

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 35.077.2

**Волох О. К.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ

### ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СВОБОДУ ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВІЛЬНИЙ ВИБІР МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

#### REALIZATION OF THE RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT AND FREE CHOICE OF RESIDENCE IN TERMS OF DEVELOPMENT E-GOVERNANCE IN UKRAINE

У статті здійснений аналіз вітчизняного законодавства стосовно врегулювання права особи на свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Досліджуються підстави для обмеження зазначеного права. Розглядаються правові аспекти заміни в Україні прописки фізичних осіб реєстрацією їх місця проживання.

**Ключові слова:** реєстрація, прописка, свобода пересування, вільний вибір місця проживання, електронне урядування.

В статье анализируется отечественное законодательство относительно урегулирования права человека на свободу передвижения и свободный выбор места проживания. Исследуются основания для ограничения указанного права. Рассматриваются правовые аспекты замены прописки физических лиц регистрацией их места проживания.

**Ключевые слова:** регистрация, прописка, свобода передвижения, свободный выбор места проживания, электронное управление.

In the article analyzed the domestic legislation on the settlement of the human right to freedom of movement and free choice of place of residence. Viewed the rounds for restricting this right. Investigated the legal aspects of the replacement residence of individuals registering their residence.

**Key words:** registration, residence, freedom of movement, free choice of residence, e-governance.

Одним з основних напрямів державної інформаційної політики України є створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства, створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування [1].

Крім того, Україна як член Ради Європи висловила свої зобов'язання щодо дотримання принципу верховенства права. Важливим питанням в таких умовах є забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Одним з таких прав є гарантоване Конституцією України право особи на свободу пересування та вільний вибір місця проживання.

Метою статті є юридичний аналіз окремих актів вітчизняного законодавства стосовно запровадження реєстрації місця проживання фізичних осіб замість прописки, в тому числі дослідження рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 р. № 15-рп/2001 (справа щодо прописки).

Ще влітку 1992 р. парламент надав Кабінету Міністрів України вказівку «установити порядок реєстрації населення за місцем проживання на території України» [2].

У Постанові Кабінету Міністрів України від 14 грудня 1995 р. № 1001 р. зазначалося, що «потребують прискорення підготовчі роботи щодо розробки автоматизованої паспортної системи, а також заміни прописки громадян реєстрацією їхнього місця проживання, що визначено Постановою Верховної Ради

України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження» від 26 червня 1992 р.» [3].

Одразу бачимо протиріччя: у цій Постанові парламенту немає жодного слова про заміну прописки громадян реєстрацією їхнього місця проживання. Йдеться лише про установа порядку реєстрації населення за місцем проживання на території України. Отже, у вищезазначеній Постанові уряду волю парламенту було перекручено.

Як впливає зі змісту Постанови № 1001, певним чином пов'язані між собою заходи щодо розробки автоматизованої паспортної системи і заміни прописки громадян реєстрацією їхнього місця проживання. Але чим саме вони пов'язані, стає зрозумілим з Концепції створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи, яку було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 р. № 40.

Зокрема, однією з цілей створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи (далі – ЄДАПС) була узгодженість дій органів виконавчої влади стосовно реєстрації громадян за місцем постійного проживання з використанням їхніх ідентифікаційних номерів та накопичення визначеної в установленому порядку облікової інформації про особу [4].

Отже, реєстрація громадян за місцем постійного проживання недвозначно пов'язується з викорис-

танням їхніх ідентифікаційних номерів, а визначена інформація про особу має накопичуватись у базі даних ЄДАПС.

Ідентифікаційний номер громадянина в ЄДАПС є його ідентифікаційним номером у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів [5; 6]. Зазначений реєстр було запроваджено згідно з Законом України «Про Державний реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів» від 22 грудня 1994 р. № 320/94-ВР.

Присвоєння ідентифікаційних номерів фізичним особам було Законом покладено на податкові органи, оскільки сплата податків і зборів в порядку і розмірах, встановлених законом, є, згідно зі ст. 67 Основного Закону України, конституційним обов'язком громадян. Якщо вказані дії було б розпочато з боку МВС України, це однозначно негативно було б сприйняте українським суспільством.

На виконання Закону № 320/94 Головною державною податковою інспекцією було прийнято, зокрема, 2 накази [7; 8].

Згідно з п. 1.2 Інструкції про порядок і умови передачі державним податковим інспекціям інформації для реєстрації фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів [7] проводилася передача до державних податкових інспекцій відомостей про фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів для реєстрації їх у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів і присвоєння фізичним особам ідентифікаційних номерів.

Пунктом 1.5 Інструкції підприємствам, установам і організаціям було дозволено, «враховуючи значні обсяги робіт при реєстрації фізичних осіб у Державному реєстрі в період з IV кварталу 1995 р. до кінця 1996 р., у зазначений період подавати відомості до державних податкових інспекцій за місцем їх обліку». Цей період у наказі названо періодом масової реєстрації. Водночас в п. 1.6 міститься попередження стосовно того, що, відповідно до статті 11 Закону України «Про Державний реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів», за порушення зазначеного Закону керівники і посадові особи підприємств, установ, організацій, фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності та фізичні особи – платники податків та інших обов'язкових платежів притягаються до відповідальності згідно з чинним законодавством України.

Крім усього вищезазначеного, керівники (або посадові особи підприємства, установи, організації та фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності) повинні були проконтролювати одержання фізичними особами, які працюють на конкретному підприємстві, в установі, організації або у фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності, карток з ідентифікаційними номерами і використовувати ідентифікаційні номери фізичних осіб при виплаті доходів (п. 2.13 Інструкції).

Пунктом 11 Інструкції про організацію роботи державних податкових інспекцій при реєстрації фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів [8] встановлений обов'язок підприємств, установ, включаючи фінансово-кредитні, організацій усіх форм власності, фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, щодо надання державним податковим інспекціям відомостей для Державного реєстру за складом працюючих. Також у Розд. 4 зазначеної Інструкції закріплено, що Головна державна податкова інспекція України при реєстрації фізичних осіб у Державному реєстрі:

- одержує від державних податкових інспекцій файли даних, необхідні для реєстрації фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів у Державному реєстрі;
- присвоює фізичним особам ідентифікаційні номери, заносить інформацію про фізичну особу до Державного реєстру [8].

Як було вказано вище, 20 січня 1997 р. уряд затвердив Концепцію створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи. Цією Концепцією були визначені шляхи, методи і засоби створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи як найважливішої складової частини Державного реєстру населення, підходи до формування загальної системи обліку громадян та їх документування із запровадженням єдиних документів, що посвідчують особу громадянина України – паспортів [4].

При цьому акцентувалося на тому, що облік громадян буде побудовано *не за наявним дозвільним принципом – пропискою, а за принципом реєстрації громадян за обраним за власним бажанням місцем постійного проживання.*

Слід зауважити, що останній аргумент був лише декларативною заявою і не мав нічого спільного з дійсністю. Але ця декларація стала основою для рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) у «справі щодо прописки», яку було ініційовано у конституційному поданні 48 народних депутатів від 20 квітня 2000 р.

Як привід для конституційного подання була вказана неконституційність положень пп. 1 п. 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 р. № 700. Крім того, оскаржувалася невідповідність Конституції України Положення про паспортну систему в СРСР, затвердженого постановою Ради Міністрів СРСР від 28 серпня 1974 р. № 677, та Постанови Ради Міністрів СРСР «Про деякі правила прописки громадян» від 28 серпня 1974 р. № 678, які, згідно з Постановою Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 р. № 1545-ХІІ, залишалися чинними в Україні до прийняття відповідного законодавства.

Автори конституційного подання стверджували, що названі акти суперечать ст. ст. 24, 33, 64 Конституції України. Проведений нами юридичний аналіз

свідчить про те, що аргументація Рішення КСУ від 14 листопада 2001 р. № 15-рп/2001 ґрунтується на сфальсифікованих фактах.

Головним з них є те, що у конституційному поданні був зазначений *дозвільний характер прописки*, що впливає начебто з відповідних положень оскаржуваних актів. Так, твердження про дозвільний порядок прописки методично повторюється в абз. абз. 1, 2, 4, 5 п. 2, абз. абз. 3, 5 п. 3, абз. абз. 5, 6 п. 4 мотивувальної частини рішення КСУ, а також у п. 1 його резолютивної частини.

Фальсифікація полягає в тому, що на момент розгляду справи всі положення оскаржуваних у поданні постанов Ради Міністрів СРСР з питань прописки, які могли свідчити про її дозвільний характер, відповідно до Висновку Комітету конституційного нагляду СРСР від 11 жовтня 1991 р. № 26 (2-1), було визнано такими, що не відповідають Конституції СРСР, Декларації прав і свобод людини і міжнародним актам про права людини. Відповідно, зазначені норми втратили чинність з 1 січня 1992 р. у частині, що зобов'язує громадян отримувати дозвіл адміністративних органів на проживання, влаштування на роботу і навчання, набуття у власність житлових будинків, квартир, дач, гаражів, а також у частині, що встановлює відповідальність за порушення цих обов'язків [10].

Зі змісту п. 1 мотивувальної частини рішення КСУ від 14 листопада 2001 р. № 15рп/2001 випливає, що оскаржувані у поданні Постанови Ради Міністрів СРСР від 28 серпня 1974 р. № 677 і 678, згідно з Постановою Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 р. № 1545-ХІІ, *були чинними в Україні на момент розгляду справи у Конституційному Суді України*. Отже, вони діяли на території України *зі змінами, внесеними згідно з Висновком Комітету конституційного нагляду СРСР від 11 жовтня 1991 р. № 26 (2-1)*.

Відповідно, ні оскаржуваний у конституційному поданні підпункт Постанови Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 р. № 700, ні Тимчасова інструкція про порядок документування і прописки (реєстрації) громадян, затверджена наказом МВС України від 3 лютого 1992 р. № 66 (на яку є посилання у тексті рішення) просто не могли містити у собі норм, які б свідчили про дозвільний характер прописки.

Водночас наявність слів «прописка, виписка» в оскаржуваному Положенні про паспортну службу органів внутрішніх справ сама по собі не може свідчити про дозвільний характер прописки. До речі, на це було звернуто увагу у Довідці Секретаріату КСУ від 21 квітня 2000 р. стосовно аналізованого нами конституційного подання. Нарешті, слід наголосити на такому факті: **15 березня 2001 р.** датовано ухвалу Колегії суддів КСУ про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за розглядуваним конституційним поданням народних депутатів України; **21 березня 2001 р.** їй було надіслано Голові КСУ для розгляду на засіданні Суду. Але, незважаючи на

викладені в ухвалі Колегії суддів КСУ аргументи, **4 квітня 2001 р.** Конституційним Судом України було все-ж-таки прийнято ухвалу про відкриття провадження у справі за розглядуваним конституційним поданням.

В результаті розгляду цієї справи прописку громадян було начебто замінено реєстрацією їхнього місця проживання. Але слід наголосити на тому, що термін «реєстрація» стосовно місця проживання особи був присутній у законодавстві України і до прийняття рішення КСУ у справі щодо прописки: і в Кодексі України про адміністративні правопорушення (ст. ст. 197, 199), і в назві та тексті Наказу МВС України від 3 лютого 1992 р. № 66, і у вищезазначеній Постанові уряду № 700. Слід відзначити, що терміни «прописка» і «реєстрація» стоять поруч у тексті вищевказаних нормативно-правових актів. Уся різниця між реєстрацією та пропискою полягала у відповідних строках: зареєструватися потрібно було, якщо особа прибувала до іншої місцевості на тимчасове проживання на строк менше ніж півтора місяця.

Є також Наказ МВС України від 21 січня 1992 р. № 27 «Про порядок реєстрації громадян України», в якому йдеться тільки про реєстрацію громадян в готелях, мотелях, будинках відпочинку, санаторно-курортних установах. Отже, під реєстрацією громадян розуміли тільки реєстрацію їх місця перебування на строк менше ніж півтора місяця. Реєстрація на строк понад півтора місяця йменувалася пропискою.

Таким чином, ніякої заміни прописки реєстрацією не відбулося. Терміну «реєстрація» необхідно було нормою закону надати нового змісту. З цією метою було прийнято Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» (далі – Закон № 1382) [11] начебто для реалізації відповідного конституційного права громадян. Адже права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод повинні визначатися тільки законами України (п. 1 ст. 92 Конституції України).

Насправді ж цей закон, по-перше, повторює норми Тимчасового порядку реєстрації фізичних осіб за місцем проживання, затвердженого постановою уряду від 16 січня 2003 р. № 35. По-друге, згідно з преамбулою «цей Закон відповідно до Конституції України <...> визначає порядок реалізації свободи пересування та вільного вибору місця проживання і встановлює випадки їх обмеження». Але весь «порядок реалізації...» зводиться до врегулювання порядку реєстрації місця проживання / перебування особи та зняття її з реєстрації. Норми, що встановлюють випадки обмеження права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, є бланкетними.

Необхідно відзначити, що зазначені обмеження (ст. ст. 12, 13) не встановлені Законом № 1382 вперше. Вони присутні у нормах таких законів, як Кримінально-процесуальний кодекс України, Виправно-трудова кодекс України, Закони України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про державний кордон України», «Про



Збройні сили України», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про біженців», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Їх назви випливають зі змісту вищевказаних ст. ст. 12, 13 Закону № 1382.

Крім того, у ст. ст. 269–276, 310, 313 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року (тобто на 11 місяців раніше прийняття Закону № 1382) зміст права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання вже достатньо чітко було визначено законодавцем.

Отже, прийняття Закону № 1382 було потрібно не для реалізації конституційного права громадян, а для того, щоб саме нормою Закону ввести до правового поля України термін «реєстрація місця проживання» з новим змістом. За першою редакцією Закону № 1382 термін «реєстрація» означає «внесення відомостей до паспортного документа про місце проживання або місце перебування <...> та внесення цих даних до реєстраційного обліку відповідного органу спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань реєстрації». При цьому на рівні закону визначення терміна «реєстраційний облік» так і не відбулося.

І лише у зв'язку з прийняттям 20 листопада 2012 року Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр» термін «реєстрація» відкрито тлумачиться як «внесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру про місце проживання або місце перебування особи» (ЄДДР є « правонаступником » ЄДАПС). Таким чином, вже неприховано законодавець вводить норми права, за змістом яких реєстрація людини відбувається за її ідентифікаційним номером, всі документи видаються лише на підставі інформації Реєстру, а сам Реєстр міститиме фактично необмежений обсяг інформації про особу (інформацію з відомчих інформаційних систем). Але такі повноваження державних органів, згідно з позицією Європейського суду з прав людини, є ознакою тоталітарної держави (справа «Класс та інші проти Німеччини» від 6 вересня 1978 р.).

Аргументація рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 р. № 15-рп/2001, наслідком якої стала заміна прописки громадян їх

реєстрацією, заснована на фальсифікації фактів. Запровадження реєстрації громадян декларувалося як умова реалізації конституційного права на свободу пересування і вільний вибір місця проживання, але насправді було основою для формування єдиного державного реєстру фізичних осіб з невідомим обсягом інформації і базувалося на присвоєнні кожній людині від народження особистого (персонального) номера, який використовується в усіх інформаційних системах, що містять інформацію про особу.

Спочатку ж інститут прописки необхідно було виставити як спадщину тоталітарного режиму, після чого урочисто і – що важливо – назавжди скасувати. Що й було зроблено рішенням КСУ у справі щодо прописки. Адже рішення КСУ є остаточним і оскарженню не підлягає. А реєстрації потрібно було приписати характер чогось нового, демократичного, прогресивного, в будь-якому випадку позитивного. І як вище було зазначено, наголошувалося на тому, що реєстрація відбуватиметься за обраним *за власним бажанням* місцем постійного проживання, а не за дозвільним принципом – пропискою.

Слід наголосити на тому, що Система, заснована на фальсифікаціях, не може бути справедливою принципово. За її допомогою неможливо побудувати щось добре (зокрема таке, що підтверджує дієвість ст. ст. 3, 22 Конституції України). Навпаки, така Система буде примушувати погодитися зі своїми правилами і поставити можливість реалізації конституційно гарантованих прав і свобод людини у пряму залежність від такої згоди.

Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» спрямований насправді не на реалізацію цього конституційно гарантованого права особи, а на встановлення умови його реалізації, тобто реєстрацію місця проживання на основі персонального номеру, який є єдиним з податковим номером фізичної особи.

Таким чином, наявна тенденція поставлення самої можливості реалізації в Україні права на свободу пересування та вільного вибору місця проживання у пряму залежність від наявності у особи машинозчитуваного ідентифікаційного документа та від наявності інформації про неї в Єдиному державному демографічному реєстрі.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон : Постанова Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. № 2503-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Про стан виконання рішень Верховної Ради України і Президента України з питань паспортизації громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 1995 р. № 1001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Про затвердження Концепції створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 р. № 40 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Про затвердження плану заходів щодо впровадження з 1 січня 1996 р. Державного реєстру фізичних осіб-платників податків та інших обов'язкових платежів : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 1995 р. № 382 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
6. Питання паспортизації громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 1996 р. № 1182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

7. Про затвердження Інструкції про порядок і умови передачі державним податковим інспекціям інформації для реєстрації фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів : Наказ Міністерства фінансів України від 31 липня 1995 р. № 66 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

8. Про затвердження Інструкції про організацію роботи державних податкових інспекцій при реєстрації фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів : Наказ Головної державної податкової інспекції України від 5 жовтня 1995 р. № 76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

9. Рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 р. № 15-рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

10. Про дозвільний характер прописки громадян : Висновок Комітету конституційного нагляду СРСР від 11 жовтня 1991 р. № 26 (2-1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

11. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1382-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.