

8. Про проведення дослідної експлуатації підсистеми «Електронний суд» в пілотних судах : Наказ Державної судової адміністрації від 23.03.2017 р. № 367. URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/BEREZEN_17/N_367.pdf
9. Роїк О. Електронне судочинство. Чи має Україна шанси? *Юридична газета*. 2018. № 46. URL: <http://jur-gazeta.com/dumka-eksperta/elektronne-sudochinstvo-chi-mae-ukrayina-shansi.html>
10. Чаку Є.В. Оптимізація організації та функціонування адміністративних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2012. 181 с
11. Цимбалюк В.І. Теоретико-правовий аналіз зарубіжного досвіду правового забезпечення медіації. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 11. С. 55–60.
12. Запара С.І., Виглазова М.В., Коломієць І.С. Становлення інституту медіації в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4. С. 125–129.
13. Рекомендація № Rec (81) 7 щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя від 14 травня 1981 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_133
14. Розман Ю.В. Особливості правового регулювання медіації за законодавством зарубіжних країн. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага*. Ужгород : Гельветика, 2013. Вип. 21. Т. 1. Ч. 2. С. 251–255.
15. Про медіацію : проект Закону України № 3665 від 17 грудня 2015 р.
16. Про медіацію : проект Закону України № 10301-1 від 19 квітня 2012 р.
17. Про медіацію : проект Закону України № 2425а-1 від 3 липня 2013 р.
18. Про медіацію : проект Закону України № 2480-1 від 9 квітня 2015 р.
19. Про медіацію : проект Закону України № 2480 від 27 березня 2015 р.
20. Про медіацію : проект Закону України № 2425а від 26 червня 2013 р.
21. Боженко Н.В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів : дис. ... к.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. 214 с.
22. Бортнікова А.Г. Правові засади застосування медіації як способу вирішення публічно-правових спорів : дис. ... к.ю.н. 12.00.07. Київ : КНУ ім. Т.Г. Шевченка, 2019. 285 с.

УДК 342.92

РЕЄСТРАЦІЯ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ ГРОМАДЯН У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

REGISTRATION OF CITIZENS RESIDENCE IN THE CONTEXT OF STATE MIGRATION CONTROL IN UKRAINE

Герич А.Й.,

*викладач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена питанню зміни правового регулювання реєстрації громадян за місцем проживання в контексті державного міграційного контролю. Досліджено генезу інституту реєстрації в українській державі, що прийшла на місце правового інституту прописки. Визначено, що реєстрація місця проживання повинна мати заявний характер та відображати реальний стан міграційних процесів у суспільстві, бути насправді реєстрацією місця проживання, а не володіння нерухомістю. Натомість нині підставою реєстрації є не факт проживання у житлі, а швидше наявність права на проживання в ньому, що зумовлює ситуацію, коли особи змушені реєструватись не там, де вони фактично проживають, а там, де можуть документально підтвердити право на проживання.

У статті також детально проаналізовано правову процедуру реєстрації та відповідальність за проживання без реєстрації місця проживання, що настає в адміністративному порядку. Встановлено, що органами реєстрації місця проживання громадян є органи місцевого самоврядування: виконавчі органи сільської, селищної або міської ради, їхні посадові особи, сільські голови, якщо виконавчий орган сільської ради не утворено, хоча до 2016 р. повноваження з реєстрації, прописки, а також виписки з місця проживання здійснювала Державна міграційна служба України. Органи місцевого самоврядування здійснюють формування та ведення Реєстру територіальних громад, реєстрацію та зняття з реєстрації місця проживання осіб та передачу інформації і внесення відомостей про реєстрацію та зняття з реєстрації місця проживання до Єдиного державного демографічного реєстру.

Доведено, що перехід на повідомний характер змушує законодавця передбачити низку запобіжників задля унеможливлення зловживань у відповідній сфері. Це стосується переважно виборчого процесу, сфери освіти, соціального забезпечення тощо.

Ключові слова: реєстрація місця проживання, міграційний контроль, повідомний характер реєстрації, дозвільний характер реєстрації, органи управління у сфері міграції.

The article is devoted to the issue of changing the legal regulation of registration of citizens at the place of residence in the context of state migration control. The genesis of the registration institute in the Ukrainian state, which came to the place of the legal institution of residence, was researched. It has been determined that registration of a place of residence should be of an apposite nature and should reflect the actual state of migration processes in the society and be actually registration of a place of residence, instead of ownership of real estate. Instead, the reason for registering is not the fact of living in the home, but rather the existence of the right to reside in it, which leads to a situation where people are forced to register not where they actually live, and where they can document the right to residence.

The article also analyzes in detail the legal procedure for registration and liability for residence without registration of the place of residence, which occurs in the administrative order. It was established that local government bodies are the bodies of local self-government: the executive bodies of the village, settlement or city council, their officials, village heads, if the executive body of the village council is not formed, although by 2016 the authority to register, registration and extracts from the place of residence was carried out by the State Migration Service of Ukraine. Local governments establish and maintain the Register of Territorial Communities, register and withdraw from the registration of the place of residence of individuals, and transfer information and the inclusion of information on registration and removal from registration of the place of residence to the Single State Population Register.

It is proved that the nature of the transition to a message makes the legislator foresee a number of fuses to prevent abuses in the relevant field. This concerns mainly the electoral process, education, social security, etc.

Key words: registration of a place of residence, migration control, notification of the nature of registration, permissive character of registration, controls on migration.

Право громадян на вільний вибір місця проживання та свободу пересування передбачене низкою нормативних актів. Зокрема, починаючи із положень Загальної декларації прав людини, яка регламентувала, що кожна людина має право вільно пересуватися й обирати собі місце проживання в межах кожної держави, і завершуючи національним законодавством: Конституцією і спеціальним законом «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання». Водночас, гарантувавши та забезпечивши право громадян України, а також іноземців вільно та безперешкодно переміщатися територією держави в будь-якому напрямі, в будь-який спосіб, в будь-який час та вибирати адміністративно-територіальної одиниці, де вони хочуть проживати чи перебувати, держава не може залишити міграційні процеси всередині держави поза межами свого контролю. З цією метою впроваджуються різні механізми фіксації міграційних процесів, найважливішим з яких є саме реєстрація осіб за місцем проживання.

Інститут реєстрації був запроваджений в Україні на місці інституту прописки. Початком ліквідації інституту прописки стало рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 р. [1], яким було визнано такими, що не відповідають Конституції (є неконституційними), окремі норми Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ щодо прописки (виписки), згідно з якими паспортна служба органів внутрішніх справ застосовувала як загальне правило дозвільний порядок вибору особою місця проживання. Саме це рішення послужило підґрунтям та передумовою появи Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», оскільки судом вкотре було наголошено, що питання прав людини має вирішуватися на рівні законів, а не відомчих актів. А найважливішим стало те, що прописка, що мала дозвільний характер, була замінена на реєстрацію та облік громадян за обраним місцем проживання, що має повідомний характер.

Облік громадян за місцем проживання має значення, насамперед, для держави у сфері публічно-правових відносин. Так, виборче законодавство регламентує, що виборча адреса виборця визначається зареєстрованим місцем проживання та адресою житла виборця [2]. Реєстрація місця проживання впливає також на виникнення численних прав, що визначені цивільним законодавством, наприклад, суміжних прав.

Порядок реєстрації місця проживання фізичних осіб закріплені в ст. 6 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [3]. Відповідно до його положень громадянин України, а також іноземець чи особа без громадянства, які постійно або тимчасово проживають в Україні, зобов'язані протягом 30 календарних днів після зняття з реєстрації місця проживання та прибуття до нового місця проживання зареєструвати своє місце проживання. Батьки або інші законні представники зобов'язані зареєструвати місце проживання новонародженої дитини протягом трьох місяців із дня державної реєстрації її народження. Реєстрація місця проживання особи здійснюється в день подання особою документів.

За проживання без реєстрації місця проживання настає відповідальність в адміністративному порядку, що передбачена в ст. 197 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Диспозиція цієї статті визначає, що проживання громадян, зобов'язаних мати паспорт громадянина України, без паспорта громадянина України або за недійсним паспортом громадянина України, а також проживання громадян без реєстрації місця проживання є правопорушенням і тягне за собою попередження, а у разі вчинення тих самих дій повторно – накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [4]. Також несвоєчасна реєстрація батьками народження дитини в державних органах реєстрації актів цивільного стану без поважної причини теж є правопору-

шенням, що тягне за собою накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Органами реєстрації місця проживання громадян є органи місцевого самоврядування: виконавчі органи сільської, селищної або міської ради, їх посадові особи, сільські голови, якщо виконавчий орган сільської ради не утворено. До 4 квітня 2016 р. повноваження з реєстрації, прописки, а також виписки з місця проживання здійснювала Державна міграційна служба України. Із прийняттям Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [5] органи місцевого самоврядування здійснюють формування та ведення Реєстру територіальних громад, реєстрацію та зняття з реєстрації місця проживання осіб та передачу інформації та внесення у встановленому законом порядку відомостей про реєстрацію та зняття з реєстрації місця проживання до Єдиного державного демографічного реєстру.

Відповідно до ст. 6 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» для реєстрації особа або її представник подає органу реєстрації (у тому числі через центр надання адміністративних послуг) такі документи: письмову заяву; документ, до якого вносяться відомості про місце проживання; якщо дитина не досягла 16-річного віку, подається свідоцтво про народження; квитанцію про сплату адміністративного збору; документи, що підтверджують право на проживання в житлі, перебування або взяття на облік у спеціалізованій соціальній установі, закладі соціального обслуговування та соціального захисту, проходження служби у військовій частині, адреса яких зазначається під час реєстрації; військовий квиток або посвідчення про приписку (для громадян, які підлягають взяттю на військовий облік або перебувають на військовому обліку).

Належні дані про місце проживання є важливими, оскільки саме на їх основі владні суб'єкти сповіщають громадянина про необхідність виконати передбачені законами обов'язки, судові рішення, вони необхідні при нотаріальному засвідченні договорів, що підлягають обов'язковій державній реєстрації, здійсненні операцій відчуження рухомого і нерухомого майна, опіки, довічного утримання та ін.

Однак заслуговує на увагу той факт, що серед обов'язкових документів, що особа подає для реєстрації, є документи, що підтверджують право на проживання в житлі. Тобто підставою реєстрації є не факт проживання у житлі, а швидше наявність права на проживання у ньому. Це все зумовлює ситуацію, коли особи змушені реєструватися не там, де вони фактично проживають, а там, де можуть документально підтвердити право на проживання. При цьому, наприклад, договір оренди, укладений у простій письмовій формі, хоча таких договорів де-факто укладається більшість, не визнається органами реєстрації як документ.

Думається, що саме такий спосіб врегулювання реєстрації за місцем проживання не відповідає потребі держави в контролі процесів переміщення населення та міграції всередині країни. Встановлений механізм обліку населення в Україні призводить до накопичення в реєстрах територіальних громад інформації про місце проживання, яка до 30%, а стосовно дітей до 63%, не відповідає дійсності [6] (громадяни надають перевагу проживанню без реєстрації або реєструються не за місцем проживання). А як наслідок, з однієї сторони, держава втрачає змогу належним чином виконувати свої функції, а з іншої – обмежується здійснення цілої низки прав громадян. Стосовно першого, то владні суб'єкти, до прикладу, під час надання соціального житла, житлових кредитів, субсидій тощо змушені вживати додаткових заходів, як-то перевірка місця проживання громадян. А щодо громадян,

то місце реєстрації часто є умовою реалізації прав і свобод. Наприклад, за місцем реєстрації здійснюється реєстрація безробітних у центрах зайнятості, під час оплати окремих комунальних послуг розмір оплати залежить від кількості зареєстрованих осіб, деякі соціальні виплати, зокрема субсидії, можна оформити винятково за місцем реєстрації проживання.

Водночас останніми роками намітився певний прогрес у питанні розширення кола адміністративних та соціальних послуг, що надаються на принципі екстериторіальності. Зокрема, державна реєстрація шлюбу відбувається в органі державної реєстрації актів цивільного стану за вибором жінки або чоловіка, куди подана ними заява, свідоцтво про народження дитини можна отримати за місцем народження дитини, в рамках проведення медичної реформи першого рівня пацієнти можуть обрати сімейного лікаря не за місцем реєстрації, а за фактичним місцем проживання тощо. Також державна реєстрація фізичної особи, яка має намір зареєструватися як підприємець, проводиться незалежно від місця знаходження фізичної особи в межах Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя, а у разі проведення державної реєстрації підстави документів, поданих в електронній формі, вона здійснюється незалежно від місця знаходження фізичної особи в межах України [7].

Все вищеперелічене ставить на порядок денний питання про зміну самого принципу реєстрації з дозвільного на повідомний, коли громадянин тільки повідомляє відповідні органи про місце свого проживання [8]. У жовтні минулого року був поданий до парламенту проект Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», який передбачає реєстрацію громадян «на довірі». Зокрема, у сфері реєстрації місця проживання пропонується впровадити декларативний принцип, який полягає в наданні адміністративних послуг із реєстрації, зняття з реєстрації виключно на підставі відомостей, наведених суб'єктом звернення в заяві у формі декларації. Також пропонується позбавити орган реєстрації або центр надання адміністративних послуг права вимагати наявності у заяві у формі декларації підписів інших осіб (аніж підпис суб'єкта звернення) або вимагати присутності зазначених осіб під час подання такої заяви (в тому числі власника житла) [9].

Такий підхід авторів проекту, з одного боку, може уможливити державний моніторинг процесів міграції всередині країни. Однак є ризики недобросовісної реєстрації громадян у помешканні, а власники житла будуть постфактум дізнаватись, що до них хтось зареєструвався. Крім того, органам реєстрації відповідно до положень

проекту забороняється вимагати від особи підтвердження факту проживання з метою з'ясування законності її проживання за місцем реєстрації. Пропонований проект створює окремі запобіжники для масових зловживань, так, наприклад, містить положення, що серед підстав підтвердження факту проживання є надходження звернення власника (співвласника) житла, особи, яка зареєстрована за адресою житла, про те, що особа, яка зареєструвала місце проживання за адресою зазначеного житла, не проживає у ньому, а також інформація, що міститься у реєстрі територіальної громади, вказує на те, що у зазначеному житлі зареєстровано більше ніж три сім'ї (ст. 24 Проекту).

На нашу думку, навіть такі запобіжники не можуть до кінця унеможливити порушення прав громадян. Так, у разі недобросовісних дій заявника саме на власника покладатиметься обов'язок щоразу вживати заходів для спростування недостовірної інформації та анулювання реєстрації. У виборчому процесі це може потягнути масову реєстрацію виборців напередодні голосування в тій чи іншій територіальній громаді, адже рішення про зняття з місця реєстрації та реєстрацію особи приймається в день звернення.

Така система реєстрації може спровокувати зловживання у сфері освіти. Адже відповідно до положень Закону «Про освіту» гарантується право особи здобувати початкову та базову середню освіту в державному або комунальному закладі освіти, за яким закріплена територія обслуговування, на якій проживає ця особа [10]. Тому також може скластися ситуація зі зловживаннями щодо вступу в «більш престижні» заклади. Запобіжники, які пропонують аналізований проект, так само викликають зауваження. Зокрема, реалізація обов'язку керівника школи звернутися до органу реєстрації місця проживання з метою проведення підтвердження факту проживання дітей на території обслуговування закладу задля реалізації їх права на першочергове зарахування до школи, якщо кількість поданих заяв на зарахування перевищує спроможність зазначеного закладу, може фактично заблокувати процес зарахування до початкової школи в разі затягування підтвердження факту проживання.

Таким чином, позиція, що реєстрація місця проживання повинна мати заявний характер, є неоднозначно вірною, оскільки реєстрація має відображати реальний стан міграційних процесів у суспільстві та насправді бути реєстрацією місця проживання, а не володіння нерухомістю. Однак перехід на повідомний характер змушує законодавця передбачити низку запобіжників для унеможливлення зловживань у відповідній сфері. Це стосується виборчого процесу, сфери освіти, соціального забезпечення тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 р. № 15-рп/2001. Справа N 1-31/2001
2. Про Державний реєстр виборців : Закон України від 22.02.2007 р. № 698-V.
3. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII.
6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64825.
7. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
8. Дуднік І. Свобода пересування і право на вибір місця проживання. URL: <https://helsinki.org.ua/svoboda-peresuvannya-i-pravo-na-vybir-mistsya-prozhyvannya-i-dudnik/>.
9. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : проект Закону України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=64825&pf35401=468025>.
10. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.