

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких
законодавчих актів України, що стосуються реєстрації місця проживання»

1. Обґрунтування необхідності прийняття акту

За наявності або відсутності у громадян права на свободу пересування і вільний вибір місця проживання визначається характер суспільного ладу. У зв'язку з відсутністю такого права в окремих соціальних верствах населення в минулому відповідний суспільний лад визначався як рабовласницький чи феодальний. Свобода пересування і вибору місця проживання є необхідним елементом сучасного демократичного суспільства, а вільний рух трудових ресурсів, товарів і послуг - невід'ємною умовою ринкової економіки. У розвинених демократичних державах свобода пересування і вибору місця проживання забезпечується, зокрема, шляхом повідомної реєстрації як виборця, платника податків чи за місцем розташування нерухомого майна і т.д.

Статтею 21 Конституції України закріплено, що всі люди вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Статтею 33 Конституції України 1996 року кожному гарантовані свобода пересування та вільний вибір місця проживання, за винятком обмежень, встановлених законом. Законом України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" громадянам України, а також іноземцям та особам без громадянства, що перебувають на законних підставах в Україні, гарантуються свобода пересування та вільний вибір місця проживання та адміністративно-територіальної одиниці, на території якої вони хочуть проживати або перебувати, за винятком обмежень встановлених законом.

Разом з тим, і після вступу в силу зазначеного Закону, в Україні зберігаються рудименти системи паспортного режиму і прописки (реєстрації), яка сформувалася в 30-х роках минулого століття. Необхідно відзначити, що паспортна система, що існувала в дореволюційній Росії і обмежувала свободу пересування і вибору місця проживання, після встановлення радянської влади була скасована. Усім громадянам надано право вільного пересування по всій території РРФСР. Однак Постановою ВЦВК і РНК від 27.12.1932 року "Про встановлення єдиної паспортної системи по Союзу РСР та обов'язкової прописки паспортів" в Радянському Союзі введено єдину паспортну систему і прописку, створено паспортно-візову службу, яка увійшла в структуру органів НКВС, якій доручено «облік населення міст, робітничих селищ і новобудов, розвантаження цих місць від осіб, не зайнятих суспільно-корисною працею, а також очищення від переходять куркульських, кримінальних і інших антигромадських елементів, з метою зміцнення диктатури пролетаріату".

Прийняття даної постанови було обумовлено відмовою від Нової Економічної Політики, заборонаю приватнопідприємницької діяльності та ліквідацією куркульта, початком колективізації та індустріалізації. Ліквідація куркульта і організація колективного господарства супроводжувалися переселенням з хуторів у села і введенням прописки тільки в населених пунктах. Цей порядок реєстрації зберігається в Україні до сих пір. Для закріплення сільського населення в колгоспах і радгоспах воно не паспортизувалося до 1968 року, що ускладнювало можливості вільно виїхати з

села і працевлаштуватися за його межами. Землі сільських населених пунктів до прийняття Земельного кодексу 1991 року перебували в користуванні колгоспів і радгоспів, а не сільських рад. Тому купити будинок або продати його в зв'язку з переїздом без дозволу керівництва колгоспу і радгоспу було неможливо. В свою чергу, програма індустріалізації вимагала обліку, мобілізації та закріплення трудових ресурсів, що забезпечувалося введенням жорсткого паспортного режиму і прописки для населення міст, районних центрів і селищ міського типу. Встановлено кримінальну відповідальність за порушення паспортного режиму. Реалізація конституційних прав і надання соціальних благ: роботи, пенсії, освіти, медичного забезпечення, житла і т.д. здійснювалася тільки при наявності прописки. Цією ідеологією була пронизана вся правова система.

У 1990 році дію глави 2 Конституції УРСР про економічну систему припинено. Законом "Про економічну самостійність Української РСР" від 3 серпня 1990 року закріплено принципи різноманітності і рівноправності форм власності та свободи підприємництва. У 1990-92 рр. прийняті закони про власність, про підприємництво, про підприємства, про господарські товариства, про форми власності на землю, про фермерське господарство, про колективне сільськогосподарське підприємство із закріпленням права на вихід з нього і виділенням землі в натурі, Земельний кодекс, відповідно до якого землі сільських населених пунктів передані до відання сільрад.

Таким чином, створено правові засади для формування нового демократичного суспільного ладу і його економічної основи - ринкової економіки.

2. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання

Статтею 5 Закону України "Про фермерське господарство" встановлено, що громадяни, які створили фермерське господарство, мають право облаштувати житло на цій земельній ділянці. Якщо житло перебуває за межами населеного пункту, то вони мають право на створення відокремленої фермерської садиби, якій надається поштова адреса.

Статтею 6 Закону України "Про особисте селянське господарство" передбачено, що до складу майна, що використовується для ведення особистого селянського господарства, входить житловий будинок.

Стаття 14 Податкового кодексу України в число об'єктів житлової нерухомості включає дачні та садові будинки.

Разом з тим, громадяни, які побудували житлові будинки або придатні відповідно до статті 379 Цивільного кодексу для постійного проживання приміщення, за місцем розташування фермерського або особистого селянського господарства, на дачних і садових ділянках в межах населеного пункту і за його межами, без зміни їх цільового призначення, не можуть зареєструвати місце проживання через те, що інші закони та підзаконні акти не приведені у відповідність з Конституцією України та Законом України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні".

При цьому законодавець, регулюючи окремі сфери правовідносин з метою забезпечення конституційного права на свободу пересування і вибору місця проживання, рухається в бік лібералізації режиму реєстрації. Проте в інших сферах законодавства і на рівні підзаконних актів зберігаються колишні правові підходи.

У зв'язку з цим до цього часу реєстрація допускається тільки в населених пунктах із зазначенням назви вулиці і номера будинку, з її наявністю пов'язана реалізація конституційних прав, цивільно-правових відносин та надання соціальних благ.

Наприклад, стаття 38 Земельного кодексу України до земель житлової забудови відносить тільки земельні ділянки, розташовані в межах населених пунктів, що перешкоджає житловому будівництву та реєстрації за межами населеного пункту навіть у випадках, передбачених вищезгаданими законами.

Предметом закріпленого частиною 1 статті 29 Цивільного кодексу України визначення "місця проживання" є сфера майнових цивільно-правових правовідносин. Воно суперечить визначенню "місця проживання", передбаченому статтею 3 Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", що має більш широкий контекст і об'єктивно виходить за межі майнових відносин. Вимагають коригування визначення "житлового будинку" і "садиби", закріплені статтями 380 і 381 Цивільного кодексу України.

Застаріле визначення житлового фонду міститься в статті 4 Житлового кодексу Української РСР, що перешкоджає віднесенню вищезгаданих категорій житла до житлового фонду та реєстрації місця проживання.

Встановлене законодавцем право на індивідуальну та колективну житлову забудову за межами населених пунктів вимагає комплексного врегулювання багатьох питань, що стосуються Генеральної схеми планування території України, законодавства про планування і забудову території, про основи містобудування, земельного та іншого законодавства. Слід зазначити, що відповідно до статті 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають не тільки населені пункти, але також Автономна Республіка Крим, області, райони.

У зв'язку з індивідуальною та колективною житловою забудовою за межами населених пунктів виникає необхідність розширити повноваження органів місцевого самоврядування районів у вирішенні питань з надання послуг, що стосуються, зокрема, охорони здоров'я, освіти та інших соціальних благ громадянам, які проживають за межами населених пунктів. Або розширити повноваження органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст, а також межі відповідного місцевого самоврядування на території, розташовані за межами населених пунктів.

За аналогією з фермерським господарством, даним законопроектом передбачається надання поштової адреси житловим будинкам та будинкам, придатним для постійного проживання, розташованих, як в межах, так і за межами населених пунктів, на земельних ділянках, наданих для ведення особистого селянського господарства, садівництва і дачного будівництва, а також реєстрація місця проживання чи місця перебування.

Забезпечення умов для реалізації громадянами конституційного права на житло шляхом індивідуальної чи колективної житлової забудови за межами населеного пункту, вимагає також законодавчого врегулювання участі таких громадян у створенні відповідної інфраструктури доріг, мереж водо- та електропостачання і т.і. за місцем розташування їх житла. З цією метою законопроектом передбачається доручення Кабінету Міністрів України підготувати законопроект про об'єднання громадян - власників житлових будинків або будинків, придатних для постійного проживання, розташованих на земельних ділянках, наданих для ведення фермерського або особистого селянського господарства, садівництва і дачного будівництва.

3. Цілі і завдання прийняття акту

В даному випадку мова йде не тільки про усунення формальних протиріч у законодавстві, але, перш за все, про забезпечення реалізації конституційних та інших законних прав громадян. Так, статтею 2 Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" встановлено, що реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод або підставою для їх обмеження. Насправді відсутність реєстрації тягне численні обмеження конституційних та інших законних прав громадян.

При відсутності реєстрації громадяни не можуть брати участь у виборах, вони позбавлені права звертатися з письмовими клопотаннями до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, так як в заяві необхідно вказати місце проживання (реєстрації); у них немає можливості отримати медичну допомогу та освіту в державних і комунальних установах, і т.д. Крім того, виникають проблеми при влаштуванні на роботу, отриманні кредитів у банках, здійсненні цивільно-правових угод.

Питання забезпечення конституційного права на житло та реєстрації місця проживання, виключно актуальні. Через обмеженість бюджетних коштів, спрямованих на будівництво та надання безкоштовного (соціального) житла для громадян, які його потребують, вирішити житлову проблему за рахунок бюджетного фінансування в даний час не представляється можливим. У зв'язку з цим багато громадян, а в Криму, в тому числі і раніше депортовані, що повертаються на постійне місце проживання в Автономну Республіку Крим, намагаються вирішити житлові проблеми самостійно шляхом будівництва житлового будинку, будинку придатного для постійного проживання на земельних ділянках, наданих для садівництва .

Для довідки: в передмісті Сімферополя, на площі 340 га (Каменський масив) зареєстровано 103 садівничих товариств. На їх території розташовано 17 ТП, підключені до мереж електроенергії більше 5.0 тис. будинків, проживають більше 15,0 тис. осіб, здійснюється в день близько 85 рейсів регулярного автобусного сполучення. У Сімферопольському районі, у садівничому товаристві «Петровські скелі», постійно проживає понад 250 сімей. Територія газифікована, електрифікована, телефонізована і забезпечена міським автобусним сполученням. Частина будинків прийнята в експлуатацію. Разом з

тим, реєстрація місця проживання не здійснюється. Такі житлові масиви в даний час існують в межах і за межами, практично всіх міст і селищ України.

Надання садівничим товариствам та іншим подібним легітимним об'єднанням поштової адреси, а також реєстрація місця проживання в садових і дачних будинках, розташованих як в межах, так і за межами населених пунктів, забезпечить реалізацію конституційних прав, в т.ч. на житло, сотень тисяч громадян в Україні, самостійно забезпечили свої сім'ї таким житлом. В Криму це дозволило б вирішити проблеми також і значного числа раніше депортованих громадян.

Відсутність реєстрації місця проживання в будинках за місцем розташування фермерського або особистого селянського господарства, на садових ділянках, перешкоджає також розвитку дрібного і середнього бізнесу на землі у вигляді фермерського та особистого селянського господарства, садівництва та городництва. Тим самим, забезпечуються переваги для поглинання сільськогосподарської сфери тільки великим бізнесом. Вирішення цієї проблеми особливо актуально напередодні зняття мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення.

4. Загальна характеристика і основні положення проекту акта

Статтею 3 Конституції України встановлено, що головним зобов'язанням держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Вся сфера паспортизації та реєстрації, та пов'язані з ними галузі законодавства, вимагають комплексного аналізу, внутрішнього узгодження і певною мірою дерегуляції з точки зору спрощення умов для реалізації права на житло і свободу вибору місця проживання.

З метою усунення очевидних протиріч даним законопроектом пропонується внести зміни до окремих положень Цивільного, Житлового, Земельного кодексів України, а також Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні". Зокрема, пропонується розширити перелік категорій житлових будинків, передбачених статтею 381 Цивільного кодексу України та статті 4 Житлового кодексу України; усунути протиріччя між визначеннями "місця проживання", передбаченими статтею 29 Цивільного кодексу України та статті 3 Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні". Законопроект також містить доручення Кабінету Міністрів України з підготовки пропозицій про внесення системних змін до інших законів, приведення у відповідність актів Кабінету Міністрів України, центральних органів державної влади, а також визначення порядку реєстрації місця перебування і місця проживання осіб, які повернулися на постійне місце проживання в Автономну Республіку Крим на умовах Угоди з питань, пов'язаних з відновленням прав депортованих осіб, національних меншин і народів від 9 жовтня 1992 року (Бішкекська Угода держав СНД) і не мають житла.

Видається за доцільне поетапне вирішення всього комплексу питань. На першому етапі необхідне прийняття цього законопроекту для усунення очевидних протиріч у законодавстві та забезпечення громадянам можливості

реєстрації місця проживання за вже побудованим вищезгаданими категоріями житлових приміщень. На даній правовій основі на наступному етапі слід врегулювати решту комплексу питань.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація положень законопроекту додаткових фінансових витрат з Державного бюджету України не потребує.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття законопроекту

Прийняття законопроекту дозволить забезпечити реалізацію прав громадян на вільний вибір місця проживання, гарантованих статтею 33 Конституції України, а також врегулювати питання реєстрації громадян за адресою житла, розташованого на земельних ділянках, наданих для ведення садівництва, дачного будівництва, фермерського та особистого селянського господарства.

Народні депутати України

Забарський В.В.(497)

Дейч Б.Д.(029)

Нетецька О.А.(528)

Кисельов В.О. (035)