

## ОСОБЛИВОСТІ РЕЄСТРАЦІЇ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ (ПЕРЕБУВАННЯ) ІНОЗЕМЦЯ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

### FEATURES REGISTRATION OF RESIDENCE (STAY) FOREIGNER IN UKRAINE

**Черната С.М.,**

*аспірант кафедри адміністративного права,  
процесу та адміністративної діяльності*

*Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

У статті досліджено правову основу надання органами Державної міграційної служби України адміністративної послуги щодо реєстрації місця проживання (перебування) іноземця на території України. Розкрито зміст процедури надання такої послуги. Запропоновано окремі напрями вдосконалення нормативного та організаційного забезпечення діяльності Державної міграційної служби України щодо надання реєстраційних послуг іноземцям.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, Державна міграційна служба України, іноземці, реєстрація місця проживання (перебування) іноземця, правові засади.

В статье исследовано правовую основу предоставления органами Государственной миграционной службы Украины государственной услуги по регистрации места жительства (пребывания) иностранца на территории Украины. Раскрыто содержание процедуры предоставления такой услуги. Предложены отдельные направления совершенствования нормативного и организационного обеспечения деятельности Государственной миграционной службы Украины о предоставлении регистрационных услуг иностранцам.

**Ключевые слова:** административная услуга, Государственная миграционная служба Украины, иностранцы, регистрации места жительства (пребывания) иностранца, правовые основы.

In the article the legal basis for the provision by the State Migration Service administrative services on registration of residence (stay) of the foreigner in Ukraine. The content of the procedures for providing such services. A separate directions of improvement of normative and organizational support of SMS to provide services tratsiyynh reyes foreigners.

**Key words:** administrative service, the State Migration Service of Ukraine, foreigners, registration of residence (stay) foreigner legal principles.

**Актуальність теми.** Реалізуючи державну політику у сфері міграції Державна міграційна служба (далі – ДМС) України з-поміж виконання інших завдань забезпечує та організовує надання адміністративних послуг відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» [1] і в межах своїх повноважень, що зазначено в Положенні про цей орган, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 [2]. Як і будь-який орган виконавчої влади, ДМС України є суб'єктом надання адміністративної послуги як результату здійснення його діяльності, спрямованої на набуття, зміну чи припинення прав і/або обов'язків фізичних або юридичних осіб у випадку звернення таких осіб із заявою, відповідно до підстав і порядку, визначених законом. Особливе місце ДМС України посідає в системі органів публічної адміністрації, які надають адміністративні послуги іноземним громадянам та особам без громадянства, оскільки ДМС України надає саме первинні адміністративні послуги цій категорії осіб, у результаті отримання яких іноземці мають можливість і законні підстави для реалізації їхніх прав, визначених Законом України «Про правовий статус іноземців» і міжнародним законодавством.

Порядок надання органами ДМС України окремих адміністративних послуг має свої особливості, пов'язані з предметом надання таких послуг. Існує специфіка реєстрації іноземців на території України, їхнього місця проживання (перебування) та надан-

ня дозволу на тимчасове проживання іноземцям на території України, яка зумовлена багатьма факторами: з одного боку, геополітичною ситуацією, постійним потоком нелегальної міграції з країн Близького Сходу до Європейських країн транзитом через територію України, неготовністю органів ДМС України оперативно й ефективно здійснювати діяльність щодо їх надання (відсутністю належного технологічного та інформаційного забезпечення цього процесу); з іншого – необхідністю постійного узгодження (адаптації) норм міграційного законодавства України з загальноєвропейським міграційним законодавством, що зумовлює часті зміни порядку надання адміністративних (міграційних) послуг іноземцям, і запровадження спрощеної процедури реєстрації місця проживання (перебування) іноземців на території України, з метою створення умов туристичної привабливості нашої країни.

Така ситуація зумовлює необхідність визначення мети статті – аналіз науково обґрунтованих ефективних механізмів надання адміністративних (міграційних) послуг іноземцям органами ДМС України, пов'язаних із реєстрацією місця проживання (перебування) іноземця на території України. У зв'язку з цим у межах статті ставляться й буде спроба виконати такі завдання: визначення правових засад порядку реєстрації іноземців за місцем їх перебування чи проживання на території України, з'ясування їхніх недоліків і виокремлення пропозиції щодо вдоскона-

лення нормативного та організаційного забезпечення надання такого виду адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Варто відмітити, що реєстрація місця проживання особи, яка досягла 14 років (іноземця чи особи без громадянства, які проживають на території України на законних підставах), і зняття її з реєстрації належить до реєстраційної послуги. Наказом ДМС України «Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС» від 11 березня 2013 р. № 48 [3], який прийнятий на виконання ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30 січня 2013 року № 44, визначено перелік інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг іноземцям органами ДМС [4]. Виходячи з аналізу змісту цих нормативних актів, можна з'ясувати, що до переліку всіх (платних і безоплатних) адміністративних послуг, що надаються іноземцям органами ДМС, зараховано, зокрема, і реєстрацію місця проживання (перебування) іноземця чи особи без громадянства, які проживають на території України на законних підставах, і зняття їх із реєстрації.

Доцільно детально розглянути порядок надання таких адміністративних послуг, виявити недоліки їх надання та запропонувати дієві шляхи покращення діяльності ДМС України щодо їх надання. Так, реєстрація місця проживання (перебування) іноземця чи особи без громадянства, яка в'їхала на територію України в законний спосіб і на законних підставах, є такою адміністративною процедурою, яка надається органами ДМС після процедури реєстрації в пунктах пропуску через державний кордон України органами охорони державного кордону. Тому потрібно відрізнити процедуру реєстрації в'їзду іноземців, законодавчі підстави якої визначені в ст. 16 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», від процедури реєстрації місця проживання (перебування), яка здійснюється на підставі ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [5]. Варто зазначити, що цим Законом лише частково регулюються питання реєстрації місця проживання (перебування) особи іноземця, його норми вписані насамперед для громадян України. Більше того, як це визначено в Законі, реєстрація осіб здійснюється з метою внесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру та паспортного документа про місце проживання або місце перебування особи із зазначенням адреси житла, основною її метою є здійснення демографічного аналізу в країні, ідентифікації громадян як основних платників податків, власників рухомого та нерухомого майна, споживачів комунальних і соціальних послуг, а тому логічно, що має стосуватись виключно громадян України або іноземців, які постійно проживають на її території. У цьому сенсі міграційне законодавство більшості європейських країн не передбачає процедури реєстрації іноземців за місцем тимчасового

проживання й перебування, якщо в паспортному чи іншому документі, який дає право на в'їзд у країну, стоїть відмітка про реєстрацію в в'їзду, що проставляють органи прикордонної служби в місцях пропуску через державний кордон, окрім випадків, коли термін перебування в країні без переміщення в її межах становить від 30 до 60 днів або відносно окремих категорій осіб, зокрема біженців [6, с. 242].

У національному правовому просторі реєстрація іноземців за місцем проживання та перебування здійснюється на підставі вищевказаного Закону й у порядку, визначеному Порядком реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів, затвердженому Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22 листопада 2012 р. № 1077 (далі – Порядок реєстрації), відповідно до якого реєстрація місця проживання або місця перебування особи здійснюється шляхом унесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру про місце проживання або місце перебування особи із зазначенням адреси, за якою з особою може вестися офіційне листування або вручення офіційної кореспонденції [7]. Відомості про місце проживання та місце перебування іноземця вносяться до посвідки на постійне проживання, посвідки на тимчасове проживання, а також в інформаційну базу персональних даних про місце проживання й місце перебування осіб в інформаційній (автоматизованій) системі, за наповнення та обслуговування якої відповідають територіальні підрозділи ДМС.

Так, за даними офіційної статистики, оприлюдненої на офіційному сайті ДМС України, на обліку міграційної служби перебуває майже 320 тисяч іноземців і осіб без громадянства, у тому числі понад 240 тисяч таких, котрі постійно проживають в Україні, та понад 75 тисяч – перебувають тимчасово [8].

Сам же порядок реєстрації місця проживання особи є загальним і не містить специфіки цієї процедури для іноземців, тому застосування окремих його положень викликає складності в практичній діяльності органів ДМС України. Так, іноземець чи особа без громадянства, які постійно або тимчасово проживають в Україні, зобов'язані протягом десяти днів після прибуття до нового місця проживання зареєструвати місце проживання. Реєстрація місця проживання особи здійснюється в день подання особою документів. Для реєстрації місця проживання іноземець або його законний представник має подати до територіального підрозділу ДМС безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг такі документи: письмову заяву про реєстрацію місця проживання, документ, до якого вносяться відомості про місце проживання, квитанцію про сплату державного мита, документи, що підтверджують право на проживання в житлі, – ордер, свідоцтво про право власності, договір найму (піднайму, оренди) або інші документи, як виняток у разі відсутності зазначених документів реєстрація здійснюється за згоди власника/співвласників житла, наймача та членів його сім'ї на реєстрацію місця проживання. До

цього переліку документів, на нашу думку, доцільно було б додати документи, які підтверджують бронювання житла, особливо це доречно для іноземців, які перебувають в Україні з туристичною метою або іншою метою на законних підставах і проживають, наприклад, у готелі більше ніж десять днів. Більше того, вважаємо, що, виходячи з європейської практики, доцільно було б спростити процедуру реєстрації таких осіб і звести її до інформаційного повідомлення адміністрації готелю органів ДМС, що слугувало б процедурою автоматичної реєстрації іноземця. Це надало б можливість виключити зайві клопоти для іноземців, які відвідують нашу країну з метою індивідуального туризму, що підвищило б рівень туристичної привабливості України.

Варто зауважити, що інститут реєстрації місця проживання є типовим для багатьох країн, він не вирізняється універсальністю. Так, у низці країн англо-американської правової системи – США, Велика Британія, Канада, Ірландія та інших – відсутня послуга з реєстрації місця проживання, однак обов'язковими є реєстраційні послуги щодо реєстрації в податкових органах як платника податку, органах соціального захисту й реєстрації в інших органах, із якими громадянин знаходиться у правовідносинах. В інших країнах, де реєстрація проживання існує, вона відбувається або на дозвільних засадах, або повідомних. Зокрема, Швеція та Фінляндія мають повідомну систему реєстрації місця проживання, яка передбачає повідомлення засобом подання заяви до міграційної служби про зміну місця проживання, без необхідності надання документів, що підтверджують законність проживання за цією адресою, і необхідності отримання згоди на реєстрацію. Але в країнах зі спрощеною системою реєстрації створено певні умови її запровадження, а саме: по-перше, міграційна служба через запити до органів місцевого самоврядування може пересвідчитись у законності проживання громадянина (у тому числі іноземця) за наданою ним адресою й у випадку непідтвердження інформації може заборонити (обмежити) подальший в'їзд іноземця в країну або застосувати штрафні санкції до громадянина цих країн; по-друге, власники житла (готелів, апартаментів, хостелів тощо) мають надати до міграційної служби інформацію про осіб, які постійно проживають більше ніж десять днів, тобто є ініціаторами (посередниками) у реєстрації місця перебування (проживання) іноземців.

У деяких країнах із повідомним підходом до реєстрації місця проживання громадян існує уніфікована система реєстрації особи в усіх органах публічної влади, за якої особа способом подання заяви сповіщає про зміну адреси проживання один із органів реєстрації (наприклад, податкову службу), і цей орган направляє інформацію в інші органи реєстрації (так званий циклічний спосіб реєстрації місця проживання особи). Цікавим є досвід Німеччини, яка є країною з найбільш розвинутим рівнем місцевого самоврядування в Європі, відповідно, органи місцевого самоврядування надають більшість адміністративних послуг громадянам, які мешкають на території обслуговуван-

ня, у тому числі це стосується реєстрації місця проживання громадян. Місцеві муніципалітети ведуть реєстр місць тимчасового чи постійного проживання громадян і забезпечують доступ до цього реєстру всіх органів публічної влади, у тому числі міграційних органів [6, с. 257–258]. Але останнім часом зі збільшенням потоків нелегальної міграції із країн Близького Сходу, у тому числі біженців із Сирії, Німеччина розглядає питання повернення до дозвільної системи реєстрації місця проживання (перебування) громадян, у тому числі іноземців [9]. Усе це вказує на те, що єдиної ідеальної моделі реєстрації громадян (у тому числі іноземців) у світі не існує, але очевидно, що це питання безпосередньо залежить від загальної системи ідентифікації особи державою, адже, попри високий рівень демократії в цих країнах і рівень захисту прав громадян, для них існує неформально виражене, але загальнозживане правило, відповідно до якого «державою має знати все про громадян, які проживають на її території, задля можливості забезпечення їхніх прав і свобод, а громадяни, у свою чергу, мають толерантно ставитись до діяльності держави, направленої на максимальну їх ідентифікацію».

Варто також звернути увагу на особливості зняття з реєстрації місця проживання особи-іноземця, порядок якої загалом регулюється розділом 3 Порядку реєстрації, однак знову ж регулює зняття з реєстрації місця проживання насамперед громадян України [7]. З огляду на аналіз цього Порядку можна дійти висновку, що зняття з реєстрації місця проживання особи-іноземця здійснюється у два способи: 1) на підставі подання заяви про зняття особи з реєстрації місця проживання, яка подається до органів ДМС України іноземцем або його законним представником; 2) на підставі подання до територіальних органів ДМС України за місцем проживання (реєстрації) документів, які свідчать про припинення підстав для перебування на території України іноземців та осіб без громадянства, які в Порядку реєстрації не уточнюються.

Аналіз практики діяльності органів ДМС України за 2012–2014 рр. виявив, що лише 8% іноземців, котрі тимчасово перебували на території України та зареєстрували своє місце проживання в органах ДМС України, звертаються із заявою про зняття з реєстрації у випадку, якщо вони залишають територію України, абсолютно відсутні випадки, коли іноземці подають до територіальних органів ДМС України за місцем проживання (реєстрації) документи, які свідчать про припинення підстав для перебування на території України іноземців та осіб без громадянства, тим більше перелік їх у Порядку реєстрації не уточнюється. На практиці зняття з реєстрації місця проживання іноземця, який вибуває з України, здійснюється автоматично за наявності інформації в територіального органу ДМС, на території обслуговування якого зареєстровано місце проживання іноземця, про закінчення строку дії посвідки на тимчасове проживання. Очевидно, що цією інформацією володіють самі органи ДМС, які видавали посвідку на проживання іноземцю, а тому самостійно про-

ставляють у цьому документів відмітку про зняття з реєстрації місця проживання, що є досить формальною процедурою.

Окрім того, Порядком реєстрації у розділах IV і V визначено порядок реєстрації й зняття з реєстрації місця перебування особи, який поширюється також на іноземців, котрі на законних підставах перебувають в Україні. Фактично цей порядок дублює порядок реєстрації й зняття з реєстрації місця проживання, не містить певних відмінностей у сутності процедури та її результатів. Відмінними є лише поняття «місце перебування як адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше ніж шість місяців на рік» і «місце проживання – житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, у якому особа проживає постійно або тимчасово» [5].

**Висновки.** У результаті наукового аналізу процедури діяльності органів ДМС України, пов'язаної з реєстрацією місця проживання (перебування) іноземця на території України, а також вивчення практики її застосування можна дійти висновку, що ця процедура є складною та бюрократизованою, що

викликає як складності в діяльності органів ДМС України, пов'язані зі складенням купи зайвих документів організаційного характеру та витратою зайвих людських і матеріальних ресурсів, так і обурення з боку іноземців, які законно проживають на території України й мають постійно звертатися до органів ДМС для проходження тривалих, іноді виснажливих, але формалізованих процедур, що призводить до створення в їхній свідомості думки про надмірний (тотальний) контроль держави за своїми громадянами та негативно впливає на туристичну й інвестиційну привабливість України. У зв'язку з цим на законодавчому рівні необхідно уніфікувати процедури реєстрації місця проживання та перебування громадян, спростити її для іноземців, переклавши обов'язок щодо реєстрації їх місця проживання (перебування) на осіб, які їх приймають (готелі, власники житла, гуртожитки, організації, у яких вони працюють, навчаються тощо), застосовуючи повідомну процедуру реєстрації без відмітки в документах іноземця, а із занесенням інформації до систематизованих баз даних, доступ до яких повинні мати всі суб'єкти владних повноважень.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
2. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 147. – Ст. 1239.
3. Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС : Наказ Державної міграційної служби України від 11 березня 2013 р. № 48 // Офіційний сайт Державної міграційної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://km.dmsu.gov.ua/images/files/nakaz-DMS-48\\_new.pdf](http://km.dmsu.gov.ua/images/files/nakaz-DMS-48_new.pdf).
4. Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 9. – С. 28. – Ст. 333.
5. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1382-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.
6. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : збірник матеріалів / [В.П. Тимошук, Н.Л. Добрянська, О.В. Курінний, Є.О. Школьний та ін.] ; заг. ред. В.П. Тимошука, О.В. Курінного. – К., 2015. – 428 с.
7. Порядок реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів, затверджений Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22 листопада 2012 р. № 1077 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 99. – С. 195. – Ст. 4026.
8. Статистичні дані основної діяльності ДМС України за 2014 рік // Офіційний сайт Державної міграційної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dmsu.gov.ua/images/files/statistic/Statistic\\_2014.pdf](http://dmsu.gov.ua/images/files/statistic/Statistic_2014.pdf).
9. Міграційне законодавство Німеччини стане суворішим : інформаційне повідомлення від 17 жовтня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.5.ua/svit/Mihratsiine-zakonodavstvo-Nimechchynu-stane-suvorishym-95909.html>.