

Persuasion as legal category is described. Essence and value of persuasion as a method of administrative activity are considered. The authorial definition of concept of persuasion as a method of administrative activity of militia is set forth.

УДК 342.95(477)

І. В. Михайлишин

ІНСТИТУТ РЕЕСТРАЦІЇ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Надано авторське визначення поняття «реєстрація фізичних осіб в Україні». Досліджено механізм проведення реєстрації фізичних осіб в Україні, й запропоновано шляхи його вдосконалення.

Згідно із Загальною декларацією прав людини (ч. 1 ст. 13) [1], Міжнародним пактом про громадянські і 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, згідно зі ст. 33 Конституції України [3] та Законом 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 чи тимчасове проживання в Україні або документів, що посвідчують отримання статусу біженця чи притулку в Україні.

Слід зазначити, що реєстрація фізичною особою свого місця проживання або місця перебування одночасно є її правом і обов'язком. У свою чергу, держава зобов'язана розробити та впровадити відповідний механізм забезпечення права фізичних осіб на реєстрацію. Однак проблема полягає у тому, що в Україні за роки незалежності й досі не розроблено та не впроваджено дійсно дієвої системи обліку населення України (як громадян України, так і іноземних громадян та осіб без громадянства, які проживають на території України), що суперечить вимогам ст. 32 Конституції України про збирання, зберігання, використання й поширення інформації про фізичних осіб. Певним кроком на шляху до усунення зазначеного недоліку постає прийняття Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»

[4], нормами якого скасовано інститут прописки та запроваджено інститут реєстрації. Отже, на зміну інституту прописки прийшов інститут реєстрації. Але у зв'язку з цим виникло цілком логічне питання: що це, проста зміна назви одного й того ж явища чи зовсім нова система обліку населення? Яка різниця між пропискою та реєстрацією? Отримання відповіді на поставлені питання набуває особливої значущості та актуальності у зв'язку з проведенням в Україні адміністративної реформи, необхідністю розробки та впровадження дійсно дієвої системи обліку населення України.

Розробка системи обліку населення України є одним із перспективних напрямків удосконалення 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. 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 розглядалось. Не визначено роль органів внутрішніх справ України як органу, на який державою покладено обов'язок забезпечення контролю за дотриманням паспортно-реєстраційних правил.

Таким чином, назріла потреба у багатоаспектному аналізі проблеми реєстрації фізичних осіб в Україні. Відтак мета даного дослідження полягає у визначенні поняття «реєстрація фізичних осіб в Україні», а також механізму проведення реєстрації фізичних осіб в Україні і виробленні 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] був визнаний 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] та Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 № 1382-IV [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

місяця проживання залежав, як правило, від рішення паспортної служби органів внутрішніх справ, суттєво обмежував право особи на вільний вибір місця проживання. Саме зважаючи на вище 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.

Однак, 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 ідентифікують. 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 стає 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. Особливу увагу слід звернути на те, що інститут прописки, на відміну від інституту реєстрації, носив адміністративно-дозвільний характер.

Ще однією відмінністю інституту прописки від інституту реєстрації стає 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 щодо норми 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 місцях. Що ж стосується реєстрації фізичних осіб, то єдиною достатньою умовою для реєстрації людини є її право на мешкання у конкретній квартирі або будинку. Отже, перейдемо 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» зазначається, 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 [4]. Під особою у даному випадку розуміється будь-яка фізична особа (громадянин України, іноземець або особа без громадянства). Реєстрація, згідно із Законом 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 [4].

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 стає 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 чи 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 [4] передбачено необхідність подачі уповноваженим органам державної влади низки документів: письмової заяви; паспортного документа; квитанції про сплату державного мита або документа 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 проставляння штампа відповідного встановленого зразка.

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 28.07.2004 № 985 [7].

У тих випадках, коли особи перебувають більше одного місяця за межами адміністративно-територіальної одиниці, де зареєстроване їхнє 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 будь-яким, реєстрація місця перебування фізичних осіб обов'язкова.

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 поширюються 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. Однак реєстрація місця проживання (перебування) передбачає внесення у будь-якому паспортному документі відомостей про нього 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 [4]. 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 [4].

Зняття з реєстрації місця перебування особи здійснюється за її повідомленням, причому 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.

Згідно з п. 3 ст. 1 наказу МВС України «Про затвердження Примірного регламенту з оформлення документів та контролю з питань реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні» від 03.02.2006 № 96 документи, на 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, містах 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 знаходяться у прикордонній смузі; на територіях військових об'єктів; у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом; на території, де у разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруень людей введено особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності; на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан [4].

Чинним 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 [4].

Зазначимо, що свободу 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 введені особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності [9; 10].

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 варто зробити висновок про необхідність розробки та прийняття єдиного нормативно-правового акта (наприклад, Закону України «Про реєстрацію фізичних осіб в Україні»), норми якого чітко закріпили б 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 із 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 : від 10.12.1948 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015. 2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043. 3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 4. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : закон України від 11.12.2003 № 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 14.11.2001 № 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 11.01.2002 № 12 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 3. – Ст. 80. **7.** Про затвердження зразків документів, необхідних для реєстрації місця проживання в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2004 № 985 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 2073. **8.** Про затвердження Примірною регламенту з оформлення документів та контролю з питань реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні : наказ МВС України від 03.02.2006 № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.25691.0>. **9.** Давидова Н. О. Правовий аспект поняття «місце проживання» / Н. О. Давидова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 10 (60). – С. 36–43. **10.** Аносенков А. А. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян на пересування й вільний вибір місця проживання / А. А. Аносенков // Південноукраїнський правничий часопис. – 2010. – № 2. – С. 149–152.

Надійшла до редколегії 22.08.2012

Дано авторское определение понятия «регистрация физических лиц в Украине». Исследован механизм проведения регистрации физических лиц в Украине и предложены пути его совершенствования.

The authorial determination of concept «registration of physical persons in Ukraine» is given. The mechanism of realization the registration of physical persons in Ukraine is investigated and the ways of its perfection are offered.

УДК 347.5

С. В. Михайлов

ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ МЕДИЧНОЇ ТАЄМНИЦІ

Актуальність проблеми дослідження правової регламентації медичної таємниці пояснюється статистичними даними стосовно зростаючої кількості судових позовів щодо компенсації моральної шкоди за неправомірне розголошення медичної таємниці. Тому дуже важливо правильно розуміти, яка саме інформація має належати до медичної таємниці, та внести необхідні зміни до нормативних актів у цій сфері.

У сучасному світі інформація, стаючи одним із основних ресурсів, має, мабуть, найвищу цінність. Сьогодні особливої актуальності набуває проблема неправомірного розголошення інформації, що становить медичну таємницю, оскільки доступність такої інформації широкому колу осіб може завдати істотної шкоди правам людини і громадянина.