

# БІЛА КНИГА РЕФОРМИ

системи реєстрації  
місця проживання  
в Україні

*пропозиції  
шляхів реформування  
для уряду*

# Біла книга реформи

системи реєстрації  
місця проживання  
в Україні

*пропозиції шляхів реформування  
для уряду*



Київ, 2019

УДК: 347.171(477)(062)

Це видання є частиною проєкту «Свобода пересування для кожного: реформа системи реєстрації місця проживання в Україні», що реалізується за підтримки Європейського Союзу, а також проєкту «Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні», який реалізує ПРООН за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії.

Усі права застережено. Відтворення будь-якої частини чи видання цілком можливе лише за умови коректного цитування та посилання на першоджерело.

Європейський Союз не несе відповідальності за погляди і думки, висловлені в цьому виданні.

**Керівниця проєкту:** Людмила Янкіна

Б61 **Автори розділів:** Анастасія Бондаренко, Анна Бобко, Альона Луньова, Богдан Мельникович, Віта Мусатенко, Євген Школьний, Олег Простибоженко, Олексій Ширанков, Сулейман Мамутов

**Літературне редагування:** Сергій Чемеркін

**Дизайн і верстка:** Ігор Коновалов

Автори щиро вдячні за спільну роботу від етапу розроблення до етапу внутрішнього рецензування експертам і експерткам, які допомагали у написанні та надавали консультації — Аксані Філіпішиній, Андрію Римашевському, Віктору Тимощуку, Ірині Ковалевській, Ірині Тарасюк, Івану Двойленку, Катерині Грищенко, Надії Добрянській, Олександру Стельмаху, Олені Палієнко, Олесі Цибулько, Олені Гладковій, Степану Берку, Тетяні Дурневій, Яніні Казюк.

© Біла Книга реформи системи реєстрації місця проживання в Україні, 2019

© Центр прав людини ZMINA, 2019

© Аналітичний центр CEDOS, 2019

© Український незалежний центр політичних досліджень, 2019

© Центр політико-правових реформ, 2019

ISBN 978-966-8620-29-4

# ЗМІСТ

---

<b>Передмова .....</b>	<b>5</b>
<b>Список скорочень .....</b>	<b>7</b>
<b>Резюме.....</b>	<b>9</b>
<b>1 Система реєстрації місця проживання в Україні: основні проблеми та наслідки .....</b>	<b>13</b>
1.1 Сучасний стан системи реєстрації місця проживання в Україні.....	16
1.2 Причини, які призводять до неефективності системи реєстрації місця проживання.....	19
1.3 Шляхи вирішення проблеми неефективності системи реєстрації місця проживання.....	23
<b>2 Візія нової повідомної моделі системи реєстрації місця проживання .....</b>	<b>25</b>
2.1 Порядок і строк реєстрації місця проживання і зняття з реєстрації місця проживання за нової моделі .....	29
2.2 Вплив повідомної системи реєстрації на право власності та інші речові права власників житла .....	31
2.3 Система реєстрів у сфері реєстрації місця проживання, порядок їх функціонування та взаємодії .....	32
2.4 Юридична відповідальність у сфері реєстрації місця проживання за нової моделі .....	33
<b>3 Пропозиції із запровадження повідомної моделі системи реєстрації місця проживання та шляхи мінімізації ризиків (за сферами).....</b>	<b>35</b>
3.1 Місцеве самоврядування .....	38
3.2 Житлові питання .....	42
3.3 Соціальний захист населення.....	46
3.4 Охорона здоров'я.....	48
3.5 Адміністративні послуги .....	50
3.6 Правосуддя.....	52
3.7 Військовий обов'язок.....	54
<b>4 Повідомна модель системи реєстрації місця проживання та її вплив на окремі категорії осіб.....</b>	<b>55</b>
4.1 Діти.....	58
4.2 Внутрішньо переміщені особи та мешканці тимчасово окупованих територій України.....	61
4.3 Біженці, особи, що потребують додаткового захисту, особи, що звернулись за захистом в Україні, та особи без громадянства .....	64
<b>Подальші кроки.....</b>	<b>67</b>

## Передмова

В умовах глобального світу і високого рівня мобільності людей як усередині країни, так і поза її межами питання повноцінного забезпечення права на свободу пересування і вільний вибір місця проживання набуває все більшої актуальності. Втім, в Україні реалізація цього конституційного права відбувається у спосіб, який призводить до його обмеження, а також до обмеження реалізації інших прав і свобод людини. Причина такої ситуації полягає в особливостях системи реєстрації місця проживання, реформування якої є не тільки вимогою часу, але й необхідною передумовою вдалої реалізації важливих реформ, зокрема таких, як децентралізація.

Коли людина переїжджає в межах території України, ці міграційні процеси мають бути належно відображені. Законодавство містить чітку норму, відповідно до якої особа має зареєструвати своє місце проживання протягом 30 календарних днів після переїзду на нове місце проживання<sup>1</sup>. Однак ця норма закону фактично не працює, бо люди, які переїжджають, здебільшого не мають змоги зареєструвати своє місце проживання. Така ситуація спричинена багатьма факторами<sup>2</sup>, проте один із них — це недосконалість чинної системи реєстрації місця проживання та її невідповідність викликам сучасності.

Ще з 2003 року в Україні було прийнято Закон «Про свободу пересування та вільний вибір

місця проживання в Україні», норми якого були доволі прогресивними — особливо порівняно з «пропискою» часів СРСР, яка мала суто дозвільний характер і вважалася винятковою підставою для проживання особи на тій чи іншій території.

Однак, незважаючи на всю демократичність, нова система реєстрації місця проживання має ознаки «дозвільності». Так, чинна система передбачає необхідність документального підтвердження особою права проживання у певному житловому приміщенні (квартира, будинок тощо) для реєстрації свого місця проживання в ньому. Найбільше від цього страждають орендарі житлових приміщень, оскільки орендодавці (власники) далеко не завжди готові укладати з ними договори оренди житла і взагалі — дозволяти будь-де показувати адресу орендованого житла. Крім того, реєстрація третіх осіб може мати негативні наслідки для власника житла, зокрема, через складність процедури зняття з реєстрації.

Отже, для значної частини громадян України чинна система реєстрації місця проживання у свідомості й надалі лишається все тією самою «пропискою» радянського зразка — незручною та обтяжливою, такою, яка змушує шукати обхідні шляхи та способи вирішення проблем, які вона створює. Як результат — щонайменше 6,8 млн осіб в Україні проживають не за місцем своєї реєстрації<sup>3</sup>.



<sup>1</sup> Закон України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні», ст. 3.

<sup>2</sup> Система реєстрації місця проживання в Україні: її вплив на реалізацію прав та життєвих інтересів людини. Результати соціологічного дослідження. — К.: Аналітичний центр CEDOS, 2018. — 100 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://bit.ly/ZvitRMP>

<sup>3</sup> Там само.

Ці особи зазнають додаткових обмежень, адже у цілій низці сфер життєдіяльності реалізація прав та законних інтересів уза-лежнюється від місця реєстрації особи. Так, наприклад, тільки або переважно за зареєстрованим місцем проживання можливо отримати деякі адміністративні послуги (оформлення паспорта громадянина України у формі ID-картки, призначення пенсій, субсидій, розірвання шлюбу тощо), проголосувати на місцевих виборах, отримати медичну допомогу, віддати дитину до дошкільної та початкової освіти тощо.

Але окрім незручностей та обмеження в реалізації прав людини, чинна система реєстрації місця проживання має негативний вплив і на сферу публічної політики, адже держава фактично не володіє достовірною інформацією про розподіл громадян по території України, про кількісні показники внутрішньої міграції. При цьому органи місцевого самоврядування в ситуації реформи децентралізації, що триває й нині, так само достеменно не знають, яка кількість людей проживає на території тієї чи іншої громади, що значно ускладнює процеси і об'єднання громад, і подальшого планування розвитку територій, бюджетні процеси тощо.

Відповідно система реєстрації місця проживання потребує докорінних змін, які б, з одного боку, спростили життя людям і створили для них можливість реєструватися там, де вони насправді мешкають; з другого — систе-

ма реєстрації має виконувати функцію обліку населення у певній територіальній одиниці, що дозволить державі та органам місцевого самоврядування мати достовірну інформацію про кількість і структуру громади.

Біла Книга реформи системи реєстрації місця проживання містить у собі не тільки детальні пропозиції для побудови нової моделі системи, але й пропозиції змін у інших сферах, де використовується реєстрація і де зміна системи може мати істотні наслідки. Водночас необхідно зазначити, що у деяких сферах уже відбуваються зміни, які природно мають сприяти зміні підходів у використанні реєстрації місця проживання (зокрема, медична реформа, зміна підходів щодо здійснення військового обліку тощо).

Біла Книга — черговий крок на шляху до побудови нової системи реєстрації місця проживання в Україні, і вона ґрунтується на даних загальнонаціонального соціологічного дослідження впливу реєстрації на реалізацію прав та життєвих інтересів людини<sup>4</sup>, а також на результатах детального дослідження існуючого впливу реєстрації місця проживання на різні сфери державного управління та на окремі категорії осіб, яке викладене у Зеленій Книзі системи реєстрації місця проживання для уряду України<sup>5</sup>. Метою створення Білої Книги є подальше обговорення моделі та шляхів реформування системи реєстрації місця проживання в Україні.



<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Зелена Книга системи реєстрації місця проживання для уряду України. — К., 2019. — 125 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://bit.ly/2NEUjY3>

## Список скорочень

---

<b>ВПО</b>	внутрішньо переміщена особа
<b>ДМС</b>	Державна міграційна служба України
<b>ЄДДР</b>	Єдиний державний демографічний реєстр
<b>КМУ</b>	Кабінет Міністрів України
<b>КУпАП</b>	Кодекс України про адміністративні правопорушення
<b>МВС</b>	Міністерство внутрішніх справ України
<b>НПА</b>	нормативно-правовий акт
<b>РТГ</b>	реєстр територіальної громади
<b>ТОТ</b>	тимчасово окуповані території України <sup>6</sup>
<b>УВКБ ООН</b>	Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців
<b>УНЗР</b>	унікальний номер запису в реєстрі
<b>ЦКУ</b>	Цивільний кодекс України
<b>ЦНАП</b>	центр надання адміністративних послуг
<b>ЦОВВ</b>	центральний орган виконавчої влади

---

<sup>6</sup> Тимчасово окуповані території України визначаються відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 р. №1207-VII та Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18.01.2018 р. №2268-VIII.

## Резюме

---

Реєстрація місця проживання, яка 2003 року в Україні замінила радянський інститут прописки, є наскрізним інструментом державного управління. Дані про зареєстроване місце проживання використовують у різних сферах управління, зокрема, під час розподілу бюджетних коштів, планування розвитку територій, організації виборчого процесу тощо. Крім того, реєстрація місця проживання суттєво впливає на реалізацію прав та життєвих інтересів людини. Від реєстрації залежить отримання медичної допомоги (крім екстреної допомоги та допомоги на первинній ланці у разі укладання декларації з лікарем), реалізація права на соціальний захист, освіту, отримання адміністративних послуг, питання доступу до правосуддя та ін. В окремих випадках реєстрація може впливати на виникнення права власності (зокрема, при приватизації житла, спадкуванні), а в інших випадках — на його обмеження (зокрема, з метою захисту прав дітей). Також за адресою зареєстрованого місця проживання особи з нею ведеться офіційне листування.

Повсюдне використання реєстрації місця проживання в роботі державних органів не означає, що інформація про зареєстроване місце проживання осіб є коректною за замовчуванням щодо кількості та складу населення. Так, відповідно до даних загальнонаціонального дослідження, проведеного 2018 року, щонайменше 6,8 млн осіб в Україні проживають не за місцем своєї реєстрації. Причини не реєструвати своє поточне місце проживання можуть бути і суб'єктивними, і об'єктивними. Втім, усі вони призводять до того, що, змінюючи своє місце проживання, особа не реєструє його, а тому держава не має достовірних даних про те, де ця особа мешкає. Водночас дані про зареєстрова-

не місце проживання особи широко використовують усі органи влади — і не тільки в контексті офіційного листування з особою, а й для підтвердження різних фактів і обставин щодо людини (місце проживання, факт спільного проживання, право користування житлом, податкова адреса, факт внутрішнього переміщення тощо). Все це сукупно з недостатнім рівнем взаємодії різних реєстрів, і зокрема реєстрів територіальних громад та Єдиного державного демографічного реєстру, призводить до низької ефективності системи реєстрації місця проживання і нездатності виконувати покладені на неї функції.

Одним зі шляхів відновлення функціональності системи реєстрації місця проживання є запровадження так званої повідомної, або декларативної, моделі, яка б дозволила особі інформувати органи місцевого самоврядування про актуальну адресу свого проживання. При цьому особа не буде змушена під час реєстрації доводити своє право на проживання за поданою нею адресою. Така модель, з одного боку, дозволить спростити процедуру реєстрації місця проживання, а з другого — надасть додатковий захист власникам житла, які наразі дуже обмежені у позасудових механізмах зняття з реєстрації тих, хто зареєструвався у їхній власності. Повідомна модель успішно працює в Естонії, Литві, Латвії, Швеції, Норвегії, Нідерландах та інших країнах.

У ситуації, коли реєстрацію місця проживання використовують у багатьох сферах, зміна самої системи може спричинити значні наслідки. Проте для деяких сфер ця реформа не нестиме жодних негативних наслідків через те, що формально зараз вони орієнтуються



на кількісний склад осіб, які зареєстровані на тій чи іншій території (наприклад, бюджетування), а після зміни системи ця інформація буде коректнішою. Для інших сфер реформа реєстрації місця проживання буде радше природним процесом, який гармонійно синхронізується із внутрішніми змінами в самій сфері (наприклад, реформа охорони здоров'я, адміністративні послуги тощо). Однак у деяких сферах наслідки зміни системи реєстрації місця проживання можуть бути дуже відчутними, тому існує потреба у моделюванні впливу нової системи реєстрації на ці сфери.

**Місцеве самоврядування.** Наразі реєстрація місця проживання визначає належність особи до територіальної громади, відповідно це визначає право особи брати участь у місцевих виборах на цій території. Водночас новий Виборчий кодекс України, який було прийнято у грудні 2019 року, передбачив можливість особам, які не мають реєстрації в громаді, за наявності документів, що підтверджують факт їхнього там проживання, брати участь у місцевих виборах. Тож реформа системи реєстрації місця проживання сприятиме зменшенню навантаження на відділи ведення Державного реєстру виборців, бо особи зможуть зареєструватися там, де живуть, і не муситимуть доводити факт свого проживання додатковими документами. Однак лишається питання щодо осіб, які проживають у межах громади, але потенційно не захочуть зареєструвати своє місце проживання (наприклад ВПО). Вирішенням проблеми може бути визнання того, що реєстрація місця проживання не має бути єдиним критерієм належності особи до територіальної громади, і за умови наявності документального підтвердження факту проживання особи в межах громади ця особа повинна мати змогу вважатися (бути облікованою) мешканцем громади.

**Майнові права.** Питання дотримання та захисту прав власників житла — одне з пріоритетних. Реєстрація місця проживання особи відповідно до нової повідомної системи не породжуватиме її права на користування житловим приміщенням, у якому така особа зареєстрована. Основні ризики запропонованої моделі полягають у можливості зловживань, коли особа безпідставно, не проживаючи у відповідному житлі, здійсню-

ватиме реєстрацію місця проживання у ньому. Враховуючи повідомний характер здійснення реєстрації місця проживання особи, варіантом розв'язання вказаної проблеми є повідомлення власника/співвласників про здійснення реєстрації третіх осіб у належному йому/їм житлі, що і передбачено новою запропонованою моделлю.

Варто враховувати, що у низці випадків реєстрація місця проживання відіграє важливу роль під час виникнення права власності (приватизація, окремі випадки спадкування). Тому, щоб уникнути ризиків у процесі приватизації, варто передбачити відповідну систему обліку осіб, яким видано ордер на житло або ж які, як члени їхніх сімей, замінили їх. І саме ця категорія осіб повинна бути наділена правом припинення реєстрації осіб, які не мають права на користування житлом. Зважаючи, що неприватизоване житло має власника (територіальну громаду або ж державу в особі відповідних державних органів), такі об'єкти нерухомості повинні бути внесені до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Крім того, варто передбачити термін завершення процесу приватизації житла з наданням строку на його завершення (5 років).

Поза тим, реєстрація місця проживання має вплив на обрахування вартості спожитих комунальних послуг у тих випадках, коли в житлі не встановлено квартирні засоби обліку. На сьогодні кількість абонентів — споживачів природного газу, послуг із водопостачання/водовідведення, які не мають засобів обліку, лишається високою. Хоча держава має визначений план дій щодо забезпечення домогосподарств індивідуальними лічильниками, наразі, за умови відсутності квартирних засобів обліку, вартість послуг із постачання та розподілу природного газу, постачання гарячої води, централізованого водопостачання напряму залежить від кількості осіб, які зареєстровані у житлі. Проте саме встановлення засобів обліку відповідно до державних програм буде надійним запобіжником нарахування додаткових сум за житлово-комунальні послуги. Заразом вартість комунальної послуги з поводження з побутовими відходами лишиться узалежненою від кількості осіб, які проживають у житлі.

**Соціальний захист.** Реформована система реєстрації місця проживання істотно не вплине на сферу соціального захисту населення, оскільки у багатьох нормативних документах, які регулюють питання соціальних виплат, соціальних послуг, оформлення пільг тощо, йдеться саме про місце проживання заявника, а не про місце його реєстрації. Однак на практиці заявник має надати документальне підтвердження свого місця проживання (зазвичай це паспорт із реєстрацією), що має змінити реформа реєстрації місця проживання. Крім того, запровадження системи E-SOCIAL дозволить покращити взаємодію різних структурних підрозділів соціального захисту населення задля уникнення можливості дублювання отримувачів виплат. Додатково необхідно внести зміни до низки законодавчих актів, у яких фігурує довідка про склад сім'ї, яка була скасована ще влітку 2019 року, проте згадується у цілій низці законів.

**Захист прав дітей.** Відхід від дозвольного та запровадження спрощеного порядку реєстрації місця проживання дитини покликаний ліквідувати існуючий дуалізм реального і зареєстрованого місця проживання. Спрощення правил реєстрації дитини повинні бути спрямовані на фіксування її фактичного місця проживання та усунення штучних перешкод, які існують на сьогодні (наприклад, обов'язкова реєстрація дитини разом з одним із батьків). Немає жодних підстав для того, щоб реєстрація місця проживання дитини мала суттєві відмінності порівняно з реєстрацією повнолітньої особи. Йдеться передусім про згоду другого з батьків та неможливість дитини бути зареєстрованою окремо від батьків. Навпаки, таке спрощення дозволить виявити кількість таких випадків, оскільки на сьогодні це складно зробити через їх латентність.

Щодо майнових прав дітей, то доцільно при наданні статусу дитини-сироти, дитини, позбавленої батьківського піклування, або дитини, яка потрапила у складні життєві обставини, зобов'язати орган опіки та піклування встановити правову підставу користування дитиною відповідним житлом. Надалі в Державному реєстрі речових прав і їх обтяжень повинна бути відповідна позначка, яка слугувала б гарантією того, що таке житло не

може бути відчужене без дозволу органу опіки та піклування. Водночас, покладаючи відповідальність за забезпечення належного життєвого рівня дитини на її батьків, держава має утриматися від непропорційного (надмірного) втручання у сімейне життя та обмеження реалізації права власності батьків та третіх осіб, в чиєму житловому приміщенні зареєстровано місце проживання дитини, яка не має статусу.

**Внутрішньо переміщені особи та мешканці окупованих територій.** Питання запровадження повідомного принципу реєстрації на TOT є на сьогодні дискусійним. Можливий варіант вирішення було запропоновано проектом Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо обліку та реєстрації місця проживання громадян України на тимчасово окупованих територіях Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим», який було зареєстровано у Верховній Раді VIII скликання (реєстр. №8432). Після впровадження повідомної системи реєстрації місця проживання доцільно зберегти для ВПО можливість не реєструвати своє місце проживання за адресою, за якою вона фактично мешкає на підконтрольній уряду України території, а зберегти поточний стан справ: «постійну реєстрацію» на TOT і «тимчасову реєстрацію» — за адресою громади, яка приймає ВПО. Водночас за бажанням ВПО повинні мати змогу, без будь-якої дискримінації, скористатися новою системою реєстрації місця проживання і повідомити державу про своє місце проживання із внесенням даних про це до РТГ.

**Біженці, особи, що потребують додаткового захисту, особи, що звернулись за захистом в Україні, та особи без громадянства.** Головною проблемою у сфері реєстрації місця проживання для осіб, що звернулись за захистом в Україні, та осіб без громадянства є відсутність у них документів, які відповідно до закону посвідчують особу або її спеціальний статус. Для того щоб зареєструвати місце проживання, особа має бути ідентифікована органами державної влади, інформація про неї має бути внесена у відповідні бази та реєстри, що перебувають у відомстві держави. Запровадження повідомної системи реєстрації місця проживання може значно полегшити становище біженців, осіб, які

потребують додаткового захисту, осіб без громадянства у разі, якщо представники цих категорій матимуть документи, що посвідчують особу.

Для того щоб система реєстрації місця проживання дійсно набула таких змін, які дозволять їй перетворитися з механізму обмеження прав людини у допоміжний інструмент формування державної політики на всіх рівнях, повинні бути здійснені подальші кроки, зокрема:

- Широкі консультації з усіма зацікавленими сторонами;
- Підготовка та реєстрація проєкту закону;
- Обговорення та проведення адвокаційної кампанії проєкту закону;

- Всеукраїнська комунікаційно-просвітницька кампанія;
- Моніторинг імплементації закону.

Зміни в системі реєстрації місця проживання поєднані з широкою комунікаційно-просвітницькою кампанією щодо значення реєстрації місця проживання в державній політиці, необхідності укладання договорів найму (оренди) житла, переваг реєстрації місця проживання сприятимуть тому, що реєстрація стане ефективним механізмом обліку населення, забезпечить органи місцевого самоврядування надійною інформацією про кількісний склад їхніх громад і дозволить українцям повноцінно реалізовувати свої права та користуватися послугами там, де вони живуть.

розділ 1

# СИСТЕМА РЕЄСТРАЦІЇ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ТА НАСЛІДКИ



Загалом система реєстрації місця проживання, за умови її належної побудови та функціонування, може бути джерелом достовірної інформації про міграційні процеси в країні, про територіальний розподіл населення. Це в свою чергу може бути використано для планування розвитку та оцінки потреб громад, розрахунку належного фінансування соціальної, медичної, освітньої та інших сфер тощо. Крім того, адреса зареєстрованого місця проживання може використовуватися для офіційних комунікацій держави з людиною. Проте, якщо система працює неефективно, вона не тільки не виконує покладені на неї функції, але й може спричиняти певні ускладнення і труднощі, а іноді — призводити до істотних обмежень у реалізації прав людини.

## 1.1

Сучасний стан системи  
реєстрації місця проживання  
в Україні

*Чинна система реєстрації місця проживання не може ефективно відобразити територіальний розподіл населення України, не може бути надійним джерелом інформації про кількість населення того чи іншого населеного пункту. А з огляду на кількість людей, які проживають не за місцем своєї реєстрації, можна стверджувати, що і функцію бути адресою для офіційного листування реєстрація місця проживання не виконує<sup>7</sup>.*

Реєстрація місця проживання, яка у 2003 році в Україні замінила радянський інститут прописки, — є наскрізним інструментом державного управління, оскільки тією чи іншою мірою дані про зареєстроване місце проживання використовують у різних сферах управління. Так, наприклад, питання фінансової стабільності місцевих бюджетів

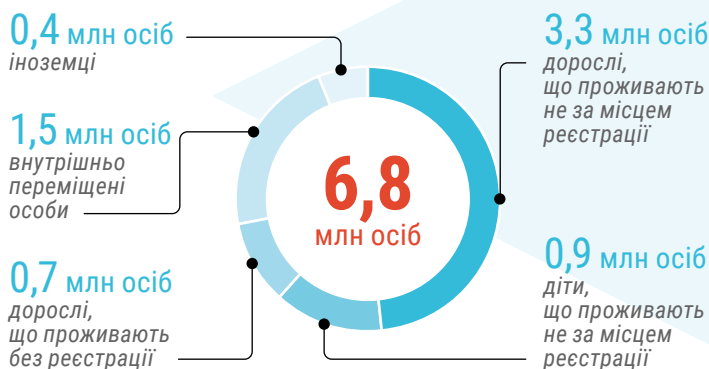
залежить від податкового потенціалу громади. При цьому на національному рівні чинна модель розподілу коштів між місцевими бюджетами враховує кількість населення, яке зареєстроване в громаді.

Інформація про зареєстроване місце проживання має велике значення для процесів децентралізації. І саме на органи місцевого самоврядування починаючи з квітня 2016 року покладено функції з реєстрації місця проживання населення і ведення відповідних реєстрів територіальних громад. Крім того, наразі саме зареєстрованим місцем проживання визначається належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території<sup>8</sup>. Утім, через чинну систему реєстрації місця проживання органи реєстрації не можуть вести реєстри територіальних громад так, щоб вони відображали реальну кількість людей, які мешкають на території громади.

Реєстрація місця проживання має істотний вплив на життя людини. Від реєстрації залежить отримання медичної допомоги (окрім первинної ланки у разі укладання декларації із лікарем та екстреної допомоги), реалізація права на соціальний захист, освіту, отримання адміністративних послуг, питання доступу до правосуддя тощо. В окремих випадках реєстрація може впливати на виникнення права власності (зокрема, приватизацію житла, деякі питання спадкування), а в інших — на його обмеження (зокрема, з метою захисту прав дітей). Також за адресою зареєстрованого місця проживання особи з нею ведеться офіційне листування.

рис. 1

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



<sup>7</sup> Більш детально проблеми системи реєстрації місця проживання в Україні проаналізовано у Зеленої Книзі системи реєстрації місця проживання для уряду України, яка доступна за посиланням <https://org.zmina.info/content/uploads/sites/2/2019/12/ZMINA-Green-Paper-UKR-for-web.pdf>

<sup>8</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. №280/97-ВР, ст. 3.

Водночас таке розгалужене і різномірне використання реєстрації місця проживання у державному управлінні не означає, що інформація про зареєстроване місце проживання достовірно та коректно відображає стан речей (тобто місце проживання осіб).

У 2018 році було проведено загальнонаціональне дослідження, в рамках якого вивчався вплив системи реєстрації місця проживання на реалізацію прав та життєвих інтересів людей<sup>9</sup>. Відповідно до отриманих результатів кількість осіб, які проживають не за місцем реєстрації, становить щонайменше 6,8 млн. При цьому серед осіб (18-44 роки) частка осіб, які проживають не за місцем реєстрації, вища — приблизно 17% (для порівняння — серед осіб старшої вікової групи частка таких осіб становить 7%). До того ж половина тих, хто проживає не за місцем реєстрації, мають дітей у віці до 18 років<sup>10</sup> (рис. 1).

Проживання особи не за місцем реєстрації призводить до того, що вона є «невидимою» для держави та місцевої громади там, де вона фактично мешкає. Для людини це означає, що вона не може реалізувати цілу низку своїх прав та життєвих інтересів там, де живе. Тому їй доведеться або поїхати до місця своєї реєстрації, або шукати інші шляхи (неофіційні доплати, благодійні внески тощо) для отримання послуги за фактичним місцем проживання (рис. 2).

Можна виділити цілу низку причин, чому особи проживають не там, де зареєстровані. Загалом для 85% громадян передумовою для проживання не за місцем реєстрації був переїзд<sup>11</sup>. Однак громадяни часто не відчувають потреби реєструвати своє місце проживання. Водночас кожна п'ята особа, яка проживає не за місцем реєстрації, не погодилася із тим, що немає потреби в реєстрації за фактичним місцем проживання. Чинна процедура реєстрації створює різні умови для тих, хто проживає у власному

рис. 2

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

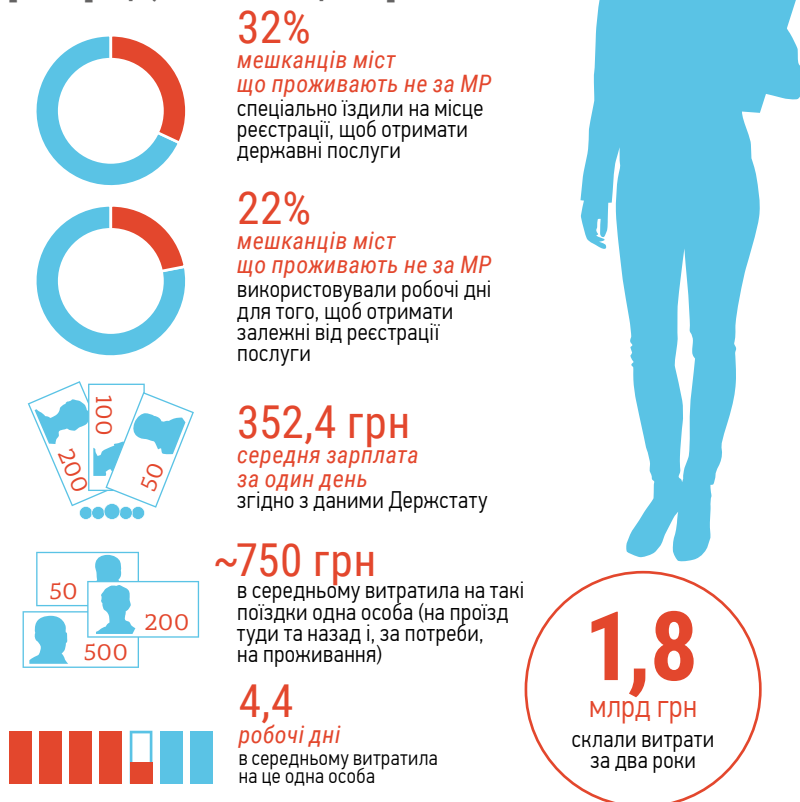
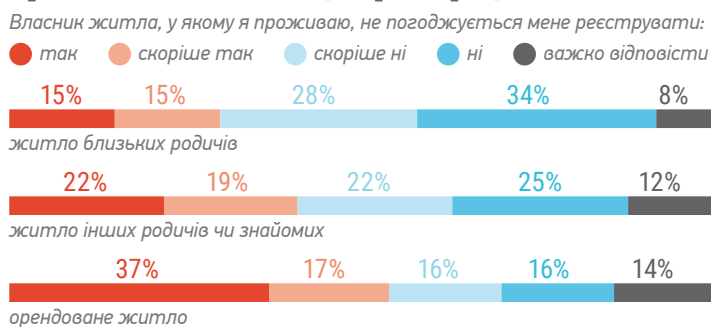


рис. 3

## Відсутність згоди власника житла як причина проживання не за місцем реєстрації



житлі, і тих, хто проживає у житлі, яке належить іншій особі (рис. 3). Варто зауважити,

<sup>9</sup> Система реєстрації місця проживання в Україні: її вплив на реалізацію прав та життєвих інтересів людини. Результати соціологічного дослідження. — К.: Аналітичний центр CEDOS, 2018. — 100 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://bit.ly/ZvitRMP>

<sup>10</sup> Там само.

<sup>11</sup> Там само.





що загалом власники житла не схильні реєструвати в себе малознайомих їм людей (зокрема орендарів). Також громадяни можуть не реєструвати своє місце проживання через наявність у них власних мотивів (вигод). Тут ідеться про оформлення субсидій, уникнення збільшення вартості комунальних послуг тощо.



## 1.2

### Причини, які призводять до неефективності системи реєстрації місця проживання

*Чинна модель реєстрації місця проживання, яка передбачає додаткові складнощі для осіб, що реєструють місце проживання не у власному житлі, повсякчасне використання реєстрації для підтвердження різних фактів та обставин, які не відповідають завданням реєстрації, а також недостатній рівень взаємодії між реєстрами призводять до низької ефективності системи реєстрації місця проживання.*

Наразі з упевненістю можна стверджувати, що, незважаючи на те, що система реєстрації місця проживання в Україні протягом останніх 20 років зазнала значних змін, вона все ще не функціонує належним чином і не може коректно відображати територіальний розподіл населення. Це тягне за собою численні негативні наслідки не тільки для держави, але й для людини, бо реєстрація використовується як передумова реалізації цілої низки її прав та свобод. Зокрема, реєстрація відіграє важливу роль у документуванні осіб, реалізації виборчих прав, права на освіту та отримання медичних послуг, соціального захисту, оподаткуванні та бюджетуванні, обліку населення тощо.

**Можна виділити декілька основних взаємопов'язаних причин неефективності чинної в Україні системи реєстрації місця проживання**

**1. Процедура реєстрації ускладнена через її узалежнення від підтвердження права на проживання особи у житлі.** Хоча сучасна реєстрація не відбувається за тими самими правилами, що й колишня «прописка», вона все ж має певні ознаки, які свідчать

про її «дозвільний» характер. У громадян ще глибше закарбовується уявлення про якусь особливу «цінність» реєстрації, яка за процедурою пов'язана із правом власності на житло.

Так, за загальним правилом, для реєстрації місця проживання необхідним є подання документів, що підтверджують право на проживання в житлі, перебування або взяття на облік у спеціалізованій соціальній установі, закладі соціального обслуговування та соціального захисту, проходження служби у військовій частині, адресу яких зазначають під час реєстрації<sup>12</sup>.

Документами, що підтверджують право на проживання в житлі, вважають:

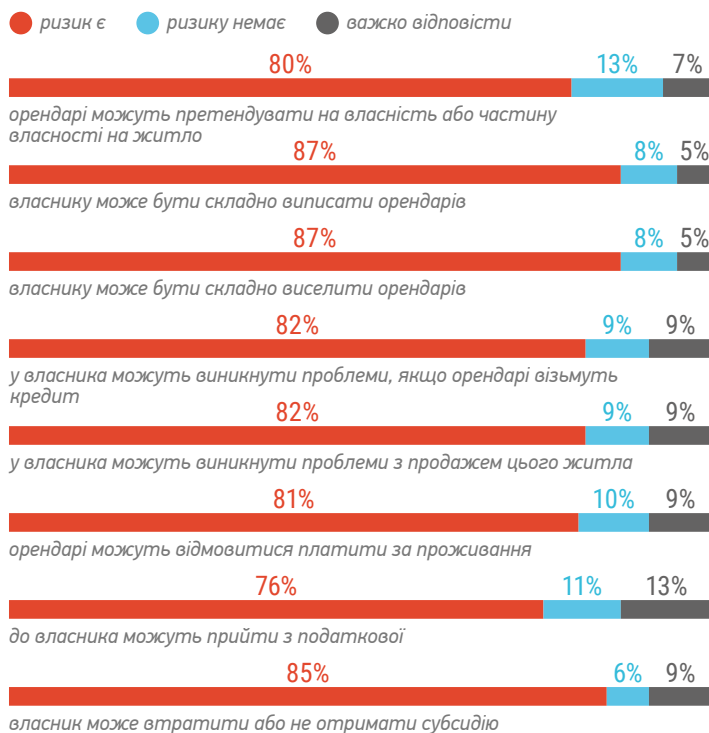
- Ордер;
- Свідоцтво про право власності;
- Договір найму (піднайму, оренди);
- Рішення суду, яке набрало законної сили, про надання особі права на вселення до житлового приміщення, визнання за особою права користування житловим приміщенням або права власності на нього, права на реєстрацію місця проживання або інші документи.

У разі відсутності цих документів реєстрація місця проживання особи здійснюється за згодою власника/співвласників житла, наймача та членів його сім'ї. Винятком із цього загального правила становлять тільки неповнолітні діти, чиє місце проживання реєструється за адресою реєстрації місця проживання батьків/одного з батьків або законного представника/представників<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», ст. 6.

<sup>13</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру» від 02.03.2016 р. №207.

рис. 4

**Уявлення про можливі ризики в разі реєстрації орендарів**

Тож для власника житла немає перепон у реєстрації місця проживання за адресою своєї власності. Але якщо йдеться про не-власників і особа не має підтверджувальних документів або згоди власника житла, вона не може зареєструвати своє місце проживання у цьому житлі. За офіційними оцінками, близько 90% ринку орендованого житла в Україні перебувають у тіні<sup>14</sup>, а це означає високу вірогідність відмови власника від укладання договорів найму або оренди житла. З другого боку, відповідно до даних загальнонаціонального опитування населення<sup>15</sup> сфера реєстрації місця проживання пов'язана із численними стереотипами щодо ризиків реєстрації орендарів, причому частина цих побоювань обґрунтова-

ні (рис. 4). Зокрема, це стосується складності процедури зняття з реєстрації місця проживання особи та можливих ускладнень із продажем житла (особливо в ситуації реєстрації місця проживання неповнолітньої дитини). Як наслідок — 95% респондентів відповіли негативно на запитання, чи зареєстрували б вони квартиронаймачів, якби здавали їм в оренду власну квартиру<sup>16</sup>.

**2. Реєстрація місця проживання використовується в державному управлінні для цілей, які їй не властиві.** Так, єдиною визначеною у законодавстві метою реєстрації місця проживання є адреса для офіційного листування з особою. Проте реєстрація на практиці може використовуватися для підтвердження великої кількості різних фактів та обставин, зокрема:

- Місця проживання особи (за певною адресою);
- Факту спільного проживання;
- Права користування житлом;
- Обмеження права власності на житло;
- Права на приватизацію державного та комунального житла;
- Належності до територіальної громади;
- Родинних зв'язків;
- Місця отримання адміністративних послуг;
- Права та місця отримання пільг;
- Місця звернення по вторинну медичну допомогу;
- Кількості споживачів комунальних послуг;
- Місця взяття на військовий облік;
- Податкової адреси;
- Факту внутрішнього переміщення;
- Підсудності судових справ.

Таке широке використання інформації, яка за своїм змістом мала б лише підтверджувати, яку адресу особа обрала для офіційного листування із нею (бо іншої мети реєстрації

14



15



<sup>14</sup> Парцхаладзе: Зараз близько 90% ринку орендного житла в Україні знаходиться в тіні // Міністерство розвитку громад та територій [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/partshaladze-zaraz-blizko-90-rinku-orendnogo-zhitla-v-ukrayini-znahoditsya-v-tini>

<sup>15</sup> Система реєстрації місця проживання в Україні: її вплив на реалізацію прав та життєвих інтересів людини. Результати соціологічного дослідження. — К.: Аналітичний центр CEDOS, 2018. — 100 с. — С. 40 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://bit.ly/ZvitRMP>

<sup>16</sup> Там само.

закон не містить), призводить до того, що всупереч закону наявність чи відсутність зареєстрованого місця проживання особи є умовою реалізації прав і свобод або підставою для їх обмеження.

Відповідно до закону<sup>17</sup> в особи може бути декілька місць проживання, проте реєстрація здійснюється тільки за однією адресою, за якою з особою ведеться офіційне листування та вручення офіційної кореспонденції. У разі якщо особа проживає у двох і більше місцях, вона здійснює реєстрацію місця проживання за однією з цих адрес за власним вибором. Водночас непроживання особи за зареєстрованою адресою проживання, як і відсутність реєстрації за місцем фактичного проживання, не є порушеннями закону і не тягнуть за собою жодної відповідальності.

Тобто насправді реєстрація місця проживання особи за певною адресою не може вважатися доказом того, що особа там дійсно живе або живе тільки там. Проте саме реєстрація місця проживання використовується органами державної влади для визначення місця проживання особи і — як наслідок — умов реалізації прав людини, місця отримання нею послуг. Не через місце проживання, а зареєстровану адресу визначають, членом якої громади є особа. Для дітей реєстрація місця проживання виступає підтвердженням права користування житлом.

**3. Недостатній розвиток та взаємодія реєстрів, які мають забезпечувати ефективний обмін інформацією щодо реєстрації місця проживання.** Наразі інформація про зареєстроване місце проживання вноситься в цілу низку реєстрів, однак базовими для цілей реєстрації можна назвати реєстри територіальних громад та Єдиний державний демографічний реєстр.

Розпорядником РТГ є відповідний орган реєстрації, який відповідає за створення та на-

повнення реєстру<sup>18</sup>. Закон передбачає, що органи реєстрації здійснюють обмін відомостями між реєстрами різних територіальних громад для реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання особи у разі її вибуття з однієї адміністративно-територіальної одиниці та прибуття до іншої адміністративно-територіальної одиниці. Проте наразі обмін даними між реєстрами в автоматичному режимі не відбувається.

Інформація з усіх РТГ про зареєстроване місце проживання громадян має потрапляти в ЄДДР. Проте так не відбувається на практиці. По-перше, не всі органи реєстрації передають інформацію до ЄДДР, зокрема через те, що вони можуть не вести свої РТГ в формі. По-друге, для того щоб інформація про зареєстроване місце проживання (зняття з реєстрації) особи потрапила з РТГ до ЄДДР, цій особі має бути присвоєно унікальний номер запису в реєстрі (УНЗР), тобто вона має до того отримати або паспорт у формі ID-картки, або біометричний паспорт громадянина України для виїзду за кордон. Якщо особі не було присвоєно УНЗР, інформацію про її реєстрацію/зняття з реєстрації не буде відображено у ЄДДР.

Отже, значна кількість даних щодо зареєстрованого місця проживання осіб не міститься у загальнонаціональному ЄДДР, а розрізнено зберігається у РТГ. Додаткову складність становить відсутність єдиного класифікатора адрес, що призводить до того, що одна й та сама адреса може бути записана різними способами.

Такий складний і недосконалий спосіб взаємодії між реєстрами ускладнює запровадження веб-сервісу з реєстрації місця проживання, а також створює перешкоди на шляху отримання адміністративної послуги з реєстрації місця проживання на належному рівні.

<sup>17</sup> Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» від 11.12.2003 р. №1382-IV, ст. 6.

<sup>18</sup> Там само, ст. 11-2.

## 1.3

### Шляхи вирішення проблеми неефективності системи реєстрації місця проживання

*Чинна система реєстрації місця проживання потребує докорінних змін задля того, щоб відповідати вимогам сучасної європейської держави. Без зміни підходів неможливо забезпечити ефективне використання реєстрації як інструменту державного управління.*

Модель реєстрації місця проживання, яка функціонує в Україні, не тільки не виконує функцій, які на неї покладено, але й створює перепони для проведення ґрунтовних реформ. Подальше збереження системи у такій формі лише поглибить існуючий дуалізм між зареєстрованим і фактичним місцем проживання особи, сприятиме подальшому збільшенню кількості осіб, які проживають не за місцем реєстрації або взагалі не реєструють своє місце проживання. Наслідком такого стану є повна дезорієнтація органів влади щодо кількості та структури населення на відповідних територіях і кількості, необхідних їм соціальних, адміністративних та інших послуг. У сфері відносин власності існуючий дуалізм породжує додаткове навантаження на судову систему, оскільки суди змушені вирішувати справи про встановлення факту проживання особи у певному місці.

Проблему неефективності системи реєстрації місця проживання може бути вирішено декількома шляхами.

**1. Забезпечення екстериторіальності надання всіх державних та комунальних послуг (сервісів), реалізації прав.** Це означає, що особа має отримати змогу віддати дитину у дитячий садок або школу, отримати медичну допомогу, соціальний захист тощо незалежно від місця своєї реєстрації/проживання.

Такий підхід уже запроваджують досить широко у сфері надання адміністративних послуг. Однією з найвідоміших реформ, яка

використала принцип екстериторіальності, є реформа первинної ланки системи охорони здоров'я. Завдяки запровадженню підходу «гроші ходять за пацієнтом» уперше будь-яка особа, уклавши декларацію з сімейним лікарем, має змогу отримати медичну консультацію незалежно від свого зареєстрованого місця проживання. Також незалежно від адреси реєстрації можна оформити паспорт громадянина України для виїзду за кордон, отримати посвідчення водія, зареєструвати шлюб, народження дитини та ін. Тобто відбуваються зрушення, завдяки яким особа може отримувати послуги від держави за місцем звернення або за місцем свого проживання.

Проте частину послуг не може бути надано екстериторіально через особливості фінансування таких послуг (наприклад, соціальні послуги, які надають за рахунок місцевих бюджетів). Також реалізація права на участь у місцевих інструментах демократії все ж має залежати від факту проживання особи в громаді.

**2. Запровадження нової моделі реєстрації місця проживання,** яка б, з одного боку, унеможливила необхідність подання документів, які підтверджують право на проживання у житлі, а з другого — сприяла б обмеженню функцій реєстрації місця проживання лише фіксацією адреси для офіційного спілкування з особою.

Реформування системи реєстрації місця проживання може відбуватися шляхом запровадження так званої повідомної, або декларативної, моделі, яка б дозволила особі інформувати органи місцевого самоврядування про актуальну адресу свого проживання. Такий перехід від дозвільного до спрощеного порядку реєстрації місця проживання особи має створити чіткі «правила гри», які б дозволили максимально набли-

зитися до ситуації, коли реєстрація місця проживання збігається з фактичним місцем проживання.

Спрощені правила реєстрації місця проживання будуть більш прозорими та усунуть ті чинники, які на сьогодні є перешкодами для здійснення реєстрації (наприклад, відсутність згоди власника житла, відсутність співвласника житла, який перебуває в іншому місці).

## розділ 2

# ВІЗІЯ НОВОЇ ПОВІДОМНОЇ МОДЕЛІ СИСТЕМИ РЕЄСТРАЦІЇ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ





Повідомна (декларативна) модель реєстрації місця проживання має свої особливості у кожній країні, де її впроваджено. Зокрема, вона різниться за органами, що уповноважені фіксувати повідомлення про адресу проживання особи (наприклад, у Норвегії це фіскальні органи<sup>19</sup>, у Франції — муніципалітети<sup>20</sup>), обов'язковістю такої реєстрації (Литва, Латвія, Норвегія) або ж її добровільністю (Франція), за рівнем юридичної відповідальності за неправдиве (фальшиве) повідомлення адреси (наприклад, її відсутність у Франції і високі штрафи у Латвії) тощо.

Однак основна суть повідомної системи реєстрації місця проживання незмінна: громадяни декларують державі адресу свого проживання без необхідності доведення цього факту. Зазвичай реєстрація або зняття з неї здійснюється на підставі відомостей, які наводить заявник у заяві-декларації встановленої форми, а також після його ідентифікації на підставі документа, що посвідчує особу (ID-картка, паспорт у формі книжечки тощо). При цьому жодних загроз порушенню права власності на житло, в якому реєструється особа, така система не несе, адже декларація місця проживання засвідчує виключно сам факт проживання за певною адресою. Одночасно процедура зняття з реєстрації місця проживання має бути так само простою, як і процедура реєстрації — причому і для тієї особи, яка реєструє своє місце проживання, і для власника житла, в якому така реєстрація відбувається і який повинен мати можливість без додаткових ускладнень і судових процедур зняти особу з реєстрації.

19



20



<sup>19</sup> *Moving home // Norge.no [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: [https://www.norge.no/en/life\\_situation/moving-home](https://www.norge.no/en/life_situation/moving-home)*

<sup>20</sup> *Residence Registration System in France: Main Points // Centre of Policy and Legal Reform [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://www.pravo.org.ua/en/news/20872986-residence-registration-system-in-france-main-points>*

Якщо особа регулярно проживає за декількома адресами в одній або у різних громадах, вона може повідомити органу реєстрації про дві з них, одну з яких визначити головною. Тоді орган реєстрації вносить обидві адреси до реєстру територіальної громади з відповідною позначкою про головну. За головною адресою здійснюється уся комунікація держави з такою особою. Друга адреса використовується додатково у разі потреби (наприклад, коли держава особливо зацікавлена у комунікаціях з особою), а також лише для окремих цілей, наприклад для участі у місцевих виборах. На перспективу може розглядатися питання про врахування чинника двох місць проживання для сплати місцевих податків, участі у вирішенні питання місцевої політики громади (наприклад, голосування на місцевих референдумах, за петиціями тощо).

Органами реєстрації місця проживання за нової системи лишатимуться і надалі ор-

гани місцевого самоврядування. Варто вказати, що ще з квітня 2016 року повноваження з реєстрації місця проживання перейшли від Державної міграційної служби України до виконавчих органів сільських, селищних або міських рад. Реєструвати місце проживання особи уповноважений також сільський голова, якщо відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено<sup>21</sup>. Ці зміни були частиною державної політики з децентралізації повноважень у сфері надання адміністративних послуг і заслуговують на позитивну оцінку. Внаслідок їх упровадження така реєстраційна послуга істотно наблизилась до її споживачів територіально й оперативніше почала інтегруватись до центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Отже, в частині органів, що відповідальні за надання цієї адміністративної послуги змін не потребується. Реформування потребує сама процедура реєстрації місця проживання.

<sup>21</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. №888-VIII.

## 2.1

### Порядок і строк реєстрації місця проживання і зняття з реєстрації місця проживання за нової моделі

Нова повідомна система реєстрації місця проживання в Україні сприятиме істотному спрощенню процедури проведення реєстрації, але водночас передбачатиме комплекс дій посадової особи органу реєстрації.

**Зокрема, процедура повідомлення  
адреси проживання передбачатиме  
такі етапи:**

1. Особа (заявник) здійснює візит до органу реєстрації (до офісу ЦНАП, де таку послугу впроваджено). Надалі заявник пред'являє уповноваженій посадовій особі цього органу документ, що посвідчує її особу (як-от паспорт громадянина України у формі ID-картки або книжечки). Жодних інших документів заявник подавати не повинен.
2. Після ідентифікації заявника посадова особа органу реєстрації заповнює з його слів бланк заяви-анкети в електронному вигляді усією необхідною персональною інформацією (зокрема й інформацією про адресу, за якою заявник бажає зареєструватися). Надалі така форма роздруковується і надається заявнику для перевірки коректності інформації й підпису. Водночас заявник може здійснити ідентифікацію і самостійне заповнення заяви-анкети в режимі онлайн. Для цього заявник може використати такі засоби цифрової ідентифікації, як Smart-ID, Mobile-ID, Bank-ID, електронний цифровий підпис (ЕЦП).
3. Після завершення процедури ідентифікації заявника, оплати адміністративного збору за послугу, заповнення заяви-анкети (зокрема й після завершення цих процедур заявником у режимі онлайн) посадова особа органу реєстрації здійснює реєстрацію повідомленого заявником

місця проживання і внесення цієї інформації до реєстру територіальної громади.

4. Якщо заявник має паспорт у формі книжечки — у ньому, за його бажанням, може бути проставлено штамп органу реєстрації з інформацією про адресу проживання. Іншим варіантом для власників паспортів у формі книжечки може бути отримання, за їхнім бажанням, виписки з реєстру територіальної громади з інформацією про таку адресу. Якщо заявник є власником паспорта у формі ID-картки, він також за бажанням може отримати вищезазначену виписку, зокрема й в режимі онлайн, за умови наявності в органу реєстрації електронних засобів комунікації.
5. Якщо заявник не є власником житла, в якому реєструється, орган реєстрації забезпечує інформування власника про здійснення такої реєстрації у житлі, що належить йому. Інформацію про власника житла посадова особа органу реєстрації отримуватиме у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Допоки у такий реєстр не вноситимуться контактні дані власників нерухомості (з упровадженням реформи це стане обов'язковим), орган реєстрації надсилатиме власнику житла лист поштою. Надалі інформування власника стане можливим із використанням інших засобів (електронна пошта та інші сучасні засоби зв'язку). Якщо ж інформації про житло немає у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно — вона отримуватиметься із реєстру адрес, який має бути створено для повноцінної реалізації реформи.

У листі або іншому засобі комунікацій власника житла буде проінформовано, що за його адресою здійснила реєстра-

цію певна особа (буде вказано прізвище, ім'я, по-батькові цієї особи). Також у ньому зазначатиметься, що це ніяк не вплине на речові права власника на житло. Надалі власнику буде запропонована можливість спростувати інформацію про те, що у його житлі проживає відповідна особа та подати заяву про спростування/зняття її з реєстрації місця проживання — онлайн (із використанням засобів цифрової ідентифікації, як-от Smart-ID, Mobile-ID, Bank-ID, ЕЦП) або шляхом особистого звернення до органу реєстрації.

Вартість адміністративної послуги з реєстрації місця проживання буде підвищена на основі обрахунку всіх витрат органу реєстрації, необхідних для її надання (зокрема, забезпечення повідомлення власників житла).

6. Якщо власник житла подає заяву про зняття з реєстрації особи, яка зареєстрована за адресою його власності, посадова особа органу реєстрації знімає її з реєстрації шляхом внесення відповідних змін до реєстру територіальної громади. Про це орган реєстрації повідомляє зняту з реєстрації особу за тими контактними даними, які вона залишила під час реєстрації. В такому разі зареєстрованим місцем проживання особи вважатиметься юридична адреса органу місцевого самоврядування (органу реєстрації), в адміністративно-територіальній одиниці якого було здійснено реєстрацію місця проживання.
7. Після реєстрації місця проживання особи орган реєстрації забезпечує передавання відповідних даних із реєстру територіальної громади до Єдиного державного демографічного реєстру.

8. Власник житла за своєю ініціативою зможе зняти особу з реєстрації у своєму житловому приміщенні (зокрема й неповнолітніх). Для цього йому необхідно буде повідомити про це орган реєстрації (пройшовши процедуру цифрової ідентифікації онлайн або здійснивши візит до органу реєстрації). Це звільнить власника житла від необхідності звернення до суду для зняття з реєстрації особи.

Необхідно зауважити, що запропонована модель буде мати свої обмеження. Так, вона не поширюватиметься на тимчасово окуповані території України до відновлення Україною свого суверенітету над ними. Також варто зазначити, що для окремих категорій осіб порядок реєстрації місця їхнього проживання матиме певні особливості, а саме — ці особи реєструються, знімаються з реєстрації за заявами-анкетами, що подаються уповноваженими особами відповідних установ:

- Бездомні особи, які проживають чи перебувають на обліку у спеціалізованих соціальних установах, закладах соціального обслуговування та соціального захисту;
- Особи, які тимчасово або постійно проживають у стаціонарних соціально-медичних установах та інших закладах соціальної підтримки (догляду);
- Військовослужбовці (крім військовослужбовців строкової служби) та члени їхніх сімей, що обрали реєстрацію за адресою військових частин, у яких вони проходять військову службу;
- Наймачі жилої площі в гуртожитку та члени їхніх сімей, які проживають разом із ними, що обрали реєстрацію за адресою зазначеного гуртожитку.

## 2.2

### Вплив повідомної системи реєстрації місця проживання на право власності та інші речові права власників житла

Як уже було зазначено, серед власників житла панує страх, що надання дозволу на реєстрацію у цьому житлі іншим особам може породити у останніх певні права на їхнє житло. Такі страхи є невиправданими, адже законодавство не передбачає можливості набуття будь-якою особою прав власності на житло лише на підставі реєстрації місця проживання в ньому. Водночас за чинної системи реєстрації місця проживання процедура зняття з реєстрації особи з ініціативи власника житла є доволі бюрократичною. Якщо зареєстрована особа буде проти цього, власнику житла доведеться знімати її з реєстрації у судовому порядку. Крім того, якщо у житлі зареєстровано дітей, власник житла не зможе вільно розпорядитися ним через обмеження, які встановлені з метою додаткового захисту прав дітей.

За нової повідомної системи жодна особа так само не зможе набути права власності чи інших речових прав на житло лише на підставі реєстрації свого проживання у ньому. Крім того, власникам житла буде забезпечено значно простішу процедуру зняття з реєстрації у ньому осіб, які здійс-

нили неправдиве декларування свого місця проживання.

Отже, за нової системи один лише факт реєстрації місця проживання, зняття з реєстрації 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.

Відповідно попри простоту нової повідомної системи реєстрації місця проживання права і законні інтереси власників житлових приміщень буде надійно захищено.

## 2.3

### Система реєстрів у сфері реєстрації місця проживання, порядок їх функціонування та взаємодії

Базовими реєстрами у сфері реєстрації місця проживання за нової системи лишатимуться реєстри територіальних громад (РТГ), розпорядниками яких є органи місцевого самоврядування. Єдиний державний демографічний реєстр (ЄДДР) виконуватиме додаткову роль у збереженні інформації та оперативного пошуку осіб у публічних інтересах. Утім, важливим є питання забезпечення електронної інформаційної взаємодії як РТГ та ЄДДР, так і РТГ з іншими інформаційно-телекомунікаційними системам органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які використовують інформацію про реєстрацію місця проживання у своїй діяльності.

Крім того, важливим є забезпечення інформаційної взаємодії з інформаційно-телекомунікаційними системами органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які використовують інформацію про реєстра-

цію місця проживання у сфері своєї діяльності. Така взаємодія здійснюється у режимі реального часу за допомогою прикладного програмного інтерфейсу (API) із застосуванням засобів технічного та криптографічного захисту інформації відповідно до Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах».

Важливу роль у процесі реєстрації місця проживання відіграватиме Державний реєстр речових прав на нерухоме майно. З його допомогою посадова особа органу реєстрації визначатиме власника житла, за адресою якого здійснюється реєстрація місця проживання, з метою надсилання йому повідомлення про факт реєстрації. Із упровадженням повідомної системи реєстрації місця проживання до цього реєстру буде вноситись контактна інформація власників житла (телефон, електронна пошта тощо).

## 2.4

### Юридична відповідальність у сфері реєстрації місця проживання за нової моделі

Процедура реєстрації у повідомній моделі базується на заяві особи про те, що вона проживає за певною адресою. Ця інформація не має бути підтверджена документально. Тож існує ризик, що заявник може повідомити інформацію, яка не відповідає дійсності. У такому разі для заявника, якій повідомив неправдиву (недостовірну) інформацію, має настати юридична відповідальність. Вирішення питання встановлення юридичної відповідальності може мати два варіанти.

#### Варіант 1

Оскільки нова повідомна модель реєстрації адреси передбачає істотне спрощення цієї процедури, можна припустити, що може виникнути спокуса використати простоту нової системи для здійснення неправдивих декларувань адреси. Тому на перших порах імплементації реформи може розглядатися варіант запровадження адміністративної відповідальності у формі попередження за неправдиве декларування органам реєстрації адреси свого проживання для здійснення її реєстрації. Якщо ж така реєстрація, що відбулась на підставі неправдивих даних, спричинить власнику житла або державі матеріальну шкоду — мають бути передбачені

жорсткі штрафи для таких правопорушників або інші санкції, передбачені адміністративним чи кримінальним законодавством.

#### Варіант 2

Враховуючи, що реєстрація на підставі повідомного принципу не може мати жодних негативних наслідків для громадянина чи держави, можна повністю відмовитись від адміністративної відповідальності за повідомлення неправдивої інформації для здійснення такої реєстрації. Відповідальність за правопорушення (зокрема й злочини), що можуть бути пов'язані з реєстрацією адреси за неправдивими даними, вже передбачена іншими нормативно-правовими актами (зокрема Кримінальним кодексом України).

Юридичну відповідальність за відсутність будь-якої реєстрації місця проживання у особи і за несвоєчасну таку реєстрацію необхідно скасувати. Кожній особі має бути надано право самостійного вибору щодо здійснення декларування своєї адреси, або ж її нездійснення. Якщо особа вважає, що може цілком обійтись без неї — їй має бути надане таке право.

ПРОПОЗИЦІЇ  
ІЗ ЗАПРОВАДЖЕННЯ  
ПОВІДОМНОЇ МОДЕЛІ  
СИСТЕМИ РЕЄСТРАЦІЇ  
МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ  
ТА ШЛЯХИ МІНІМІЗАЦІЇ  
РИЗИКІВ  
(ЗА СФЕРАМИ)





Зміна системи реєстрації місця проживання на повідомну вплине на цілу низку сфер, у яких наразі реєстрація використовується для підтвердження певних фактів, обставин і навіть прав. Тому прогноз впливу нової системи на ці сфери є одним із важливих елементів побудови повідомної моделі системи реєстрації, а врахування цього впливу має сприяти мінімізації ризиків, якщо такі виникнуть зі зміною системи.

## 3.1

## Місцеве самоврядування

Результати проведеного загальнонаціонального дослідження<sup>22</sup>, а також викладений у Зеленій Книзі<sup>23</sup> аналіз проблем демонструє необхідність зміни чинної системи реєстрації місця проживання, зокрема, задля того, щоб органи влади мали актуальну, точну інформацію щодо рівня мобільності населення та кількості мешканців на певній території. Зміна чинної системи реєстрації місця проживання на повідомну істотно вплине на низку процесів у територіальних громадах.

Конституція України визнає та гарантує місцеве самоврядування<sup>24</sup>, а також встановлює, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України<sup>25</sup>. Закон про місцеве самоврядування України<sup>26</sup> визначає територіальну громаду як жителів<sup>27</sup>, що об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Водночас закон встановлює, що громадяни України реалі-

зують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад<sup>28</sup>.

Утім, законодавство України не містить визначення поняття «член» (житель, мешканець) територіальної громади. Належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається через його зареєстроване місце проживання<sup>29</sup>. Водночас відповідно до Виборчого кодексу України, який набрав чинності 1 січня 2020 року, належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначаються його виборчою адресою<sup>30</sup>, яка в свою чергу визначається як адреса, за якою зареєстровано місце проживання виборця<sup>31</sup>.

Продовжуючи цю логіку, реєстрація місця проживання визначається як внесення інформації до реєстру територіальної громади, документів, до яких вносяться відомості про місце проживання/перебування особи із зазначенням адреси житла/місця перебування<sup>32</sup>. Отже, належність до територіальної громади визначається не фактом проживання особи у межах громади, а фактом

<sup>22</sup> Система реєстрації місця проживання в Україні: її вплив на реалізацію прав та життєвих інтересів людини. Результати соціологічного дослідження. — К.: Аналітичний центр CEDOS, 2018. — 100 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://bit.ly/ZvitRMP>

<sup>23</sup> Зелена Книга системи реєстрації місця проживання для уряду України. — К., 2019. — 125 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://bit.ly/2NEUjY3>

<sup>24</sup> Конституція України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР, ст. 7.

<sup>25</sup> Там само, ст. 140.

<sup>26</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. №280/97-ВР, ст. 1.

<sup>27</sup> Буквальний, граматичний логічний та цільовий способи тлумачення поняття «житель» не суперечать один одному. Тлумачний «Словник української мови», навіть у редакції 1971 року, розкриває значення слова «житель» як «той, хто взагалі деє живе», не звужуючи його до наявності житла. Тому відповідно до принципів тлумачення та логіки, поняття «житель» позначає певну особу, що проживає у певному місці (території) протягом певного часу.

<sup>28</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. №280/97-ВР, ст. 3.

<sup>29</sup> Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 р. №595-VIII, ч. 3 ст. 3.

<sup>30</sup> Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. №396-IX, ч. 6 ст. 7.

<sup>31</sup> Закон України «Про державний реєстр виборців» від 22.02.2007 р. №698-V, ч. 2 ст. 8.

<sup>32</sup> Закон України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р. №1382-IV, ст. 3.



реєстрації там свого місця проживання, що значно звужує коло тих, кого вважають належним до територіальної громади.

*Важливо, що головною умовою реалізації права на самоврядування є проживання особи в межах територіальної громади. Зі змісту статті 140 Конституції України випливає, що проживання на певній території є фактом. Держава може фіксувати цей факт, щоб забезпечити повноцінну та коректну (щодо місця/території) реалізацію конституційного права на самоврядування. При цьому процедура фіксації факту проживання на певній території (села, селища, міста) з метою реалізації цього права не може містити будь-яких дискримінаційних обмежень на ґрунті наявності майнових прав. Це твердження узгоджується з вимогами статті 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що забороняють будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками.*

Відповідно зв'язок чинної процедури реєстрації місця проживання із майновим станом особи обмежує та порушує реалізацію права на місцеве самоврядування. Тож зміна системи реєстрації на повідомну повинна розірвати цей зв'язок і, як наслідок, забезпечити виконання вимоги Конституції щодо участі у місцевому самоврядуванні саме жителів громад.

Проблему обмеження реалізації виборчого права зареєстрованим місцем проживання має вирішити Виборчий кодекс України, ухвалений у грудні 2019 року (набрав чинності 01.01.2020 р.). Кодекс містить положення, що дозволяють визначати виборчу адресу виборця незалежно від його зареєстрованого місця проживання. Для цього виборець має звернутись до органу ведення Державного реєстру виборців за новою виборчою адресою не пізніше ніж на п'ятий день із дня початку виборчого процесу або процесу рефе-

рендуму. До заяви про зміну виборчої адреси виборець зобов'язаний додати копію документа, який підтверджує його фактичне проживання за вказаною ним адресою, зокрема:

1. Договір оренди житла за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою;
2. Виданий органом державної влади чи органом місцевого самоврядування документ, що засвідчує здійснення виборцем підприємницької діяльності за адресою житла, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою;
3. Документ, що підтверджує право власності на житло за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою;
4. Довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи;
5. Документ, що засвідчує здійснення виборцем догляду за особою, місце проживання якої зареєстроване відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою;
6. Документ, що засвідчує перебування виборця у шлюбі або у родинних відносинах із особою, місце проживання якої зареєстроване відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою.

Отже, положення Виборчого кодексу стали відповіддю на запит мобільних груп населення, які з моменту набрання кодексом чинності зможуть брати участь у місцевих виборах незалежно від зареєстрованого місця проживання. Завдяки цим змінам особа, яка проживає на території певної громади та зацікавлена повноцінно реалізовувати своє право на місцеве самоврядування, отримає можливість підтвердити факт проживання на підставі надання одного документа з визначеного переліку документів.

Утім, ця відповідь базується на складних реаліях чинної системи реєстрації місця проживання, зміна якої може потягнути зміну підходів до визначення приналежності особи до територіальної громади.

### Можливі моделі вирішення проблеми та мінімізація ризиків

Комплексна зміна системи реєстрації місця проживання може мати два різновекторні варіанти впливу на визначення належності особи до територіальної громади.

**Перший** варіант — ця належність буде так само, як і наразі, визначатися зареєстрованим місцем проживання. Проте через реалізацію реформи системи реєстрації більша кількість людей матимуть змогу «проявитися» в громадах, зареєструвавши своє місце проживання там, де вони дійсно живуть. Тоді ті особи, які з різних причин можуть не бажати реєструвати своє місце проживання, зможуть, скориставшись нормою Виборчого кодексу, визначити свою виборчу адресу і реалізувати своє виборче право на місцевих виборах. Водночас вони не будуть видимими для громади у міжвиборчий період.

**Другий** варіант — пов'язаний із подальшим розвитком ідеї розведення реєстрації місця проживання і належності особи до територіальної громади, оскільки реєстрація є похідним від факту проживання особи в громаді, а отже може бути одним з декількох, але не єдиним свідченням належності до громади. Тож варто розглянути ситуацію, в якій особа, що проживає у межах громади, проте за різних обставин не реєструє свого місця проживання в ній (наприклад, така ситуація може бути поширеною серед ВПО), мала б можливість зафіксувати свою належність до громади (наприклад, через реєстрацію мешканцем громади). Це дозволило б особам, які фактично проживають на території громади, бути видимими для місцевих органів влади.

*Механізм визначення належності особи до територіальної громади мав би відповідати таким критеріям:*

- Базуватись на факті проживання особи у межах територіальної громади;

- Бути доступним, гнучким та не містити дискримінаційних обмежень;
- Передбачати декілька можливих варіантів підтвердження факту проживання.

Належність до територіальної громади осіб, які проживають в її межах, проте не мають зареєстрованого місця проживання на її території, могла б підтверджуватись процедурою взяття на облік мешканців громади. Підставами взяття на такий облік мав би бути факт проживання в громаді, підтверджений документально.

Незалежно від обраного вектора, реформування системи реєстрації місця проживання та запровадження різних способів підтвердження належності особи до громади неодмінно спричинить зміну складу громад. Територіальні громади стануть більш інклюзивними внаслідок розширення потенційного кола осіб, які отримають можливість безперешкодно брати участь у місцевому самоврядуванні. Покращення інклюзивності громад підвищить точність у відображенні думок та позиції мешканців громади під час проведення місцевих виборів, референдумів, загальних зборів громадян, громадських слухань та інших форм участі у місцевому самоврядуванні. Можливість внесення особи до реєстру територіальної громади без прив'язки до її/його майнового стану підвищить достовірність інформації щодо кількості мешканців громади, що є важливим при прийнятті рішень органами місцевого самоврядування. Більш точна інформація сприятиме оптимізації бюджетних розрахунків для адміністративно-територіальних одиниць, обсягу послуг, необхідних для відповідної території.

При цьому варто розрізняти питання здійснення права на місцеве самоврядування та питання, що пов'язані із соціальними гарантіями, пільгами тощо. Місцеве самоврядування зосереджене на вирішенні питань місцевого значення у межах Конституції і законів України. Здійснення права на місцеве самоврядування передбачає використання таких інструментів: місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи та місцеві вибори. Натомість запровадження соціальних гарантій та пільг/доплат/компенсацій на місцевому рівні та визначення

категорій населення, що мають право на них, є окремою сферою. Ця сфера входить до компетенції органів місцевого самоврядування, але не може ототожнюватись з участю у місцевому самоврядуванні. Відповідно при реалізації запропонованої моделі органи місцевого самоврядування матимуть можливість встановлювати додаткові критерії та умови для доступу мешканців територіальної громади до участі у місцевих соціально-економічних програмах при їх розробці.

Фінансова спроможність місцевих бюджетів насамперед залежить від ресурсів, які є у територіальних громадах: трудових, природних, фінансових. Фінансові ресурси формуються переважно за рахунок податків юридичних та фізичних осіб, які здійснюють господарську діяльність на території громади та сплачують податки до відповідних бюджетів.

Згідно з Бюджетним кодексом України доходи бюджету — це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (зокрема й трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ тощо)<sup>33</sup>. Склад доходів різних рівнів місцевих бюджетів та нормативи зарахування доходів до відповідних бюджетів визначає Бюджетний кодекс.

До доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад належать 60% податку на доходи фізичних осіб, крім міст Києва та Севастополя, до бюджетів яких надходять відповідно 40% податку на доходи фізичних осіб<sup>34</sup>. Фізичні особи-підприємці можуть здійснювати господарську діяльність на території декількох адміністративно-територіальних одиниць, але сплачують податки до місцевих бюджетів (єдиний податок) за

податковою адресою, яка відповідає зареєстрованому місцю проживання.

Згідно з Бюджетним кодексом України<sup>35</sup> місцевий фінансовий орган щороку складає прогноз місцевого бюджету — документ середньострокового бюджетного планування. Прогноз складають спільно з іншими головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до цілей та пріоритетів економічного і соціального розвитку України і відповідної території та з урахуванням бюджетної декларації. Прогноз — основа для складання проєкту місцевого бюджету. Методологічні засади складання прогнозу визначає Міністерство фінансів України<sup>36</sup>. Відповідно до цих засад при складанні прогнозу місцевого бюджету за напрямом «Фінансове забезпечення пріоритетних напрямів розвитку» рекомендовано наводити інформацію зокрема й про кількість споживачів (жителів, учнів, дітей, вихованців, підопічних), яким заплановано надавати публічні послуги, та їх динаміку. Очевидно, що кількість споживачів складається переважно на основі даних, які містяться в реєстрах територіальних громад. Відповідно спрощена процедура внесення до реєстру територіальних громад сприятиме складанню прогнозів місцевих бюджетів, що враховують реальні масштаби потреб.

Достовірні дані щодо кількості населення, яке проживає у громадах, сприятимуть спрямуванню адекватного обсягу медичної субвенції у місцеві бюджети. Формування додаткових дотацій із державного бюджету на утримання закладів освіти та охорони здоров'я формується так само з урахуванням кількості населення.

### Перелік НПА, які потребують змін:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
- Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»

<sup>33</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456-VI, ст. 1.

<sup>34</sup> Там само, ст. 64.

<sup>35</sup> Там само, ст. 75-1.

<sup>36</sup> Останнім нормативним документом щодо складання прогнозу є наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання у 2019 році місцевих бюджетів на середньостроковий період» від 29.03.2019 р. №130.

## 3.2

## Житлові питання

Питання дотримання та захисту прав власників житла лишається одним із пріоритетних. Реєстрація місця проживання особи відповідно до нової повідомної системи не породжуватиме права на користування житловим приміщенням, в якому таку особу зареєстровано.

Простота реєстрації місця проживання особи шляхом повідомлення органу реєстрації врівноважується, по-перше, повідомленням власника житла про факт реєстрації за адресою його власності. По-друге, спрощеним порядком зняття з реєстрації місця проживання — так само на підставі повідомлення, що має стати запорукою захисту прав саме власників житла, оскільки їм не доведеться вирішувати питання про зняття з реєстрації в судовому порядку.

Основні ризики запропонованої моделі полягають у можливості зловживань, коли особа безпідставно, не проживаючи у відповідному житлі, здійснюватиме реєстрацію місця проживання у ньому. Враховуючи повідомний характер здійснення реєстрації місця проживання особи, варіантом розв'язання вказаної проблеми є повідомлення власника/співвласників про здійснення реєстрації третіх осіб у належному йому/їм житлі. Таке повідомлення можна здійснювати з використанням засобів електронного чи телефонного зв'язку, якщо такі повідомлені власником. В інших випадках — шляхом надсилання листа на відповідну адресу. За таких обставин власник буде мати можливість припинити реєстрацію такої особи. Проте основним у цьому випадку є формування у громадян чіткого уявлення про неможливість зловживання, оскільки воно буде швидко виявлене, припинене і матиме негативні наслідки.

Наразі існує декілька ситуацій, у яких реєстрація місця проживання впливає на майнові права.

**Приватизація.** Відповідно до закону 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<sup>37</sup>.

**Спадкування.** Інший випадок, коли реєстрація місця проживання має значний вплив на виникнення права власності, стосується спадкування майна. По-перше, згідно з частиною 3 статті 1268 Цивільного кодексу України<sup>38</sup> спадкоємець, який постійно проживав разом із спадкодавцем на час відкриття спадщини, вважається таким, що прийняв спадщину, якщо протягом встановленого строку не повідомить про відмову від спадщини. По-друге, відповідно до статті 1264 ЦКУ<sup>39</sup> особи, які проживали зі спадкодавцем однією сім'єю не менше п'яти років до моменту відкриття спадщини (смерті спадкодавця), є спадкоємцями четвертої черги. Для нотаріуса, який оформляє спадщину, чи для суду, який розглядає справу про прийняття особами спадщини, досить часто вирішальне значення надається факту реєстрації спадкоємця зі спадкодавцем. Якщо спадкоємців не виявлено, тоді відповідне майно визнається відумерлим і переходить у власність територіальної громади.

Крім захисту права власності під час зміни системи реєстрації місця проживання на повідомну, важливим питанням є оплата житлово-комунальних послуг у разі, якщо у домогосподарстві не встановлено квартирні засоби обліку (лічильники) або послуга прямо залежить від кількості осіб, які нею користуються (наприклад, поводження із твердими побутовими відходами). У такому випадку розрахунок спожитих послуг від-

<sup>37</sup> Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19.06.1992 р. №2482-XII, ст. 8.

<sup>38</sup> Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. №435-IV.

<sup>39</sup> Там само.



бувається на підставі договору і даних про кількість осіб, які зареєстровані у помешканні. Варто зауважити: майже кожна друга особа, яка проживає не за місцем реєстрації у містах, зазначила що однією з причин, чому б вона не хотіла реєструватися за місцем проживання, є те, що це може збільшити вартість комунальних послуг<sup>40</sup>. Саме через наявність кореляції між кількістю зареєстрованих у житлі осіб та нарахуванням за житлово-комунальні послуги виникає ризик, що у разі подання заявником неправдивого повідомлення про проживання за певною адресою це потягне підвищення плати на комунальні послуги, яке ляже на власника.

### Можливі моделі вирішення проблеми та мінімізація ризиків

Зміна моделі реєстрації місця проживання на повідомну дозволить створити чіткі «правила гри» та ліквідувати існуючий дуалізм між зареєстрованим і фактичним місцем проживання. Спрощені правила реєстрації місця проживання мають бути більш прозорими та усунуть ті чинники, які на сьогодні є перешкодами для здійснення реєстрації (наприклад, відсутність згоди власника житла, відсутність співвласника житла, який перебуває в іншому місці, тощо).

Додатково до запропонованого необхідно ужити заходів для формування у населення стійкого уявлення, що реєстрація місця проживання є лише підтвердженням чинного факту, не породжує жодних прав у зареєстрованої особи та може бути швидко припинена власником.

**Приватизація.** Припинення процесу приватизації державного житлового фонду з наданням часу для її здійснення (наприклад, 5 років) також повинно відіграти роль у зміні уявлення про «цінність» реєстрації як такої.

Запровадження повідомного принципу реєстрації місця проживання особи створює певне поле для можливих зловживань із неприватизованими квартирами. Водночас, оскільки приватизація здійснюється лише

за згодою всіх мешканців неприватизованої квартири, то реєстрація в такому житлі інших осіб (які не мають права на таку приватизацію) не наділятиме їх безумовною можливістю приватизувати квартиру. Це лише може створювати для інших користувачів труднощі, пов'язані з необхідністю оспоровання права користування житлом відповідною особою.

*Видається, що дієвим запобіжником для такого розвитку ситуації може бути наділення саме користувача, якому було видано ордер на вселення у таке житло, правом зняти таку особу з реєстрації. При цьому доцільно передбачити відповідну систему обліку осіб, яким видано відповідний ордер на житло або ж які як члени їх сімей замінили їх. І саме ця категорія осіб повинна бути наділена правом припинення реєстрації осіб, які не мають права на користування житлом.*

Зважаючи, що неприватизоване житло має власника (територіальну громаду або ж державу в особі відповідних державних органів), такі об'єкти нерухомості повинні бути внесені до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Цей підхід дозволить виявити та облікувати 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, у який вносити відомості про користувача таким житлом, якому видано ордер на вселення або ж який (які) як член(-и) сім'ї замінив(-ли) таку особу.

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

<sup>40</sup> Система реєстрації місця проживання в Україні: її вплив на реалізацію прав та життєвих інтересів людини. Результати соціологічного дослідження. — К.: Аналітичний центр CEDOS, 2018. — 100 с. — С. 40 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://bit.ly/ZvitRMP>





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.

Оскільки закон<sup>41</sup> визначає, що метою приватизації державного житлового фонду є створення умов для здійснення права громадян на вільний вибір способу задоволення потреб у житлі, залучення громадян до участі в утриманні й збереженні існуючого житла та формування ринкових відносин, варто говорити про те, що процес приватизації повинен мати чіткі часові рамки. Оскільки більшість<sup>42</sup> об'єктів державного та комунального житлового фонду вже приватизована, можна говорити про припинення процесу приватизації державного житлового фонду з наданням часу для її здійснення (наприклад, 5 років).

**Спадкування.** Враховуючи дійсний стан справ з оформленням прав на спадкове майно, особливо у сільській місцевості та у кризових сім'ях, наразі видається недоцільним скасовувати положення про «автоматичне» прийняття спадщини спадкоємцем (ч. 3 ст. 1268 ЦКУ), який проживав зі спадкодавцем на час відкриття спадщини. Норма ч. 3 ст. 1268 ЦКУ гарантує захист прав таких громадян без необхідності вчинення активних дій. Її скасування призведе до переходу спадкового майна у комунальну власність і поставити на порядок денний вирішення питання щодо правових підстав проживання таких осіб у житлі. Як наслідок, це загострить відносини між вказаними суб'єктами.

Варто зазначити, що запровадженняповідомного принципу здійснення реєстрації місця проживання особи спростить розгляд судом спадкових справ, надавши факту реєстрації більшого доказового значення.

**Оплата житлово-комунальних послуг.** На сьогодні кількість абонентів — споживачів природного газу, послуг із водопостачання/водовідведення, які не мають засобів обліку, лишається високою. Хоча держава

має визначений план дій щодо забезпечення домогосподарств індивідуальними лічильниками, наразі ж за умови відсутності квартирних засобів обліку вартість послуг із постачання та розподілу природного газу, постачання гарячої води, централізованого водопостачання напряду залежить від кількості осіб, які зареєстровані у житлі. А саме встановлення засобів обліку відповідно до державних програм буде надійним запобіжником нарахування додаткових сум за житлово-комунальні послуги.

Що стосується послуги з поводження з побутовими відходами, то відповідно до Типового договору про надання послуг із поводження з побутовими відходами споживач зобов'язаний письмово інформувати виконавця (суб'єкт господарювання, який надає послугу) про зміну власника житла (іншого об'єкта нерухомого майна) та про фактичну кількість осіб, які постійно проживають у житлі споживача протягом 30 календарних днів від дня настання такої події. Тобто формально вже зараз існує механізм для уникнення ризиків надмірного нарахування вартості послуги з поводження з побутовими відходами, який може бути застосований після зміни системи.

#### Перелік НПА, які потребують змін:

- *Цивільний кодекс України*
- *Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»;*
- *Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду»*
- *Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»*
- *Правила реєстрації місця проживання, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. №207*
- *Порядок державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. №1127*

<sup>41</sup> Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19.06.1992 р. №2482-XII.

<sup>42</sup> За оцінками експертів, до 97% житла в Україні є приватизованим.

- ▶ *Порядок ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. №1141*
- ▶ *Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 22.02.2012 р. №296/5*

## 3.3

## Соціальний захист населення

Вплив реєстрації місця проживання особи, яка є отримувачем соціальних виплат (послуг, пільг тощо), на реалізацію права на соціальний захист населення є істотним, хоча в більшості нормативно-правових актів, які регулюють питання реалізації права на соціальний захист, йдеться про реалізацію цього права за місцем проживання осіб (хоча, наприклад, пенсія призначається за зареєстрованим місцем проживання заявника). Тож на практиці зазвичай місце проживання має бути документально підтверджене. Окрім реєстрації місця проживання, для цього можуть бути використані інші документи, зокрема, акти обстеження матеріально-побутових умов сім'ї.

У деяких випадках є обов'язковим подання довідки про склад сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб (хоча форму цієї довідки було скасовано влітку 2019 року, вимога її надання збереглася у деяких нормативно-правових актах, наприклад, у статті 4 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»).

Найгостріше стоїть питання із можливим впливом нової моделі реєстрації місця проживання на виплату субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, оскільки зміна кількості осіб, які проживають у житлі, може впливати на призначення житлової субсидії.

### Можливі моделі вирішення проблеми та мінімізація ризиків

У цілому, зміна системи реєстрації місця проживання на повідомну не матиме негативних наслідків для системи соціального

захисту населення, оскільки в ній уже відбуваються зміни, які дозволять мінімізувати ризики повідомної моделі.

Доцільно розглянути питання про те, що реалізація права на соціальний захист має забезпечуватися незалежно від місця реєстрації особи за заявним принципом, тобто або за місцем проживання особи (без необхідності доведення факту проживання), або за місцем звернення особи. Призначення будь-яких видів соціальної допомоги не має залежати від місця реєстрації заявника.

Екстериторіальності призначення соціальних виплат має сприяти запуск Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління соціальною підтримкою населення України (E-SOCIAL)<sup>43</sup>, 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).

Що стосується пенсії, то вона має призначатися та виплачуватися незалежно від реєстрації місця проживання пенсіонера, оскільки, як свідчить судовою практика<sup>44</sup>, право на пенсію не може узалежнюватися від місця проживання пенсіонера. У такому разі пенсіонер повинен мати змогу звернутися за призначенням пенсії у будь-яке управління Пенсійного фонду України незалежно від місця проживання, а виплата пенсії може відбуватися за місцем проживання без необхідності доведення факту проживання.

Соціальні послуги, які надають у територіальних громадах, мають надаватися чле-

44



<sup>43</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про Єдину інформаційно-аналітичну систему управління соціальною підтримкою населення України (E-SOCIAL)» від 17.07.2019 р. №676.

<sup>44</sup> Зелена Книга системи реєстрації місця проживання для уряду України. — К., 2019. — 125 с. — С. 38 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://bit.ly/2NEUjY3>

нам територіальних громад. У разі, якщо соціальна послуга надається особі в територіальній 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.

Природним процесом після скасування наказу Міністерства соціальної політики України, який встановлював форму довідки про склад сім'ї<sup>45</sup>, є внесення змін до законів України та підзаконних нормативних актів, а також заміна довідки на відповідну декларацію. Наразі цю довідку використовують для підтвердження доволі різних фактичних обставин. Насамперед вона надає можливість підтвердити фактичне місце проживання особи, яке відрізняється від зареєстрованого. Тож питання вимоги цієї довідки має бути вирішене 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 її видають. Тому наразі цю функцію довідка про склад сім'ї не виконує, натомість дає «уявлення» про те, що люди, які звертаються по довідку, проживають за однією адресою. Тому доцільно встановити декларативний принцип надання інформації про спільне місце проживання членів сім'ї із наданням працівникам управління соціального захисту населення доступу до реєстрів територіальних громад. У разі обґрунтованих сумнівів у тому, що інформація в декларації відповідає дійсності, має бути передбачений механізм проведення обстеження місця проживання заявника.

Більшість питань, які пов'язані із можливими порушеннями при призначенні пільг, має бути вирішено через належне функціонуван-

ня 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.

### Перелік НПА, які потребують змін:

- ▶ Закон України «Про пенсійне забезпечення»
- ▶ Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»
- ▶ Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»
- ▶ Порядок виплати одноразової винагороди жінкам, яким присвоєно почесне звання України «Мати-героїня», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2011 р. №268
- ▶ Постанова КМУ «Деякі питання реалізації Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» від 23.07.2008 р. №682
- ▶ Постанова КМУ «Про затвердження Порядку надання пільг, компенсацій і гарантій працівникам бюджетних установ, військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу» від 31.03.2003 р. №426
- ▶ Постанова Правління Пенсійного фонду України «Про затвердження Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 25.11.2005 р. №22-1

<sup>45</sup> Наказ №204 втратив чинність на підставі наказу Міністерства соціальної політики України від 17.07.2019 р. №1106.

## 3.4

## Охорона здоров'я

Законодавством України не передбачена можливість відмови у наданні медичної допомоги будь-якого виду через те, що особа звернулася до закладу охорони здоров'я не за місцем своєї реєстрації. І все ж на практиці саме через місце реєстрації визначається, до якого медичного закладу особа має право звернутися для отримання медичної допомоги і де вона має можливість отримати необхідні послуги без додаткової, часто неофіційної, оплати.

До початку медичної реформи первинну медичну допомогу надавали за територіальним принципом — залежно від зареєстрованого місця проживання пацієнта. Із 1 квітня 2018 року громадяни України мають право самостійно обирати собі сімейного лікаря незалежно від місця реєстрації. Крім того, заборонено відмовляти у прийнятті декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та веденні пацієнта, зокрема, на підставі зареєстрованого місця проживання. Втім, при отриманні вторинної, третинної та деяких інших видів медичної допомоги місце проживання до цього часу відіграє важливу роль.

Законом встановлено, що у визначених межах держава гарантує громадянам, іноземцям, особам без громадянства, які постійно проживають на території України, та особам, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, повну оплату за рахунок коштів державного бюджету України необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів, пов'язаних із наданням усіх видів медичної допомоги<sup>46</sup>. Передбачено впровадження державного гарантованого пакета медичної допомоги, який повністю нівелює будь-яке відношення до місця реєстрації особи<sup>47</sup>.

### Можливі моделі вирішення проблеми та мінімізація ризиків

Подальше реформування системи надання медичної допомоги із повним відв'язуванням її від зареєстрованого місця проживання пацієнта на всіх рівнях надасть змогу людям, незалежно від чинної моделі реєстрації місця проживання, отримувати медичні послуги.

Зміни в системі охорони здоров'я розпочалися з первинної ланки медицини і вже довели свою ефективність. Наступним етапом реформування медичної сфери є запровадження принципу «гроші ходять за пацієнтом» на рівні вторинної та третинної медичної допомоги (очікується, що зміни на цих рівнях мають відбутись вже у квітні 2020 року).

Основою нової моделі фінансування системи охорони здоров'я, що дозволить уникнути прив'язки до місця проживання, має стати перехід від фінансування утримання інфраструктури медичних закладів до оплати фактично наданої ними пацієнтам медичної допомоги. Така система вже працює при наданні первинної медичної допомоги. Але для оплати діяльності (відшкодування витрат) постачальників вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги використовуватимуться різні методи.

Фінансування постачальників спеціалізованої та високоспеціалізованої амбулаторної допомоги залежно від виду послуг здійснюватиметься на основі оплати з розрахунку на одного громадянина, оплати за послугу чи оплати за пролікований випадок (для амбулаторних послуг, що надаються у лікарнях, таких як хірургія одного дня).

<sup>46</sup> Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», ч. 1 ст. 4.

<sup>47</sup> Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я» від 30.11.2016 р. № 1013-р.

Для оплати діяльності постачальників стаціонарної медичної допомоги у перспективі застосовуватиметься метод фінансування на основі оплати за пролікований випадок. Наразі така методика дуже складна та потребує багато часу для впровадження, зокрема й відповідно підготовлених медичних працівників.

Основні ризики, які вбачаються в цьому випадку, це розмиті часові рамки реформи, що можуть затягнутись на роки, та, крім того, незрозуміло, чи буде політична воля та бюджет на закінчення реформи, але однозначно можна стверджувати, що при запровадженню підході місце реєстрації особи остаточно втрачає своє значення.

## 3.5

### Адміністративні послуги

Як було зазначено раніше, проживання не за місцем реєстрації може тягнути негативні наслідки для особи, зокрема й у сфері отримання адміністративних послуг.

На сьогодні існує низка послуг, які надають переважно або виключно за зареєстрованим місцем проживання. Зокрема, це:

- Паспортні послуги (оформлення паспорта громадянина України (у формі ID-картки та книжечки) та обмін паспорта громадянина України (у формі книжечки);
- Послуги в сфері державної реєстрації актів цивільного стану (державна реєстрація розірвання шлюбу, державна реєстрація зміни імені)<sup>48</sup>;
- Послуги в сфері соціального захисту (призначення житлових субсидій, пенсії за віком, пенсії по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника, пенсії за вислугу років; призначення державної соціальної допомоги інвалідам із дитинства та дітям-інвалідам);
- Одержання дозволу на придбання мисливської вогнепальної нарізної, гладкоствольної зброї, пневматичної зброї, холодної та охолощеної зброї.

#### Можливі моделі вирішення проблеми та мінімізація ризиків

Загалом, реформування 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 в органі реєстрації адресу свого фактичного проживання — вона зможе звернутися по будь-яку

адміністративну послугу там, де є центр її життєвих інтересів. За таких умов «прив'язування» тієї чи іншої послуги до зареєстрованого місця проживання саме по собі перестане бути тягарем для мешканців України.

Утім, наразі питання щодо забезпечення надання усіх базових адміністративних послуг за екстериторіальним принципом й досі актуальне. Так, видається нелогічним, що адміністративну послугу з державної реєстрації шлюбу надають незалежно від зареєстрованого місця проживання заявників, а послугу з державної реєстрації його розірвання — виключно за ним. Таку адміністративну послугу цілком можливо надавати незалежно від адреси реєстрації подружжя або одного з них. Державна реєстрація розірвання шлюбу не стосується безпосередньої ідентифікації особи, а тому не несе серйозних ризиків для зростання або виникнення правопорушень.

Необхідність надання інших вищеназваних адміністративних послуг незалежно від зареєстрованого місця проживання особи є питанням дискусійним. Більшість із них пов'язані з процесом ідентифікації особи (оформлення та обмін паспорта громадянина України), а деякі також із виділенням бюджетних коштів (призначення усіх видів пенсій, допомоги інвалідам із дитинства та дітям-інвалідам). Водночас сьогодні вже надають низку аналогічних адміністративних послуг незалежно від зареєстрованого місця проживання особи. Зокрема, це оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон і призначення усіх видів державної допомоги сім'ям із дітьми.

Так, документи для оформлення (зокрема й замість втраченого або викраденого), обміну паспорта для виїзду за кордон

<sup>48</sup> Державна реєстрація смерті за певних випадків також може бути зареєстрованою виключно за місцем реєстрації адреси заявника (тобто особи, яка реєструє смерть померлого). Так, державна реєстрація смерті проводиться за місцем проживання заявника у разі: 1) якщо заява надійшла після закінчення одного року з дня настання смерті; 2) встановлення у судовому порядку факту смерті; 3) звернення для реєстрації смерті особи, оголошеної судом померлою.



подає особа або її законний представник/уповноважена особа до територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта (центрів надання адміністративних послуг), офісів державного підприємства, що належить до сфери управління ДМС за місцем звернення<sup>49</sup>. Отже, щодо оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон заявник може звернутися до будь-якої адміністративно-територіальної одиниці України, де надають таку послугу, незалежно від того, чи зареєстроване у ній його/її місце проживання. Навіть більше — паспорт громадянина України у формі ID-картки можна також обміняти або отримати новий замість втраченого або викраденого безвідносно до зареєстрованого місця проживання особи<sup>50</sup>. У зв'язку з цим вбачається цілком можливим упровадити принцип екстериторіальності і для адміністративної послуги з оформлення вперше паспорта громадянина України у формі ID-картки.

Незалежно від зареєстрованого місця проживання заявників в Україні призначається і низка різновидів соціальної допомоги. Зокрема, це державна допомога сім'ям із дітьми (допомога у зв'язку з вагітністю та пологами, допомога при народженні дитини, допомога на дітей одиноким матерям тощо)<sup>51</sup>. Допомога за місцем фактичного проживання призначається за умови неотримання зазначеної допомоги за зареєстрованим місцем проживання заявника. Перевірка відомостей щодо неотримання допомоги здійснюється органами соціального захисту населення з використанням інформаційних систем. Отже, за таким принципом можна здійснювати надання адміністративних послуг із призначення пенсій і державної соціальної

допомоги інвалідам із дитинства та дітям-інвалідам. Інформація про призначення таких виплат вноситиметься до відповідних державних реєстрів, перевірка якої дозволить запобігти незаконним повторним зверненням по такі призначення.

Щодо адміністративної послуги з призначення житлових субсидій має використовуватись індивідуальний підхід, тобто вони повинні призначатися на основі складання актів обстеження уповноважених органів. Варто зазначити, що цей підхід уже використовують на практиці, хоча ця практика може істотно відрізнятися в різних регіонах України.

Якщо йдеться про послугу з одержання дозволу на придбання мисливської вогнепальної нарізної, гладкоствольної зброї, пневматичної зброї, холодної та охолощеної зброї, то вона стосується також і питань національної безпеки (необхідність уникнення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці). Так, контроль за зберіганням вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв, що належать громадянам, здійснюється органами поліції відповідно до законодавства<sup>52</sup>. Перевірка порядку зберігання зброї громадянами проводиться дільничними офіцерами поліції не рідше одного разу на три роки. Про результати перевірки складається рапорт, який підшивається до особової справи власника зброї, пристрою. Також у цьому пункті зазначено, що при зміні місця проживання, придбанні зброї та її перереєстрації громадян обов'язково перевіряють за місцем проживання. У зв'язку з цим не вбачається доцільним надавати цю послугу екстериторіально, оскільки нова система реєстрації місця проживання не несе ризиків для державного контролю за обігом зброї.

<sup>49</sup> Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, затверджений постановою КМУ від 07.05.2014 р. №152, п. 19.

<sup>50</sup> Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України, затверджений постановою КМУ від 25.03.2015 р. №302, п. 20.

<sup>51</sup> Порядок призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми, затверджений постановою КМУ від 27.12.2001 р. №1751, п. 2.

<sup>52</sup> Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів, затверджена наказом МВС України від 21.08.1998 р. №622, п. 7.7.



## 3.6

## Правосуддя

Реєстрація місця проживання особи — важливий елемент у питанні доступу до правосуддя. За загальним правилом, зареєстроване місце проживання позивача або відповідача при зверненні до суду у цивільних або адміністративних справах визначає територіальну підсудність — тобто те, який саме суд буде повноважний прийняти справу до розгляду. При цьому інформація про місце проживання перевіряється за відкритими даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб підприємців та громадських формувань через звернення судом до відповідного органу реєстрації або ДМС.

Інформацію про місце проживання (перебування) фізичної особи має бути надано протягом п'яти днів із моменту отримання відповідним органом реєстрації звернення суду, але на практиці строк надання відповіді може бути значно довшим. Якщо отримана судом інформація не дає можливості встановити зареєстроване у встановленому законом порядку місце проживання (перебування) фізичної особи, суд вирішує питання про відкриття провадження у справі. Подальший виклик такої особи як відповідача у справі здійснюється через оголошення на офіційному порталі судової влади України<sup>53</sup>. Тож особа, яка не живе за зареєстрованим місцем проживання, може навіть не знати, що відбувається розгляд справи, в якій ця особа є стороною.

У деяких категоріях справ (позови про стягнення аліментів або про відшкодування шкоди, заподіяної каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи, якщо місце перебування відповідача невідоме), якщо місце перебування відповідача невідоме, його оголошують у розшук. Розшук сторони по справі, перевірка/підтвердження реєстрації місця проживання, час на листування сторін роблять здійснення правосуддя у розумні строки фактично недоступним, а в деяких випадках призводить

до того, що люди дізнаються про винесене рішення вже на етапі його виконання, блокування банківських карток та заборони виїзду за межі країни.

Крім того, важливо не тільки, де особа зареєстрована, але й те, де вона фактично проживає, бо саме фактичне місце проживання відіграє основну роль у комунікації з учасниками судового розгляду справи. Для участі у процесах відповідача, третіх осіб, свідків суд повинен перевірити інформацію про місце проживання особи з метою забезпечити надсилання кореспонденції на актуальну адресу реєстрації особи.

Що стосується кримінального провадження, то зареєстроване місце проживання не впливає на хід досудового розслідування, обрання запобіжного заходу, а під час виконання рішення суду у вигляді обмеження волі засуджена особа відбуває покарання відповідно до його місця проживання до засудження, але у випадку необхідності може його змінити за мотивованою заявою (наявність близьких родичів, родини та дітей в іншій місцевості).

Виконання судового рішення та відкриття виконавчого провадження у певному місці не перешкоджає виконанню виконавчого провадження на всій території України. У випадку необхідності проведення перевірки інформації про наявність боржника чи його майна або про місце роботи на території, на яку не поширюється компетенція державного виконавця, державний виконавець доручає проведення перевірки або здійснення опису та арешту майна відповідному органу державної виконавчої служби.

Під час виконавчого провадження сторони мають право вивчати матеріали виконавчого провадження в електронній формі, використовуючи ідентифікатор (код) доступу до матеріалів виконавчого провадження в Ав-

<sup>53</sup> Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. №1618-IV, ч. 10 ст. 187.

томатизованій системі виконавчого провадження<sup>54</sup>. Отже, зареєстроване місце проживання або його відсутність у боржника ніяк не впливають на відкриття та виконавчого провадження і на саме виконання виконавчого провадження, оскільки саме виконавче провадження та дії, пов'язані з виконавчим провадженням, а отже і виконанням рішення суду, здійснюються за місцем проживання, перебування, роботи боржника або за місцезнаходженням його майна.

### Можливі моделі вирішення проблеми та мінімізація ризиків

Зміна системи реєстрації місця проживання та надання людині можливості повідомляти державі свою актуальну адресу дозволить правосуддю оперативно встановити зв'язок із людиною (стороною у справі, провадження тощо). Така система значно прискорить здійснення правосуддя, буде сприяти збільшенню розглянутих справ та забезпечить

своєчасний захист прав громадян та виконання рішень суду. Водночас нова система реєстрації місця проживання може сприяти особам, які мають намір ухилитися від суду, це зробити. Проте ухиляння від суду не призводить до припинення розгляду справи, тому, на нашу думку, у перспективі такі наслідки впровадження нової системи реєстрації буде зведено до мінімуму.

У рамках досудового кримінального провадження повідомна система може стати додатковим гарантом того, що у особи фактично є підтверджене нею місце проживання, за яким вона може перебувати, наприклад, під домашнім арештом.

Крім того, для комунікації з учасниками процесу в Україні створено систему «Електронний суд», через яку за наявності електронного цифрового підпису можна звертатись до всіх місцевих та апеляційних судів і в майбутньому до Верховного Суду<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Автоматизована система виконавчого провадження [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://asvpweb.minjust.gov.ua>

<sup>55</sup> Зазначена система функціонує в тестовому режимі з 1 січня 2019 року.



В умовах збройної агресії з боку Російської Федерації, проведення антитерористичної операції та екстреної мобілізації в 2014–2016 роках система призову військовозобов'язаних показала низку недоліків, і один з них — недосконалий механізм обліку військовозобов'язаних громадян за місцем проживання, яке фактично ототожнюється з зареєстрованим місцем проживання. Утім, як продемонструвало загальнонаціональне соціологічне дослідження, 32% чоловіків, які проживають не за місцем реєстрації у містах, погодились з тим, що не хотіли б реєструвати місце проживання через небажання мати справу з військкоматом<sup>56</sup>. А це разом із поширеною практикою проживання людей не за зареєстрованим місцем проживання призводить до зниження ефективності військового обліку. Крім того, на цей час у Міністерства оборони України немає можливості відновити дані паперових справ військовозобов'язаних осіб, місце проживання яких зареєстроване на тимчасово окупованих територіях України.

При цьому практично всі шляхи, якими відповідно до закону<sup>57</sup> забезпечується достовірність даних про місцезнаходження призовників та військовозобов'язаних, не є ефективними, вони не враховують сучасні тенденції міграції, а отже фактично унеможливають ведення повноцінного військового обліку та створюють перепони для бажаючих виконувати покладені на них обов'язки<sup>58</sup>.

Тож відсутність істотних змін у сфері обліку військовозобов'язаних може призвести до укорінення проблеми невідповідності даних обліку реальному стану речей, зробить неможливим швидку мобілізацію військовозобов'язаних у випадку введення воєнного стану та й надалі сприятиме кримінальному переслідуванню громадян України призовного віку.

#### Можливі моделі вирішення проблеми та мінімізація ризиків

З огляду на результати дослідження можна зробити обґрунтоване припущення, що запровадження спрощеної системи реєстрації місця проживання не зможе істотно заохотити чоловіків призовного віку реєструватися. Але також можна дійти висновку, що система військового обліку за місцем зареєстрованого проживання не відповідає сучасним міграційним трендам і викликам.

Україна потребує сучасної електронної системи ведення обліку військовозобов'язаних осіб, який здійснюватиметься незалежно від реєстрації місця проживання особи та забезпечить можливість швидкого пошуку особи у разі необхідності. Створення Єдиного реєстру військовозобов'язаних має на меті вирішити цю проблему, зокрема й за рахунок удосконалення системи державної реєстрації громадян, які перебувають у запасі, для комплектування Збройних Сил України й інших військових формувань на особливий період, а також для виконання робіт із забезпечення оборони країни. Головною вимогою до системи військового обліку є постійне забезпечення повноти та достовірності даних. Оновлення бази даних реєстру має здійснюватися на підставі відомостей, що подаються органу ведення реєстру військовозобов'язаними (призовниками) та з інших джерел (Державна прикордонна служба, Державна фіскальна служба, Центр надання адміністративних послуг). Тобто, у реєстрі військовозобов'язаних будуть міститися відомості про перетин кордону, реєстрацію/зняття з реєстрації, а також дані з фіскальної і міграційної служб. Додатково в реєстрі можуть зберігатися відомості про місце роботи, місце перебування призовників і військовозобов'язаних (якщо відомо) тощо.

56



58



<sup>56</sup> Система реєстрації місця проживання в Україні: її вплив на реалізацію прав та життєвих інтересів людини. Результати соціологічного дослідження. — К.: Аналітичний центр CEDOS, 2018. — 100 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://bit.ly/ZvitRMP>

<sup>57</sup> Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу».

<sup>58</sup> Зелена Книга системи реєстрації місця проживання для уряду України. — К., 2019. — 125 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://bit.ly/2NEUjY3>

# ПОВІДОМНА МОДЕЛЬ СИСТЕМИ РЕЄСТРАЦІЇ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ОКРЕМІ КАТЕГОРІЇ ОСІБ



Система реєстрації місця проживання може по-різному й іноді непропорційно впливати на окремі категорії осіб, які, зважаючи на вік, переміщення всередині країни або через її кордони, опинилися в уразливому становищі. Саме тому варто окремо проаналізувати вплив нової моделі на життя і реалізацію прав цих категорій осіб і опрацювати стратегії мінімізації ризиків, які, ймовірно, можуть виникнути через зміну системи.

## 4.1

## Діти

На сьогодні реєстрація місця проживання дитини має свої особливості порівняно із загальним порядком реєстрації дорослої особи. З одного боку, це можуть бути спрощення, тоді як з другого — додаткові ускладнення. Зокрема, для здійснення такої реєстрації необхідна згода обох батьків дитини, якщо вони мають різне місце проживання. Натомість, якщо батьки зареєстровані за однією адресою, тоді згода іншого з батьків не потрібна. Згода одного з батьків не потрібна у випадках, коли місце проживання дитини визначено разом з одним із батьків рішенням суду або ж рішенням органу опіки та піклування, а також у разі позбавлення одного з батьків батьківських прав, оголошення його безвісно зниклим тощо.

Із точки зору національного законодавства право дитини на користування відповідним житловим приміщенням зазвичай є похідним від права батьків дитини. Виняток становлять випадки, коли дитина є власником житла. Відповідно до статті 29 ЦКУ<sup>59</sup> місцем проживання дитини у віці до 14 років є місце проживання її батьків. Похідна природа права дитини на користування житлом стала причиною формування існуючого підходу, що місце проживання дитини підлягає реєстрації лише за місцем проживання одного з батьків. За таких умов батьки обмежені у можливості змінити місце проживання, лишивши дитину проживати разом із родичами (наприклад, бабусею). Це теж відіграє негативну роль та сприяє закріпленню існуючого дуалізму щодо наявності в особи двох місць проживання (зареєстрованого і фактичного).

Ідея необхідності згоди обох із батьків для реєстрації місця проживання дитини була реалізована у чинному законодавстві України влітку 2012 року під час реформи системи реєстрації місця проживання особи. Такий підхід пов'язаний із намаганням пов'язати

реєстрацію місця проживання з реалізацією принципу рівності прав батьків, закріпленого в статті 141 Сімейного кодексу України<sup>60</sup>. До цих змін, принаймні на рівні закону, для реєстрації місця проживання дитини згода обох батьків не була потрібна.

Станом на сьогодні орган опіки та піклування надає згоду на укладення правочинів, які стосуються власності дитини або ж права користування дитиною житловим приміщенням. Вважається, що у такий спосіб держава захищає житлові права дитини. Водночас батьки дитини, маючи намір відчужити житло, яким дитина користується, «обходять» такий контроль, змінюючи адресу місця реєстрації дитини. Варто зауважити, що суди відмовляють у визнанні недійсними договорів, які були укладені в такий спосіб, покладаючи відповідальність на батьків дитини. Тобто такий порядок контролю з боку органу опіки та піклування до певної міри є декларативним, його можна доволі просто обійти зацікавленими особами та такий порядок не захищається судом.

Врешті, варто звернути увагу на ситуацію з реєстрацією місця проживання дітей (діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування), які потрапляють у дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї чи систему інтернатних закладів. Такі діти не реєструються у вказаних закладах чи сім'ях, а зберігають місце реєстрації за своїм попереднім місцем проживання. Вочевидь, це пов'язано ще з радянським минулим, коли житловий фонд перебував у власності держави. У такий спосіб дитина зберігала право користування таким житлом. Однак на сьогодні це має практичне значення лише для неприватизованих квартир.

Також зауважуємо, що зняття з реєстрації таких дітей (діти-сироти і діти, позбавлені

<sup>59</sup> Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. №435-IV.

<sup>60</sup> Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. №2947-III.

батьківського піклування) можливе лише за згодою органу опіки та піклування<sup>61</sup>.

### Можливі моделі вирішення проблеми та мінімізація ризиків

Відхід від дозвільного та запровадження спрощеного (повідомного) порядку реєстрації місця проживання дитини покликаний ліквідувати існуючий дуалізм. Спрощення правил реєстрації місця проживання дитини повинно бути спрямоване на фіксування фактичного місця проживання дитини та усунення штучних перешкод, які існують на сьогодні (наприклад, обов'язкова реєстрація дитини разом з одним із батьків).

Немає жодних підстав, чому реєстрація місця проживання дитини повинна мати істотні відмінності порівняно з реєстрацією повнолітньої особи. Йдеться передусім про згоду другого з батьків та неможливість дитини бути зареєстрованою окремо від батьків. Навпаки, таке спрощення дозволить виявити рівень подібних випадків, оскільки на сьогодні це складно зробити через їх латентність.

Чіткий і прозорий облік місця проживання дітей даватиме більше розуміння органам опіки та піклування щодо дітей, які перебувають під їх юрисдикцією. Це має сприяти скороченню випадків, коли органи опіки та піклування не мають інформації про проживання дитини на їх території. Крім того, вбачається доцільним, щоб у разі, якщо батьки змінили місце проживання і дитина лишилася зареєстрованою окремо від батьків, відповідний орган реєстрації автоматично повідомляв орган опіки та піклування про таку дитину для здійснення відповідної перевірки чи надання підтримки. У зв'язку з цим доцільно також чітко передбачити в Сімейному кодексі України можливість батьків передавати дитину на тривалий час під опіку певного кола родичів (передусім, діда і баби).

Водночас при здійсненні реформи системи реєстрації місця проживання доцільним видається вжиття низки заходів для посилення

захисту житлових прав дитини. Так, при наданні дитині статусу дитини-сироти, дитини, позбавленої батьківського піклування, або дитини, яка потрапила у складні життєві обставини, орган опіки та піклування доцільно зобов'язати встановити правову підставу користування дитиною відповідним житлом. У разі, якщо таке право користування є формалізованим (зокрема, дитина є власником, дитина користується неприватизованою квартирою, один із батьків є власником житла і дитина має похідне право), то орган опіки та піклування повинен надіслати до державного реєстратора відповідне повідомлення. Надалі в Державному реєстрі речових прав і їх обтяжень повинна бути відповідна відмітка, яка б слугувала гарантією того, що таке житло не може бути відчужене без дозволу органу опіки та піклування.

Покладаючи відповідальність за забезпечення належного життєвого рівня дитини на її батьків, держава також має утриматися від непропорційного втручання у сімейне життя та обмеження реалізації права власності батьків та третіх осіб, в чиєму житловому приміщенні зареєстроване місце проживання дитини. Наразі відповідно до закону для вчинення будь-яких правочинів щодо нерухомого майна, право власності на яке або право користування яким мають діти, необхідний попередній дозвіл органів опіки та піклування<sup>62</sup>.

*Зараз підтвердженням права дитини на користування житлом виступає реєстрація місця проживання, що є одним із проявів використання реєстрації у спосіб, який не відповідає її меті. Після впровадження реформи доцільно обмежити перелік ситуацій, у яких органи опіки та піклування мають надавати дозвіл на вчинення правочинів щодо нерухомого майна, випадками, коли йдеться про майно дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.*

При цьому безумовному спрощенню підлягає процедура зняття дитини з реєстрації влас-

<sup>61</sup> Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», ст. 7.

<sup>62</sup> Закон України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» від 02.06.2005 р. №2623-IV, ч. 4 ст. 12.



ником відповідного житлового приміщення, незалежно від підстав такої реєстрації.

**Перелік НПА, які потребують змін:**

- Цивільний кодекс України
- Сімейний кодекс України
- Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»
- Закон України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей»
- Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду»
- Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»
- Правила реєстрації місця проживання, затверджені постановою КМУ від 02.03.2016 р. №207
- *Порядок ведення Єдиного державного демографічного реєстру та надання з нього інформації, взаємодії між уповноваженими суб'єктами, а також здійснення ідентифікації та верифікації, затверджений постановою КМУ від 18.10.2017 р. №784*
- *Порядок державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затверджений постановою КМУ від 25.12.2015 р. №1127 (в редакції постанови КМУ від 23.08.2016 р. №553)*
- *Порядок ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, затверджений постановою КМУ від 26.10.2011 р. №1141 (в редакції постанови КМУ від 06.06.2018 р. №484)*
- *Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 22.02.2012 р. №296/5*

## 4.2

### Внутрішньо переміщені особи та мешканці тимчасово окупованих територій України

У 2014 році внаслідок збройної агресії Російської Федерації частина території України — АР Крим та м. Севастополь — була тимчасово окупована. Пізніше конфліктом було охоплено і частину території Донецької та Луганської областей, які на початку 2018 року також були визнані тимчасово окупованими Російською Федерацією<sup>63</sup>.

Окрім захоплення іншою державою частини своєї території, Україна зіткнулася із відносно новим для себе явищем — масовим внутрішнім переміщенням. Лише за офіційними даними, станом на 23 грудня 2019 року зареєстровано 1,432 млн переселенців із тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та Криму<sup>64</sup>. Кількість осіб, які залишилися проживати на цих територіях, важко обрахувати, проте, за різними оцінками, це приблизно 4,5 млн осіб.

Після змін правил реєстрації місця проживання у 2016 році виникла істотна проблема з відсутністю органів, уповноважених проводити реєстрацію місця проживання на ТОТ, бо новостворені органи реєстрації надавали послуги з реєстрації місця проживання лише на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної або міської ради<sup>65</sup>.

Утім, на ТОТ органи місцевого самоврядування, які могли б проводити реєстрацію місця проживання, не діють. А тому особи, які проживають на тимчасово окупованих територіях або виїхали з них, проте мають

там зареєстроване місце проживання (зокрема ВПО), не можуть зареєструвати своє місце проживання на ТОТ. На практиці це призводить до того, що у разі оформлення першого паспорта дітям із ТОТ або у деяких випадках переоформлення паспорта у зв'язку з його втратою, пошкодженням, заміною паспорта у зв'язку зі зміною прізвища, реєстрація на ТОТ не проставляється, і ці особи фактично залишаються без зареєстрованого місця проживання.

Наразі можна констатувати збільшення кількості осіб, які не мають зареєстрованого місця проживання. Це означає, що ці особи обмежені в реалізації своїх прав (на соціальний захист, вибори тощо). Що стосується дітей, це також впливає на отримання ними додаткових пільг та додаткових гарантій у сфері освіти, додаткових механізмів соціального захисту (соціальні стипендії). До того ж інформація про осіб, які досягли 18 років і не мали зареєстрованого місця проживання, не потрапляє до Державного реєстру виборців.

Крім того, особи, які не мають зареєстрованого місця проживання на ТОТ, будуть стикатися зі складнощами у процесі взяття на облік ВПО. Відповідно до закону саме реєстрації місця проживання на територіях, на яких відбувається збройний конфлікт, окупація, повсюдні прояви насильства чи загрози цього, достатньо для взяття на облік та отримання довідки ВПО. У разі відсутності такої реєстрації особа має наводити докази того, що вона проживала і виїхала з цієї території.

<sup>63</sup> Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18.01.2018 р. №2268-VIII.

<sup>64</sup> Обліковано 1 432 290 внутрішньо переміщених осіб // Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://www.msp.gov.ua/news/18074.html>

<sup>65</sup> Пункт 3 Правил реєстрації місця проживання, затверджених постановою КМУ від 02.03.2016 р. №207.



Додаткові ускладнення можуть виникати у разі, якщо на нині окупованих територіях України все ж буде проведено місцеві вибори. Оскільки саме реєстрація у певному населеному пункті наразі підтверджує приналежність до територіальної громади і дає право обирати місцеву владу.

### Можливі моделі вирішення проблеми та мінімізація ризиків

Питання запровадження повідомного принципу реєстрації на ТОТ є на сьогодні дискусійним. З одного боку, об'єктивно існують обставини, в яких неможливо встановити, чи насправді особа, яка повідомила про проживання на ТОТ за певною адресою, там дійсно проживає. Крім того, є чимало свідчень того, що на ТОТ відбувається фактичне захоплення житла представниками фактичної влади. З другого боку, якщо особа дійсно проживає на ТОТ, вона має отримати змогу повідомити державу, що вона проживає саме там. У цьому разі держава зацікавлена у тому, щоб навіть за умови тимчасової відсутності контролю за частиною своєї території отримувати інформацію про існуючі міграційні процеси.

Можливий варіант вирішення питання щодо реєстрації місця проживання осіб на ТОТ був запропонований проектом Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо обліку та реєстрації місця проживання громадян України на тимчасово окупованих територіях Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим», який був зареєстрований у парламенті VIII скликання (реєстр. №8432)<sup>66</sup>.

Так, відповідно до тексту цього законопроекту визначено органи реєстрації місця проживання на ТОТ: для мешканців АР Крим та міста Севастополь — місцева державна адміністрація Херсонської області, яка для виконання наданих повноважень створює, веде та адмініструє бази даних осіб, що реєструють місце проживання на тимчасово

окупованій території; для мешканців ТОТ у межах Донецької та Луганської областей — Донецька та Луганська військово-цивільні адміністрації відповідно. Для виконання повноважень у сфері реєстрації місця проживання ці органи створюють, ведуть та адмініструють бази даних осіб, що реєструють місце проживання на тимчасово окупованих територіях України. Відповідно до прикінцевих положень цього проекту закону його дія щодо реєстрації місця проживання на ТОТ Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя поширюється на неповнолітніх осіб, у яких місце проживання батьків чи одного з них або іншого законного представника цієї неповнолітньої особи зареєстроване на тимчасово окупованій території Донецької чи Луганської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя.

Вбачається, що наразі така модель реєстрації місця проживання є оптимальною з огляду на відсутність ефективного контролю України над тимчасово окупованими територіями України. Утім ця модель має бути поширена і на дорослих, оскільки, якщо узалежнювати можливість реєстрації місця проживання дітей на ТОТ від реєстрації на ТОТ одного з батьків, варто передбачити механізм отримання і дорослими реєстрації місця проживання на ТОТ. За цих обставин доцільно буде зберегти «дозвільний» характер реєстрації місця проживання на ТОТ, а саме розробити окремий порядок, за яким особа, що бажає зареєструвати своє місце проживання на ТОТ, має надати документ (або документи), що підтверджують право на проживання у житлі. У такому разі реєстрація місця проживання дитини має бути забезпечена за адресою реєстрації на ТОТ одного з батьків дитини.

Що стосується ВПО, то відповідно до закону довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує місце проживання внутрішньо переміщеної особи на період наявності підстав, які змусили цю особу по-



<sup>66</sup> Законопроект не пройшов перше читання і був відкликаний 29.08.2019 р. та знятий із розгляду. Текст проекту Закону доступний за посиланням: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64152](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64152)

кинути місце свого постійного проживання<sup>67</sup>. Тобто ця довідка, адреса проживання в якій повідомляється особою і не підлягає перевірці, зокрема й підтверджує місце проживання ВПО. Якоюсь мірою це і є повідомна система реєстрації місця проживання для окремої доволі численної групи осіб. Водночас у разі запровадження повідомного принципу реєстрації місця проживання важливо буде вирішити, чи будуть ВПО відмовлятися від свого зареєстрованого місця проживання на ТОТ. Адже внутрішньо переміщені особи мають право зберігати зв'язок із покинутим місцем проживання. І в цьому випадку реєстрація місця проживання на ТОТ і є цим зв'язком.

Тож після упровадження повідомної системи реєстрації місця проживання доцільно зберегти для ВПО можливість не реєструвати своє місце проживання за адресою, за якою вона фактично мешкає на підконтрольній уряду України території, а зберегти поточний стан справ: «постійну реєстрацію» на ТОТ і «тимчасову реєстрацію» — за адресою у громаді, яка приймає ВПО. Водночас за бажанням ВПО повинні мати змогу, без будь-якої дискримінації, скористатися новою системою реєстрації місця проживання і повідомити державу про своє місце проживання із внесенням даних про це до РТГ.

При цьому важливим є внесення ВПО до РТГ, що означатиме повноцінну залученість переселенців до участі у житті громади, їхню інтеграцію. Одним зі шляхів є інтеграція інформації, що міститься у Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб, до РТГ для врахування кількості ВПО з метою планування розвитку територій, а також для повноцінного врахування їхніх потреб.

Фактично ризики впровадження цієї моделі мінімальні, оскільки для мешканців ТОТ ми не запроваджуємо можливість реєстрації місця проживання на ТОТ через повідомлення, а зберігаємо певну дозвільну модель.

Для ВПО повідомна модель фактично діє і зараз, проте інформація про їхнє місце проживання не вноситься до РТГ, а міститься в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб, відповідальність за формування якої покладається на Міністерство соціальної політики України. Проте важливо забезпечити перенесення інформації про місце проживання ВПО з цієї бази до РТГ, при цьому забезпечивши для ВПО можливість збереження «подвійної реєстрації» — на ТОТ і у громаді, яка приймає ВПО. Ця необхідність дасть можливість пошуку певного програмного рішення для можливості синхронізації Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб та РТГ, які по суті не мають універсальної форми і далеко не всі ведуться в електронному вигляді.

### Перелік НПА, які потребують змін:

- Закон України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання»
- Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
- Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»
- Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»
- Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»
- Закон України «Про державний реєстр виборців»
- Постанова КМУ «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру» від 02.03.2016 р. №207

<sup>67</sup> Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. №1706-VII, ст. 5.

## 4.3

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

Відповідно до чинного законодавства України, а саме Конституції України та Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту», особи, які отримали в Україні статус біженця, або особи, які потребують додаткового захисту, користуються тими самими правами, що і громадяни України, окрім деяких обмежень (зокрема, виборчого права та права на державну службу). За даними УВКБ ООН, станом на 1 січня 2019 р. в Україні нараховувалося 2620 біженців та осіб, які потребують додаткового захисту<sup>68</sup>.

Крім біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, існує щонайменше дві й більше осіб, які мають особливий статус в Україні:

- Іноземці, які перебувають на території України на законних підставах, але не мають тимчасової або постійної посвідки на проживання, робочої візи, не мають статусу біженця або особи, що потребує додаткового захисту. Це особи, що звернулись за захистом в Україні, або, як скорочено їх називають — «шукачі притулку». За оцінками УВКБ ООН, станом на липень 2018 року осіб, що звернулись за захистом в Україні, нараховувалося близько 5500 осіб;
- Особи без громадянства. Наразі немає офіційної державної статистики щодо кількості осіб без громадянства, які проживають на території України. За даними УВКБ ООН, 2019 року в Україні проживало понад 35 600 осіб без громадянства і осіб

під ризиком безгромадянства<sup>69</sup>. Більшість із них, не мали жодного документу, який посвідчував би особу. 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.

Категорію осіб без громадянства в свою чергу можна поділити на такі підкатегорії:

- Особи без громадянства, визнані такими іншими країнами, мають про це відповідний документ але на цей час на законних підставах проживають на території України;
- Особи без громадянства, які більшу частину життя проживають на території України, але не мають громадянства України та документів, що підтверджують їхній статус особи без громадянства;
- Особи, які перебувають під ризиком безгромадянства (особи, які постійно проживають на нині окупованих територіях Донецької та Луганської областей) та внаслідок конфлікту втратили або не отримали документів, що підтверджують їхнє громадянство.

Головною проблемою у сфері реєстрації місця проживання для осіб, що звернулись за захистом в Україні, та осіб без громадянства є відсутність у них документів, які відповідно до закону посвідчують особу або її спеці-

68



69



<sup>68</sup> Тематичний огляд УВКБ ООН «Біженці та шукачі захисту в Україні» [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу: [https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/06/2019-06-UNHCR-UKRAINE-Refugee-and-Asylum-Seekers-Update-FINAL\\_UKR.pdf](https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/06/2019-06-UNHCR-UKRAINE-Refugee-and-Asylum-Seekers-Update-FINAL_UKR.pdf)

<sup>69</sup> В Україні проживають понад 35 тисяч осіб без громадянства — ООН // Укрінформ [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2813659-v-ukraini-prozivaut-ponad-35-tisac-osib-bez-gromadanstva-on.html>

альний статус<sup>70</sup>. Для того щоб зареєструвати місце проживання, особа має бути ідентифікована органами державної влади, інформація про неї має бути внесена у відповідні бази та реєстри, що перебувають у відомстві держави. Без ідентифікаційного документа особи без громадянства не лише обмежені у доступі до низки прав, але й не мають змоги реалізувати передбачені законодавством обов'язки, зокрема й щодо реєстрації свого місця проживання. Незважаючи на це, за порушення правил реєстрації цими категоріями осіб встановлено адміністративну відповідальність у вигляді штрафу як для осіб, що звернулись за захистом в Україні, осіб без громадянства (апатридів) та осіб, які надали цим іноземцям житло<sup>71</sup>.

Відсутність змін у законодавстві, які забезпечать фактичну можливість реєстрації місця проживання для осіб, що звернулись за захистом в Україні, та осіб без громадянства зменшує можливість реального обліку таких осіб, збільшення кількості осіб, які нелегально перебувають на території України та яким не забезпечено доступу до реалізації їхніх медичних, освітніх, соціальних прав. Відсутність реально діючого механізму реєстрації місця проживання з одного боку та наявність норм закону, які передбачають відповідальність останніх за недотримання вимог до реєстрації з другого є потенційним підґрунтям для корупційних дій із боку державної міграційної служби та правоохоронних органів.

У разі, якщо не усунути існуючу прив'язку між місцем реєстрації особи та необхідністю звернення до відповідного територіального підрозділу ДМС, значна кількість осіб, що є під ризиком безгромадянства, так і не зможуть отримати документ, що посвідчує особу. Відсутність закону та законодавчо закріпленої процедури, яка дозволяє у повідомній формі фіксувати місце проживання особам без громадянства або особам, які перебувають під ризиком безгромадянства,

призведе до збільшення осіб, які незаконно перебувають на території України та облік та соціалізація яких неможлива, що в свою чергу порушує питання безпеки.

### Можливі моделі вирішення проблеми та мінімізація ризиків

Запровадження повідомної системи реєстрації місця проживання може значно полегшити становище біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, осіб без громадянства. Водночас необхідним є внесення змін до низки законів задля комплексного вирішення проблеми реєстрації місця проживання цих осіб.

За результатами спільної роботи Державної міграційної служби, депутатів Верховної Ради України, представників організацій, що займаються юридичною підтримкою осіб, які звернулись за захистом в Україні, біженців та осіб без громадянства було розроблено два проекти закону, метою яких є покращення стану дотримання прав осіб без громадянства, осіб, що звернулись за захистом в Україні, осіб, які визнані біженцями чи особами, які потребують тимчасового або додаткового захисту.

Законопроект «Про надання захисту іноземцям та особам без громадянства», який на цей час перебуває на стадії погодження з ЦОВВ, передбачає внесення довідки про звернення за захистом до переліку документів, що посвідчують особу. Ці зміни дозволять вирішити низку питань, зокрема й у сфері реєстрації місця проживання, оскільки однією з головних проблем, які унеможлилювали реєстрацію осіб, що звернулись за захистом в Україні, була відсутність у них документів, що посвідчують особу.

Крім того, у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визнання особою без громадянства»

<sup>70</sup> Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», ст. 13.

<sup>71</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення, ст.ст. 203, 205.



(реєстр. №2335)<sup>72</sup>, який 5 грудня 2019 року було розглянуто та прийнято за основу. Зазначений законопроект передбачає запровадження процедури визнання особою без громадянства. Якщо за результатами проходження зазначеної процедури особа буде визнана особою без громадянства, вона зможе отримати документ, що посвідчує її особу, та посвідку на проживання в Україні. Законопроект не містить окремих норм щодо реєстрації місця проживання осіб, які отримали посвідку на проживання внаслідок їхнього визнання особою без громадянства. У зв'язку з відсутністю затвердженого порядку, який регулюватиме процедуру визнання особою без громадянства та видавання таким особам посвідки на проживання в Україні, неможливо передбачити, чи перешкоджатиме необхідність реєстрації місця проживання у оформленні посвідки на проживання для осіб без громадянства. Однак, так само як і іноземці, особи без громадянства, які все ж отримали посвідку на постійне або тимчасове проживання, матимуть зобов'язання зареєструвати місце свого проживання. Що в свою чергу може викликати складності через необхідність надати згоду власника житла та всіх повнолітніх осіб, що там проживають, на реєстрацію місця проживання особи без громадянства.

До цього моменту для покращення стану дотримання прав вищезазначених категорій осіб доцільним буде припинення дій Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині притягнення до відповідальності осіб, яким фактично не створено законодавчі умови для виконання вимог цих статей. Так, для осіб, які звернулись за захистом в Україні, необхідним є зупинення дії частини 2 статті 203 КУпАП у частині відповідальності цих осіб за порушення порядку реєстрації або проживання на території України. Крім того, необхідно внести зміни до статті 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», вказавши, що ця норма не поширюється на осіб, які звернулись за захистом в Україні, у разі відсутності в останніх документа, який відповідно до закону є документом, що посвідчує особу.

Для біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, необхідним є внесення змін до статті 203 КУпАП пунктом щодо усунення відповідальності біженців та осіб, які потребують додаткового захисту в Україні, за порушення правил реєстрації. Крім того, необхідно внести зміни до частини 1 статті 16 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» у частині збільшення терміну повідомлення та взяття на облік у разі зміни місця проживання з 10 до 30 днів. Зважаючи на те, що саме держава не змогла забезпечити особам без громадянства можливість бути ідентифікованими та оформити паспорт громадянина України, такі особи мають бути звільнені від адміністративних санкцій, передбачених статтями 197 та 203 КУпАП. Оскільки на території України також проживають апатриди, які отримали документ, що посвідчує особу в іншій країні, та їхня кількість незначна порівняно з тими особами без громадянства та особами під ризиком безгромадянства, які не мають документів, що посвідчують їхню особу, законодавство необхідно адаптувати саме до тих осіб без громадянства, які не захищені документами, виданими в інших країнах.

#### Перелік НПА, які потребують змін:

- *Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст.ст. 197, 203, 204)*
- *Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання»*
- *Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр»*
- *Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»*
- *Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України, затверджений постановою КМУ від 25.03.2015 р. №302*
- *Порядок передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру, затверджений постановою КМУ від 02.03.2017 р. №207*



<sup>72</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визнання особою без громадянства // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67217](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67217)

## Подальші кроки

---

Проведення загальнонаціонального дослідження впливу системи реєстрації на реалізацію прав та життєвих інтересів людини, глибокий аналіз проблем, які створює чинна система реєстрації місця проживання в Україні, й підготовка Зеленої Книги чинної системи, моделювання нової системи реєстрації та наслідків її запровадження та підготовка Білої Книги реформи системи — все це є лише частиною циклу політики (Policy Cycle), умовами і теоретичним підґрунтям проведення майбутньої реформи системи реєстрації місця проживання в Україні.

Утім, для того щоб система реєстрації дійсно набула таких змін, які дозволять їй перетворитися з механізму обмеження прав людини у допоміжний інструмент формування державної політики на всіх рівнях, повинні бути здійсненні подальші кроки, зокрема:

**Широкі консультації з усіма зацікавленими сторонами.** Біла Книга системи реєстрації місця проживання в Україні містить пропозиції щодо побудови нової системи реєстрації місця проживання, яка має ґрунтуватися на повідомному принципі — на протидії нинішній моделі реєстрації, яка тісно пов'язана із наявністю документально підтвердженого права на проживання особи у житлі, в якому вона має намір зареєструватися. Як і будь-яка модель, повідомна має свої переваги та недоліки, а також наслідки запровадження. Саме тому важливим елементом просування ідеї реформування системи реєстрації місця проживання на підставі повідомного принципу є проведення широких консультацій із представниками державних органів влади, органів місцевого самоврядування, представників територіальних громад, асоціацій, власниками, орендарями житла

тощо. Результати проведених консультацій мають бути проаналізовані та використані під час напрацювання пропозицій до змін законодавства.

**Підготовка та реєстрація проекту закону.** Оскільки зміна чинної системи реєстрації місця проживання лежить у площині зміни законодавства, важливим елементом є підготовка якісного законопроекту, який би, окрім змін профільного Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» (підготовка нової редакції закону, який би відображав положення повідомної моделі реєстрації), містив у перехідних положеннях пропозиції до змін інших законів України з метою мінімізації можливих наслідків (негативного впливу) реформи системи реєстрації місця проживання, а також часові рамки впровадження реформи.

**Обговорення та проведення адвокаційної кампанії проекту закону.** З огляду на надзвичайну важливість проведення реформи системи реєстрації місця проживання важливо долучити до обговорення проекту закону (тобто конкретних рішень щодо зміни чинної системи) якомога ширше коло експертів у сфері державного управління, місцевого самоврядування, адмінпослуг, захисту прав дітей, ВПО та мешканців окупованих територій, інших груп, на реалізацію прав яких може вплинути реформа.

**Комунікація.** Паралельно з процесами обговорення тексту проекту закону з експертами, парламентарями і після прийняття закону має відбуватися потужна широка комунікація основних положень проекту закону з громадами, органами реєстрації, власниками



житла, особами, які проживають не за місцем реєстрації, задля розуміння суті змін системи реєстрації місця проживання, які, ймовірно, відбуватимуться, подолання страхів і стереотипів, які зараз існують у суспільстві щодо чинної системи реєстрації місця проживання. Цей процес не має бути однобічним, і все ж повинен передбачати аналіз зворотного зв'язку — відгуків, думок щодо змін системи реєстрації місця проживання.

**Моніторинг імплементації закону.** Після ухвалення проєкту закону необхідно передбачити можливість проведення моніторингу і реалізації закону, а також змін до інших законів і підзаконних нормативно-правових актів із метою повноцінної перебудови системи реєстрації місця проживання в Україні. Також необхідно періодично проводити моніторинг суспільної думки щодо ставлення до реформи та її впливу на якість життя людей.

