 [6] і Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 № 1382 [4], нормами яких інститут прописки був ліквідований, а замість нього було створено явочну систему реєстрації за місцем проживання та місцем перебування.

Необхідність ліквідації інституту прописки зумовлена тим, що саме існування цього інституту суперечило нормам Конституції, де закріплено, що не може бути привілеїв або обмежень за ознаками місця проживання та що кожному громадянину гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання. Також наявність інституту прописки створювала громадянам України перешкоди у реалізації виборчих, трудових, майнових, сімейних, житлових та інших прав, оскільки реалізація зазначених прав була

поставлена у пряму залежність від наявності у громадян прописки. Слід підкреслити, що порядок прописки, за яким вибір особою місця проживання залежав, як правило, від рішення паспортної служби органів внутрішніх справ, суттєво обмежував право особи на вільний вибір місця проживання. Саме зважаючи на викладене, 48 народних депутатів України ініціювали розгляд на засіданні Верховної Ради України питання про ліквідацію прописки та заміну її на реєстрацію за місцем постійного або тимчасового проживання громадян.

Але, незважаючи на те, що інститут прописки був ліквідований вже багато років тому і на зміну йому прийшов інститут реєстрації, поняття «прописка» та «реєстрація» досить часто ототожнюють. Реєстрація все ще сприймається лише як банальна позначка у паспорті, у той час як за своєю юридичною природою вона суттєво відрізняється від прописки. Так, метою прописки як форми обліку громадян було адміністративно-планове розміщення населення, а головним призначенням реєстрації постає підтримання постійного юридичного зв'язку між особою і державою для можливості виконання своїх прав і обов'язків. Тобто, якщо прописка виконувала функцію закріплення людей за певною адміністративно-територіальною одиницею, то інститут реєстрації не передбачає існування будь-яких лімітів щодо кількості зареєстрованих осіб у тій чи іншій адміністративно-територіальній одиниці. Зважаючи на викладене, особливу увагу слід звернути на те, що інститут прописки, на відміну від інституту реєстрації, мав адміністративно-дозвільний характер.

Ще однією відмінністю інституту прописки від інституту реєстрації виступала наявність значних обмежень щодо прописки фізичних осіб за місцем проживання (наприклад, раніше існували санітарні норми, без урахування яких дозволялося прописувати тільки близьких родичів). Що ж стосується реєстрації, то власник житла має право на підставі власного волевиявлення зареєструвати будь-якого громадянина (навіть не з числа його близьких родичів), без жодних обмежень по нормі житлової площі та якогось додаткового дозволу.

Суттєвою перешкодою під час реалізації прав громадянина на проживання у конкретному помешканні за часів існування інституту прописки була необхідність отримання громадянином дозволу від житлово-побутових комісій або адміністративних органів на місяцях. Що ж стосується реєстрації фізичних осіб, то єдиною достатньою умовою для реєстрації людини є її право на мешкання у конкретній квартирі або будинку. Отже, перейдімо безпосередньо до визначення порядку реєстрації фізичних осіб в Україні за місцем проживання та місцем перебування.

У Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» зазначено, що під місцем перебування слід розуміти адміністративно-територіальну одиницю, на території

якої особа проживає строком менше шести місяців на рік, а під місцем проживання – адміністративно-територіальну одиницю, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік. Під особою у даному випадку розуміється будь-яка фізична особа (громадянин України, іноземець або особа без громадянства). Реєстрація, відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», означає внесення відомостей до паспортного документа про місце проживання або місце перебування із зазначенням адреси житла особи та внесення цих даних до реєстраційного обліку відповідного органу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань реєстрації.

Таким чином, під реєстрацією фізичних осіб в Україні слід розуміти визначений законодавчими актами порядок внесення уповноваженими органами державної влади України відомостей до паспортного документа про місце проживання або місце перебування із зазначенням адреси житла особи (громадянина України, іноземця або особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах) та внесення цих даних до реєстраційного обліку.

Громадянин України, а також іноземець чи особа без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, зобов'язані протягом десяти днів після прибуття до нового місця проживання зареєструвати місце проживання. Слід звернути увагу, що необхідною умовою здійснення реєстрації фізичних осіб в Україні виступає наявність законних підстав перебування на території України: для громадян України – належність до громадянства України, для іноземців та осіб без громадянства – реєстрація на території України паспортного документа або наявність посвідки на постійне або тимчасове проживання в Україні, або документів, що посвідчують отримання статусу біженця чи притулку в Україні.

Основними принципами реєстрації фізичних осіб в Україні є вільне обрання місця проживання (за винятком обмежень, установлених законами України) та недопущення поширення інформації про фізичну особу, зокрема про її місце проживання, без її згоди (крім випадків, визначених законами України, і лише в інтересах захисту прав людини та національної безпеки).

Для реєстрації місця проживання фізичної особи в Україні (громадянина України, іноземного громадянина або особи без громадянства) чинним законодавством передбачено необхідність подачі уповноваженим органам державної влади наступних документів:

– письмової заяви. Заява особи про реєстрацію місця проживання є єдиною підставою для реєстрації місця проживання особи. Заява повинна містити прохання особи зареєструвати місце проживання за вказаною нею адресою; зазначаються підстави для реєстрації місця проживання заявника (ордер на житло, свідоцтво

про право власності на житло, договір оренди житла тощо); у разі відсутності документів, зазначених як підстава для реєстрації місця проживання, необхідна згода власника/співвласників житла або їх уповноважених органів, наймача та членів його сім'ї на реєстрацію місця проживання заявника;

- паспортного документа. У випадку, якщо дитина не досягла 16-річного віку, подається свідоцтво про народження або свідоцтво про належність до громадянства України. Іноземці та особи без громадянства додатково подають посвідку на постійне або тимчасове проживання;

- квитанції про сплату державного мита або документи про звільнення від його сплати;

- двох примірників талонів зняття з реєстрації, які заповнюються уповноваженою особою органу реєстрації на підставі поданих для реєстрації місця проживання документів із зазначенням адреси житла особи до паспортного документа шляхом проставлення штампа відповідного встановленого зразка. При оформленні реєстрації місця проживання раніше засуджених осіб у правому верхньому кутку талона реєстрації проставляється цифра 26.

У випадку, коли під час реєстрації місця проживання особи встановлено, що вона прибула з місць позбавлення волі, працівником органу реєстрації перевіряється наявність довідки про звільнення з місць позбавлення волі з відміткою про постановлення на облік у службі дільничних інспекторів міліції. Повідомлення про реєстрацію такої особи направляється до служби дільничних інспекторів міліції, копія повідомлення приєднується до документів, які є підставою для реєстрації.

Наведений перелік необхідних документів є вичерпним; забороняється вимагати для реєстрації місця проживання подання особою інших документів. Зразки заяви та інших документів, необхідних для реєстрації місця проживання особи, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразків документів, необхідних для реєстрації місця проживання в Україні» від 28 липня 2004 р. № 985 [7].

У тих випадках, коли особи перебувають більше одного місяця за межами адміністративно-територіальної одиниці, в якій зареєстроване їх місце проживання, мають невиконані майнові зобов'язання, накладені в адміністративному порядку чи за рішенням суду, призиваються на дійсну військову службу і не мають відстрочки, або беруть участь у судовому процесі в будь-якій якості, реєстрація місця перебування фізичних осіб є обов'язковою.

Якщо громадянин України проживає за межами України, реєстрація його місця проживання здійснюється консульськими установами України за кордоном або дипломатичними представництвами в установленому порядку.

У разі зміни місця проживання в межах адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюється повноваження органу

реєстрації, особа, яка зареєструвала місце проживання, або її законний представник повинні письмово повідомити про це відповідний орган реєстрації протягом семи днів. У цьому випадку хотілося б акцентувати увагу на тому, що чинне законодавство не вимагає повідомлення особою про зміну адреси житла у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці. Але реєстрація місця проживання (перебування) передбачає внесення відомостей із зазначенням адреси житла особи. Отже, вважаємо за доцільне звернути увагу на недосконалу побудову ч. 9 ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» та необхідність внесення відповідних уточнень.

Зняття з реєстрації місця проживання здійснюється протягом семи днів на підставі заяви особи, запиту органу реєстрації за новим місцем проживання особи, остаточного рішення суду (про позбавлення права власності на житлове приміщення або права користування житловим приміщенням, визнання особи безвісно відсутньою або померлою), свідоцтва про смерть. Зняття з реєстрації місця проживання неповнолітніх, які не мають батьків, та осіб, стосовно яких встановлено опіку чи піклування, здійснюється за погодженням з органами опіки і піклування.

Що стосується реєстрації місця перебування особи, то тут, на відміну від реєстрації за місцем проживання, встановлено значно спрощений порядок реєстрації. Так, реєстрація місця перебування здійснюється лише за заявою особи, яка зобов'язана подати її протягом семи днів після прибуття в місце перебування. При реєстрації місця перебування особи інформація про неї повідомляється до органу реєстрації за місцем проживання особи.

Зняття з реєстрації місця перебування особи здійснюється за її повідомленням, при чому відповідальність за правдивість зробленого повідомлення покладається на таку особу. Орган реєстрації у разі отримання повідомлення особи знімає з реєстрації її місце перебування та повідомляє про це орган реєстрації, в якому зареєстроване її місце проживання.

Слід звернути увагу, що у разі внесення під час реєстрації помилкових відомостей про особу орган реєстрації зобов'язаний на підставі поданих особою або її законним представником достовірних відомостей внести необхідні зміни до реєстраційного обліку протягом семи днів.

Відповідно до п. 3 ст. 1 наказу МВС України «Про затвердження Примірною регламенту з оформлення документів та контролю з питань реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні» від 3 лютого 2006 р. № 96¹, документи, на

¹ Зазначений наказ було скасовано наказом МВС України від 14 липня 2011 р. № 424, але на практиці ним продовжують керуватися в частині, поки що не врегульованій Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» чи іншими нормативно-правовими актами.

підставі яких здійснюється реєстрація та зняття з реєстрації місця проживання та перебування фізичних осіб, зберігаються в органах реєстрації, а талони реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання – в інформаційних базах реєстраційного обліку населення в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі [8].

Особливу увагу необхідно звернути на існування певних обмежень щодо вільного вибору місця проживання. Так, вільний вибір місця проживання обмежується в адміністративно-територіальних одиницях, які розташовані у прикордонній смузі; на територіях військових об'єктів; у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом; на територіях, де у випадках небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введено особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності; на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан.

Чинним національним законодавством встановлено перелік категорій осіб, щодо яких обмежується вільний вибір місця проживання. До таких осіб належать: особи, які не досягли 16-річного віку; особи, до яких згідно із процесуальним законодавством застосовано запобіжні заходи, пов'язані з обмеженням або позбавленням волі; особи, які за вироком суду відбувають покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі; особи, які згідно із законодавством перебувають під адміністративним наглядом; особи, які згідно із законодавством про інфекційні захворювання та психіатричну допомогу підлягають примусовій госпіталізації та лікуванню; іноземці та особи без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України.

Зазначимо, що свободи пересування, як і вільний вибір місця проживання, може бути обмежено у прикордонній смузі; на територіях військових об'єктів; у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом; на приватних земельних ділянках; на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан; на окремих територіях і в населених пунктах, де у разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введено особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності.

Що стосується переліку категорій осіб, щодо яких встановлюється обмеження свободи пересування, то він значно ширший за перелік осіб, щодо яких обмежується вільний вибір місця проживання. Так, до числа осіб, щодо яких встановлюється обмеження свободи пересування, відносяться ті категорії осіб, щодо яких обмежується вільний вибір місця проживання, а також:

- шукачі притулку та особи, які звернулися за наданням їм статусу біженця до прийняття відповідного рішення компетентним органом (про надання цим особам притулку чи статусу біженця);
- особи, яких призвано на дійсну строкову службу до Збройних Сил України та інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань;

– іноземці, які перебувають у складі військових іноземних підрозділів і які мають статус військового.

У результаті аналізу порядку здійснення реєстраційної роботи зроблено висновок щодо необхідності розробки та прийняття єдиного нормативно-правового акта (наприклад, Закону України «Про реєстрацію фізичних осіб в Україні»), норми якого б чітко закріплювали порядок реєстрації усіх фізичних осіб: громадян України, іноземців та осіб без громадянства. На сьогодні ж спостерігається існування значної кількості відомчих нормативно-правових актів, що створює певну плутанину та розбіжності в законодавстві. До прийняття зазначеного нормативно-правового акта вбачається за доцільне привести законодавчі акти та відомчі нормативно-правові акти у відповідність до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Така точка зору зумовлена необхідністю усунення колізій, що виникають між нормативно-правовими актами, норми яких регламентують порядок реєстрації фізичних осіб в Україні.

На нашу думку, особливу увагу під час вдосконалення діяльності уповноважених органів щодо ведення реєстраційної роботи слід приділити роботі з населенням, зокрема, шляхом проведення роз'яснювально-інформаційної кампанії щодо змісту законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, детального ознайомлення з процедурою реєстрації.

Список літератури: 1. Загальна декларація прав людини : прийн. і проголош. резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 груд. 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015. 2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : прийн. 16 груд. 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043. 3. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 4. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : закон України від 11 груд. 2003 р. № 1382-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232. 5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки) : від 14 листоп. 2001 р. № 15-рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01>. 6. Про заходи щодо реєстрації фізичних осіб : указ Президента України від 11 січ. 2002 р. № 12/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 3. – Ст. 80. 7. Про затвердження зразків документів, необхідних для реєстрації місця проживання в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 28 лип. 2004 р. № 985 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 2073. 8. Про затвердження Примірного регламенту з оформлення документів та контролю за питань реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні : наказ МВС України від 3 лют. 2006 р. № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS050.html. – Наказ скасовано згідно з наказом МВС України

від 14 лип. 2011 р. № 424. Режим доступу до електронного ресурсу:
http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2011_07_14/an/1/MVS257.html#1.

Надійшла до редколегії 20.03.2012

Дано авторское определение понятия «регистрация физических лиц в Украине». Исследован механизм проведения регистрации физических лиц. Предложены пути усовершенствования механизма регистрации физических лиц в Украине.

The author determination of concept «registration of physical persons in Ukraine» is given. The mechanism of realization of physical persons registration in Ukraine is investigated. The ways of improvement of mechanism of physical persons registration in Ukraine are offered.