

Пропозиції Програми «U-LEAD з Європою» щодо державної політики з окремих питань реєстрації місця проживання через центри надання адміністративних послуг

1. Про що цей документ і для чого

Цей документ складений експертами напряму з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою» (далі – Програма). Діяльність Програми у цьому напрямі передбачає підтримку створення та модернізації центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), відпрацювання у процесі взаємодії з органами місцевого самоврядування практичних проблем та прогалин у законодавстві, які ускладнюють формування ефективної системи надання адміністративних послуг у громадах. Цей документ покликаний звернути увагу відповідальних органів державної влади на такі проблеми законодавства та практики, подальше вирішення яких сприятиме створенню належних умов для надання доступних і якісних адміністративних послуг.

Цей документ стосується лише групи адміністративних послуг щодо реєстрації місця проживання та інтеграції цієї групи послуг до ЦНАП. Викладені у документі позиції сформовані на основі методичних напрацювань експертів Програми та не претендують на вичерпність. Водночас підняті у документі питання були предметом консультацій з відповідальними органами державної влади, окремими органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), асоціаціями ОМС та іншими зацікавленими сторонами.

2. Про Програму і її завдання у сфері політики

Програма «U-LEAD з Європою» є однією з найбільших програм міжнародної технічної допомоги для України з підтримки децентралізації, яка фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею, Швецією. Напрямок покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми має на меті створення або модернізацію до 600 ЦНАП до квітня 2020 року в містах, селищах і селах України, насамперед, в об'єднаних територіальних громадах. Програмою надається інституційна допомога, включаючи інтеграцію послуг у ЦНАП, тренінгові заходи для персоналу, матеріальна допомога для облаштування робочих місць меблями та технікою, програмний комплекс автоматизації роботи ЦНАП («Вулик») тощо.

У завданнях Програми, відповідно до Угоди між Урядом України та Європейським Союзом, передбачено підготовку пропозицій щодо державної політики у сфері децентралізації та адміністративних послуг, надання відповідної консультаційної підтримки Уряду України щодо реформування політики і законодавства.

Викладена у цьому документі інформація є експертною позицією фахівців Програми і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу чи країн-членів, коштами яких фінансується Програма.

3. Перелік проблем/питань

У цьому документі подається короткий виклад проблем організації надання послуг з реєстрації місця проживання через ЦНАП, зокрема:

- 1) складна процедура реєстрації місця проживання із обов'язковим підтвердженням прав на житло, що обмежує права громадян бути зареєстрованими за реальним місцем проживання та не дозволяє сформувати достовірні реєстри територіальних громад;
- 2) обтяжливе для органів реєстрації та необґрунтоване щодо громадян притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації місця проживання;
- 3) недоліки пропонованого державою (ДМС) програмного забезпечення для ведення реєстрів територіальних громад.

4. Огляд окремих проблем/питань

4.1. Проблема – складна процедура реєстрації місця проживання із обов'язковим підтвердженням прав на житло, що обмежує права громадян бути зареєстрованими за реальним місцем проживання та не дозволяє сформувати достовірні реєстри територіальних громад

Наслідки проблеми:

За результатами загальнонаціонального опитування, частка громадян України, які проживають не за місцем реєстрації, становить майже 12%, що еквівалентно щонайменше 3,3 млн дорослого населення країни. З урахуванням кількості внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), іноземців, дітей, а також осіб без реєстрації місця проживання кількість людей, які мешкають не за місцем реєстрації, сягає щонайменше 6,8 млн осіб¹.

Отже, з одного боку, громадяни, які не можуть зареєструвати своє фактичне місце проживання, обмежені у користуванні багатьма правами. Зокрема це стосується труднощів в отриманні багатьох публічних послуг (на шкільну освіту, спеціалізовану медичну допомогу, отримання багатьох адміністративних послуг – першого паспорта громадянина України, вклейки фото до паспорта громадянина України у формі книжечки при досягненні 25/45 років тощо), що переважно надаються за зареєстрованим місцем реєстрації. Тому громадяни змушені витратити більше часу та ресурсів, аби отримати ці послуги, або взагалі не можуть скористуватися окремими правами. Також особи, які живуть не за місцем реєстрації, рідше беруть участь у виборах, як національних, так особливо до органів місцевого самоврядування. Так, дані дослідження аналітичного центру CEDOS свідчать про нижчий рівень виборчої активності серед таких осіб. За результатами опитування, лише 45% респондентів брали участь в місцевих виборах у тих населених пунктах, де зареєстровані, але фактично не проживають¹.

З іншого боку, негативним наслідком є недостовірні дані у Реєстрах територіальних громад, що не відображають реального стану проживаючих у громаді, завдають шкоди публічним інтересам, особливо при розподілі бюджетних видатків, плануванні публічної інфраструктури. Особливо негативною є ситуація для великих міст, які «не бачать» значної кількості мешканців.

Іншим наслідком недореформованої системи реєстрації місця проживання, та відповідної процедури надання цієї групи адміністративних послуг нині, є складність її переведення у електронну форму.

Причини проблеми:

Наявна система реєстрації місця проживання продовжує перебувати у стані, близькому до дозвільної системи. Підставою для реєстрації є не фактичне проживання у житлі, а наявність права на проживання у ньому. Тож громадяни при реєстрації місця проживання зобов'язані документально підтверджувати своє право власності або користування житлом. Це мають бути документи про право власності, договір оренди або інші документи. У разі якщо таких документів

¹ 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.

немає, реєстрація може здійснюватися тільки за згодою власника житла (якщо власників кілька, то за згодою всіх власників²), з їх обов'язковим особистим з'явленням до органів реєстрації.

Така процедура створює перешкоди у реєстрації місця проживання. У першу чергу для осіб, які не є власниками житла. Найбільше проблем з реєстрацією місця проживання мають мешканці орендованого житла. Власники нерухомості побоюються, що вони не зможуть виселити громадян, яким здали в оренду житло, тому не укладають з ними договір або не дають свою згоду на реєстрацію. Об'єктивною причиною неформальних відносин, є також значний сегмент тіньового ринку оренди житла, коли орендодавці уникають сплати податків.

Основна пропозиція щодо вирішення проблеми:

Стратегічно для вирішення цієї проблеми необхідно – комплексно реформувати систему реєстрації місця проживання, і насамперед перейти на декларативний (повідомний) принцип реєстрації місця проживання. Тобто громадяни мають лише повідомляти орган реєстрації (відповідний орган місцевого самоврядування) про своє місце проживання. Реєстрація (точніше - декларування) місця проживання має здійснюватися лише на підставі заяви суб'єкта звернення без потреби додавання інших документів щодо підтвердження права власності/користування житлом.

Щороку в Україні здійснюється більше 2 млн реєстраційних дій³. Це одна з найпопулярніших послуг серед населення. Тому вдосконалення процедури реєстрації місця проживання дозволить: зменшити бюрократичні перепони при здійсненні громадянами реєстрації фактичного місця проживання, підвищити доступність і зручність в отриманні адміністративних послуг, забезпечити достовірність інформації у реєстрах територіальних громад. Як наслідок, громадяни зможуть користуватися усіма похідними правами, що пов'язані з зареєстрованим місцем проживання.

Додатковий аналіз:

Сфера реєстрації місця проживання може бути реформована лише комплексно. Адже вона впливає і на отримання різних публічних послуг, і на реалізацію виборчих прав тощо. Зокрема, потрібно узгодити цю реформу і зі сферою житлових субсидій, і приватизацією житла, і захистом прав дітей, і оплатою окремих комунальних послуг, і військовим обліком тощо.

При переході на декларативний принцип мають бути захищені права власників житла. Реєстрація у житлі не повинна надавати жодних прав на житло та інших майнових прав. При декларуванні місця проживання у чужому житлі, власник (власники) повинні інформуватися про таку реєстрацію (смс, е-пошта, пошта), і мати безумовне право скасування такої реєстрації у будь який час. Таким є досвід інших країн з декларативною системою обліку місця проживання.

В Україні також треба врахувати національну специфіку. Зокрема, реєстрація місця проживання не повинна бути підставою для податкових органів на перевірку підстав реєстрації в житлі тощо. Тобто нова система повинна викликати довіру у громадян.

Варто зазначити, що в українському законодавстві передбачено механізм, коли де-факто реєстрація місця проживання відбувається декларативним способом^{4,5}. Це стосується реєстрації внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Коли громадяни отримують статус ВПО, вони повідомляють про своє фактичне місце проживання без потреби надавати підтверджуючі документи. Проте в подальшому можлива перевірка факту проживання за вказаною адресою із відповідними наслідками.

² Реєстрація місця проживання / Державна міграційна служба України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://dmsu.gov.ua/vazhivo/reestraciya-misczya-prozhivannya.html>

³ В Україні пропонують суттєво спростити реєстрацію місця проживання / Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/v-ukrayini-proponuyut-suttyevo-sprostiti-reyestraciyu-misczya-prozhivannya>

⁴ Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF/paran9#n9>



До речі, варто звернути увагу, що законодавство не вимагає підтверджуючих документів про право власності чи оренду або згоду від власника приміщення у юридичних осіб при реєстрації їх місця знаходження. Тобто для бізнесу створено значно ліберальніший правовий режим, аніж для громадян.

У 2018 році була зроблена спроба законодавчо змінити систему реєстрації місця проживання. У Верховній Раді було зареєстровано законопроект «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» № 9218, який передбачав декларативний принцип реєстрації місця проживання⁶. Але законопроект містив як ряд позитивних аспектів, так і низку досить спірних норм, що суперечили принципам декларативної системи реєстрації місця проживання⁷. Законопроект було відхилено та знято з розгляду.

Запровадження декларативної моделі обліку місця проживання громадян дозволить легко перевести всю цю групу послуг у електронну форму.

Зацікавлені сторони:

- 1) Міністерство внутрішніх справ України;
- 2) Державна міграційна служба України;
- 3) Органи місцевого самоврядування та їх асоціації;
- 4) Громадські організації та проекти міжнародної технічної допомоги у сфері адміністративних послуг.

Можлива допомога Програми:

Експерти Програми можуть підготувати відповідні нормопроектні пропозиції або взяти участь у їх спільному опрацюванні за ініціативи інших суб'єктів.

4.2. Проблема – обтяжливе для органів реєстрації та необґрунтоване щодо громадян притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації місця проживання

Наслідки проблеми:

За порушення проживання громадян без реєстрації (що включає і порушення термінів реєстрації при зміні місця проживання чи щодо реєстрації новонароджених дітей) передбачене **адміністративне попередження**, яке виноситься в письмовій формі шляхом складання постанови (повторні правопорушення тягнуть за собою накладення штрафу)⁸. Як наслідок, персонал ЦНАП та/або органи реєстрації витрачають багату часу на складання постанов за вчинення правопорушення у цій сфері. При цьому така відповідальність практично не має суспільного значення, адже це лише попередження.

Більше того, власне система адміністративної відповідальності за порушення правил реєстрації місця проживання є сумнівною з правової точки зору. Адже при існуючій системі реєстрації місця проживання (близькій до дозвільної, коли треба документально підтверджувати своє право на житло), і при цьому держава не гарантує права на житло, притягнення до відповідальності є несправедливим. При декларативній моделі реєстрації місця проживання це питання може бути переглянute.

Причини проблеми:

⁶ Проект Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64825

⁷ Висновок Центру політико-правових реформ щодо проекту Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» № 9218 від 18.10.2018 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/20873397-visnovok-tsentru-politiko-pravovih-reform-schodo-proektu-zakonu-pro-svobodu-peresuvannya-ta-vilniy-vibir-mistsya-progeivannya-v-ukrayini--9218-vid-18.10.2018-r>.

⁸ Кодекс України про адміністративні правопорушення, стаття 197 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

Зважаючи на обов'язковість реєстрації місця проживання, у законодавстві була встановлена адміністративна відповідальність за порушення вимог у цій сфері. Відповідно до статті 197 Кодексу про адміністративні правопорушення, при зверненні особи для реєстрації місця проживання з порушенням відповідних строків складається адміністративна постанова. На сьогодні громадянину, який порушив правила реєстрації вперше протягом року, загрожує попередження. Якщо ж таке правопорушення повториться при наступній зміні місця проживання протягом року, то накладається штраф. Раніше штраф у розмірі від 17 до 51 гривні накладався навіть при першому порушенні.

Потрібно зазначити, що зазначений механізм варто було розглядати як перехідний, при ухваленні у 2015 році Закону України №888 («Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»). Тоді штраф було замінено на попередження (без складання протоколу). Адже на той час не було можливості взагалі відмовитися від адміністративної відповідальності. Це буде можливо, за загальним правилом, при переході на декларативну модель обліку місця проживання. При новій моделі – адміністративна відповідальність може бути впроваджена лише для грубих порушень (наприклад, при повідомленні завідомо неправдивих відомостей при реєстрації тощо).

Основна пропозиція щодо вирішення проблеми:

Скасувати адміністративну відповідальність громадян у сфері реєстрації місця проживання.

Відповідальність можна залишити лише для окремих категорій осіб (військовозобов'язаних, учасників судових процесів, платників аліментів тощо). Хоча ці обліки можуть бути відокремлені від Реєстру територіальної громади.

Зацікавлені сторони:

- 1) Міністерство внутрішніх справ України;
- 2) Державна міграційна служба України;
- 3) Органи місцевого самоврядування та їх асоціації
- 4) Асоціація ЦНАП та інші зацікавлені громадські організації.

Можлива допомога Програми:

Експерти Програми можуть підготувати відповідні нормопроектні пропозиції або взяти участь у їх спільному опрацюванні за ініціативи інших суб'єктів.

4.3. Недоліки запропонованого державою (ДМС) програмного забезпечення для ведення реєстрів територіальних громад.

Наслідки проблеми:

Багато ОМС обирають для ведення Реєстру територіальної громади програмне забезпечення (систему), запропоноване ДМС. Хоча треба зважати, що це лише допоміжне рішення від держави, а не обов'язкова платформа для ведення реєстру. Його очевидною перевагою є безкоштовність.

Але з боку багатьох ОМС є нарікання на це програмне забезпечення: складність первинного формування Реєстру з використанням інформації з Державного реєстру виборців, втрата інформації, неможливість формування необхідних звітів, періодичні збої в роботі тощо.

Також була б корисною функція обміну даними між реєстрами окремих територіальних громад, якщо вони ведуться на одному програмному забезпеченні ДМС.

Причини проблеми:

Програмне забезпечення для ведення Реєстру територіальної громади має недоліки.

Пропозиція щодо вирішення проблеми:



Доопрацювати відомчу інформаційну систему "Реєстр територіальної громади", врахувавши рекомендації громад.

Зацікавлені сторони:

- 1) Міністерство внутрішніх справ України;
- 2) Державна міграційна служба України;
- 3) Органи місцевого самоврядування та їх асоціації
- 4) Асоціація ЦНАП та інші зацікавлені громадські організації.

Можлива допомога Програми:

Експерти Програми можуть надавати консультаційну підтримку.

5. Зведені пропозиції (резюме):

- 1) стратегічно – перейти на декларативний (повідомний) принцип реєстрації місця проживання, тобто реєстрація місця проживання має здійснюватися на підставі заяви (декларації) особи, без потреби підтвердження права власності/користування житлом;
- 2) скасувати адміністративну відповідальність громадян у сфері реєстрації місця проживання;
- 3) поліпшити програмне забезпечення для ведення реєстру територіальної громади, що надається ДМС.



**MINISTRY OF
FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK**
Danida

