

ЗБІРКА РЕЗЮМЕ

**аналітичних видань
у сфері реєстрації
місця проживання**

за 2018–2020 роки

ЗБІРКА РЕЗЮМЕ

**аналітичних видань
у сфері реєстрації
місця проживання**

за 2018–2020 роки

Керівниця проєкту:
Людмила Янкіна

Дизайн та верстка:
Ігор Коновалов

Наявний матеріал є своєрідним резюме усіх аналітичних матеріалів, що видавались у 2018-2020 роках Центром прав людини ZMINA у партнерстві з Аналітичним центром CEDOS, Українським незалежним центром політичних досліджень та Центром політико-правових реформ.

Будь-яке використання матеріалів, що містить цей збірник, дозволено за умови обов'язкової згадки першоджерела.

Це видання створене в рамках проєкту, спрямованого на реалізацію права свободи пересування та реформування чинної системи реєстрації місця проживання в Україні з дозвільної на повідомну, що діє за підтримки «Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні», який реалізує ПРООН за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії. Значна частина присутнього у виданні матеріалу напрацьовувалась за фінансової підтримки Європейського Союзу.



Зміст

розділ I.	Громадяни України, які живуть не за місцем реєстрації: їхня кількість та проблеми	7
розділ II.	Резюме Зеленої Книги системи реєстрації місця проживання для уряду України	15
розділ III.	Візія реформи системи реєстрації місця проживання в Україні	25
розділ IV.	Резюме Білої Книги реформи системи реєстрації місця проживання для уряду України	27

Громадяни України, які живуть не за місцем реєстрації: їхня кількість та проблеми

У цьому розділі буде представлено скорочену версію загальнонаціонального соціологічного дослідження «Система реєстрації місця проживання в Україні: її вплив на реалізацію прав та життєвих інтересів людини»¹

Методологія дослідження

Наявне резюме стисло відображає результати першого загальноукраїнського дослідження щодо:

- кількості осіб, які живуть не за місцем реєстрації в Україні;
- кількісного порівняння проблем, пов'язаних з доступом до послуг та реалізацією прав між тими, хто проживає й не проживає за місцем реєстрації;
- кількісної оцінки причин, у зв'язку з якими громадяни проживають не за місцем реєстрації.

1 Аналіз загальнонаціонального соціологічного дослідження «Система реєстрації місця проживання в Україні: її вплив на реалізацію прав та життєвих інтересів людини» — [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу <https://org.zmina.info/publication/analitchnyj-zvit-systema-reyestracziyi-misczya-prozhyvannya-v-ukrayini/>



З огляду на визначені завдання дослідження, частина яких стосувалася безпосередньо населення, яке проживає не за місцем реєстрації, проведено два окремих опитування: загальнонаціональне опитування населення України та опитування мешканців міст, які проживають не за місцем реєстрації. Опитування відбулися послідовно впродовж серпня-вересня 2018 року компанією Kantar TNS в Україні.

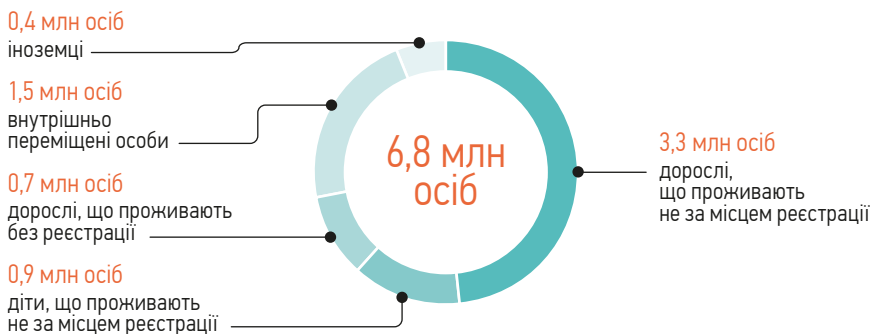
Загальнонаціональне опитування населення

Загальнонаціональне опитування проводилося серед населення України віком від 18 до 75 років, за винятком осіб, які проживають на тимчасово окупованих територіях України, внутрішньо переміщених осіб, іноземців, осіб без громадянства, громадян України, які не

мають зареєстрованого місця проживання. Збір даних відбувся з 2 по 22 серпня 2018 року. Для проведення опитування була розроблена стратифікована випадкова вибірка із застосуванням квоти за статтю та віком на останньому щаблі. Всього було опитано 5400 осіб. Опитування проводилося методом особистого інтерв'ю за місцем проживання респондента. Орієнтовна статистична похибка, розрахована для випадкової вибірки відповідного обсягу, складає 1,3% без урахування дизайну-ефекту. Рівень відгуку респондентів склав орієнтовно 32%.

Опитування мешканців міст, які проживають не за місцем реєстрації

Опитування міського населення віком 18-75 років, яке проживає не за місцем реєстрації, проводило-



Загальна кількість мешканців України, які проживають не за місцем реєстрації або мають істотні труднощі з тим, щоб зареєструвати місце проживання

ся з 7 по 16 вересня 2018 року на підконтрольній українській владі території, за винятком внутрішньо переміщених осіб, громадян України без реєстрації місця проживання, іноземців та осіб без громадянства. Вибіркова сукупність формувалась так, щоб результати опитування репрезентували все міське населення, яке проживає не за місцем реєстрації, та населення різних типів міст: столиці, великих міст (Дніпро, Львів, Одеса, Харків), інших обласних центрів, решти міст, які не є обласними центрами, а також міст агломерації Києва. Таким чином, для кожного типу міст було побудовано 5 вибірових сукупностей, обсяг кожної з яких дорівнював 400 осіб. Загалом було опитано 2000 осіб. Опитування проводилося методом особистого інтерв'ю за маршрутом (на вулиці). В середньому кожна дев'ята особа погоджувалася взяти участь в опитуванні.

Скільки громадян України проживають не за місцем реєстрації?

За результатами загальнонаціонального опитування частка осіб, які проживають не за місцем реєстрації складає 12%, що еквівалентно щонайменше 3,3 мільйонам дорослого населення України². Через мето-

Серед опитаних мешканців, які проживають не за місцем реєстрації, більше половини були зареєстровані в тому ж населеному пункті. Мешканці Києва та міст агломерації Києва, які проживають не за місцем реєстрації, частіше були зареєстровані за межами Київської області, ніж жителі інших міст. Серед молоді частка осіб, які проживають не за місцем реєстрації, вища. Загалом, мешканці міст проживають не за місцем реєстрації досить тривалий час.

дологічні обмеження опитування, пов'язані з низьким рівнем відгуку респондентів, які проживають не за місцем реєстрації, та враховуючи результати оцінок, здійснених непрямыми методами, показник на рівні 3,3 мільйонів дорослого населення можна вважати мінімальною

2 Не враховуючи осіб, які мають довідку внутрішньо переміщених осіб, іноземців, осіб без громадянства та тих осіб, які не мають зареєстрованого місця проживання взагалі.

оцінкою. Враховуючи категорії населення, що не були включені в опитування, загальна кількість осіб, які проживають не за місцем реєстрації або мають істотні труднощі з тим, щоб зареєструвати місце проживання, може сягати щонайменше 6,8 мільйонів.

Які проблеми виникають у людей, які живуть не за місцем реєстрації?

Реєстрація місця проживання створює проблеми та обмежує права осіб, що проживають не за місцем реєстрації. Однак громадяни не схильні пов'язувати ці проблеми чи обмеженість у реалізації прав з проживанням не за місцем реєстрації.

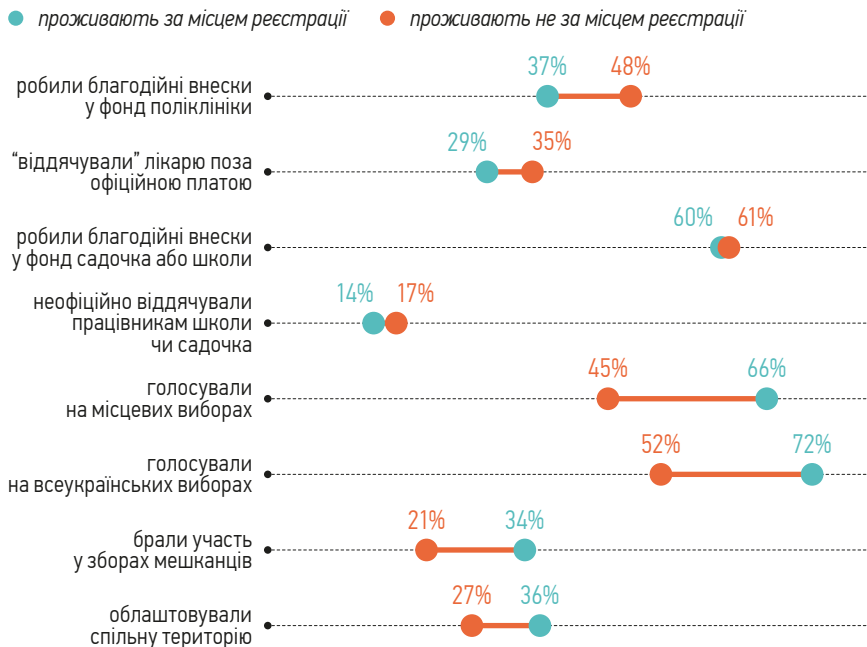
Послуги первинної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я опитані отримували однаково часто, незалежно від того, чи проживають вони за місцем реєстрації. Водночас ймовірність неофіційних доплат за послуги в державних поліклініках на 11 відсоткових пунктів вища в осіб, які проживають не за місцем реєстрації. При влаштуванні дітей до закладів дошкільної та середньої освіти додатково доплачували близько двох третіх батьків. Відмінності у поведінці осіб в залежності від того, чи проживають вони за місцем реєстрації, не є суттєвими.

Опитані, які проживають не за місцем реєстрації, рідше беруть участь у виборах та менш активні у житті міста чи села, в якому проживають. Ймовірність того, що особа голосувала на останніх виборах до органів самоврядування, на 21 відсоткових пунктів вища в осіб, які проживають за місцем реєстрації, а на останніх всеукраїнських виборах — на 20 відсоткових пунктів вища. Ймовірність того, що особа брала участь у зборах мешканців будинку або вулиці, де вона мешкає, на 13 відсоткових пунктів вища для осіб, що живуть за місцем реєстрації, а ймовірність того, що особа брала участь в облаштуванні спільної території на 9 відсоткових пунктів вища.

Попри існуючі проблеми невелика частка населення вважає, що реєстрація місця проживання обмежує права. Близько 21% опитаних мешканців міст, які проживають не за місцем реєстрації, відповіли, що їхні права обмежені через проживання не за місцем реєстрації.

Причинами такого явища може бути те, що:

- потреба в отриманні послуг чи реалізації прав, пов'язаних з реєстрацією, виникає епізодично.
- для отримання доступу до популярних послуг (медичної допомоги чи освіти) не за місцем



Різниця в доступі до послуг та прав залежно від того, чи проживає особа за місцем реєстрації

реєстрації використовують поширені альтернативні, часто неофіційні, шляхи, що простіше, ніж зареєструвати місце проживання.

- деякі послуги чи права, доступ до яких обмежено реєстрацією місця проживання, не сприймаються у суспільстві як важливі.
- близько половини осіб, які проживають не за місцем реєстрації, проживають і зареєстровані в тому ж населеному пункті,

тому вони стикаються з об'єктивно меншими перешкодами та обмеженнями в доступі до послуг та реалізації прав.

Те, що особи, які проживають не за місцем реєстрації, знаходять альтернативні шляхи доступу до послуг чи прав, не отримують гарантовані державою послуги чи не можуть реалізувати свої права, свідчить про існування суспільних втрат через



32%
 мешканців міст
 що проживають
 не за МР
 спеціально їздили на
 місце реєстрації, щоб
 отримати державні
 послуги



~750 грн
 в середньому
 витратила на такі
 поїздки одна
 особа (на проїзд
 туди та назад
 і, за потреби,
 на проживання)



22%
 мешканців міст
 що проживають
 не за МР
 використовували
 робочі дні для того,
 щоб отримати залежні
 від реєстрації послуги

4,4
 робочі дні
 в середньому витратила
 на це одна особа



352,4 грн
 середня зарплата
 за один день
 згідно з даними
 Держстату

1,8 млрд грн
 склали витрати за два роки

Оцінка витрат у зв'язку з необхідністю отримувати послуги за місцем реєстрації, а не за місцем проживання

обмеження, спричинені системою реєстрації місця проживання.

Чому громадяни проживають не за місцем реєстрації, пояснює цілий комплекс причин.

Чому населення не реєструє місце проживання?

Загалом, для 85% громадян передумовою проживання не за місцем реєстрації був переїзд. Кожен десятий (11%) змінював реєстрацію цілеспрямовано, не переїжджаючи.

По-перше, громадяни часто не відчують потреби реєструвати місце проживання (77%). Очевидно, можливість отримувати державні послуги та реалізовувати права за місцем реєстрації не є достатнім стимулом реєструвати місце проживання.

По-друге, зареєструвати місце проживання часто заважає сама процедура реєстрації, яка є більш складною для тих, хто мешкає не у власному житлі. Серед громадян, які мешкають у власному житлі, 3% проживали не за місцем реєстрації. Водночас серед тих, хто проживав у житлі, яке належить іншим особам, таких 25%. Особи, які мешкають у житлі близьких родичів, частіше проживають за місцем реєстрації (86%), ніж ті, хто мешкає в чужому житлі (38%), тобто житлі інших родичів чи орендодавців.

По-третє, в суспільстві панує уявлення про зв'язок реєстрації з правом власності. Попри те, що реєстрація не призводить до набуття права власності, пам'ять про радянський інститут прописки та історія приватизації житла в Україні досі визначає уявлення громадян щодо реєстрації місця проживання. Громадяни не схильні реєструвати місце проживання малознайомих їм осіб (в першу чергу, орендарів), які проживають у їхньому житлі. **95% громадян відповіли, що не зареєстрували б орендарів, якби здавали квартиру в оренду.** Більше того, досить часто громадяни не схильні зніматися з реєстрації у власному житлі для того, щоб зареєструвати місце проживання там, де вони мешкають насправді.

По-четверте, громадяни можуть не реєструвати місце проживання че-

рез наявність у них вигод у зв'язку з проживанням не за місцем реєстрації. 8% опитаних мешканців міст, які проживали не за місцем реєстрації, відповіли, що вони або їхні члени родини мали досвід зміни реєстрації місця проживання для отримання субсидії. Кожен третій чоловік (32%), який мешкає не за місцем реєстрації у місті, відповів, що не хотів би реєструвати місце проживання через небажання мати справу з військкоматом. Кожен другий (49%) мешканець міста, який проживає не за місцем реєстрації, відповів, що не хотів би реєструвати місце проживання, оскільки це може збільшити вартість комунальних послуг.

Яким є ставлення громадян до реєстрації місця проживання?

Загалом серед населення України немає сформованої громадської думки щодо системи реєстрації місця проживання. Ані особи, які проживають за місцем реєстрації, ані ті, хто проживає не за місцем реєстрації, не схильні проблематизувати чинну систему.

Більшість (60%) опитаних громадян вважають, що реєстрація місця проживання ніяк не впливає на їхнє життя. Водночас приблизно кожен четвертий (27%) вбачає позитивний вплив і кожен десятий (10%) вважає,

що реєстрація чинить негативний вплив на його життя.

Кожен другий (49%) висловлював позицію щодо необхідності реформування системи реєстрації місця проживання. Серед них 26% вважають, що система потребує часткових змін, 13% — що систему потрібно радикально реформувати, 10% підтримують думку, що реєстрацію слід відмінити взагалі. 37% мешканців міст, які проживають не за місцем реєстрації, підтримують ідею реформування системи реєстрації місця проживання, що полягає у скасуванні необхідності доводити право на проживання в житлі для реєстрації. Лише кожен четвертий (25%) готовий зареєструвати місце проживання, якби така система була введена.

Отже, громадяни часто не відчувують потреби реєструвати місце проживання. Вони також мають стимули не зніматися з реєстрації у тому житлі, яке їм належить. З огляду на це, будь-які зміни в системі реєстрації, спрямовані на зменшення частки населення, яка мешкає не за місцем реєстрації, повинні ґрунтуватися на відповідній інформаційно-просвітницькій роботі та заохочувальних механізмах. Інакше спрощення процедури не призведе до того,



не відчують потреби реєструвати місце проживання



не хотіли б зніматися з реєстрації в іншому житлі



не хотіли обговорювати це питання з власником



реєстрація може збільшити вартість комунальних послуг



не хочуть або не можуть звернутися до відповідного органу, щоб зареєструватися



не погоджується реєструвати власник житла



не хотіли б мати справу з військоматом



не задавалися цим питанням до проведення опитування

Суб'єктивна оцінка причин, у зв'язку з якими мешканці зміст не реєструють своє місце проживання

що громадяни почнуть реєструвати місце проживання.

Резюме Зеленої Книги системи реєстрації місця проживання для уряду України³

I. Загальна інформація про систему реєстрації місця проживання в Україні

- Кожна особа в Україні зобов'язана мати зареєстроване місце проживання/перебування. При цьому місце проживання в особи може бути декілька.
- Законодавство про свободу пересування не містить чіткої мети реєстрації місця проживання. Вказано, що за адресою зареєстрованого місця проживання з особою ведеться офіційне листування та вручення офіційної кореспонденції. Проте відповідно до галузевого законодавства

3 Зелена книга системи реєстрації місця проживання для уряду України» — [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу» <https://org.zmina.info/publication/file-c-users-user-downloads-zmina-green-paper-ukr-for-web-pdf/>



та практики його застосування інформація про реєстрацію місця проживання використовується для підтвердження різних фактів чи життєвих обставин, є підтвердженням належності особи до територіальної громади, використовується для визначення місця надання державних послуг тощо.

- Систему органів, які відповідають за реєстрацію місця проживання, складають МВС, ДМС та органи реєстрації, які безпосередньо проводять реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання.
- Інформація про зареєстроване місце проживання вноситься до Реєстру територіальної громади з подальшою передачею до Єдиного державного демографічного реєстру. Проте через особливості ведення останнього не вся наявна в реєстрах територіальних громад інформація про зареєстроване місце проживання осіб потрапляє до ЄДДР.
- Законодавство містить чітку процедуру реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання. Одним із важливих елементів цієї процедури є надання заявником чи його представником документів, які підтверджують право проживання у житлі. Наявність такої вимоги у законодавстві надає процедурі реєстрації «дозвільного» характеру. Фактично, у разі, якщо у житлі

реєструє своє місце проживання не його власник, реєстрація місця проживання узалежнюється від волі іншої особи (власника/ власників житла). Це збільшує ризик того, що особа не зможе зареєструвати своє місце проживання за адресою житла, яке не перебуває в її приватній власності.

- Проживання без реєстрації місця проживання є адміністративним правопорушенням. Водночас не є порушенням закону проживання за адресою, відмінною від зареєстрованого місця проживання.

У відносинах «людина-держава» значну роль відіграє інформація про кількість і склад населення, а також його розселення та динаміку руху, куди входять дані про місце проживання або місце перебування осіб. Зокрема, така інформація необхідна для планування розвитку певних територій, розрахунку бюджетів адміністративно-територіальних одиниць тощо. Найповнішу інформацію про чисельність, склад і розміщення населення дає загальнонаціональний перепис. Останній всеукраїнський перепис населення було проведено у 2001 році, наступний — заплановано на 2020 рік. Сам по собі перепис є доволі складним і дорогим способом визначення «портрета» населення, завдяки йому не можна оперативно

надавати інформацію про міграційні процеси всередині країни. Водночас у період між переписами інформація про населення країни значною мірою ґрунтується на адміністративних даних, які є джерелом статистичної інформації про народження і смерть, прибуття і вибуття, яке в свою чергу ґрунтується на даних щодо реєстрації місця проживання/перебування особи.

II. Особливості використання реєстрації місця проживання у різних сферах державного управління

Як уже було зазначено, відповідно до закону інформація про зареєстроване місце проживання особи використовується для офіційного листування із нею. Проте у багатьох сферах державного управління зареєстроване місце проживання виконує роль додаткового ідентифікатора особи. Крім того, з наявністю реєстрації місця проживання може бути пов'язане виникнення певних майнових прав (наприклад, права на приватизацію житла). Адреса зареєстрованого місця проживання впливає на визначення територіальної підсудності судових справ. Реєстрація місця проживання, яка за своєю суттю має лише виконувати роль адреси для листування (комунікації) людини та держави, знаходить значно ширше застосування у сис-

темі державного управління. А саме, у таких як:

Житло

- В окремих випадках реєстрація місця проживання може впливати на майнові права. Зокрема, це стосується моменту набуття прав власності на майно (житло).
- Реєстрація місця проживання у житлі не є підтвердженням права користування цим житлом. Реєстрація є похідним від права власності/користування майном, тож у разі відсутності відповідних підстав для проживання у помешканні реєстрація місця проживання особи в ньому може бути припинена.
- Реєстрація місця проживання впливає на виникнення права взяття осіб, які потребують поліпшення житлових умов, на квартирний облік і надання їм у користування житлових приміщень. Для постановки на квартирний і на соціальний квартирний облік необхідним є надання довідок, які підтверджують зареєстроване місце проживання заявника (для підтвердження постійного проживання в громаді).
- Реєстрація місця проживання грає важливу роль у процесі приватизації житла, оскільки в ній беруть участь усі зареєстровані у житловому приміщенні члени сім'ї. Кількість

осіб (членів сім'ї наймача), які постійно проживають у квартирі (будинку) разом із наймачем або за якими зберігається право на житло, впливає на розмір житла, яке може бути приватизоване.

- При реалізації права на спадкування за законом реєстрація місця проживання може бути одним із доказів проживання спадкоємця однією сім'єю зі спадкодавцем у випадках, коли право на спадкування чи спрощений порядок прийняття спадщини виникає внаслідок спільного проживання.
- Для обрахування вартості спожитих комунальних послуг (зокрема, послуг із постачання та розподілу природного газу, постачання гарячої води, централізованого водопостачання) у разі відсутності квартирних засобів обліку використовується інформація про кількість зареєстрованих осіб у житловому приміщенні.

Соціальний захист

- Вплив реєстрації місця проживання заявника (отримувача соціальних виплат, послуг тощо) на реалізацію права на соціальний захист населення не є очевидним. У більшості законодавчих актів, які регулюють питання реалізації права на соціальний захист, мова йде про реалізацію цього права за місцем

проживання осіб і немає прямої прив'язки до місця реєстрації. Хоча на практиці місце проживання особи, яка звертається за соціальним захистом, має бути підтверджене документально.

- Для підтвердження факту проживання за певною адресою може складатися акт обстеження матеріально-побутових умов. У деяких випадках (наприклад, призначення державної допомоги сім'ям із дітьми, державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям тощо) обов'язок проведення перевірки відомостей щодо неотримання особою допомоги за її зареєстрованим місцем проживання покладено на органи соціального захисту населення за місцем звернення особи.
- Хоча де-юре існує можливість звернення щодо призначення пенсії за місцем проживання заявника, це місце проживання необхідно підтвердити вичерпним переліком документів, прямо пов'язаних із зареєстрованим місцем проживання.
- Для підтвердження факту спільного проживання органи соціального захисту населення часто вимагають надати їм так звану «довідку про склад сім'ї». Цей документ зазвичай використовується для підтвердження спільного місця проживання членів однієї сім'ї. Крім того, якщо місцеві положення про

видачу цієї довідки це передбачають, ця довідка може бути оформлена на осіб, які не зареєстровані, проте проживають за певною адресою.

Охорона здоров'я

- Вплив реєстрації місця проживання на систему охорони здоров'я та отримання медичних послуг залежить від виду медичної допомоги.
- Із 2016 року упроваджується форма системи надання первинної медичної допомоги, відповідно до положень якої укладання медичної декларації не залежить від зареєстрованого місця проживання пацієнта. Водночас від кількості осіб, що подали заяви на отримання первинної медичної допомоги, залежить бюджетування цієї послуги в громадах (на рівні адміністративно-територіальних одиниць).
- Реєстрація місця проживання все ще впливає на надання вторинної і третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги. Хоча формально такий вплив не закріплений нормативно.
- Реєстрація місця проживання відіграє роль на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, наразі існують міські цільові програми, видача ліків за якими у разі потреби здійснюється лише особам, зареєстрованим у певному місті.
- Складнощі з отриманням медичної допомоги у різних ситуаціях можуть виникати в осіб, які не мають документів, що посвідчують особу.
- Бюджетування та сплата податків
- Важливим елементом розвитку сучасної української держави є процес децентралізації, який, зокрема, передбачає фінансову децентралізацію, що має забезпечити самостійність місцевих бюджетів, зміцнити їх фінансову спроможність, підвищити прозорість та ефективність управління бюджетними коштами.
- Мешканці громади можуть бути долучені до вирішення питань, пов'язаних із управлінням фінансами, зокрема через участь у виборах органів місцевого самоврядування. Проте це виборче право обмежене для осіб, які проживають у громаді, але не мають у ній зареєстрованого місця проживання.
- Мешканці громади можуть долучатися до розподілу частини місцевого бюджету («бюджет участі», «партиципаторний бюджет», «громадський бюджет»). Особа може подати проєкт, пов'язаний із покращенням життя громади, взяти участь у конкурсі. Водночас умовою участі в таких випадках зазвичай є реєстрація місця проживання на території громади.

- Місце реєстрації має значення для визначення чисельності населення, яка береться за основу в ході обрахування окремих трансфертів із державного бюджету.
- Реєстрація місця проживання прямо пов'язана із формуванням статистичних даних, які використовуються для обрахування видатків на медичну субвенцію конкретної адміністративно-територіальної одиниці. У 2019 році медична субвенція надається місцевим бюджетам на вторинну та третинну ланку. Що стосується освітньої субвенції, то при її розподілі чисельність населення не має прямого впливу.
- Податковою адресою фізичної особи визнається її зареєстроване місце проживання. За цією адресою фізична особа береться на облік як платник податків у відповідному територіальному органі Державної фіскальної служби, за цією самою адресою з особою ведеться офіційне листування.
- Відповідно до податкового законодавства ФОП реєструються та стають на облік в органах Державної фіскальної служби за місцем проживання та сплачують податки від провадження господарської діяльності за місцем своєї реєстрації. При цьому сплата податків до бюджету відбувається як за

основним місцем обліку, так і по окремих податках за місцем розташування об'єктів оподаткування (земельні ділянки, нерухомість).

Правосуддя

- Інформація про зареєстроване місце проживання має важливе значення для реалізації права громадян України на доступ до правосуддя.
- Хоча формально реєстрація місця проживання використовується у всіх видах процесів, найбільше значення вона все ж має для цивільного судочинства. **По-перше**, саме зареєстрованим місцем проживання визначається територіальна підсудність справи — тобто те, який саме суд буде розглядати справу. **По-друге**, надалі за зареєстрованою адресою проживання з особою буде вестися комунікація щодо ходу судового розгляду, будуть надсилатися повістки, судові повідомлення тощо.
- Значно меншою є роль реєстрації місця проживання у кримінальному процесі. Втім, при обранні запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту суд може звертати увагу на наявність або відсутність зареєстрованого місця проживання у особи. Але при цьому суд приймає рішення, керуючись

сукупністю чинників, що характеризують особу.

- Зареєстроване місце проживання або його відсутність у боржника не впливають на відкриття виконавчого провадження та на його виконання, оскільки дії, пов'язані з виконанням рішення суду, здійснюються за місцем проживання, перебування, роботи боржника або за місцезнаходженням його майна.

Адміністративні послуги

- Кількість адміністративних послуг, які надаються за принципом екстериторіальності (тобто незалежно від зареєстрованого місця проживання заявника) суттєво збільшилося останнім часом.
- Проте деякі адміністративні послуги можна отримати виключно за зареєстрованим місцем проживання, що значно ускладнює доступ до них осіб, які проживають за іншою адресою або в іншому населеному пункті.
- Серед адміністративних послуг, які надаються за зареєстрованим місцем проживання, є паспортні послуги, державна реєстрація розірвання шлюбу, зміни імені, смерті особи. Крім того, ряд соціальних послуг також надається за зареєстрованим місцем проживання.

Військовий обов'язок:

- Хоча інформація про реєстроване місце проживання на сьогодні не може бути надійним джерелом інформації про те, де людина насправді мешкає, для персонально-первинного військового обліку використовується саме реєстрація місця проживання.
- За зареєстрованим місцем проживання переважно ведеться комунікація з призовниками та військовозобов'язаними.
- За результатами соціологічного дослідження, 32% чоловіків, які проживають не за місцем реєстрації в містах, погодились із тим, що не хотіли б реєструвати місце проживання через небажання мати справу з військоматом.
- Відповідно до Закону, в Україні має бути створений Єдиний державний реєстр військовозобов'язаних. Він призначений для збору, зберігання, обробки та використання даних про військовозобов'язаних (призовників), а також для забезпечення військового обліку громадян України у віці від 18 до 60 років. Утім, наразі відсутня інформація, чи цей реєстр створено (ця інформація віднесена до службової).
- Очікується, що Реєстр підвищить ефективність військового обліку та допоможе ефективно запобігати спробам ухилення

від військової служби, незалежно від місця реєстрації/перебування особи.

III. Використання реєстрації місця проживання в контексті реалізації та захисту прав дітей

- За результатами всеукраїнського опитування, досить часто не за місцем реєстрації проживають батьки з дітьми. У кожній другій особі, яка проживає не за місцем реєстрації, є дитина віком до 18 років.
- Процедура реєстрації місця проживання дитини є відносно спрощеною: її місце проживання реєструється з одним із батьків незалежно від волі власника житла. Водночас, коли батьки зареєстровані за різними адресами, для реєстрації місця проживання дитини необхідно отримати згоду другого з батьків.
- Законодавство встановлює додатковий захист майнових прав дітей під час вчинення правочинів щодо нерухомого майна. Право власності на яке або право користування яким мають діти. В цьому випадку для вчинення правочину необхідним є попередній дозвіл органів опіки та піклування.
- Існують також ризики, коли дитина має право на користування

житлом, яке на праві власності належить іншим родичам або особам. Так, реєстрація дитини в такому житлі не позбавляє власника права на реалізацію цього майна або вчинення іншого правочину (дарування, спадщина тощо).

- При укладанні договору оренди житла і внесення до нього дитини як особи, яка постійно проживає разом із наймачем, або при вселенні дитини в орендоване житло після народження, дитина набуває законного права користування орендованим житлом та бути зареєстрованою за місцем його розташування незалежно від згоди власника такого житла. Окрім того, реалізація права власності наймодавця щодо житла, переданого в оренду наймачу, який має дитину, обтяжується тією обставиною, що будь-який правочин щодо такого житла у період дії договору оренди має погоджуватись з органом опіки та піклування. Такий додатковий захист, навпаки, підвищує ризик відмови орендодавця від укладання договору оренди житла і від дозволу на реєстрацію місця проживання обох чи одного з батьків дитини.
- Зареєстроване місце проживання дитини або її батьків може обмежувати реалізацію нею права на доступ до дошкільної

та початкової шкільної освіти. Зокрема, для зарахування дитини до першого класу необхідно надати документальні підтвердження проживання дитини на території обслуговування школи.

- Наявність та адреса зареєстрованого місця проживання безпосередньо впливають на можливість отримання дитиною паспорта — документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України.

Конвенцією ООН про права дитини закріплено обов'язок усіх країн-учасниць забезпечувати незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, майнового стану, стану здоров'я і народження дитини, її батьків чи законних опікунів або яких-небудь інших обставин права кожної дитини. Подальша деталізація прав дитини знайшла своє відображення у міжнародних договорах, ратифікованих Україною, та актах національного законодавства.

IV. Вплив системи реєстрації місця проживання на окремі категорії осіб

У контексті значних міграційних викликів, з якими зіштовхнулася

Україна в останні роки, важливим є проаналізувати вплив системи реєстрації місця проживання на категорії осіб, які є найбільш уразливими внаслідок переміщення, тимчасової окупації частини території України. Враховуючи конфлікт на сході України, а також анексію Криму, кількість осіб, що не мають документів, які посвідчують особу, постійно зростає, що в довгостроковій перспективі ставить їх під ризик безгромадянства.

У чому саме полягає проблема (по категоріях):

Внутрішньо переміщені особи та мешканці тимчасово окупованих територій України:

- І внутрішньо переміщені особи, і особи, що залишилися проживати на тимчасово окупованих територіях, є постраждалими внаслідок збройного конфлікту в Україні, а отже вони повинні мати додатковий захист і допомогу від держави. Втім, доволі часто їхні права обмежуються або порушуються внаслідок реєстрації їхнього проживання на тимчасово окупованих територіях України.
- Для ВПО реєстрація місця проживання відіграє важливу роль на етапі взяття на облік та

отримання відповідної довідки. Під час подання заяви про взяття на облік заявник пред'являє документ, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, або документ, що посвідчує особу та підтверджує її спеціальний статус, або свідоцтво про народження дитини.

- Не існує процедури реєстрації місця проживання на окупованих територіях, що призводить до того, що, зокрема, діти отримують перші паспорти без реєстрації місця проживання. Із часом вони не зможуть брати участь у виборах, а також потенційно зіткнуться із складнощами взяття на облік ВПО та користування додаткових сервісів та пільг для ВПО.

Біженці, особи, що потребують додаткового захисту, особи, що звернулись за захистом в Україні, та особи без громадянства:

- Враховуючи конфлікт на сході України, а також анексію Криму, кількість осіб, що не мають документів, які посвідчують особу, постійно зростає, що в довго-

строковій перспективі ставить їх під ризик безгромадянства.

- Головною проблемою у сфері реєстрації місця проживання для осіб, що звернулись за захистом в Україні, та осіб без громадянства є відсутність у цих категорій осіб документів, які посвідчують особу або її спеціальний статус. А відтак вони обмежені у можливості бути стороною договору оренди (найму) житла.
- Біженці та особи, які потребують додаткового захисту, протягом 10 днів з моменту зміни місця проживання мають повідомляти про це та встати на облік у територіальних підрозділах ДМС на новому місці проживання.

КУпАП передбачає відповідальність у вигляді штрафу як для іноземців (зокрема й біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, та осіб, що звернулись за захистом в Україні), так і для осіб, які надали цим іноземцям житлову площу, за порушення правил перебування в Україні (ст. 203, 205 КУпАП). Такі норми фактично унеможливають оренду житла як біженцями, так і особами, що потребують додаткового захисту.

Візія реформи системи реєстрації місця проживання в Україні

5 основних завдань нової моделі



Люди мають отримати змогу зареєструватися там, де живуть



Люди мають отримати можливість отримувати державні сервіси та реалізувати свої права там, де живуть



Майнові ризики для власників житла мають бути зведені до нуля



Місцеві громади мають отримати змогу адекватно планувати свій розвиток та бюджети



Держава має бачити реальну кількість людей в громадах

Якою буде нова процедура



Заявник звертається до органу реєстрації (ОР) у т.ч. через ЦНАП із документом, що посвідчує особу, та повідомляє про свою адресу проживання



Він може попередньо заповнити заяву онлайн або зробити це в ОР разом з реєстратором. Для цифрової ідентифікації використовуватимуться Smart-ID, Mobile-ID, Bank-ID, електронний цифровий підпис (ЕЦП)



Після перевірки документів та сплати адміністративного збору **ОР реєструє повідомлення адреси** та вносить інформацію до Реєстру територіальних громад



Заявнику за бажання можуть поставити штамп у паспорті або видати виписку з Реєстру про адресу проживання. Він також зможе отримати її онлайн



Якщо заявник реєструється не у своєму житлі, реєстратор інформує власника листом. З нього власник дізнається, хто зареєструвався в його житлі, і отримує інформацію про свої права. Власник зможе просто та швидко анулювати реєстрацію у своєму житлі онлайн (за умови ідентифікації) або в ОР



Якщо власник заперечує проти повідомлення адреси його житла, реєстратор скасовує таке повідомлення. Тоді адресу офіційного спілкування з людиною, якій власник відмовив, вважатиметься офіційна адреса ОР



Дані про реєстрацію передаються до **Єдиного державного демографічного реєстру України**



Власник житла **за своєю ініціативою може скасувати повідомлення про проживання будь-якої особи** у його житлі у будь-який момент часу та у зручний для нього спосіб

Резюме Білої Книги реформи системи реєстрації місця проживання для уряду України

Запропоновані шляхи мінімізації ризиків та основні етапи реформування

Житлові питання

За нової повідомної системи реєстрації місця проживання жодна особа не зможе набути права власності чи інше речове право на житло лише на підставі самої тільки реєстрації свого проживання у ньому. Крім того, власникам житла буде забезпечена значно простіша процедура зняття з реєстрації у ньому осіб,

які здійснили неправдиве повідомлення адреси. Таким чином, за нової системи один лише факт реєстрації, зняття з реєстрації місця проживання особи не зможе слугувати:

- підтвердженням законності проживання у житлі або користування ним;

- підтвердженням факту проживання або непроживання у житлі;
- підставою для нарахування податкових платежів;
- підтвердженням факту оренди (найму) житла;
- підставою для вселення особи у житло або виселення з нього;
- підставою для нарахування плати за користування житлом та плати за житлово-комунальні послуги;
- підставою для встановлення або скасування будь-яких прав та обов'язків для інших осіб, які проживають у житлі.

Єдиний випадок, коли реєстрація місця проживання особи безпосередньо впливає на виникнення у неї права власності на житло, стосується приватизації такого житла. З відкритих джерел відомо, що станом на сьогодні залишається неприватизованим не більше 3 % житла. Відповідно до ст. 8 Закону України „Про приватизацію державного житлового фонду” приватизація житлового фонду здійснюється шляхом передачі у спільну сумісну чи спільну часткову власність за письмовою згодою усіх повнолітніх членів сім'ї, які постійно мешкають у відповідному житловому приміщенні. На практиці таке постійне проживання підтверджується довідкою про реєстрацію місця проживання особи.

Можливі рішення

1. Припинення процесу приватизації державного житлового фонду з наданням часу для її здійснення (наприклад, 5 років).
2. Зважаючи, що неприватизоване житло має власника (територіальна громада або ж держава в особі відповідних державних органів), такі об'єкти нерухомості повинні бути внесені до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Такий підхід дозволить виявити та обліковувати всі неприватизовані об'єкти житлової нерухомості та істотно звузить можливості для зловживань. Для неприватизованих об'єктів житлової нерухомості в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно доцільно передбачити окремий розділ, в який вносити відомості про користувача таким житлом, якому видано ордер на вселення або який замінив таку особу (члени сім'ї). Такий спосіб вирішення проблеми забезпечить єдність підходу до об'єктів житлової нерухомості, яка перебуває у приватній власності та яка є комунальною або ж державною власністю. Обов'язок здійснення державної реєстрації прав власності на неприватизоване житло доцільно покласти на органи місцевого самоврядування (щодо комунальної власності) та відповідні органи державної влади, у віданні яких

перебувають неприватизовані об'єкти нерухомості (щодо об'єктів державної власності). Строк реалізації цього обов'язку варто пов'язати зі строком на завершення приватизації.

3. Наділення особи, якій було видано ордер на вселення у житло, правом зняття з реєстрації особи, яка повідомила про проживання за адресою цього неприватизованого житла. При цьому, доцільно передбачити відповідну систему обліку осіб, яким видано відповідний ордер на житло або які, як члени їх сімей, замінили їх. І саме ця категорія осіб має бути наділена правом припинення реєстрації осіб, які не мають права на користування житлом.

Житлово-комунальні послуги

На сьогоднішній день із реєстрацією місця проживання тісно пов'язане важливе питання сплати за житлово-комунальні послуги у разі, якщо у домогосподарстві не встановлені квартирні засоби обліку (лічильники) або послуга прямо залежить від кількості осіб, які нею користуються (наприклад, поводження із твердим побутовими відходами). У такому випадку, розрахунок спожитих послуг відбувається на підставі даних про кількість осіб, які зареєстровані у житловому приміщенні. До переліку комунальних послуг можна віднести: послуги з постачання та розподілу природного газу, постачання

та розподілу електричної енергії, постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення, поводження з побутовими відходами.

Можливі рішення

1. Одним з можливих рішень може бути встановлення квартирних засобів обліку постачання та розподілу природного газу, постачання гарячої води, централізованого водопостачання в рамках програм, які передбачені чинним законодавством. Наприклад, Законом передбачено, що з метою забезпечення комерційного обліку природного газу для населення суб'єкти господарювання, що здійснюють розподіл природного газу на відповідній території, оснащують споживачів природного газу — фізичних осіб (населення) індивідуальними лічильниками газу (зокрема, для населення, що проживає у квартирах та приватних будинках, у яких природний газ використовується тільки для приготування їжі, постачання природного газу здійснюється за умови його комерційного обліку — з 1 січня 2021 року).
2. Розрахунок і оплата послуги з поводження з побутовими відходами залежить від фактичної кількості осіб, які мешкають в будинку/квартирі.

Соціальний захист

Вплив реєстрації місця проживання особи, яка є отримувачем соціальних виплат (послуг, пільг тощо) на реалізацію права на соціальний захист населення є суттєвим, хоча в більшості нормативно-правових актів, які регулюють питання реалізації права на соціальний захист, мова йде про реалізацію цього права за місцем проживання осіб. Утім на практиці зазвичай місце проживання має бути документально підтверджене. Окрім реєстрації місця проживання, для цього можуть використовуватися акти обстеження матеріально-побутових умов сім'ї. В деяких випадках є обов'язковою подача довідки про склад сім'ї (хоча форма цієї довідки була скасована 17.07.2019, вимога її надання збереглася у багатьох нормативно-правових актах). Крім того, реєстрація місця проживання пов'язана із виплатою субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива.

Можливі рішення

1. Соціальні виплати мають здійснюватися за місцем проживання особи, без необхідності доведення факту проживання, або за заявничьким принципом. Тобто призначення будь-яких видів соціальної допомоги не має залежати від місця реєстрації заявника. Можливістю екстериторіальності призначення соціальних виплат є запровадження Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління соціальною підтримкою населення України (E-SOCIAL), яка має запрацювати з 1 жовтня 2020 року. В цій системі реєстрація місця проживання не є ідентифікатором особи реєстру (такими ідентифікаторами є реєстраційний номер облікової картки платника податків, або серія (за наявності) та номер паспорта, або унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі).
2. Пенсії мають призначатися та виплачуватися за місцем звернення заявника незалежно від адреси реєстрації місця проживання.
3. Соціальні послуги, які надаються в громадах, мають надаватися членом територіальних громад. Утім підстави для внесення особи до реєстру територіальної громади мають бути переглянуті і базуватися на факті проживання особи в населеному пункті, а не на реєстрації місця проживання в ньому. У разі, якщо соціальна послуга має надаватися особі в громаді, до якої ця особа не належить, вартість надання цієї послуги сплачується громадою заявника. Вартість наданої послуги сплачується відповідно

до статті 93 Бюджетного кодексу України, тобто через механізм міжбюджетного трансферту.

4. Довідка про склад сім'ї. Наразі ця довідка використовується для підтвердження доволі різних фактичних обставин. З одного боку, вона надає можливість підтвердити місце проживання особи, яке відрізняється від зареєстрованого (тому часто її запитують і видають, наприклад, для підтвердження місця проживання для призначення пенсії). Тож питання вимоги цієї довідки має бути вирішено зміною підходів до реєстрації місця проживання). Що стосується підтвердження складу сім'ї, то фактично ця довідка і механізм її видачі не передбачає перевірку родинних зв'язків осіб, яким вона видається. Тому наразі цю функцію довідка про склад сім'ї не виконує, натомість дає "уявлення" про те, що люди, які звертаються за отриманням довідки, проживають за однією адресою. Тому доцільно встановити декларативний принцип надання інформації про спільне місце проживання членів сім'ї, із наданням працівникам УПСЗН доступу до реєстрацій тергромад. У разі обґрунтованих сумнівів у тому, що інформація в декларації відповідає дійсності, має бути передбачений механізм проведення обстеження місця проживання.

5. Пільги. Більшість питань, які пов'язані із можливими порушеннями при призначенні пільг, має бути вирішено через ведення Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги. Що стосується місцевих пільг, то презюмується, що територіальні громади, які надають ці пільги, у разі наявності обґрунтованих сумнівів, мають право вимагати надання підтвердження того, що людина дійсно є мешканцем територіальної громади.

Охорона здоров'я

Внаслідок реформи системи охорони здоров'я, на першій ланці надання медичної допомоги (сімейні лікарі) вдалося відійти від системи надання консультування за зареєстрованим місцем проживання заявника у 2018 році. Наразі вторинна та третинна медична допомога, попри відсутність подібної вимоги в законі, продовжують надавати допомогу у прив'язці до зареєстрованого місця проживання пацієнта.

Можливе рішення

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1013-р від 30 листопада 2016 р. «Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я» передбачено впровадження державного гарантованого пакета медичної допомоги, який

повністю нівелює будь – яке відношення до місяця реєстрації особи. Основою нової моделі фінансування системи охорони здоров'я, що дозволить уникнути прив'язки до місця реєстрації, має стати перехід від фінансування утримання інфраструктури медичних закладів до оплати фактично наданої ними пацієнтам медичної допомоги. Така система відшкодування фактичних витрат забезпечить збалансування системи доходів та витрат медичних закладів і створюватиме у постачальників стимули, необхідні для того, щоб поліпшувати якість, більш ефективно надавати послуги, та бути більш зацікавленими в пацієнтах.

Правосуддя

Інформація про зареєстроване місце проживання впливає на процеси, пов'язані із визначенням підсудності розгляду цивільних і адміністративних справ, оскільки територіальна підсудність у визначених Законом випадках визначається місцем проживання позивача (відповідача, заявника). Здебільшого, документом, що підтверджує місце проживання сторони справи, є паспорт з відмічкою про зареєстроване місце проживання. А з огляду на те, що щонайменше 12% дорослого населення не мешкає за зареєстрованим місцем проживання, виникають значні складнощі під час розгляду справ судом. Розшук сторони по справі,

перевірка/підтвердження реєстрації місця проживання, час на листування сторін гальмує вчинення правосуддя, роблячи швидке правосуддя фактично недоступним для людей, а в деяких випадках призводить до того, що сторона (сторони) справи дізнаються про винесене рішення вже на етапі його виконання, блокування банківських карток та заборони виїзду за межі країни. Із запровадженням заочного розгляду справ в цивільному процесі, постійної міграції в межах країни ця проблема збільшується.

Можливі рішення

Частковим вирішенням проблеми недоступності судового захисту повинне стати функціонування системи «Електронний суд», через який лише за наявності електронного цифрового підпису (ЕЦП) вже зараз можна звертатись до всіх місцевих та апеляційних судів, і в майбутньому до Верховного Суду. Зазначена система функціонує в тестовому режимі з 1 січня 2019 року, який було запроваджено відповідно до наказу Державної судової адміністрації України від 22.12.2018 № 628 у всіх місцевих та апеляційних судах з метою забезпечення обміну електронними документами між судами та учасниками судового процесу за допомогою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

Військовий обов'язок

Реєстрація місця проживання не відображає реальної ситуації із місцем проживання осіб, які потенційно можуть підлягати призову на військову службу. Більш того — кожен третій опитаний в ході дослідження чоловік вважає, що саме небажання мати справу з військоматами призводить до того, що мешканці міст не реєструють своє місце проживання. При цьому саме за зареєстрованим місцем проживання ведеться персонально-первинний військовий облік, комунікація з призовниками та військовозобов'язаними за допомогою повісток, контроль за їхнім пересуванням, тощо.

Можливі рішення

Належне наповнення та забезпечення функціонування Єдиного державного реєстру військовозобов'язаних, який призначений для збирання, зберігання, обробки та використання даних про військовозобов'язаних (призовників), створений для забезпечення військового обліку громадян України. Цей реєстр не має бути пов'язаний із реєстрацією місця проживання

Адміністративні послуги

Реєстрація місця проживання впливає на отримання адміністративних послуг в тих випадках, коли за їх отриманням особа, відповідно до законодавства, має звер-

нутися за місцем свого проживання (де-факто — зареєстрованого місця проживання). Це стосується цілої низки соціальних послуг (зокрема, призначення пенсії), паспортних (оформлення паспорта громадянина України, вклеювання фотокартки по досягненню 25-, 45-річного віку до паспорту-книжечки) послуг в сфері державної реєстрації актів цивільного стану (державна реєстрація розірвання шлюбу, державна реєстрація зміни імені) тощо.

Можливі рішення

1. Реформування чинної системи реєстрації місця проживання здатне усунути наявні труднощі в отриманні адміністративних послуг, що наразі не надаються екстериторіально, для осіб, які проживають не за зареєстрованим місцем проживання. Так, якщо кожній особі буде забезпечена можливість просто і зручно задекларувати органу реєстрації адресу свого фактичного проживання – вона зможе звернутися за будь-якою адміністративною послугою саме за ним. За таких умов «прив'язка» тієї чи іншої послуги до зареєстрованого місця проживання сама по собі перестане бути тягарем для усіх без винятку мешканців України.
2. Розглянути можливість надання адміністративних послуг за екстериторіальним принципом.

