

ЗЕЛЕНА КНИГА

системи реєстрації
місця проживання
для уряду України

Зелена книга

системи реєстрації місця
проживання
для уряду України



Київ, 2019

Це видання є частиною проєкту «Свобода пересування для кожного: реформа системи реєстрації місця проживання в Україні», що реалізується Центром прав людини ZMINA у партнерстві з Аналітичним центром CEDOS, Українським незалежним центром політичних досліджень та Центром політико-правових реформ за підтримки Європейського Союзу.

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

Координаторка розробки Зеленої книги: Світлана Конончук

Автори розділів: Аксана Філіпішина, Альона Луньова, Анна Бобко, Анастасія Бондаренко, Анастасія Коряченко, Віктор Тимощук, Віта Мусатенко, Євген Шкільний, Олексій Борис, Олена Чорна, Світлана Тютюник

Літературне редагування: Сергій Чемеркін

Верстка та дизайн: Ігор Коновалов

Автори щиро вдячні за спільну роботу від етапу розроблення до етапу внутрішнього рецензування представницям Центру прав людини ZMINA Альоні Луньовій та Людмилі Янкіній, а також тим експертам, що допомагали у написанні та надавали консультації, — Олександрі Слободян, Андрію Солодьку, Світлані Горбачишиній, Надії Добрянській, Інзі Дудник та Юлії Тищенко.

- © Зелена книга чинної 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

ЗМІСТ

Передмова	5
Список скорочень	7
1 Загальна інформація про систему реєстрації місця проживання в Україні.....	9
1.1 Поняття «місце проживання» та «місце перебування» особи. Реєстрація місця проживання/перебування особи	13
1.2 Система органів, відповідальних за реєстрацію місця проживання в Україні	15
1.3 Реєстри	17
1.4 «Дозвільна» процедура реєстрації місця проживання	20
1.5 Відповідальність у сфері реєстрації місця проживання	22
2 Особливості використання реєстрації місця проживання у різних сферах державного управління	23
2.1 Житло	26
2.2 Соціальний захист	34
2.3 Охорона здоров'я	42
2.4 Бюджетування та сплата податків	51
2.5 Правосуддя	63
2.6 Адміністративні послуги	69
2.7 Військовий обов'язок	77
3 Використання реєстрації місця проживання в контексті реалізації та захисту прав дітей	83
3.1 Порядок реєстрації місця проживання дитини	87
3.2 Право дитини на громадянство	90
3.3 Право дитини на житло	91
3.4 Право дитини на охорону здоров'я	96
3.5 Право на освіту. Доступ дітей до системи освіти	98
3.6 Державна допомога та право дитини на соціальний захист ..	103
4 Вплив системи реєстрації на окремі категорії осіб.....	105
4.1 Внутрішньо переміщені особи та мешканці тимчасово окупованих територій України	108
4.2 Біженці, особи, що потребують додаткового захисту, особи, що звернулись за захистом в Україні, та особи без громадянства	115
ВИСНОВКИ.....	122

Передмова

Конституція України проголошує, що «свобода пересування, вільний вибір місця проживання і право вільно залишати територію України гарантуються кожному, хто на законних підставах перебуває на території України», а «привілеї чи обмеження за ознаками <...> місця проживання» неприпустимі¹. Втім, практична реалізація цього положення стикається із низкою інституційних обмежень. Природа цих обмежень полягає у обумовленні реалізації цілої низки прав людини та виконання обов'язків наявністю в неї зареєстрованого місця проживання.

Варто віддати належне — в результаті ряду реформ, ініційованих задля спрощення або скорочення різних дозвільних процедур, а також внаслідок запуску нових моделей фінансування послуг, громадяни України отримали змогу реалізувати низку своїх прав незалежно від зареєстрованого місця проживання. Однією із найвідоміших реформ у цьому напрямі стала реформа системи охорони здоров'я, перший етап якої припав на 2016-2018 роки. Завдяки запровадженню підходу «гроші ходять за пацієнтом» уперше кожен українець має можливість, уклавши декларацію з сімейним лікарем, 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, зареєструвати авто. Тобто відбуваються зрушення, внаслідок яких особа може отримувати послуги від держави за місцем звернення або за місцем свого проживання. Водночас сам суспільний запит на запровадження сервісів, які доступні людині за місцем проживання, а не за адресою її реєстрації, є свідченням глибинних проблем у системі реєстрації місця проживання. Ці проблеми викликані тим, що, з одного боку, з різних причин реєстрація більше не відображає адресу проживання людей коректно, а з другого — реєстрація продовжує використовуватися у багатьох сферах суспільного життя в якості підтвердження певних фактів та обставин (від наявності родинних зв'язків до членства в територіальній громаді).

Наразі лишається ряд сфер, в яких реалізація прав людини узалежнюється від її зареєстрованого місця проживання. Так, наприклад, це стосується оформлення та отримання паспорта громадянина України, реалізації виборчих прав (зокрема, внесення до Державного ре-

¹ Конституція України, закон від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР.

естру виборців та встановлення «виборчої адреси» громадянина), призначення пенсії, реєстрації особи фізичною особою-підприємцем тощо. Із зареєстрованим місцем проживання тісно переплетена реалізація цілого комплексу майнових прав, особливо прав дитини. Значну роль відіграє інформація про зареєстроване місце проживання або перебування особи у площині комунікації зі сторонами судового процесу під час розгляду справ. Крім того, існування прив'язки реалізації прав до зареєстрованого місця проживання збільшує корупційні ризики тоді, коли людина фактично проживає за іншою адресою (наприклад в іншому місті).

Вищезазначені проблеми не нові, але наразі очевидною є необхідність реформування системи реєстрації місця проживання в Україні. Проте будь-яка реформа має відбуватися лише після проведення ретельного аналізу законодавства та практики його використання. Саме такий аналіз було проведено при підготованні *Зеленої книги системи реєстрації місця проживання в Україні*, головне завдання якої — надати уряду України і всім зацікавленим сторонам актуальну інформацію про чинну систему реєстрації та її вплив на життя людей і діяльність органів влади.

Розробка Зеленої книги — один із змістовних компонентів проєкту «Свобода пересування для всіх і кожного: Реформа системи реєстрації місця проживання», який реалізується в Україні з 2017 року за підтримки Європейського Союзу. Провідну роль у реалізації проєкту з боку держави відіграє Міністерство внутрішніх справ України, яке відповідає за розробку концепції стратегічних змін у напрямі системи реєстрації місця проживання, та Державна міграційна служба України, яка відповідає за реалізацію державної політики в сфері міграції. До реалізації проєкту залучено експертів неурядових організацій, зокрема, Центру прав людини ZMINA, Аналітичного центру CEDOS, Українського незалежного центру політичних досліджень, Центру політико-правових реформ.

Зелена книга — ще один логічний крок на шляху до зміни системи реєстрації місця проживання в Україні. Проведення ретель-

ного аналізу законодавства передувє розробці *Білої книги реформ*, яка має містити можливі рішення щодо нової моделі реєстрації, а також зміни, яких потребує українське законодавство у зв'язку з використанням цієї моделі.

Кінцевим результатом спільної роботи органів державної влади, міжнародних партнерів та громадянського суспільства має стати практична можливість реалізації своїх прав для кожної людини та спрощення доступу до адміністративних послуг.

Поряд із утвердженням прав людини реформа покликана розширити можливості органів державного управління на центральному, місцевому рівнях, а також на рівні органів місцевого самоврядування надавати послуги населенню, коректно планувати розвиток та отримувати і враховувати реальні дані щодо кількості та структури населення; мати змогу практично здійснювати функції з реалізації приписів Конституції щодо обов'язків громадян (зокрема, військового обов'язку).

Список скорочень

ВПО	внутрішньо переміщена особа
ДМС	Державна міграційна служба України
ЄДДР	Єдиний державний демографічний реєстр
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
РТГ	реєстр територіальної громади
ТОТ	тимчасово окуповані території України
ФОП	фізична особа-підприємець
ЦНАП	Центр надання адміністративних послуг

розділ 1

ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ПРО СИСТЕМУ РЕЄСТРАЦІЇ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ В УКРАЇНІ





Резюме

- ▶ Кожна особа в Україні зобов'язана мати зареєстроване місце проживання/перебування. При цьому місце проживання в особи може бути декілька.
- ▶ Законодавство про свободу пересування не містить чіткої мети реєстрації місця проживання. Вказано, що за адресою зареєстрованого місця проживання з особою ведеться офіційне листування та вручення офіційної кореспонденції. Проте відповідно до галузевого законодавства та практики його застосування інформація про реєстрацію місця проживання використовується для підтвердження різних фактів чи життєвих обставин, є підтвердженням належності особи до територіальної громади, використовується для визначення місця надання державних послуг тощо.
- ▶ Систему органів, які відповідають за реєстрацію місця проживання, складають МВС, ДМС та органи реєстрації, які безпосередньо проводять реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання.
- ▶ Інформація про зареєстроване місце проживання вноситься до Реєстру територіальної громади з подальшою передачею до Єдиного державного демографічного реєстру. Проте через особливості ведення останнього не вся наявна в реєстрах територіальних громад інформація про зареєстроване місце проживання осіб потрапляє до ЄДДР.
- ▶ Законодавство містить чітку процедуру реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання. Одним із важливих елементів цієї процедури є надання заявником чи його представником документів, які підтверджують право проживання у житлі. Наявність такої вимоги у законодавстві надає процедурі реєстрації «дозвільного» характеру. Фактично, у разі, якщо у житлі реєструє своє місце проживання не його власник, реєстрація місця проживання узалежнюється від волі іншої особи (власника/власників житла). Це збільшує ризик того, що особа не зможе зареєструвати своє місце проживання за адресою житла, яке не перебуває в її приватній власності.
 - ▶ Проживання без реєстрації місця проживання є адміністративним правопорушенням. Водночас не є порушенням закону проживання за адресою, відмінною від зареєстрованого місця проживання.

У відносинах «людина-держава» значну роль відіграє інформація про кількість і склад населення, а також його розселення та динаміку руху, куди входять дані про місце проживання або місце перебування осіб. Зокрема, така інформація необхідна для планування розвитку певних територій, розрахунку бюджетів адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Найповнішу інформацію про чисельність, склад і розміщення населення дає загальнонаціональний перепис. Останній всеукраїнський перепис населення було проведено у 2001 році, наступний — заплановано на 2020 рік². Сам по собі перепис є доволі складним і дорогим способом визначення «портрета» населення, завдяки йому не можна оперативно надавати інформацію про міграційні процеси всередині країни³. Водночас у період між переписами інформація про населення країни значною мірою ґрунтується на адміністративних даних, які є джерелом статистичної інформації про народження і смерть, прибуття і вибуття, яке в свою чергу ґрунтується на даних щодо реєстрації місця проживання/перебування особи.

² Розпорядження Кабінету Міністрів України №581-р від 09.04.2008 р. «Про проведення у 2020 році Всеукраїнського перепису населення».

³ Згідно з рекомендаціями ООН переписи населення у більшості країн світу проводяться раз на десять років.

1.1

Поняття «місце проживання» та «місце перебування» особи. Реєстрація місця проживання/ перебування особи

Поняття «місце проживання» особи доволі широко використовується в українському законодавстві. Так, відповідно до Цивільного кодексу України місцем проживання фізичної особи є *житло, в якому вона проживає постійно або тимчасово*. При цьому фізична особа може мати не одне, а декілька місць проживання⁴.

Закон України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання»⁵ уточнює поняття «місце проживання», визначаючи його як *житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини*. Інформація про зареєстроване місце проживання вноситься до цілої низки документів.

Крім того, закон, згаданий вище, містить поняття «місце перебування» — це *адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік*. Тут варто зауважити, що єдиний документ, до якого вносяться відомості про місце перебування особи, — це довідка про звернення за захистом в Україні. Тобто фактично відповідно до закону визначення місця перебування в Україні стосується іноземців та осіб без громадянства. Утім, Правилами реєстрації місця проживання визначено ситуації, в яких будь-яка особа зобов'язана письмо-

во повідомити орган реєстрації про своє місце перебування. Зокрема, це стосується осіб, які не проживають за зареєстрованим місцем проживання більше одного місяця і які мають невиконані майнові зобов'язання, накладені в адміністративному порядку чи за судовим рішенням, або призиваються на строкову військову службу і не мають відстрочки, або беруть участь у судовому процесі в будь-якій якості⁶.

І місце проживання, і місце перебування особи відповідно до Закону «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання» мають бути зареєстровані⁷.

Документи, до яких вносяться відомості про зареєстроване місце проживання:

- ▶ паспорт громадянина України;
- ▶ тимчасове посвідчення громадянина України;
- ▶ посвідка на постійне проживання;
- ▶ посвідка на тимчасове проживання;
- ▶ посвідчення біженця;
- ▶ посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту;
- ▶ посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист.

⁴ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. №435-IV, ст. 29.

⁵ Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р. №1382-IV, ст. 3.

⁶ Пункт 12 Правил реєстрації місця проживання, затверджених Постановою 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.

⁷ Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» 11.12.2003 р. №1382-IV, ст. 6.

Під «реєстрацією» розуміється внесення інформації до реєстру територіальної громади, документів, до яких належать відомості про місце проживання/перебування особи, із зазначенням адреси житла/місця перебування із подальшим внесенням відповідної інформації до Єдиного державного демографічного реєстру в установленому Кабінетом Міністрів України порядку⁸.

Громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які постійно або тимчасово проживають в Україні, зобов'язані протягом тридцяти календарних днів після зняття з реєстрації місця проживання та прибуття до нового місця проживання зареєструвати своє місце проживання. Батьки або інші законні представники зобов'язані зареєструвати місце проживання новонародженої дитини протягом трьох місяців з дня державної реєстрації її народження⁹.

При цьому реєстрація місця проживання здійснюється тільки за однією адресою. У разі якщо особа проживає у двох і більше місцях, вона здійснює реєстрацію місця проживання за однією з цих адрес за власним вибором. За адресою зареєстрованого місця проживання з особою ведеться офіційне листування та вручення офіційної кореспонденції¹⁰. Тобто профільний Закон України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання» не окреслює іншої мети реєстрації місця проживання, окрім офіційного листування з особою. Втім, на практиці дані про реєстрацію місця проживання використовуються для підтвердження дуже різних обставин та фактів. Наприклад, відповідно до Закону України «Про вибори Президента України» особа вважається такою, що проживає на території України, якщо її місце проживання зареєстроване в Україні¹¹. Також зареєстроване місце проживання визначає належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території¹².

Іншим важливим висновком може бути те, що потенційно, у разі, якщо особа має більше ніж одне місце проживання, законодавство має розрізнити поняття «місце проживання» і «зареєстроване місце проживання». Утім, здебільшого такого розрізнення не відбувається, що на практиці призводить до того, що незважаючи існування декількох місць проживання, більшість державних сервісів та послуг будуть надаватися особі відповідно до її зареєстрованого місця проживання.

⁸ Там само, абз. 11 ст. 3.

⁹ Там само, ст. 6.

¹⁰ Там само.

¹¹ Закон України «Про вибори Президента України» від 05.03.1999 р. №474-XIV, ст. 9.

¹² Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 р. №595-VIII, ч. 3 ст. 3.

1.2

Система органів, відповідальних за реєстрацію місця проживання в Україні

До квітня 2016 року реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання/перебування здійснювалися управліннями, відділами (секторами) Державної міграційної служби України. Проте у 2016 році внаслідок децентралізації повноваження щодо реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання було передано до органів місцевого самоврядування, тобто виконавчим органам сільської, селищної або міської ради, сільському голові (у разі коли відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено).

При цьому ДМС лишається центральним органом виконавчої влади, відповідальним за реалізацію державної політики в сфері реєстрації місця проживання. Формування державної політики в цій сфері покладено на **Міністерство внутрішніх справ України**, яке відповідно до закону здійснює узагальнення практики застосування нормативно-правових актів із питань реєстрації місця проживання, виявлення проблемних питань у сфері реєстрації місця проживання та розроблення шляхів їх вирішення. Крім того, до повноважень МВС у сфері реєстрації місця проживання входить розроблення проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері реєстрації місця проживання, а також встановлення у межах своїх повноважень вимог до програмного забезпечення реєстрів територіальних громад та стандарти обміну даними між такими реєстрами¹³.

Державна міграційна служба — «центральный орган виконавчої влади, що реалізує дер-

жавну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів»¹⁴.

У сфері реєстрації місця проживання ДМС контролює дотримання органами реєстрації законодавства з питань реєстрації місця проживання; надає методологічну та технічну допомогу в забезпеченні взаємодії між реєстрами територіальних громад; вносить пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері реєстрації фізичних осіб та бере участь у розробленні проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері реєстрації фізичних осіб¹⁵.

ДМС є розпорядником і забезпечує функціонування Єдиного державного демографічного реєстру, Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами, Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства¹⁶:

ДМС допомагає органам реєстрації (виконавчим органам місцевої влади) забезпечувати взаємодію між реєстрами територіальних громад, забезпечує формування банків даних щодо персональних даних фізичних осіб (зокрема й їх біометричних даних, параметрів), а також надає відомості органам ведення Державного реєстру виборців та іншим органам виконавчої влади.

¹³ Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р. №1382-IV, ст. 11.

¹⁴ Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20.11.2012 р. №5492-VI.

¹⁵ Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р. №1382-IV, ст. 11.

¹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу» від 20.08.2014 р. №360.

Із квітня 2016 року функцію реєстрації місця проживання/перебування покладено на виконавчі органи місцевого самоврядування. У ході процесу децентралізації управління¹⁷ у 2015 році їм було делеговано повноваження з надання базових адміністративних послуг¹⁸, а з квітня 2016 року виконавчі органи сільської, селищної або міської ради, сільські голови (**органи реєстрації**) стали відповідальними за формування та ведення Реєстру територіальних громад; реєстрацію та зняття з реєстрації місця проживання/перебування осіб та передання інформації про реєстрацію та зняття з реєстрації місця проживання/перебування до Єдиного державного демографічного реєстру.

¹⁷ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. №157-VIII.

¹⁸ 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.

1.3

Реєстри

Якщо врахувати, що реєстрація місця проживання визначається як внесення даних до реєстру територіальної громади з подальшим внесенням відповідної інформації до ЄДДР, варто зупинитися на тому, яку інформацію містить кожний із реєстрів і як відбувається взаємодія між ними.

Реєстр територіальної громади (РТГ) створюється органом реєстрації для потреб реєстрації. Реєстр надає можливість сформувати дані щодо осіб, місце проживання/перебування яких зареєстроване на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, та оперувати ними. За допомогою РТГ, який може бути сформований на офіційному сайті ДМС, здійснюється ряд технічних операцій, таких як формування та друк заяви-анкети про реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичної особи; перевірка персональних даних особи за базами даних, які сформовані з використанням персональних даних Державного реєстру виборців; формування та друк заяви-анкети для внесення інформації до ЄДДР; пошук даних, коригування даних, перереєстрація місця проживання/перебування фізичних осіб та скасування реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб; перевірка факту реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичної особи за іншою адресою в межах обслуговування реєстру¹⁹.

Розпорядником РТГ є відповідний орган реєстрації, якій відповідає за створення та наповнення реєстру²⁰. Відповідно до закону органи реєстрації здійснюють обмін відомо-

стями 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 не відбувається у автоматичному режимі.

Доступ до інформації, що міститься у реєстрах територіальних громад, здійснюється з дотриманням вимог Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», законів України «Про інформацію» та «Про захист персональних даних». Це означає, що доступ до РТГ має бути авторизованим, передача персональних даних, внесених до реєстрів територіальних громад, органам державної влади, органам місцевого самоврядування без письмової згоди особи може здійснюватися лише у випадках, передбачених законом. При цьому кожній особі гарантоване право на доступ до своїх персональних даних, внесених до РТГ²¹.

На сьогодні не існує вимоги до органів реєстрації вести РТГ виключно в електронному вигляді, тому значна частина реєстрів досі не працюють на онлайн-платформі ДМС. Це значно ускладнює та робить тривалішими процедури взаємодії між різними реєстрами, обмін даними при реєстрації місця проживання з одночасним зняттям із реєстрації місця проживання у іншому населеному пункті.

Так, відповідно до Порядку передачі органами реєстрації інформації до ЄДДР²² до підключення відомчої інформаційної системи

¹⁹ Додаток 1 до Постанови 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 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-%D0%BF#n13>

²⁰ Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р. №1382-IV, ст. 11-2.

²¹ Там само, ст. 11-3.

²² 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.



Дані, які вносяться до РТГ

- ▶ *прізвище, власне ім'я (усі власні імена), по батькові;*
- ▶ *дата та місце народження;*
- ▶ *місце проживання;*
- ▶ *відомості про громадянство;*
- ▶ *унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі (якщо така інформація внесена до паспорта громадянина України);*
- ▶ *дата реєстрації місця проживання;*
- ▶ *прізвище, ім'я та по батькові представника, якщо він діє від імені особи, та відомості про документ, що посвідчує повноваження представника;*
- ▶ *інформація про попереднє місце проживання;*
- ▶ *дата зняття з реєстрації місця проживання (після вибуття особи);*
- ▶ *найменування органу реєстрації, прізвище, ім'я, по батькові та посада особи, яка вносила записи до реєстру.*

реєстру територіальної громади до ЄДДР або авторизації органу реєстрації програмними засобами ДМС інформація про реєстрацію передається протягом семи календарних днів до територіального підрозділу ДМС відповідно до території обслуговування органу реєстрації в паперовому та електронному вигляді за встановленими формами. Крім того, трапляються випадки, коли інформація від РТГ не передається до уповноважених органів.

Єдиний державний демографічний реєстр (ЄДДР) — це електронна інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для зберігання, захисту, обробки, використання і поширення інформації про особу та про документи, що оформлюються із застосуванням засобів Реєстру, із забезпеченням дотримання гарантованих Конституцією України свободи пересування і вільного вибору місця проживання, заборони втручання в особисте та сімейне життя, інших прав і свобод людини та громадянина. ЄДДР

ведеться з метою ідентифікації особи для оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсними та знищення передбачених законом документів. Крім того, ЄДДР у межах, визначених законодавством про свободу пересування та вільний вибір місця проживання, використовується також для обліку інформації про реєстрацію місця проживання чи місця перебування²³. Розпорядником Реєстру є ДМС.

Фактично ЄДДР є високозахищеною базою даних про всіх громадян України, які є ідентифікованими. Ідентифікація особи відповідно до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» — це встановлення особи шляхом порівняння наданих даних (параметрів), зокрема й біометричних, із наявною інформацією про особу в реєстрах, картотеках, базах даних тощо. Після проведення процедури ідентифікації особи автоматично формується унікальний номер запису в Реєстрі та фіксуються час, дата та відомості про особу, яка оформила заяву-анкету (в електронній формі). Унікальний номер запису в Реєстрі є незмінним. Якщо особу не буде ідентифіковано, проводиться процедура встановлення особи, строк якої не перевищує двох місяців. У разі неможливості встановити особу протягом зазначеного строку особа встановлюється за рішенням суду про встановлення факту, який має юридичне значення, для видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України. До завершення процедури встановлення особи, прийняття відповідного рішення суду документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, не видаються.

Отже, внесення до ЄДДР інформації виключно про ідентифікованих осіб, з формуванням унікального номера запису в Реєстрі, зумовлює певні обмеження у обміні між ЄДДР та РТГ.

Так, передача інформації до ЄДДР здійснюється після завершення реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичної особи шляхом автоматичного

²³ Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20.11.2012 р. №5492-VI, ст. 4.

Дані, які вносяться до ЄДДР

- ▶ ім'я особи;
- ▶ дата народження/смерті;
- ▶ місце народження;
- ▶ стать;
- ▶ дата внесення інформації про особу до Реєстру;
- ▶ відомості про батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників та інших представників;
- ▶ відомості про громадянство або його відсутність та підстави набуття громадянства України;
- ▶ реквізити документів, виданих особі засобами Реєстру, а також документів, на підставі яких видано такі документи (тип, назва документа, серія, номер, дата видачі та уповноважений суб'єкт, що видав документ, строк дії документа);
- ▶ реквізити документів, що підтверджують смерть особи або визнання особи померлою чи безвісно відсутньою;
- ▶ відцифрований зразок підпису особи;
- ▶ відцифрований образ обличчя особи;
- ▶ відцифровані відбитки пальців рук особи (у разі оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, дипломатичного паспорта України, службового паспорта України, посвідчення особи моряка, посвідчення члена екіпажу, посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон, посвідки на постійне проживання, посвідки на тимчасове проживання, посвідчення біженця, проїзного документа біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, проїзного документа особи, якій надано додатковий захист, картки мігранта);
- ▶ за згодою особи — відцифровані відбитки пальців рук особи (у разі оформлення паспорта громадянина України);
- ▶ додаткова змінна інформація про місце проживання, про народження дітей, про шлюб і розірвання шлюбу, про зміну імені, у разі наявності — інформація про податковий номер (реєстраційний номер облікової картки платників податків із Державного реєстру фізичних осіб — платників податків) або повідомлення про відмову від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та офіційно повідомили про це відповідний контролюючий орган), а також про місце роботи та посаду (у разі оформлення посвідчення члена екіпажу).

формування реєстром відповідного органу реєстрації наборів даних, внесених до заяви-анкети відповідних фізичних осіб. У разі відсутності в реєстрі відповідного органу реєстрації повних даних (відсутність відцифрованого образу обличчя особи та/або відцифрованого підпису особи) набори даних для ЄДДР не формуються та не надсилаються, про що в реєстрі відповідного органу реєстрації робиться запис, унікальний номер запису в ЄДДР не присвоюється.

Після надходження інформація щодо реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичної особи зберігається у відомчій інформаційній системі ДМС і вико-

ристовується для оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус. Після проведення ідентифікації фізичної особи їй присвоюється унікальний номер запису в ЄДДР²⁴.

Тобто на практиці з усього масиву інформації щодо зареєстрованого місця проживання/перебування осіб в РТГ до ЄДДР вносяться лише дані про осіб, які вже ідентифіковані та мають унікальний номер запису в Реєстрі. Відповідно до даних Державної служби статистики станом на 1 вересня 2019 року в Україні нараховується 41 976 189 осіб наявного населення²⁵.

²⁴ П. 8 Додатку 1 до Постанови 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.

²⁵ Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

25



1.4

«Дозвільна» процедура реєстрації місця проживання

Вище було розглянуто питання визначення поняття реєстрації місця проживання/перебування. Проте для проведення аналізу впливу системи реєстрації на життя людей доцільно буде безпосередньо розглянути питання процедури реєстрації. Саме процедура відображає системну проблему, наслідком якої стає невідповідність адреси зареєстрованого місця проживання тій адресі, за якою особа насправді мешкає.

Отже, реєстрація місця проживання здійснюється в адміністративно-територіальній одиниці, де розташоване житло чи установа, в якій перебуває особа. Органом реєстрації є виконавчий орган сільської, селищної або міської ради, сільський голова (у разі якщо виконавчий орган сільської ради не утворено). Вони здійснюють реєстрацію, знімають із реєстрації місця проживання особу на тій території, на яку поширюється повноваження відповідної сільської, селищної або міської ради. Крім того, для отримання адміністративної послуги з реєстрації місця проживання можна звернутися до ЦНАП.

За загальним правилом процедура реєстрації місця проживання²⁶ виглядає, як зображено на рис. 1.

Вичерпний перелік документів, які подає особа або її представник для реєстрації або зняття з реєстрації місця проживання, міститься у Правилах реєстрації місця проживання. Втім, обов'язковою умовою для реєстрації місця проживання дорослої особи є наявність документів, які прямо або опосередковано підтверджують її право користування житлом, в якому вона має намір зареєструватися.

Так, право на проживання в житлі може підтверджуватися ордером, свідоцтвом про право власності, договором найму (піднайму, оренди), рішенням суду, що 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 якщо таких документів у особи немає, реєстрація її місця проживання здійснюється за згодою власника/співвласників житла, наймача та членів його сім'ї²⁷.

У разі якщо особа хоче зареєструвати своє місце проживання в спеціалізованій соціальної установі, закладі соціального обслуговування та соціального захисту особи, необхідним є підтвердження факту прийняття такої особи на обслуговування та її перебування на відповідному обліку.

Для військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової служби) для реєстрації місця проживання за адресою військової частини необхідно надати довідку про проходження служби у військовій частині, видану командиром військової частини.

Тобто для введення інформації про місце проживання особи до реєстру територіальної громади орган реєстрації має отримати документи, що підтверджують право особи користуватися цим житловим приміщенням.

Цей механізм підтвердження права дорослих осіб на проживання/перебування в житлі, закладі, установі є проявом чинної «дозвільності» системи реєстрації місця проживання, тому що по суті від власника

²⁶ 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.

²⁷ Крім випадків, коли реєструється місце проживання неповнолітніх дітей за адресою зареєстрованого місця проживання батьків/одного з батьків або законного представника/представників.

(керівника установи, закладу, командувача військової частини) залежить, зареєструє особа своє місце проживання чи ні.

Якщо зі спеціалізованими закладами чи військовими частинами все більш-менш зрозуміло (тут видача довідок, які необхідні для реєстрації місця проживання, є доволі формалізованим процесом), то для осіб, які бажають зареєструвати своє місце проживання за адресою житла, яке не належить їм на праві приватної власності, отримання згоди власника/власників житла (навіть у формі договору найму, оренди житла) —

доволі складне питання. Оскільки громадяни схильні пов'язувати реєстрацію із правом власності, щодо реєстрації орендарів існує загальноприйнята практика орендарів — не реєструвати місце проживання в орендованому житлі²⁸.

Тож «дозвільний» характер реєстрації місця проживання може значно впливати на виконання особою обов'язку зареєструвати своє місце проживання. Разом із іншими причинами це призводить до того, що понад 12% дорослого населення України проживає не за місцем своєї реєстрації²⁹.

рис. 1
Процедура реєстрації місця проживання



Особа звертається до органу реєстрації (напряму або через ЦНАП) і подає:

- ▶ заяву про реєстрацію місця проживання;
- ▶ документ, до якого вноситься інформація про місце проживання, або свідоцтво про народження (для дітей, які не досягли 16 років);
- ▶ документи, що підтверджують право на проживання в житлі, перебування у спеціалізованій соціальній установі, закладі соціального обслуговування та соціального захисту особи, проходження служби у військовій частині, адреса якої зазначається під час реєстрації;
- ▶ військовий квиток або посвідчення про приписку (для громадян, які підлягають взяттю на військовий облік або перебувають на військовому обліку);
- ▶ заяву про зняття з реєстрації місця проживання особи (у разі здійснення реєстрації місця проживання одночасно зі зняттям з реєстрації попереднього місця проживання)

Сплачує адміністративний збір (квитанція додається до пакету документів):

- ▶ у разі звернення особи протягом встановленого законом строку — у розмірі 0,0085 розміру мінімальної заробітної плати;
- ▶ у разі звернення особи з порушенням встановленого законом строку — у розмірі 0,0255 розміру мінімальної заробітної плати

Працівник органу реєстрації в день звернення особи або в день отримання документів від ЦНАП:

- ▶ приймає рішення про реєстрацію або про відмову у реєстрації місця проживання особи;
- ▶ вносить відомості про реєстрацію місця проживання у документ, до якого вносяться відомості про місце проживання;
- ▶ формує і вносить дані про реєстрацію місця проживання особи до РТГ;
- ▶ формує інформацію про реєстрацію місця проживання/перебування особи для її передачі до ЄДДР;
- ▶ оформляє і видає довідку про реєстрацію місця проживання/перебування дітям до 16 років та громадянам, які мають паспорт громадянина України у формі картки

²⁸ 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>

²⁹ Там само.



1.5

Відповідальність у сфері реєстрації місця проживання

Оскільки реєстрація місця проживання/перебування є обов'язком особи, невиконання цього обов'язку, тобто проживання без реєстрації, є правопорушенням, за яке настає адміністративна відповідальність.

Так, згідно зі статтею 197 КУпАП³⁰ проживання громадян без реєстрації місця проживання тягне за собою попередження. Повторне протягом року вчинення особою тих самих дій (тобто проживання без реєстрації місця проживання) тягне за собою накладання штрафу від одного до трьох неоподаткованих мінімумів доходів громадян (тобто від 17 до 51 гривні).

До переліку органів, які уповноважені розглядати справи про притягнення до адміністративної відповідальності за проживання без реєстрації, належать:

- виконавчі комітети (виконавчі органи) сільських, селищних, міських рад (стаття 219 КУпАП). При цьому від імені виконкомів при розгляді справи про притягнення особи до відповідальності за проживання без реєстрації можуть виступати адміністратори ЦНАП (при накладанні адміністративного стягнення у вигляді попередження в Центрі);
- посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами (виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад (п. 2 ст. 255 КУпАП);
- посадові особи, уповноважені на те місцевими державними адміністраціями (п. 2⁵ ст. 255 КУпАП).

Варто зауважити, що при накладанні адміністративного стягнення у вигляді попере-

дження за проживання без реєстрації протокол про адміністративне правопорушення не складається³¹.

Оцінюючи санкцію статті, яка встановлена Кодексом України про адміністративні правопорушення, можна дійти висновку, що проживання без реєстрації не розцінюється як суттєве правопорушення, яке посягає на встановлений порядок управління. Утім, враховуючи всю сукупність обставин, які можуть призвести до проживання особи без реєстрації, можна дійти висновку, що і ця санкція є надмірною.

Так, наразі відсутня офіційна державна статистика щодо кількості осіб, які проживають в Україні без реєстрації. Опосередковані дані можна отримати з Державного реєстру виборців. Так, станом на 30 вересня 2019 року 883 359 повнолітніх громадян України з виборчою адресою на території України, інформація про яких містилася у Державному реєстрі виборців, вважаються такими, що вибули з нього³². Це означає, що зазначені особи були зняті з зареєстрованого місця проживання і їхнє нове місце проживання не було зареєстроване.

Водночас важливо зауважити, що проживання особи у житлі, в якому її місце проживання не зареєстроване, не є порушенням закону і не тягне за собою настання будь-якої відповідальності.

32



³⁰ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. №8073-Х.

³¹ Там само, ст. 258.

³² Відомості про кількість виборців в межах АРК, областей, міст Києва та Севастополя, закордонного виборчого округу // Державний реєстр виборців України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: https://www.dr.gov.ua/ords/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_num_voters&pdt=2

розділ 2

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ РЕЄСТРАЦІЇ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ У РІЗНИХ СФЕРАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ





Як уже було зазначено, відповідно до закону інформація про зареєстроване місце проживання особи використовується для офіційного листування із нею. Проте у багатьох сферах державного управління зареєстроване місце проживання виконує роль додаткового ідентифікатора особи. Крім того, з наявністю реєстрації місця проживання може бути пов'язане виникнення певних майнових прав (наприклад, права на приватизацію житла). Адреса зареєстрованого місця проживання впливає на визначення територіальної підсудності судових справ.

Реєстрація місця проживання, яка за своєю суттю має лише виконувати роль адреси для листування (комунікації) людини та держави, знаходить значно ширше застосування у системі державного управління. І це застосування потребує окремого детального аналізу.

2.1

Житло

Резюме

- ▶ В окремих випадках реєстрація місця проживання може впливати на майнові права. Зокрема, це стосується моменту набуття прав власності на майно (житло).
- ▶ Реєстрація місця проживання у житлі не є підтвердженням права користування цим житлом. Реєстрація є похідним від права власності/користування майном, тож у разі відсутності відповідних підстав для проживання у помешканні реєстрація місця проживання особи в ньому може бути припинена.
- ▶ Реєстрація місця проживання впливає на виникнення права взяття осіб, які потребують поліпшення житлових умов, на квартирний облік і надання їм у користування житлових приміщень. Для постановки на квартирний і на соціальний квартирний облік необхідним є надання довідок, які підтверджують зареєстроване місце проживання заявника (для підтвердження постійного проживання в громаді).
- ▶ Реєстрація місця проживання грає важливу роль у процесі приватизації житла, оскільки в ній беруть участь усі зареєстровані у житловому приміщенні члени сім'ї. Кількість осіб (членів сім'ї наймача), які постійно проживають у квартирі (будинку) разом із наймачем або за якими зберігається право на житло, впливає на розмір житла, яке може бути приватизоване.
- ▶ При реалізації права на спадкування за законом реєстрація місця проживання може бути одним із доказів проживання спадкоємця однією сім'єю зі спадкодавцем у випадках, коли право на спадкування чи спрощений порядок прийняття спадщини виникає внаслідок спільного проживання.
- ▶ Для обрахування вартості спожитих комунальних послуг (зокрема, послуг із постачання та розподілу природного газу, постачання гарячої води, централізованого водопостачання) у разі відсутності квартирних засобів обліку використовується інформація про кількість зареєстрованих осіб у житловому приміщенні.

Зазвичай одним із найактуальніших питань, пов'язаних із реєстрацією місця проживання, є її вплив на реалізацію права власності осіб на належне їм нерухоме майно, зокрема, житло. В українському суспільстві існують численні стереотипні уявлення про зв'язок реєстрації місця проживання із правом власності. Так, відповідно до результатів загальнонаціонального дослідження 80% опитаних українців вважають, що у разі реєстрації орендарі зможуть претендувати на власність або частину власності на житло. 95% опитаних не зареєстрували б квартиру-наймачів у власній квартирі, якби здавали її в оренду, а 93% — навіть за умови доплати³³.

Частково існування цих стереотипів пов'язане зі спадком радянських часів, коли тоді ще «прописка» особи була нерозривно пов'язана із правом власності на житло. На сьогодні такого безумовного зв'язку між правом власності й реєстрацією місця проживання не існує. Проте існують ситуації, в яких реєстрація місця проживання може впливати на виникнення права власності (наприклад, при приватизації житла, спадкуванні тощо), а також на реалізацію права користування житлом (зокрема, в ситуації, коли житло перебуває у комунальній чи державній власності). Крім того, у разі якщо у житлі зареєстроване місце проживання дитини, це накладає додаткові обмеження на власника цього житла.

Перед тим як перейти до детального аналізу цього впливу, доцільно буде визначитися із основними поняттями. Для початку варто зазначити, що непорушність права власності гарантоване Конституцією України (стаття 41). Згідно з Цивільним кодексом України правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб. Власникові належать права володіння, користування та розпоряджання своїм майном, а на сутність права власності не впливають місце проживання власника та місцезнаходження майна. Важливою є ознака непорушності права власності: ніхто не може бути

рис. 2

Уявлення про можливі ризики в разі реєстрації орендарів



протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні (крім випадків і в порядку, встановлених законом)³⁴.

Специфічним об'єктом права власності є житло, під яким розуміється житловий будинок, квартира, інше житлове приміщення, призначені та придатні для постійного або тимчасового проживання в них. Згідно зі статтею 383 Цивільного Кодексу України власник житлового будинку, квартири має право використовувати помешкання для власного проживання, проживання членів своєї сім'ї, інших осіб і не має права використовувати його для промислового виробництва.

³³ 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>

³⁴ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. №435-IV, ст.ст. 316, 317, 321.



2.1.1 Реєстрація місця проживання і право користування житлом

Одним із трьох складників права власності є право користування житлом, яке може виражатися у праві проживання у ньому. Найпоширенішою підставою отримання права проживання у житлі є договір найму (оренди) житла, відповідно до якого одна сторона (власник житла) передає або зобов'язується передати другій стороні (наймачеві) житло для проживання у ньому на певний строк за плату. У договорі найму житла мають бути вказані особи, які проживатимуть разом із наймачем. Ці особи набувають рівних із наймачем прав та обов'язків щодо користування житлом³⁵.

Найпоширенішим міфом орендодавців, пов'язаним із реєстрацією місця проживання орендаря у житлі орендодавця, є те, що, один раз зареєструвавши своє місце проживання там, орендар нібито буде мати право користування і безперешкодного доступу до житла необмежений проміжок часу. Більшість опитаних українців погоджуються з тим, що таких орендарів може бути складно зняти з реєстрації (87%) чи виселити (87%)³⁶.

Насправді ж відповідно до національного законодавства право зареєструвати своє місце проживання є похідним від права користування житлом, яке в свою чергу є одним зі складників права власності.

Саме тому наразі необхідною умовою реєстрації місця проживання особи є наявність підтверженого права на проживання в житлі. Зокрема, таким підтвердженням може бути 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 зазначених документів реєстрація місця проживання особи здійснюється за згодою власника/співвласників житла, наймача та членів його сім'ї. При цьому, як розкривається у розділі щодо прав дітей у контексті чинної системи реєстрації, зазначені документи або згода не потрібні при реєстрації місця проживання неповнолітніх дітей за адресою реєстрації місця проживання батьків/одного з батьків або законного представника/представників³⁷.

Підтвердженням залежності реєстрації місця проживання від права користування житлом є такі підстави для зняття з реєстрації місця проживання, як рішення суду про позбавлення права власності на житлове приміщення або права користування житловим приміщенням, про виселення, припинення існування підстав для користування житловим приміщенням (закінчення строку дії договору оренди, найму, піднайму житлового приміщення, строку навчання в навчальному закладі (у разі реєстрації місця проживання в гуртожитку навчального закладу на час навчання), відчуження житла та інших визначених законодавством документів)³⁸. Тобто у разі відсутності відповідних підстав для проживання у помешканні реєстрація місця проживання особи в ньому може бути припинена. Наприклад, якщо існує рішення суду, що дає право особі проживати в певному житлі, то право на проживання зберігається до тих пір, доки це рішення є чинним. Також, хоча в Україні укладання договорів оренди житла непопулярне, варто знати, що, якщо особа зареєструвала своє місце проживання на підставі договору оренди, то відповідно право бути зареєстрованим у цьому житлі зберігається за орендарем до закінчення терміну дії договору оренди, після чого орендодавець (власник житла) має право зняти вже колишнього орендаря із реєстрації. Для цього власник/наймач житла

³⁵ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року №435-IV, ст. 810.

³⁶ 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>

³⁷ Правила реєстрації місця проживання, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. №207, пп. 4 п. 18.

³⁸ Там само, п. 26.



має звернутися до органу реєстрації з відповідною заявою³⁹.

Утім, якщо реєстрація місця проживання особи здійснювалася з інших підстав, зняття з реєстрації без згоди цієї особи здійснюється на підставі рішення суду виключно про позбавлення права власності на житлове приміщення або права користування житловим приміщенням, про виселення, про визнання особи безвісно відсутньою або оголошення її померлою. При цьому судова практика свідчить, що вимога про зняття з реєстрації місця проживання не може розглядатися судом як самостійна, оскільки не нестиме жодних юридичних наслідків для сторін без пред'явлення однієї із вищезазначених вимог⁴⁰.

Усунення перешкод у здійсненні права користування та розпорядження своїм майном, зокрема жилим приміщенням, шляхом зняття особи з реєстраційного обліку залежить від вирішення питання про право користування такою особою жилим приміщенням відповідно до норм житлового та цивільного законодавства, а саме від вирішення однієї із таких вимог: про позбавлення права власності на жиле приміщення; про позбавлення права користування жилим приміщенням; про визнання особи безвісно відсутньою; про оголошення фізичної особи померлою⁴¹.

Отже, реєстрація місця проживання є похідною від права на проживання особи у житлі. Це означає, що право зареєструвати своє місце проживання у особи виникає тоді, коли є законні підстави для проживання в цьому житлі (договір оренди, ордер, рішення суду, дозвіл власника тощо), а не навпаки. Тобто наявність відмітки про реєстрацію місця

проживання за певною адресою не тягне за собою виникнення права проживати у цьому житлі.

Окремо варто розглянути питання реалізації громадянами України права на житло, закріплене у статті 47 Конституції України. Зокрема, ця норма передбачає, що кожен має право на житло, а громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Законодавство України містить низку норм, які передбачають механізми отримання особами житла у постійне чи тимчасове користування, проте здебільшого звернення за отриманням такого житла, взяття на відповідний облік відбуваються за місцем реєстрації заявника.

Одним із механізмів отримання житла від держави є взяття на **квартирний облік** осіб, які потребують поліпшення житлових умов (так звані квартирні черги)⁴². Житловий кодекс Української РСР, який наразі діє в Україні, гарантує громадянам, що потребують поліпшення житлових умов, право на одержання у користування житлового приміщення в будинках державного або громадського житлового фонду, призначених для постійного проживання⁴³. При цьому передбачається, що жилі приміщення надаються громадянам, які постійно проживають в цьому населеному пункті, що фактично підтверджується реєстрацією місця проживання в зазначеному населеному пункті. Так, до заяви про взяття на квартирний облік особи, яка потребує поліпшення житлових умов, додаються довідки про реєстрацію місця проживання особи на кожного члена сім'ї, видані виконавчим органом сільської,

³⁹ Там само.

⁴⁰ Постанова Верховного Суду від 13.02.2019 р. у справі №309/3656/13-ц [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79958150>

⁴¹ Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про судову практику в справах про захист права власності та інших речових прав» від 07.02.2014 р. №5, п. 34.

⁴² Відповідно до національного огляду Європейської економічної комісії ООН станом на 2010 рік поліпшення житлових умов потребували 1 390 000 українських домогосподарств, причому 779 700 з них були поставлені у чергу понад 10 років тому. За розрахунками, середній термін очікування у цих чергах становить понад 100 років [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://www.unepce.org/index.php?id=35105&fbclid=IwAR2d130s-Y2L8svMldLvKV3YSDC5luNjQex6XAWNVCnZqr0sfrqxVZTfJvY>

⁴³ Житловий кодекс Української РСР від 30.06.1983 р. №5464-Х, ст. 31.

40



42



селищної, міської ради, сільським головою (якщо відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено), а для внутрішньо переміщених осіб — копії довідок про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи⁴⁴.

Крім поняття квартирної обліку, в Україні існує **соціальний квартирний облік** громадян України, які користуються правом на соціальне житло і перебувають у черзі на його отримання. Відповідно до Закону соціальне житло — це житло всіх форм власності (крім соціальних гуртожитків) із житлового фонду соціального призначення, що безоплатно надається громадянам України, які потребують соціального захисту, на підста-

ві договору найму на певний строк⁴⁵. Узяття громадян на соціальний квартирний облік здійснюється за рішенням органу місцевого самоврядування за місцем проживання громадян, які мають право на отримання квартир, садибних (одноквартирних) житлових будинків із житлового фонду соціального призначення. Для підтвердження місця проживання особа, окрім інших документів, має подати довідку про місце проживання та склад сім'ї⁴⁶, форма якої передбачає, що місце проживання є місцем реєстрації заявника⁴⁷. Водночас закон містить норми, які дозволяють стати на соціальний квартирний облік внутрішньо переміщеним особам та особам без визначеного місця проживання (фактично — без реєстрації).

2.1.2 Реєстрація місця проживання і право власності на житло

Крім зв'язку між правом користування житловим приміщенням (зокрема, права на проживання в ньому) і реєстрацією місця проживання, існує також певний зв'язок між реєстрацією місця проживання та виникненням права власності на майно.

Першим таким прикладом може бути **приватизація житла**. Починаючи з 1992 року в Україні фактично стартувала масова приватизація житла державного та комунального житлового фонду — відчуження квартир (будинків), житлових приміщень у гуртожитках, призначених для проживання сімей та одиноких осіб, кімнат у квартирах та одноквартирних будинках, де мешкають два і більше наймачів, та належних до них господарських споруд і приміщень (підвалів, сараїв і т. ін.) державного житлового фонду на користь громадян України. Сьогодні цей процес визначається відповідно до Закону України «Про приватизацію держав-

ного житлового фонду»⁴⁸. Власник приватизованого житла має право розпорядитися квартирою (будинком), кімнатою (кімнатами) у гуртожитку на власний розсуд: продати, подарувати, заповісти, здати в оренду, обміняти, закласти, укласти інші угоди, не заборонені законом. Порядок здійснення цих прав власником житла регулюється цивільним законодавством України.

Якщо житло не приватизоване, тобто перебуває в державній або комунальній власності, то всі особи, які на законних підставах проживають у помешканні, мають вплив на процес переходу державної (комунальної) власності у приватну. Так, передавання квартир (будинків), житлових приміщень у гуртожитках в спільну сумісну або часткову власність здійснюється за письмовою згодою всіх повнолітніх членів сім'ї, які постійно мешкають у цій квартирі (будинку), житловому приміщенні у гуртожитку, зо-

⁴⁴ Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР. Постанова Ради міністрів Української РСР і Української республіканської ради професійних спілок від 11.12.1984 р. №470, п. 18.

⁴⁵ Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12.01.2006 р. №3334-IV, ст. 1.

⁴⁶ Детальніше про довідку про зареєстроване місце проживання та склад сім'ї див. у підрозділі 2.2.3. Соціальні виплати, пільги, для отримання яких необхідно надати довідку про склад сім'ї.

⁴⁷ Порядок взяття громадян на соціальний квартирний облік, їх перебування на такому обліку та зняття з нього, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» від 23.07.2008 р. №68, п. 2.

⁴⁸ Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19.06.1992 р. №2482-XII.

крема й тимчасово відсутніх, за якими зберігається право на житло, з обов'язковим визначенням уповноваженого власника квартири (будинку), житлового приміщення у гуртожитку⁴⁹.

Крім того, кількість осіб (членів сім'ї наймача), які постійно проживають у квартирі (будинку) разом із наймачем або за якими зберігається право на житло, впливає на розмір житла, яке може бути приватизоване⁵⁰.

Отже, постійне місце проживання особи у житловому приміщенні державної форми власності є однією з основних умов для реалізації права на приватизацію цього майна.

Відповідно до переліку документів, які необхідні подати для проведення процедури приватизації, єдиним документом, що підтверджує таке постійне місце проживання, є *довідка про реєстрацію місця проживання*, яка видається органом реєстрації відповідно до Правил реєстрації місця проживання⁵¹. При цьому необхідно подати довідки громадянина, який подає заяву, та всіх членів його сім'ї, зареєстрованих у квартирі (будинку), жилу приміщенні в гуртожитку, кімнаті у комунальній квартирі.

Тобто на практиці постійне місце проживання особи має бути підтверджене довідкою про зареєстроване місце проживання, і це є підтвердженням впливу реєстрації місця проживання на реалізацію права на приватизацію житла.

Ще однією ситуацією, в якій на виникнення права власності на житло може впливати реєстрація місця проживання, є **прийняття спадщини**.

Так, відповідно до ст. 1264 Цивільного кодексу України⁵² особи, які проживали зі

спадкодавцем однією сім'єю не менше ніж п'ять років до моменту відкриття спадщини (смерті спадкодавця), складають четверту чергу спадкоємців за законом. Для прийняття спадщини у цьому випадку за загальним правилом необхідним є встановлення в судовому порядку факту проживання однією сім'єю без реєстрації шлюбу. Втім, реєстрація місця проживання спадкодавця та ймовірного спадкоємця за однією адресою не є необхідною і достатньою підставою для визнання останнього спадкоємцем четвертої черги. Як роз'яснив Пленум Верховного Суду України, при вирішенні спору про право на спадщину осіб, які проживали зі спадкодавцем однією сім'єю не менше ніж п'ять років до часу відкриття спадщини (четверта черга спадкоємців за законом), судам необхідно враховувати правила частини 2 статті 3 Сімейного кодексу України про те, що сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. До спадкоємців четвертої черги належать не лише жінка (чоловік), які проживали однією сім'єю зі спадкодавцем без шлюбу, таке право можуть мати також інші особи, якщо вони спільно проживали зі спадкодавцем, були пов'язані спільним побутом, мали взаємні права та обов'язки, зокрема, вітчим, мачуха, пасинки, падчерки, інші особи, які взяли до себе дитину як члена сім'ї, тощо⁵³. Отже, суд при ухваленні рішення аналізує сукупність доказів, які підтверджують факт проживання однією сім'єю.

Крім того, відповідно до частини 3 статті 1268 Цивільного кодексу України 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. В цьому випадку факт постійного проживання спадкоємця зі спадкодавцем за загальним пра-

⁴⁹ Там само, ч. 2 ст. 8.

⁵⁰ Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19.06.1992 р. №2482-ХІІ, ст. 5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2482-12>

⁵¹ 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.

⁵² Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. №435-ІV.

⁵³ Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про спадкування» від 30.05.2008 р. №7, п. 21.



вилом підтверджується інформацією щодо зареєстрованого місця проживання. А у разі відсутності у паспорті такого спадкоємця відмітки про реєстрацію його місця проживання доказом постійного проживання із

спадкодавцем може бути: довідка органу реєстрації місця проживання про те, що місце проживання спадкоємця на день смерті спадкодавця було зареєстроване за однією адресою зі спадкодавцем⁵⁴.

2.1.3 Реєстрація місця проживання та комунальні послуги

Із реєстрацією місця проживання тісно пов'язане іще одне важливе питання — оплата за житлово-комунальні послуги 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 відбувається на підставі даних про кількість осіб, які зареєстровані у помешканні. Як наслідок — майже кожна друга особа, що проживає не за місцем реєстрації в містах, зазначила, що однією з причин, чому б вона не хотіла реєструватися за місцем проживання, є те, що це може збільшити вартість комунальних послуг⁵⁵.

Дієздатні особи, які проживають та/або зареєстровані у житлі споживача, користуються нарівні зі споживачем усіма житлово-комунальними послугами та несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями з оплати житлово-комунальних послуг⁵⁶. Проте індивідуальний договір про надання комунальних послуг укладається між співвласником багатоквартирного будинку та виконавцем відповідної комунальної послуги, що фактично робить відповідальним за сплату за користування житлово-комунальними послугами саме власника (співвласника) житла.

До переліку комунальних послуг можна віднести: послуги з постачання та розподілу природного газу, постачання та розподілу

рис. 3

Стан об'єкту обчислення спожитих послуг населенням

кількість абонентів: ● оснащених засобами обліку ● не оснащених засобами обліку



55



⁵⁴ Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України. Наказ Міністерства юстиції України від 22.02.2012 р. №296/5, п. 3.22.

⁵⁵ 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>

⁵⁶ Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 09.11.2017 р. №2189-VIII, ч. 3 ст. 9.

електричної енергії, постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення, поводження з побутовими відходами⁵⁷.

Обрахування вартості спожитих комунальних послуг відбувається:

- за показами індивідуального лічильника;
- за показниками будинкового лічильника, поділеними на кількість мешканців квартир, які не мають індивідуальних лічильників;
- за нормативами споживання на одну людину за кількістю зареєстрованих мешканців житла (у разі відсутності будинкового лічильника та індивідуального лічильника).

Як видно зі статистики (рис. 3), 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.

Що стосується послуги з поводження з побутовими відходами, то відповідно до закону⁵⁸ одиницею виміру обсягу наданих послуг із поводження з побутовими відходами є кілограм, тонна, кубічний метр або інша одиниця, визначена правилами надання відповідної комунальної послуги. Одиниця виміру обсягу наданих послуг із поводження з побутовими відходами встановлюється органом місцевого самоврядування, а у разі запровадження роздільного збирання побу-

тових відходів при встановленні цін/тарифів на послугу з поводження з побутовими відходами не враховується вартість операцій із поводження з роздільно зібраними (відсортованими) корисними компонентами цих відходів. Водночас при обчисленні кількісного показника споживання послуги з поводження з побутовими відходами розрахунковою одиницею для житлових будинків є людина (мешканець). Це означає, що розрахунок і оплата послуги з поводження з побутовими відходами залежить від кількості осіб, які мешкають у будинку/квартирі.

Власники або наймачі, користувачі (зокрема й орендарі) джерел утворення побутових відходів⁵⁹ мають укладати договори з виконавцем послуг із вивезення побутових відходів, здійснюють оплату послуг з поводження з побутовими відходами та забезпечують роздільне збирання побутових відходів⁶⁰. Відповідно до Типового договору про надання послуг із поводження з побутовими відходами⁶¹ споживачем послуги може бути фізична або юридична особа, яка є власником (співвласником, користувачем) нерухомого майна, або за згодою власника інша особа, яка користується об'єктом нерухомого майна, або юридична особа, що об'єднує споживачів у будівлі. При цьому 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 чинні правила формально не узалежують розрахунок вартості послуг із поводження з побутовими відходами від кількості зареєстрованих у житлі осіб. Проте на практиці саме ці дані використовують для нарахування та сплати вартості послуг поводження з побутовими відходами.

⁵⁷ Там само, ст. 5.

⁵⁸ Там само, ст. 25.

⁵⁹ Під джерелом утворення побутових відходів розуміють об'єкт, на якому утворюються побутові відходи (житловий будинок, підприємство, установа, організація, земельна ділянка).

⁶⁰ Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 р. №187/98-ВР, ст. 35-1.

⁶¹ Типовий договір про надання послуг з поводження з побутовими відходами, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг з поводження з побутовими відходами» від 10.12.2008 р. №1070.

2.2

Соціальний захист

Резюме

- ▶ Вплив реєстрації місця проживання заявника (отримувача соціальних виплат, послуг тощо) на реалізацію права на соціальний захист населення не є очевидним. У більшості законодавчих актів, які регулюють питання реалізації права на соціальний захист, мова йде про реалізацію цього права за місцем проживання осіб і немає прямої прив'язки до місця реєстрації. Хоча на практиці місце проживання особи, яка звертається за соціальним захистом, має бути підтверджене документально.
 - ▶ Для підтвердження факту проживання за певною адресою може складатися акт обстеження матеріально-побутових умов. У деяких випадках (наприклад, призначення державної допомоги сім'ям із дітьми, державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям тощо) обов'язок проведення перевірки відомостей щодо неотримання особою допомоги за її зареєстрованим місцем проживання покладено на органи соціального захисту населення за місцем звернення особи.
 - ▶ Хоча де-юре існує можливість звернення щодо призначення пенсії за місцем проживання заявника, це місце проживання необхідно підтвердити вичерпним переліком документів, прямо пов'язаних із зареєстрованим місцем проживання.
 - ▶ Для підтвердження факту спільного проживання органи соціального захисту населення часто вимагають надати їм так звану «довідку про склад сім'ї». Цей документ зазвичай використовується для підтверд-
- ження спільного місця проживання членів однієї сім'ї. Крім того, якщо місцеві положення про видачу цієї довідки це передбачають, ця довідка може бути оформлена на осіб, які не зареєстровані, проте проживають за певною адресою.

Право на соціальний захист в Україні гарантоване Конституцією України (стаття 46). Зміст і шляхи його реалізації конкретизуються у різних законах та підзаконних нормативних актах, які більш детально розкривають суть і форми соціального захисту прав людини, що представляють різні групи населення в Україні.

Оскільки співвідношення таких категорій, як «соціальний захист», «соціальне забезпечення», «соціальне страхування», «соціальні гарантії» перебуває у площині теоретико-правових дискусій, для цілей проведення аналізу впливу системи реєстрації місця проживання на реалізацію права на соціальний захист населення в Україні ми зосередимося на ключових сферах соціального захисту населення, зокрема, на питаннях соціальних та пенсійних виплат, соціальних послуг, надання пільг населенню, компенсацій, а також житлових субсидій, на які має прямий чи опосередкований вплив зареєстроване місце проживання особи.

У сфері соціального захисту інформація про зареєстроване місце проживання часто використовується для підтвердження місця проживання осіб-отримувачів державної соціальної допомоги (пільг, субсидій) та чле-

нів їхніх сімей. Частина видів соціального захисту є такою, що безпосередньо пов'язана із фактом проживання особи в тій чи іншій місцевості, населеному пункті (наприклад, виплати, які встановлюються рішеннями органів місцевого самоврядування; пільги особам, які мешкають у гірській місцевості, тощо) або із фактом проживання однією сім'єю (домогосподарством), зокрема й проживання разом із особою, яка має право на певні пільги (допомогу). Крім того, інформація про зареєстроване місце проживання може впливати на визначення територіального підрозділу (відділу), який призначає той чи інший вид соціальної допомоги.

Водночас у деяких випадках реалізація права на соціальний захист на практиці непропорційно та необґрунтовано узалежнюється від реєстрації місця проживання особи. А якщо врахувати, що відповідно до даних загальнонаціонального дослідження щонайменше 12% дорослого населення проживає не за місцем своєї реєстрації і половина з них має дітей віком до 18 років, то стає зрозумілим, що узалежнення політики соціального захисту особи від зареєстрованого місця проживання особи може призводити до обмеження в реалізації прав тих, хто проживає не за зареєстрованим місцем проживання.

2.2.1 Підтвердження місця проживання особи для реалізації права на соціальний захист

У більшості законодавчих актів, які регулюють питання реалізації права на соціальний захист, мова йде про реалізацію цього права за місцем проживання осіб, що часто прочитується як зареєстроване місце проживання. При цьому при зверненні до органів влади часто виникає питання щодо підтвердження місця проживання особи, якщо воно зареєстроване в іншій адміністративно-територіальній одиниці.

Зареєстроване місце проживання може підтверджуватися документом, що посвідчує особу (паспорт громадянина України, тимчасове посвідчення громадянина України, посвідка на постійне проживання, посвідки на

тимчасове проживання тощо) або довідкою про зареєстроване місце проживання особи, яка видається органом реєстрації. Законодавство про соціальний захист населення передбачає в окремих випадках можливість надання й інших документів, які можуть підтвердити факт проживання особи. Але здебільшого основною метою складання таких документів є підтвердження факту проживання (або не проживання) за певною адресою для цілей забезпечення реалізації права на соціальний захист.

Одним із таких документів є *акт обстеження матеріально-побутових умов*. Зокрема, складання такого акту передбачене По-

ложенням про порядок призначення житлових субсидій⁶². За загальним правилом житлова субсидія призначається одному із членів домогосподарства, які зареєстровані в житловому приміщенні (будинку). Втім, за рішенням комісії житлова субсидія може призначатися одному із членів домогосподарства, які не зареєстровані в житловому приміщенні (будинку), але фактично проживають у ньому на підставі договору найму (оренди) житла, або індивідуальним забудовникам, будинки яких не прийнято в експлуатацію, у разі коли їм нараховується плата за житлово-комунальні послуги. Крім того, також за рішенням комісії, житлова субсидія може призначатися одному із членів домогосподарства, які не зареєстровані в житловому приміщенні (будинку), але фактично проживають у ньому без укладеного договору наймання (оренди) житла, у разі коли вони є внутрішньо переміщеними особами. У такому разі склад домогосподарства декларується заявником під час звернення за призначенням житлової субсидії. В цих випадках рішення про призначення (відмову в призначенні) житлової субсидії приймається комісією на підставі акту обстеження матеріально-побутових умов домогосподарства⁶³. Проте чітких регламентів винесення таких рішень немає, тому в різних регіонах можуть існувати різні підходи та практики розгляду цих питань.

Крім того, складання акту обстеження матеріально-побутових умов обов'язкове для призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам⁶⁴.

Іншим документом, який у визначених законодавством випадках може підтверджу-

вати факт спільного проживання з дитиною з інвалідністю, є *акт обстеження сім'ї, у якій виховується дитина з інвалідністю*. Такий акт складається для призначення надбавки на догляд за особами з інвалідністю з дитинства та дітьми з інвалідністю у разі неможливості отримання довідки про спільне проживання з дитиною з інвалідністю, видану уповноваженим органом за місцем проживання⁶⁵. При цьому зазначений документ можуть складати як структурні підрозділи з питань соціального захисту населення, так і комісія у складі депутата місцевої ради (за згодою), посадової особи структурного підрозділу з питань соціального захисту населення і двох сусідів.

Для отримання пільг мешканцями гірських населених пунктів в Україні необхідним є, зокрема, підтвердження факту постійного проживання особи на території населених пунктів, яким надано статус гірських⁶⁶. Тож законодавство передбачає, що в цьому випадку для отримання спеціального статусу необхідним є отримання *довідки про постійне місце проживання у гірському населеному пункті*.

Додатково рішеннями місцевої влади можуть встановлюватися власні форми довідок/актів, що підтверджують місце фактичного проживання особи. Наприклад, акти щодо підтвердження факту проживання без реєстрації/факту непроживання при реєстрації за вказаною адресою, довідка/акт про фактичне місце проживання тощо.

Варто зазначити, що все більше видів соціальної допомоги призначаються за фактичним місцем проживання особи — за умови неотримання зазначеної допомоги там, де

⁶² Постанова Кабінету Міністрів України «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» від 21.10.1995 р. №848.

⁶³ Там само, п. 22.

⁶⁴ Про особливості реалізації права на соціальний захист ВПО див. 4.1. Внутрішньо переміщені особи та мешканці тимчасово окупованих територій України.

⁶⁵ Порядок надання державної соціальної допомоги особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю, затверджений Наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством фінансів України від 30.04.2002 р. №226/293/169.

⁶⁶ Положення про порядок видачі посвідчення громадянина, який проживає, працює (навчається) на території гірського населеного пункту, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19.03.1996 р. №345, п. 7.

особа зареєстрована. В деяких випадках (наприклад, призначення державної допомоги сім'ям із дітьми, державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям тощо) обов'язок проведення перевірки відомостей щодо неотримання допомоги за зареєстрованим місцем проживання покладено на органи соціального захисту населення. А у випадку призначення тимчасової державної

соціальної допомоги непрацюючій особі, яка досягла загального пенсійного віку, але не набула права на пенсійну виплату, — навпаки, встановлена вимога додати до заяви про призначення цього виду соціальної допомоги довідку про неотримання такої допомоги в органах соціального захисту населення за зареєстрованим місцем проживання заявника.

2.2.2 Вплив реєстрації місця проживання на реалізацію права на соціальний захист

Попри певні позитивні зрушення і те, що у більшості нормативно-правових актів, які регулюють питання призначення різних видів соціальної допомоги (гарантій, компенсацій), не встановлено прямої залежності між отриманням такої допомоги і зареєстрованим місцем проживання заявника, все ж досі існують випадки, в яких реалізація права на соціальний захист відповідно до законодавства здійснюється виключно за зареєстрованим місцем проживання особи. Так, наприклад, для отримання одноразової винагороди жінкам, яким присвоєно почесне звання України «Мати-героїня», заявниця має звернутися до уповноваженого органу виключно за місцем своєї реєстрації⁶⁷. Також рішення про встановлення статусу особи, на яку поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», деяким категоріям осіб (зокрема, сім'ям тих осіб, хто залучався до забезпечення проведення антитерористичної операції та загинув (пропав безвісти), приймається за зареєстрованим місцем проживання.

Крім того, навіть якщо в нормативно-правових актах прямо не вказана залежність у реалізації права на соціальний захист від реєстрації місця проживання, на практиці виникає багато ситуацій, в яких органи влади вимагають від отримувача соціальної до-

помоги (заявника) підтвердити факт свого проживання за певною адресою. Наведемо кілька прикладів для ілюстрації цієї тези.

Дуже примітним у цьому контексті є питання **призначення пенсії**. Хоча де-юре декларується можливість звернення щодо її отримання за місцем проживання заявника, це місце проживання необхідно підтвердити вичерпним переліком документів, прямо пов'язаних із зареєстрованим місцем проживання. Відповідно до статті 80 Закону України «Про пенсійне забезпечення»⁶⁸ заява про призначення пенсії непрацюючим особам подається за місцем проживання заявника. У статті 47 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» зазначено, що пенсія виплачується виключно в грошовій формі за зазначеним у заяві місцем фактичного проживання пенсіонера в межах України організаціями, що здійснюють виплату і доставку пенсій, або через установи банків. Тобто на законодавчому рівні немає жодної норми, яка б встановлювала залежність реалізації права на пенсійне забезпечення від зареєстрованого місця проживання особи. Але на підзаконному рівні, у пункті 1.1 Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»⁶⁹, яким керують-

⁶⁷ Порядок виплати одноразової винагороди жінкам, яким присвоєно почесне звання України «Мати-героїня», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2011 р. №268.

⁶⁸ Закон України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 р. №1788-ХІІ.

⁶⁹ Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Постанова Правління Пенсійного фонду України від 25.11.2005 р. №22-1.

ся структурні підрозділи Пенсійного фонду України, зазначено, що заява про призначення пенсії непрацюючим особам, а також членам сім'ї у зв'язку з втратою годувальника подається заявником безпосередньо до управління Пенсійного фонду України у районі, місті, районі у місті, об'єднаного управління за місцем проживання (реєстрації). Місце проживання (реєстрації) необхідно підтвердити документально. Відповідно до пункту 2.22 вищезазначеного Порядку за документ, який посвідчує місце проживання особи, приймаються паспорт або документ відповідних органів із місця проживання (реєстрації), зокрема й органів місцевого самоврядування. Хоча Порядок прямо не визначає, який саме документ, виданий органами місцевого самоврядування, може підтвердити місце проживання пенсіонера, але, беручи до уваги, що реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання/перебування здійснюється органом реєстрації, тобто виконавчим органом сільської, селищної або міської ради, сільським головою, можна зробити висновок, що таким документом є довідка про зареєстроване місце проживання. Отже, для звернення щодо призначення пенсії заявник має підтвердити місце проживання. А це, у випадку, коли останнє не збігається з адресою фактичного місця проживання, може призвести до того, що орган Пенсійного фонду України може відмовити у призначенні (відновленні) пенсійних виплат за місцем фактичного проживання особи.

Таке застосування норм пенсійного законодавства є протиправним, на що вказує судова практика. Зокрема Конституційний Суд України у рішенні від 7 жовтня 2009 року №25-рп/2009⁷⁰ зазначив, що, зважаючи на правову, соціальну природу пенсій право громадянина на одержання призначеної

йому пенсії не може пов'язуватися з такою умовою, як постійне проживання в Україні; держава відповідно до конституційних принципів зобов'язана гарантувати це право незалежно від того, де проживає особа, якій призначено пенсію, — в Україні чи за її межами. У рішенні у справі «Пічкур проти України»⁷¹, яке набрало статусу остаточного 7 лютого 2014 року, Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) дійшов висновку про те, що право на отримання пенсії, яке стало залежним від місця проживання заявника, свідчить про різницю у поводженні, яка порушувала статтю 14 Конвенції, у поєднанні зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції (пункти 51-54). У постанові Верховного Суду від 20 грудня 2018 року (справа №132/3485/16-а)⁷² зазначено, що зважаючи на правову та соціальну природу пенсійного забезпечення, право громадянина на призначення йому пенсії не може пов'язуватися з такою умовою, як постійне проживання в Україні, так само це право не може обмежуватися у разі ненадання документа, що підтверджує фактичне проживання заявника. Тобто право на отримання пенсії громадян України не може узалежнюватися від місця проживання особи, яка має право на пенсійне забезпечення.

У іншій справі №805/402/18⁷³, у якій велика палата Верховного Суду винесла зразкове рішення 4 вересня 2018 року, суд зазначив, що у рішеннях Конституційного Суду України та ЄСПЛ застосовано підхід, згідно з яким право на пенсію та її одержання не може пов'язуватися з місцем проживання людини. Такий підхід можна поширити не тільки на громадян, що виїхали на постійне місце проживання до інших держав, а й на внутрішньо переміщених осіб, які мають постійне місце проживання на непідконтрольній уряду України території. У контексті справи, що

70



71



72



73



⁷⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 частини першої статті 49, другого речення статті 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v025p710-09>

⁷¹ Справа «Пічкур проти України» (Заява №10441/06) [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_984

⁷² Постанова від 20.12.2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78771782>

⁷³ Постанова від 04.09.2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76945461>

розглядається, правовий зв'язок між державою і людиною, який передбачає взаємні права та обов'язки, підтверджується фактом набуття громадянства. Свобода пересування та вільний вибір місця проживання гарантуються статтею 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України.

Отже, реалізація права на пенсійне забезпечення не може узалежнюватися від місця проживання заявника, а тим паче від місця його зареєстрованого проживання. Тим більше, що Пенсійний фонд України веде Державний реєстр загальнообов'язкового державного соціального страхування⁷⁴, який складається з електронних облікових карток застрахованих осіб. До карток вводяться відомості про застрахованих осіб, інформація про набуття прав на одержання страхових виплат за всіма видами загальнообов'язкового державного соціального страхування та інформація про виплати за всіма видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, зокрема й пенсійного.

Як показують результати соціологічного опитування, на думку осіб, що проживають не за місцем реєстрації у містах, проблеми з тим, щоб оформити пенсію, виникали у них рідко. Кожна сьома така особа зазначила, що в неї або в члена її родини протягом останніх трьох років (2016–2018 рр.) виникали проблеми з оформленням пенсії саме через те, що вони проживають не за місцем реєстрації⁷⁵.

Схожа ситуація спостерігається і при **призначенні певних видів пільг**, зокрема на

житлово-комунальні послуги. Так, з аналізу Положення про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги⁷⁶, можна зробити висновок, що отримання всіх видів пільг можливе за місцем проживання пільговика. Також відповідно до пункту 7 вищевказаного положення у разі зміни місця проживання в межах адміністративно-територіальної одиниці, яку обслуговує уповноважений орган, пільговик або його законний представник повинен повідомити його про це письмово⁷⁷. При цьому немає жодної вказівки на те, що йдеться саме про зареєстроване місце проживання. Але на практиці пільги часто призначають саме за цією адресою, а у разі, коли остання не збігається із фактичним місцем проживання, представники органу праці та соціального захисту населення вимагають надання документального підтвердження адреси фактичного проживання заявника. Або ж у разі зміни місця реєстрації без зміни фактичного місця проживання просто виводять пільговиків з Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги.

Проте така позиція не знаходить підтримки у судовій практиці. Так, навіть якщо відбулася зміна зареєстрованого місця проживання пільговика, підставою для зняття його з обліку в уповноваженому органі є зміна місця проживання, а не зміна місця реєстрації проживання⁷⁸. Крім того, суд підкреслив, що Положенням про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги, не передбачено виведення з Реєстру інформації про пільговиків.

⁷⁴ Положення про реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування. Постанова правління Пенсійного фонду України від 18.06.2014 р. №10-1 (у редакції постанови правління Пенсійного фонду України від 27.03.2018 р. №8-1)

⁷⁵ 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>

⁷⁶ Положення про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги. Постанова Кабінету Міністрів від 29.01.2003 р. №117.

⁷⁷ Постанова Кабінету Міністрів «Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги» від 29.01.2003 р. №117, п. 7.

⁷⁸ Рішення Вищого адміністративного суду України від 23 листопада 2017 року у справі №824/159/17-а [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/70663035>

75



78



2.2.3 Соціальні виплати, пільги, для отримання яких необхідно надати довідку про склад сім'ї

Заслугує окремої уваги питання видачі довідки про склад сім'ї⁷⁹. Її форма до недавнього часу була затверджена наказом Міністерства праці та соціальної політики України №204⁸⁰, який було прийнято відповідно до статті 4 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»⁸¹. Водночас, не зважаючи на втрату чинності наказу, яким було затверджено форму цієї довідки, необхідність її оформлення лишається (як і вимога її надання).

Так, відповідно до законодавства, окрім соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, довідка про склад сім'ї потрібна також при оформленні пенсії у зв'язку з втратою годувальника⁸² (вона використовується для засвідчення факту перебування на утриманні непрацездатних членів сім'ї), призначення певних видів грошової допомоги⁸³, пільг, які поширюються на членів сім'ї пільговика⁸⁴ (плата за користування житлом (квартирна плата), комунальні послуги тощо), для взяття громадян на соціальний квартирний облік⁸⁵, для влаштування особи до будинку-інтернату⁸⁶. Крім того,

довідку про склад сім'ї необхідно надати для отримання передбачених законодавством пільг, компенсацій і гарантій працівникам бюджетних установ, військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу⁸⁷. Додатково на локальних рівнях довідка про склад сім'ї використовується для надання різноманітних соціальних послуг, пільг тощо.

При тому, що форма довідки про склад сім'ї донедавна була затверджена на рівні центрального органу виконавчої влади (Міністерства соціальної політики України), процедури її оформлення кожен орган місцевого самоврядування визначає самостійно. Це призводить до того, що іноді ці процедури, як і підстави оформлення довідок, дуже сильно відрізняються.

Так, наприклад, у Дніпрі за отриманням довідки може звернутися власник (співвласник), користувач або зареєстрована у житловому приміщенні особа до ЦНАП, структурних підрозділів департаменту адміністративних послуг та дозвільних процедур міської ради, або до інших державних чи

⁷⁹ Повна назва довідки — «Довідка про склад сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб».

⁸⁰ Цей наказ втратив чинність на підставі наказу Міністерства соціальної політики України від 17.07.2019 р. №1106.

⁸¹ Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 р. №1768-III.

⁸² 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, пп.3 п. 2.3, п. 2.11.

⁸³ Наприклад, одноразова грошова допомога у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 25.12.2013 р. №975.

⁸⁴ Відповідно до частини 5 статті 51 Бюджетного Кодексу України при наданні пільг та здійсненні виплат із бюджету щодо їх виплати до членів сім'ї пільговика належать: дружина (чоловік), їхні неповнолітні діти (до 18 років); неодружені повнолітні діти, визнані особами з інвалідністю з дитинства I та II групи або особами з інвалідністю I групи; особа, яка проживає разом з особою з інвалідністю внаслідок війни I групи та доглядає за ним, за умови, що особа з інвалідністю внаслідок війни не перебуває у шлюбі; непрацездатні батьки; особа, яка перебуває під опікою або піклуванням громадянина, який має право на пільги, та проживає разом із ним.

⁸⁵ Порядок взяття громадян на соціальний квартирний облік, їх перебування на такому обліку та зняття з нього, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.07.2008 р. №682.

⁸⁶ Наказ Міністерства соціальної політики від 09.11.2011 р. №432.

⁸⁷ Порядок надання пільг, компенсацій і гарантій працівникам бюджетних установ, військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.2003 р. №426, п. 5.

комунальних установ, які уклали договори про співпрацю щодо надання адміністративних послуг із вищезгаданим департаментом⁸⁸. У Чернівцях відповідальним за видачу довідок є відділ ведення реєстру територіальної громади Чернівців міської ради⁸⁹. У Броварах видача довідок здійснюється відділом реєстрації місця проживання фізичних осіб виконавчого комітету Броварської міської ради, комунальними підприємствами, головами об'єднання співвласників багатоквартирних будинків та житлово-експлуатаційними організаціями, які обслуговують житлові будинки, що розміщені на території міста Бровари⁹⁰. У Маріуполі міська рада делегувала повноваження щодо видачі довідок про склад сім'ї комітетам самоорганізації населення⁹¹.

За загальною практикою документами, на підставі яких вносяться дані до довідки про склад сім'ї, є паспортні документи зареєстрованих у житловому приміщенні осіб. А отже на практиці ця довідка підтверджує факт реєстрації місця проживання членів однієї сім'ї за однією адресою, що демонструє прямий вплив реєстрації місця проживання членів сім'ї на реалізацію їхнього права на соціальний захист. На практиці це призводить до того, що члени однієї сім'ї, які проживають спільно, проте мають різні адреси реєстрації місця проживання, стикаються із труднощами в отриманні довідки про склад сім'ї. Хоча, наприклад, у Кропивницькому існує можливість отримання довідки про склад сім'ї у разі підтвердження

факту проживання особи без реєстрації (на підставі акту обстеження і аналізу наданої заявником підтверджувальної інформації)⁹². Але це радше виняток із правила.

Отже, соціальні виплати (пільги), для призначення яких необхідно надати довідку про склад сім'ї, фактично залежать від того, хто з членів сім'ї зареєстрований разом із заявником, що узалежнює призначення та отримання цих видів виплат (пільг) від зареєстрованого місця проживання заявника та членів його сім'ї.

⁸⁸ Рішення виконавчого комітету Дніпровської міської ради «Про затвердження Порядку видачі довідок про склад сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб» від 23.01.2018 р. №27.

⁸⁹ Тимчасовий порядок надання відомостей про склад сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб. Чернівецька міська рада. Повідомлення від 25 червня 2018 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://chernivtsy.eu/portal/4/uhvaleno-tymchasoviy-poryadok-nadannya-vidomostej-pro-sklad-sim-yi-118569.html>

⁹⁰ Положення про видачу довідок про склад сім'ї та /або зареєстрованих у житловому приміщенні осіб та місце фактичного проживання. Рішення виконавчого комітету Броварської міської ради від 26.06.2018 р. №434, п. 1.2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://brovary-rada.gov.ua/documents/29445.html?fbclid=IwAR3b-ovH9qbZ7wY2tBFHHQxt5UXuQtcbUr60npFiDcycfwQZJUgaLvY5Pww>

⁹¹ Про заходи щодо вдосконалення порядку щодо надання населенню соціальної допомоги. Рішення Маріупольської міської ради від 25.04.2018 р. №7/30-2619, п. 1 [Електронний ресурс, відбувається автозавантаження файлу]. — Режим доступу до ресурсу: <https://mariupolrada.gov.ua/uploads/4/24954-7.30-2619.pdf>

⁹² Тимчасовий порядок видачі довідок про склад сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб. Рішення виконавчого комітету Кіровоградської міської ради 13.12.2016 р. №657 [Електронний ресурс, відбувається автозавантаження файлу]. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.kr-rada.gov.ua/uploads/documents/ua-rishennya-risenya-657-131216-19-12-2016.pdf>

89



90



91



92



2.3

Охорона здоров'я

Резюме

- ▶ Вплив реєстрації місця проживання на систему охорони здоров'я та отримання медичних послуг залежить від виду медичної допомоги.
- ▶ Із 2016 року упроваджується реформа системи надання первинної медичної допомоги, відповідно до положень якої укладання медичної декларації не залежить від зареєстрованого місця проживання пацієнта. Водночас від кількості осіб, що подали заяви на отримання первинної медичної допомоги, залежить бюджетування цієї послуги в громадах (на рівні адміністративно-територіальних одиниць).
- ▶ Реєстрація місця проживання все ще впливає на надання вторинної і третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги. Хоча формально такий вплив не закріплений нормативно.
- ▶ Реєстрація місця проживання відіграє роль на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, наразі існують міські цільові програми, видача ліків за якими у разі потреби здійснюється лише особам, зареєстрованим у певному місті.
- ▶ Складнощі з отриманням медичної допомоги у різних ситуаціях можуть виникати в осіб, які не мають документів, що посвідчують особу.

Питання впливу реєстрації місця проживання особи на її доступ до медичних послуг (медичної допомоги) донедавна було доволі гострим. Відповідно до даних дослідження⁹³ в цілому особи, які проживають не за місцем реєстрації та звертаються до закладів охорони здоров'я за отриманням медичної консультації (первинна медична допомога), частіше

змушені неофіційно доплачувати за ці послуги. Проте із розпочатою реформою медичної сфери питання надання первинної допомоги у медичному закладі не за місцем реєстрації може бути вирішене укладанням медичної декларації із лікарем. Що стосується інших видів медичної допомоги, то наразі їх реформування заплановане на 2020–2021 роки.

2.3.1 Види медичної допомоги

Розгляньмо доступ до видів медичної допомоги: екстреної, первинної, вторинної (спеціалізованої), третинної (високоспеціалізованої), паліативної допомоги та до медичної реабілітації.

Екстрена медична допомога — це медична допомога, яка полягає у здійсненні працівниками системи екстреної медичної допомоги невідкладних організаційних, діагностичних та лікувальних заходів, спрямованих на врятування і збереження життя людини у невідкладному стані⁹⁴ та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я⁹⁵. За отриманням екстреної медичної допомоги до найближчого відділення екстреної (невідкладної) медичної допомоги чи іншого закладу охорони здоров'я, який може забезпечити надання такої допомоги, мають право звернутися кожен громадянин України та будь-яка інша особа⁹⁶, тобто для отримання медичних послуг такого виду місце реєстрації особи не відіграє ролі. У разі відмови надати таку допомогу винні особи можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за статтями 139–140 Кримінального кодексу України⁹⁷.

Первинна медична допомога — це медична допомога, що передбачає надання консуль-

тації, проведення діагностики та лікування найпоширеніших хвороб, травм, отруєнь, патологічних, фізіологічних (під час вагітності) станів, здійснення профілактичних заходів; направлення відповідно до медичних показань пацієнта, який не потребує екстреної медичної допомоги, для надання йому вторинної (спеціалізованої) або третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги; надання невідкладної медичної допомоги у разі розладу фізичного чи психічного здоров'я пацієнта, який не потребує екстреної, вторинної (спеціалізованої) або третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги⁹⁸. Цей вид медичних послуг є найпоширенішим серед фізичних осіб.

До квітня 2018 року (старту реформування системи надання медичних послуг на рівні первинної медичної допомоги) саме на цьому рівні особи, що не здійснювали реєстрацію за місцем проживання, мали найбільші складнощі. Особи, що не мали зареєстрованого місця проживання на території обслуговування медичного закладу, могли отримати необхідні послуги лише після сплати різноманітних «благодійних внесків» на рахунки таких медичних установ. Про це свідчать відповідні коментарі респондентів, що брали участь у соціологічному опитуванні:

⁹³ 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>

⁹⁴ Невідкладний стан людини — це раптове погіршення фізичного або психічного здоров'я, яке становить пряму та невідворотну загрозу життю та здоров'ю людини або оточуючих її людей і виникає внаслідок хвороби, травми, отруєння або інших внутрішніх чи зовнішніх причин.

⁹⁵ Закон України «Про екстрену медичну допомогу» від 05.07.2012 №5081-VI

⁹⁶ Там само. Стаття 3

⁹⁷ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року №2341-III

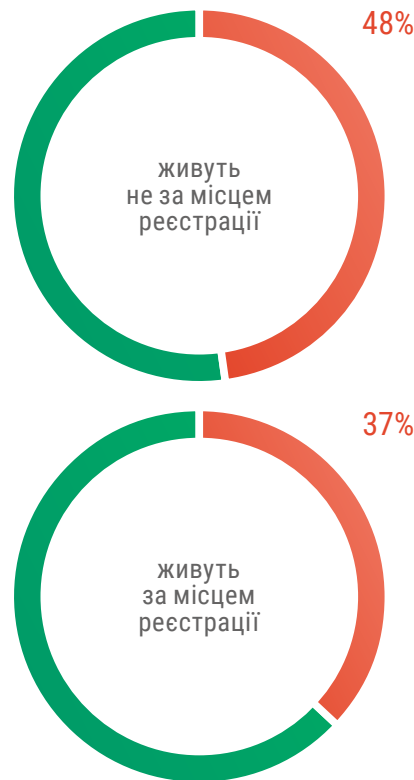
⁹⁸ Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 року №2801-XII. Частина 1 статті 35¹



рис. 4

Доступ до безкоштовного медичного обслуговування

- робили благодійні внески або сплатили за послуги в фонд поліклініки
- не робили благодійних внесків та не сплачували за послуги в фонд поліклініки



робили благодійний внески або сплатили за послуги в фонд поліклініки за останні два роки (2017-2018 рр.) 48% осіб, що живуть не за місцем реєстрації, та 37% осіб, що живуть за місцем реєстрації. Відтак кожна третя особа, яка проживає за місцем реєстрації та зверталась до поліклініки у цей період, та-

кож робила це не за місцем реєстрації, часто використовуючи альтернативні шляхи до отримання послуги⁹⁹.

Із 1 квітня 2018 року відбувається реформування первинної ланки надання медичних послуг, внаслідок чого громадяни України отримали можливість самостійно обирати собі сімейного лікаря незалежно від зареєстрованого місця проживання¹⁰⁰. Заборонено відмовляти у прийнятті декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та веденні пацієнта, зокрема, на підставі зареєстрованого місця проживання¹⁰¹. Відповідно до даних, які містяться на сайті Національної служби здоров'я України, станом на 29 жовтня 2019 року укладено 28,67 млн медичних декларацій¹⁰².

У розрізі нашого дослідження важливо зазначити, що структура закладів первинної медичної допомоги, на базі яких сімейні лікарі надають первинні медичні послуги, залежить від кількості осіб, яким надаються послуги первинної медичної допомоги¹⁰³. Чіткий перелік послуг, які можуть отримати громадяни України на рівні первинної медичної допомоги, визначено Міністерством охорони здоров'я України¹⁰⁴. Крім того, існує додаткова законодавча гарантія отримання всіма категоріями осіб (що становлять цільову аудиторію) медичних послуг первинного рівня. Так, держава гарантує громадянам, іноземцям, особам без громадянства, які постійно проживають на території України, та особам, яких визнано біженцями або особами, що потребують додаткового захисту, повну оплату за рахунок коштів Державного бюджету України необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів,

99



⁹⁹ 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>

¹⁰⁰ Наказ МОЗ України «Про затвердження Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу» від 19.03.2018 р. №503.

¹⁰¹ Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 №№2168-VIII. Частина 2 статті 10.

¹⁰² Національна служба здоров'я України. Електронна карта [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://nszu.gov.ua/gromadyanam/elektronna-karta-misc-nadannya-pmd>

¹⁰³ Наказ МОЗ України «Про затвердження Положення про центр первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та положень про його підрозділи» від 29.07.2016 р. №801.

¹⁰⁴ Наказ МОЗ України «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги» від 19.03.2018 р. №504.

102



пов'язаних із наданням первинної медичної допомоги¹⁰⁵.

Вторинна (спеціалізована) медична допомога — медична допомога, що надається в амбулаторних або стаціонарних умовах лікарями відповідної спеціалізації (крім лікарів загальної практики — сімейних лікарів) у плановому порядку або в екстрених випадках і передбачає надання консультації, проведення діагностики, лікування, реабілітації та профілактики хвороб, травм, отруєнь, патологічних і фізіологічних (під час вагітності та пологів) станів; направлення пацієнта відповідно до медичних показань для надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги з іншої спеціалізації або третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги¹⁰⁶.

Сама ж медична допомога такого рівня надається:

- у стаціонарних умовах (коли потрібна госпіталізація) — багатопрофільними лікарнями інтенсивного лікування першого та другого рівнів, багатопрофільними дитячими лікарнями (клінічними лікарнями) інтенсивного лікування, лікарнями відновного лікування, лікарнями планового лікування, хоспісами, спеціалізованими медичними центрами;
- в амбулаторних умовах — підрозділами амбулаторного сектору лікарень різного типу, центрами з медичних консультацій та діагностики (консультативно-діагностичними центрами)¹⁰⁷.

Жодні законодавчі та інші нормативно-правові акти не встановлюють обмежень щодо

Вторинна допомога надається¹⁰⁸

за направленням лікуючого лікаря¹⁰⁹

первинної медичної допомоги або лікуючого лікаря закладу охорони здоров'я, що забезпечує надання вторинної (спеціалізованої) чи третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги

без направлення лікуючого лікаря

пацієнтам, які звернулися до акушера-гінеколога, стоматолога, педіатра, пацієнтам із хронічними захворюваннями, які перебувають на диспансерному обліку в цьому закладі охорони здоров'я або звертаються для отримання екстреної медичної допомоги

отримання цього виду допомоги виключно за місцем реєстрації.

Обмеження надання медичної допомоги лише у випадку відповідного місця реєстрації відсутні на всіх рівнях медичної допомоги. Тому, якщо особа зареєстрована за однією адресою, а проживає за іншою, це не позбавляє її права звернутись до лікувального закладу за місцем фактичного проживання та вимагати надання кваліфікованої медичної допомоги.

Проте на практиці часто виникають випадки, коли особи, звернувшись за медичною допомогою та не маючи відповідного місця реєстрації, мусять сплатити певні благодійні внески або здійснити інші неофіційні платежі¹¹⁰, що вказує на протиправний характер таких дій. Надання будь-яких пожертв у закладах охорони здоров'я відповідно до по-

¹⁰⁵ Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування від 19.10.2017 р. №2168-VIII, ч. 1 ст. 4.

¹⁰⁶ Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. №2801-XII, ст. 35².

¹⁰⁷ Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Порядок організації медичного обслуговування та направлення пацієнтів до закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу» від 05.10.2011 р. №646, п. 1.3.

¹⁰⁸ Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. №2801-XII, ч.ч. 6-8 ст. 35².

¹⁰⁹ Лікуючий лікар — лікар закладу охорони здоров'я або лікар, який провадить господарську діяльність із медичної практики як фізична особа — підприємець і який надає медичну допомогу пацієнту в період його обстеження та лікування (стаття 34 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»).

¹¹⁰ 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>

110



ложень Цивільного кодексу України (статті 729-730) може бути виключно добровільною ініціативою самого пацієнта¹¹¹. Така вимога з боку головного лікаря, завідувача відділенням/відділом, старшого чергового лікаря медичної установи протиправна та може бути розцінена як незаконне збагачення, за яке настає кримінальна відповідальність, передбачена статтею 368² Кримінального кодексу України.

Окрім цього, статтею 184 Кримінального кодексу України передбачена кримінальна відповідальність за порушення права на безоплатну медичну допомогу, що, зокрема, проявляється в незаконній вимозі оплати за надання медичної допомоги в державних чи комунальних закладах охорони здоров'я¹¹².

У випадку, коли особа звертається за вторинною медичною допомогою за направленням лікуючого лікаря (будь-якого рівня), проблем із отриманням такої допомоги взагалі не має виникати, навіть якщо особа не зареєстрована у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Однак на практиці виникають розбіжності з приписами законодавства і практикою, коли заклади охорони здоров'я на другій ланці вимагають у особи, яка звернулася, або мати зареєстроване місце проживання на території обслуговування медичного закладу, або надати підтвердження місця проживання.

Водночас у низці лікарень (наприклад, в Олександрівській клінічній лікарні міста Києва) безплатні консультації лікарів можливі лише за направленням лікаря районної поліклініки Києва (сімейного лікаря). Для іногородніх та осіб без направлення необхідно здійснювати оплату (на момент підготовки цього матеріалу публічна інформація про кошторис на сайті клінічної лікарні відсутня).

У декількох районних поліклініках Києва для отримання послуг вузьких спеціалістів необхідно стати на облік у поліклініці, написавши відповідну заяву на ім'я головного лікаря та сплатити благодійний внесок для цього.

Водночас існує перелік послуг, які комунальні та державні медичні заклади можуть надавати за плату¹¹³. Перелік таких послуг вичерпний, і кожна державна чи комунальна медична установа, затверджуючи списки платних послуг, які вона надає, не повинна виходити за її межі.

У разі незаконної відмови у наданні медичної допомоги особам на рівні вторинної медичної особи медичні працівники таких закладів або установ несуть кримінальну відповідальність, яка визначена в такому випадку щодо екстреної та первинної медичної допомоги.

Третинна (високоспеціалізована) медична допомога — медична допомога, що надається в амбулаторних або стаціонарних умовах у плановому порядку або в екстрених випадках і передбачає надання консультації, проведення діагностики, лікування хвороб, травм, отруєнь, патологічних станів, ведення фізіологічних станів (під час вагітності та пологів) із застосуванням високотехнологічного обладнання та/або високоспеціалізованих медичних процедур високої складності; направлення пацієнта відповідно до медичних показань для надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги або третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги з іншої спеціалізації¹¹⁴.

Медична допомога такого рівня надається у стаціонарних та амбулаторних умовах багатопрофільними обласними лікарнями (клінічна лікарня), багатопрофільними об-

¹¹¹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. №435-IV.

¹¹² Бобак О. Можливі відмови у наданні медичної допомоги та як з ними боротися [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: protocol.ua/ua/moglivi_vidmovi_u_nadanni_medichnoi_dopomogi_ta_yak_z_nimi_borotitsya_1/

¹¹³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах» від 17.09.1996 р. №1138.

¹¹⁴ Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. №2801-XII, ч. 1 ст. 35¹.

ласними дитячими лікарнями (клінічними лікарнями), високоспеціалізованими медичними центрами (за напрямами)¹¹⁵.

Це означає, що на вказаному рівні надання медичної допомоги місце реєстрації не має впливу, так як у більшості надається за направленням сімейного лікаря на основі договору з ним або лікаря вторинної медичної допомоги.

Для отримання медичної допомоги в закладах Національної академії медичних наук України¹¹⁶ у більшості випадків потрібне направлення лікаря (сімейного або того, що надає вторинну/третинну допомогу), документ, що посвідчує особу (паспорт), та медичні аналізи чи інші медичні документи. Що стосується вимог щодо місця реєстрації, то вони носять характер загальної вимоги, наприклад, в одному із медичних закладів Національної академії медичних наук України потрібно подати не просто документ, що посвідчує особу, а документ з інформацією про зареєстроване місце проживання¹¹⁷, що може викликати ускладнення для осіб, в яких немає зареєстрованого місця проживання.

Необхідно зауважити, що госпіталізація (консультація) пацієнта за екстремними показаннями до закладів вторинної та третинної медичної допомоги здійснюється незалежно від місця проживання (перебування) пацієнта¹¹⁸.

Паліативна допомога — комплекс заходів, спрямованих на полегшення фізичних та емоційних страждань пацієнтів на останніх стадіях перебігу невиліковних захво-

Третинна допомога надається

за направленням лікуючого лікаря

з надання первинної чи вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги або закладу охорони здоров'я, який забезпечує надання первинної, вторинної (спеціалізованої) чи третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги, зокрема й іншої спеціалізації

без направлення лікуючого лікаря

пацієнтам із хронічними захворюваннями, які перебувають на диспансерному обліку у відповідному високоспеціалізованому багатoproфільному або однопрофільному закладі охорони здоров'я або перебувають у невідкладному стані

рювань, а також надання психосоціальної і моральної підтримки членам їх сімей. Така допомога надається: вдома та в закладах охорони здоров'я первинного, вторинного та третинного рівнів надання медичної допомоги, а пацієнтам, хворим на туберкульоз чи ВІЛ-інфекцію/СНІД, надається у відповідних спеціалізованих лікувально-профілактичних закладах¹¹⁹.

Так само за направленнями лікарів у визначених випадках здійснюється медична реабілітація як вид медичної допомоги, що надається пацієнтам в амбулаторних або стаціонарних умовах, куди входить система медичних та інших заходів, спрямованих на відновлення порушених чи втрачених функцій організму особи, на виявлення та активізацію компенсаторних можливостей

¹¹⁵ Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Порядок організації медичного обслуговування та направлення пацієнтів до закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу» від 05.10.2011 р. №646, п. 1.4.

¹¹⁶ Національна академія медичних наук України є управителем 36 науково-дослідних інститутів, що перебувають у державній формі власності та на базі яких надаються висококваліфіковані медичні послуги (третинна медична допомога).

¹¹⁷ Національний науковий центр Інститут кардіології ім. М. Д. Стражеска. Госпіталізація [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://strazhesko.org.ua/informatsiya-dlya-patsiyentiv/gospitalizatsiya>

¹¹⁸ Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Порядок організації медичного обслуговування та направлення пацієнтів до закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу» від 05.10.2011 р. №646.

¹¹⁹ Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про організацію паліативної допомоги в Україні» від 21.01.2013 р. №41.

117



організму з метою створення умов для повернення особи до нормальної життєдіяль-

ності, на профілактику ускладнень та рецидивів захворювання¹²⁰.

2.3.2 Проблематика отримання медичної допомоги конкретними цільовими групами

Як уже зазначалося вище, законодавство України не визначає право або відсутність права на отримання медичної допомоги того чи іншого рівня за місцем реєстрації. Вимога з боку закладів охорони здоров'я отримувати медичну допомогу за зареєстрованим місцем проживання або вимагання у населення документів на підтвердження фактичного проживання є незаконними.

Крім того, право на отримання екстреної медичної допомоги наявне у всіх категорій цільової аудиторії, з певними особливостями в окремих категорій.

Іноземці, особи без громадянства, шукачі притулку та люди, що потребують додаткового захисту

Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території України, особи, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, користуються такими самими правами і несуть такі самі обов'язки в сфері охорони здоров'я, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами чи законами України¹²¹, що вказує на наявність права отримання медичної допомоги визначеної категорії осіб. Порядок надання медичної допомоги передбачає, що визначені категорії осіб, які проживають на постійній основі на території України, отримують таку допомогу за рахунок державного та місцевого

бюджетів, а ті, що перебувають на території України тимчасово, — за власний кошт¹²². Жодної згадки про місце реєстрації як право отримання медичної допомоги не вказано. Втім, серед категорії осіб без громадянства можна виділити тих, хто постійно проживає в Україні тривалий час, проте з різних причин не має паспорта громадянина України (наприклад, власники паспортів колишнього СРСР; особи, які внаслідок окупації частини території України втратили або не отримали документи, які підтверджують їхнє громадянство). Отже, ці особи нерідко взагалі не мають жодних документів, що робить їх більш уразливою категорією і в частині отримання медичних послуг.

Роми

Окремо варто розглянути право на отримання медичної допомоги представникам ромської національності. Зазначені вище правові норми також поширюються і на цю категорію осіб. Окрім того, їм також визначено додаткові гарантії у «Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року»¹²³. Проте роми стикаються із складнощами та дискримінацією в отриманні медичної допомоги у місцевих закладах охорони здоров'я (коли ігноруються їхні виклики швидкої допомоги, їм відмовляють у госпіталізації). Місце реєстрації такої категорії осіб (або її відсутність) не

¹²⁰ Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. №2801-ХІІ, ч. 1, ст. 35⁵.

¹²¹ Там само, ч. 1 ст. 11.

¹²² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають або тимчасово перебувають на території України, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, та компенсації вартості медичних послуг і лікарських засобів, наданих іноземцям та особам без громадянства, які тимчасово проживають або перебувають на території України» від 19.03.2014 р. №121.

¹²³ Указ Президента України «Про Стратегію захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року» від 08.04.2013 р. №201/2013, п. 4 розд. 4.

має впливати на право отримати необхідну медичну допомогу. Водночас поширеною серед ромів проблемою є відсутність будь-яких документів, які можуть підтвердити їхню особу, документи про народження дітей тощо.

Мешканці тимчасово окупованих територій

Зі зрозумілих причин на тимчасово окупованих територіях Україна не може надавати та гарантувати отримання медичної допомоги. Проте таку допомогу мешканці тимчасово окупованих територій можуть отримувати у законний спосіб на контрольованій Україною території.

Одним із основних напрямів захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях є надання медичних та соціальних послуг на підконтрольних Україні територіях¹²⁴. Тобто такі особи мають право на медичну допомогу без будь-яких обмежень у рамках, визначених законодавством

для громадян, що не перебувають на окупованих територіях. Місце реєстрації такої категорії осіб не впливає на право отримати необхідну медичну допомогу. Водночас на практиці однією із умов отримання ними медичних послуг є взяття їх на облік як внутрішньо переміщених осіб.

Внутрішньо переміщені особи

Відповідно до закону¹²⁵ внутрішньо переміщена особа має право на отримання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я. Також на неї поширюються усі раніше зазначені загальні норми, що гарантують отримання медичної допомоги.

Варто зауважити, що в ході дослідження виявлено, що часто одним із необхідних документів для отримання медичної допомоги є довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, адже вона містить інформацію про місце проживання, що дає можливість отримати медичні послуги у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

2.3.3 Питання госпітальних округів

Доступність спеціалізованої допомоги населенню планується збільшити шляхом створення госпітальних округів. Створення госпітальних округів здійснюється з урахуванням поточних демографічних показників, структури захворюваності, тенденцій міграції населення, а також їх прогнозу¹²⁶.

Передбачається, що в кожному госпітальному окрузі буде принаймні одна лікарня інтенсивного лікування, оснащена всім необхідним обладнанням, щоб надавати спеціалізовану медичну допомогу цілодобово. Відстань до цієї лікарні має бути такою, щоб людина змогла доїхати туди максимум за

годину. Також госпітальний округ має охоплювати принаймні 120 тисяч населення¹²⁷.

Госпітальний округ буде акумулювати більше коштів, що дасть змогу розвивати медичні заклади на місцях і з часом позбавити необхідності їздити з місця проживання в обласний центр чи місто Київ для отримання медичної допомоги.

Питання місця реєстрації вже не матиме перешкоди в отриманні спеціалізованої допомоги, оскільки перехід на нову систему фінансування охорони здоров'я передбачає, що гроші йтимуть за пацієнтом. Тобто розмір

¹²⁴ 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, п. 5 ч. 1 ст. 6.

¹²⁵ Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. №1706-VII, абз. 11 ст. 9.

¹²⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» від 30.11.2016 р. №932, абз. 3 п. 6.

¹²⁷ Міністерство охорони здоров'я України. 5 міфів про госпітальні округи [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://moz.gov.ua/article/news/5-mifiv-pro-gospitalni-okrugy>



фінансування з бюджету на лікарню прямо залежатиме від кількості пацієнтів, що отримали в ній медичну допомогу. І якщо лікарні не матимуть достатньо пацієнтів, місцевим

органам влади доведеться самостійно шукати кошти на їх утримання та достойну зарплату лікарям.

2.3.4 Міські цільові програми

Варто зазначити, що реєстрація місця проживання відіграє роль на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, наразі існують міські цільові програми, видача ліків за якими у разі потреби здійснюється лише особам, зареєстрованим у певному місті. Скажімо, фінансування програми «Здоров'я киян» на 2017-2019 роки¹²⁸ здійснюється з бюджету міста Київ на відміну від аналогічних програм інших міст обласного значення, де, крім коштів місцевого бюджету, наявна або медична субвенція з державного бюджету, або просто кошти державного бюджету¹²⁹.

Деякі місцеві бюджети забезпечують фінансування лікарських засобів для осіб, що мають зареєстроване місце проживання в громаді, що впливає з аналізу програм міст¹³⁰. Відповідно таке фінансування в Києві здійснюється як з міського, так і з державного бюджету (відповідно до статті 103-4 Бюджетного кодексу України), хоча для отримання оплачених програмою ліків необхідно мати зареєстроване місце проживання в Києві.

128



129



130-1



130-2



130-3



130-4



¹²⁸ Рішення Київської міської ради «Про затвердження міської цільової комплексної програми «Здоров'я киян» на 2017-2019 роки» від 22.12.2016 р. №781/1785 [Електронний ресурс, відбувається автозавантаження файлу]. — Режим доступу до ресурсу: <https://health.kievcity.gov.ua/files/2017/2/16/781-1785.pdf>

¹²⁹ Програми з охорони здоров'я [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://mkrada.gov.ua/content/programi-z-ohoroni-zdorovya.html>

¹³⁰ Галузева програма розвитку «Охорона здоров'я м. Миколаєва» на 2019-2021 роки. Рішення міської ради міста Миколаїв [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу <https://mkrada.gov.ua/documents/30852.html?fbclid=IwAR3I-8ii4kvJtLVRJ2oydprIV2wbudpQ0e-JX-EK8jgZ7iGqRcrDDjZML8s>; Рішення Одеської міської ради «Про затвердження Міської цільової програми «Здоров'я» на 2018-2020 роки» від 14.12.2017 р. №2744-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://omr.gov.ua/ru/acts/council/102256/>; Рішення Сумської міської ради «Про затвердження комплексної міської Програми «Охорона здоров'я м. Суми на 2019-2021 роки» від 19.12.2018 р. №4333-МР [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: https://docs.google.com/viewer?url=http://smr.gov.ua/images/documents/Rishennia/Sesii/2018/19.12.2018_L_plen/4333/Risenna.doc&embedded=true; Рішення Луцької міської ради «Про затвердження Комплексної міської програма «Здоров'я лучан» на 2018-2020 роки від 29.11.2017 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/prozatverdzhennya-kompleksnoyi-miskoyi-programy-zdorovya-luchan-na-2018-2020-roky>

2.4

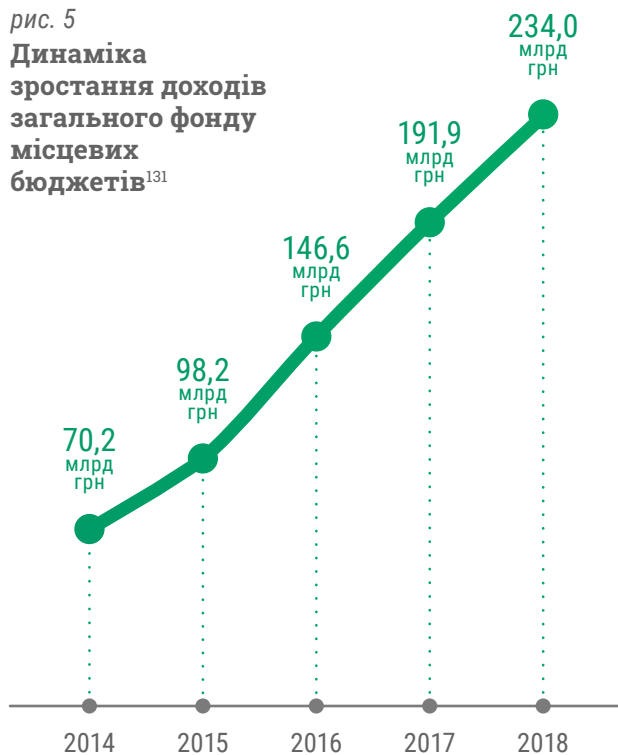
Бюджетування та сплата податків

Резюме

- ▶ Важливим елементом розвитку сучасної української держави є процес децентралізації, який, зокрема, передбачає фінансову децентралізацію, що має забезпечити самостійність місцевих бюджетів, зміцнити їх фінансову спроможність, підвищити прозорість та ефективність управління бюджетними коштами.
- ▶ Мешканці громади можуть бути долучені до вирішення питань, пов'язаних із управлінням фінансами, зокрема через участь у виборах органів місцевого самоврядування. Проте це виборче право обмежене для осіб, які проживають у громаді, але не мають у ній зареєстрованого місця проживання.
- ▶ Мешканці громади можуть долучатися до розподілу частини місцевого бюджету («бюджет участі», «ципаторний бюджет», «громадський бюджет»). Особа може подати проєкт, пов'язаний із покращенням життя громади, взяти участь у конкурсі. Водночас умовою участі в таких випадках зазвичай є реєстрація місця проживання на території громади.
- ▶ Місце реєстрації має значення для визначення чисельності населення, яка береться за основу в ході об'рахування окремих трансфертів із державного бюджету.
- ▶ Реєстрація місця проживання прямо пов'язана із формуванням статистичних даних, які використовуються для обрахування видатків на медичну субвенцію конкретної адміністративно-територіальної одиниці. У 2019 році медична субвенція надається місцевим бюджетам на вторинну та третинну ланку. Що стосується освітньої субвенції, то при її розподілі чисельність населення не має прямого впливу.
- ▶ Податковою адресою фізичної особи визнається її зареєстроване місце проживання. За цією адресою фізична особа береться на облік як платник податків у відповідному територіальному органі Державної фіскальної служби, за цією самою адресою з особою ведеться офіційне листування.
- ▶ Відповідно до податкового законодавства ФОП реєструються та стають на облік в органах Державної фіскальної служби за місцем проживання та сплачують податки від провадження господарської діяльності за місцем своєї реєстрації. При цьому сплата податків до бюджету відбувається як за основним місцем обліку, так і по окремих податках за місцем розташування об'єктів оподаткування (земельні ділянки, нерухомість).

рис. 5

Динаміка зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів¹³¹



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

Фізичні особи-підприємці можуть здійснювати господарську діяльність на території декількох адміністративно-територіальних одиниць, при цьому сплачувати податки до бюджету за податковою адресою, яка відповідає зареєстрованому місцю проживання. Хоча у Законі «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських об'єднань»¹³² зазначено, що

ФОП реєструється за місцем проживання, фактично це означає, що йдеться про податкову адресу за зареєстрованим місцем проживання.

З одного боку, це забезпечує спрощення механізму адміністрування податків та зборів та зменшує навантаження платників щодо звітування, з другого — ці кошти формують місцеві бюджети, і від обсягу сплачених податків на території залежить фінансова спроможність місцевих бюджетів.

У квітні 2014 року уряд схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹³³, що дало змогу здійснювати децентралізацію та реформу місцевого самоврядування. Децентралізація охоплює фінансові відносини, передбачає розширення та зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць, фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, розширення їх компетенції.

Першим кроком на шляху реалізації реформи стало впровадження фінансової децентралізації, що стала одним із інструментів, які надані місцевому самоврядуванню з метою розвитку територій. Протягом останніх років фінансова децентралізація забезпечила самостійність місцевих бюджетів, зміцнила їх фінансову спроможність, підвищила прозорість та ефективність управління бюджетними коштами. Доходи загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів, у зіставних умовах та без урахування територій, непідконтрольних українській владі) зросли у 3,3 раза — від 70,2 млрд грн у 2014 р. до 234 млрд грн у 2018-му.

131



¹³¹ Доходи місцевих бюджетів зросли на 164 млрд, — Гройсман [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: https://espresso.tv/news/2019/01/23/dokhody_miscevykh_byudzhativ_zrosly_na_164_mlrld_groysman

¹³² Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських об'єднань» від 15.05.2003 р. №755-IV.

¹³³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. №33-р.

2.4.1 Роль місця проживання у процесі залучення громадськості до бюджетного процесу

Відповідно до Бюджетного кодексу¹³⁴ бюджетний процес — це регламентована нормами бюджетного права діяльність держави та територіальних громад зі складання, розгляду та затвердження бюджету, його виконання, а також зі складання та затвердження звіту про його виконання. Учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами).

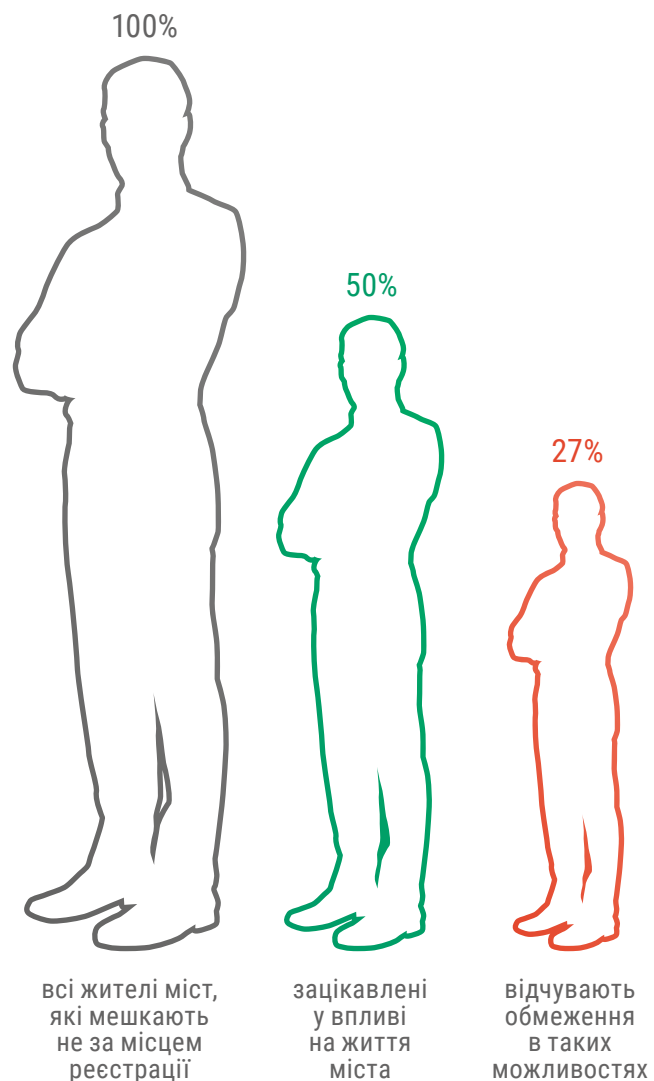
Проте, крім зазначених учасників, також має право бути залученою до бюджетного процесу громадськість. І це право регламентоване одним із принципів бюджетної системи України — принципом публічності та прозорості, який полягає в інформуванні громадськості про питання бюджетної політики, складання, розгляд, затвердження, виконання, а також контролю за виконанням місцевих бюджетів. Інформація про затверджений бюджет, виконання місцевого бюджету, паспорти бюджетних програм, звіти про їх виконання та оцінки ефективності бюджетних програм — ця інформація оприлюднюється згідно із законодавством у формі відкритих даних і є доступною для кожного громадянина незалежно від місця проживання та реєстрації.

Крім цього, Конституція України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції (стаття 140) і законів України. Передбачено, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад, яке у свою чергу визначається за зареєстрованим місцем проживання. Тут виявляється проблема, коли особа проживає у громаді, але формально членом територіальної громади не визнається, а тому не може реалізувати своє право на демократичну участь і як виборець, і у міжвиборчий період.

Найпоширенішою формою участі громадськості у бюджетному процесі та впливу на прийняття рішень органами місцевого самоврядування є громадські слухання. Вони є формою залучення громадян до процесу прийняття рішень, під час яких члени територіальної громади можуть

рис. 6

Ставлення жителів міст, що живуть не за місцем реєстрації, до впливу на життя міста



¹³⁴ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року №2456-VI.

вносити пропозиції щодо питань, які належать до відання місцевого самоврядування. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органом місцевого самоврядування.

Законодавство України передбачає можливість участі громадян у розробці рішень, у них є вплив на прийняття рішень місцевою радою, зокрема і рішень, що стосуються місцевого бюджету, виборці можуть брати участь у процесі відкликання депутата місцевої ради¹³⁵. Така можливість розрахована на членів територіальної громади — жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах населених пунктів.

Згідно з опитуванням половина жителів міст, які мешкають не за місцем реєстрації, зацікавлені в тому, щоб впливати на життя міста, в якому вони живуть, але 27% відчувають себе обмеженими в таких можливостях порівняно з тими, хто має зареєстроване місце проживання в цьому місті¹³⁶.

Водночас для здійснення такої участі, для участі у виборах міської ради, міського голови, участі у загальних зборах громадян за місцем проживання, участі у місцевих ініціативах, громадських слуханнях тощо багато документів вимагають, щоб їх учасник мав місце проживання, зареєстроване в громаді. Так, наприклад, Статутом територіальної громади міста Краматорська¹³⁷ передбачено, що територіальною громадою міста є фізичні особи, які постійно проживають у місті Краматорську, мають власну або найману житлову площу в місті (за винятком готелів) і зареєстровані як постійні жителі міста.

Аналогічний зміст — у рішенні Новомаячківської селищної ради Олешківського району Херсонської області¹³⁸, яким передбачена участь у місцевих ініціативах членів територіальної громади, що зареєстровані на території громади.

Крім того, на сьогодні в Україні практикується один із найкращих інструментів прямої демократії, за допомогою якого мешканці громади дійсно долучаються до розподілу частини місцевого бюджету (можна зустріти різні його назви — «бюджет участі», «партиципаторний бюджет», «громадський бюджет»). Особа може подати проєкт, пов'язаний із покращенням життя громади, взяти участь у конкурсі, перемогти та спостерігати за тим, як саме його проєкт буде реалізовуватися в рамках бюджету, прийнятого на відповідний рік.

Водночас умовою участі є реєстрація місця проживання на території громади. Наприклад, відповідно до положень про бюджет участі у Львові, Сумах чи Дніпрі¹³⁹ авторами проєкту щодо бюджету участі можуть бути дієздатні громадяни України, громадяни іншої країни або ж особи без громадянства, які зареєстровані та проживають на території міста або мають довідку про місце роботи, навчання, служби чи інші документи, що підтверджують їхнє проживання у місті, або володіння правом власності на об'єкти нерухомості у місті. А от положенням Слобожанської об'єднаної територіальної громади встановлено, що авторами проєкту та особами, які можуть брати участь у голосуванні, є лише члени територіальної громади, які мають реєстрацію місця проживання або перебування¹⁴⁰.

136



137



138



139



140



¹³⁵ Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р. №93-IV.

¹³⁶ 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>

¹³⁷ Статут територіальної громади міста Краматорська. Рішення Краматорської міської ради від 26 липня 2017 року №25/VII-261 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.krm.gov.ua/article/view/629>

¹³⁸ Рішення Новомаячківської селищної ради Олешківського району Херсонської області «Про затвердження Положення про місцеві ініціативи в смт Нова Маячка» від 03.02.2017 р. №273 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://nmayachka.ks.ua/rishennja-sesiyi/570>

¹³⁹ Платформа «Громадський проєкт» в містах та громадах України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://bit.ly/2gFWrBr>

¹⁴⁰ Слобожанська селищна рада [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://slobozhanska.gromada.site/>

Тобто можливість залучення громадян до участі у бюджетному процесі та інших видах демократичної участі багато в чому залежить від нормативно-правових актів, прийнятих органом місцевого самоврядування. Відповідно до визначення поняття «територіальна громада» в законодавстві, це жителі, 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. Базуючись на одних і тих самих приписах законодавства, в одних громадах допускається голосування всіх мешканців (за умови підтвердження фактичного проживання на території громади), в інших — до участі допускаються лише особи за зареєстрованим місцем проживання, практика в аспекті залучення мешканців громади до бюджетного процесу є різною.

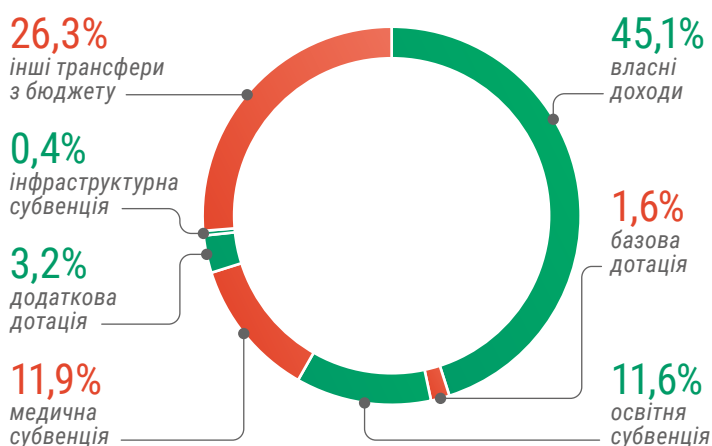
2.4.2 Механізм перерозподілу коштів між місцевими бюджетами

Місцеві бюджети хоча і мають самостійність, однак вони є елементом цілісної бюджетної системи. Надзвичайно важливим принципом для розвитку місцевого самоврядування в Україні є принцип самостійності, який забезпечується закріпленням за бюджетами відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів.

Проте рівень економічного розвитку місцевих бюджетів є різним. Для сталого фінансового забезпечення застосовується механізм перерозподілу доходів між бюджетами. Одним із таких механізмів є міжбюджетне регулювання — перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами для забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за відповідними бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати їх виконання. Механізм міжбюджетних трансфертів встановлено Бюджетним кодексом України¹⁴¹. Одним із параметрів, який застосовується при розрахунку окремих видів міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного бюджету місцевим, є кількість наявного населення.

До таких трансфертів належать базова (реверсна) дотація, додаткова дотація на здійс-

рис. 7
Структура доходів загального фонду місцевих бюджетів за 2018 рік



нення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, медична субвенція, субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад та освітня субвенція. За 2018 рік до місцевих бюджетів із державного перераховано 148,6 млрд грн вищезазначених трансфертів, що становить 28,6% від обсягу надходжень до загального фонду місцевих бюджетів¹⁴² (див. рис. 7).

Наявне населення — це чисельність осіб, які на момент перепису перебувають на терито-

¹⁴¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456-VI.

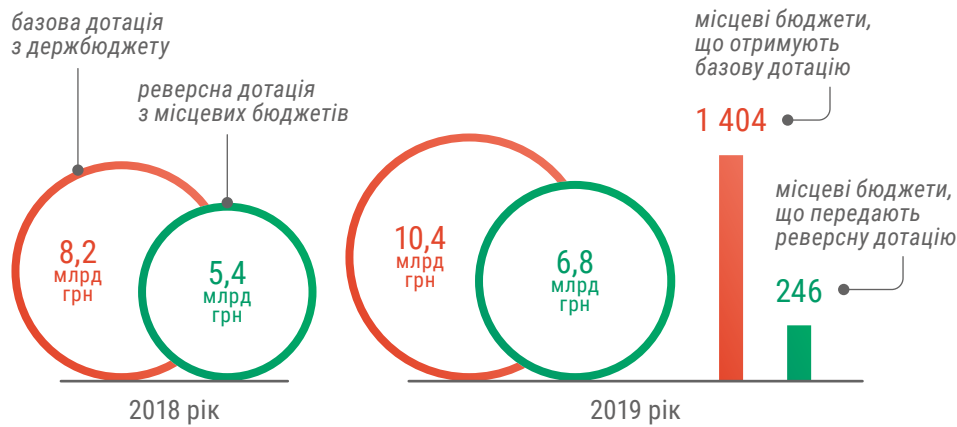
¹⁴² Державна казначейська служба України. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2018-rik>

142



рис. 8

Місцеві бюджети та базові і реверсні дотації



При цьому по 10% місцевих бюджетах обсяг базової дотації у розрахунку на одну особу складає від 1,0 до 1,4 тис. грн, а по 43% бюджетах обсяг дотації в межах від 0,5 до 1,0 тис. грн у розрахунку на одну особу¹⁴⁶.

рії певного населеного пункту, враховуючи тих, хто проживає на цій території тимчасово (якщо в місці постійного проживання вони відсутні не більше 12 місяців)¹⁴³. При цьому перепис не передбачає перевірки паспортних даних і здійснюється за місцем фактичного проживання, а не спирається на дані щодо реєстрації місця проживання.

Джерелом інформації про чисельність наявного населення є дані Державної служби статистики України¹⁴⁴. Відповідно до методологічного пояснення Державної служби статистики України розрахунки чисельності населення базуються на даних останнього перепису населення, який проводився у 2001 році, з урахуванням природного і міграційного рухів, а також змін чисельності населення внаслідок адміністративно-територіальних змін. У період між переписами дані про природний та механічний рух населення розраховуються за місцем реєстрації населення¹⁴⁵. Отже, місце реєстрації має значення для визначення чисельності населення, яка береться за основу в ході обрахування окремих трансфертів із державного бюджету.

Розгляньмо вплив чисельності наявного населення на обсяг вищезазначених трансфертів місцевим бюджетам, які мають підстави для отримання відповідних міжбюджетних трансфертів із держбюджету.

Базова (реверсна) дотація — це горизонтальне вирівнювання доходів (ресурсів) місцевих бюджетів, яке спрямоване на забезпечення певного рівня податкоспроможності бюджетів для усунення або зниження нерівності в податковому потенціалі територій. При її розрахунку враховується значення індексу, який визначає рівень податкоспроможності (податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб для обласних бюджетів; по податку на доходи фізичних осіб для бюджетів районів та органів місцевого самоврядування) бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку на одного жителя.

За 2018 рік із держбюджету до місцевих бюджетів надійшло 8,2 млрд грн базової дотації, а з місцевих бюджетів до державного перераховано 5,4 млрд грн реверсної дотації. На 2019 рік місцевим бюджетам передбачено

¹⁴³ Пп. 2.1 п. 2 Методологічних положень щодо статистичного аналізу чисельності та складу населення, затверджених наказом Держкомстату України від 13.12.2006 р. №602.

¹⁴⁴ Статистичний збірник «Чисельність наявного населення України» [Електронний ресурс, відбувається автозавантаження файлу]. — Режим доступу до ресурсу: http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/pubL_new1/2018/zb_chnn2018.pdf

¹⁴⁵ Пп. 2.2 п. 2 Методологічних положень щодо статистичного аналізу чисельності та складу населення. Наказ Державної служби статистики України від 13.12.2006 р. №602.

¹⁴⁶ Розрахунки автора Світлани Тютюник за даними проекту закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік».



10,4 млрд грн базової дотації та 6,8 млрд грн реверсної дотації¹⁴⁷, яка передається з місцевих бюджетів до державного бюджету¹⁴⁸. Із 1404 місцевих бюджетів, які у 2019 році ма-

ють право на отримання трансфертів із держбюджету, 996 (майже 71%) отримують базову дотацію, 246 (17,5%) місцевих бюджетів передають реверсну дотацію (див. рис. 8).

2.4.3 Субвенції та дотації

Інститут реєстрації місця проживання прямо пов'язаний із формуванням статистичних даних, які використовуються для обрахування видатків на медичну субвенцію конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Так, відповідно до пункту 1 статті 103-4 Бюджетного кодексу України медична субвенція¹⁴⁹ розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, яка має враховувати, зокрема, такий параметр, як кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці^{150 151}.

На 2019 рік із держбюджету місцевим бюджетам передбачено 55,7 млрд грн медичної субвенції¹⁵². У розрахунку на 1 особу обсяг медичної субвенції по місцевих бюджетах варіює від 0,6 до 1,0 тис. грн¹⁵³

Отже, кількість осіб, які зареєстрували своє місце проживання в територіальній громаді, впливає на обсяг медичної субвенції. Медична субвенція надається місцевим бюджетам у 2019 році на вторинну та третинну ланку. З 1 квітня 2020 року передбачено перехід на

фінансування закладів охорони здоров'я через Національну службу здоров'я України, тому питання медичної субвенції у наступному році може не бути актуальним.

Наступним трансфертом із держбюджету, на обсяг якого впливає кількість населення, є *додаткова дотація на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти*. Розподіл додаткової дотації здійснюється за двома параметрами, а саме: пропорційно до питомої ваги кількості наявного населення області та питомої ваги приведенного індексу відносної податкоспроможності зведеного бюджету області (при розрахунку якого також враховується чисельність населення). Тобто при визначенні дотації кількість населення має ключове значення.

На 2019 рік із держбюджету для обласних бюджетів передбачено 14,9 млрд грн додаткової дотації¹⁵⁴, розподіл якої між місцевими бюджетами у межах області здійснюється у порядку, визначеному обласною державною адміністрацією.

У 2018 році до бюджетів об'єднаних територіальних громад надійшло 1,9 млрд грн субвенції на формування інфраструкту-

¹⁴⁷ Державна казначейська служба України. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2018-rik>

¹⁴⁸ Додаток №6 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 23.11.2018 р. №2629-VIII.

¹⁴⁹ Сама формула медичної субвенції розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, та затверджується Кабінетом Міністрів України.

¹⁵⁰ Бюджетний кодекс України, ч. 3 ст. 103⁴.

¹⁵¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» від 19.08.2015 р. №618.

¹⁵² Додаток №6 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 23.11.2018 р. №2629-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

¹⁵³ Розрахунки автора Світлани Тютюник за даними проекту закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік».

¹⁵⁴ Додаток №7 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 23.11.2018 р. №2629-VIII.

147



152



ри об'єднаних територіальних громад¹⁵⁵, на 2019 рік місцевим бюджетам розподілено 2,1 млрд грн зазначеної субвенції¹⁵⁶. На розмір субвенції прямо пропорційно впливають два чинники: площа території громади та частка сільського населення в об'єднаній територіальній громаді. Частка субвенції, яка розподіляється залежно від кількості сільського населення, у розрахунку на 1 особу в 2019 році становить 0,247 тис. грн¹⁵⁷. Зі зміною цих показників відповідно має змінюватися обсяг субвенції.

Що стосується *освітньої субвенції*, то при її розподілі чисельність населення не має прямого впливу. Цей показник враховується при визначенні розрахункової наповнюваності класів для районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних

громад. При цьому розрахункова наповнюваність визначається з урахуванням величини щільності учнів загальної середньої освіти (розраховується діленням кількості учнів на територію громади) та відсотка населення, що проживає в сільській місцевості.

Щодо бюджетів міст обласного значення, що не є обласними центрами, при визначенні розрахункової наповнюваності чисельність наявного населення враховується лише у випадку, коли відсоток сільського населення перевищує 10%. Для обласних бюджетів, бюджетів міста Києва та міст обласних центрів показник чисельності наявного населення при розрахунку освітньої субвенції не застосовується¹⁵⁸.

2.4.4 Сплата фізичними особами податків і зборів до місцевих бюджетів за місцем реєстрації

Доходи місцевих бюджетів формуються, зокрема, за рахунок надходжень від сплати фізичними і юридичними особами податків, зборів та інших обов'язкових платежів. У свою чергу фізичні особи у визначенні Податкового кодексу України поділяються на фізичних осіб, ФОП та самозайнятих осіб. Залежно від виду податку сплачують його за місцем своєї реєстрації (податкової адреси) або ж за місцем розташування об'єкта оподаткування, реєстрації податкового агента.

Платники податків ФОП стають на облік в органах Державної фіскальної служби за податковою адресою (місцем проживання, за якою особа має державну реєстрацію), при цьому можуть мати одночасно не більше однієї податкової адреси¹⁵⁹, а самозайняті особи — за місцем постійного проживання¹⁶⁰. Податковою адресою фізичної особи визнається зареєстроване місце її проживання. За цією адресою фізична особа береться на облік як платник податків у відповідному територіальному органі Державної фіскальної

¹⁵⁵ Державна казначейська служба України. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2018-rik>. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2018 році» від 04.04.2018 р. №201-р.

¹⁵⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 році» від 24.04.2019 р. №280-р.

¹⁵⁷ Розрахунки автора Світлани Тютюник на підставі даних, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 році» від 24.04.2019 р. №280-р.

¹⁵⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами» від 27.12.2017 р. №1088.

¹⁵⁹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. №2755-VI, п. 45.1 ст. 45; п. 65.1 ст. 65.

¹⁶⁰ Там само, п. 65.3 ст. 65.



служби, за цією самою адресою з особою ведеться офіційне листування.

До податків, які сплачують фізичні особи за зареєстрованим місцем проживання, належать:

1. податок на доходи фізичних осіб в частині оподаткування:
 - доходів, отриманих від оренди майна (крім оренди земельних ділянок), якщо орендар є фізичною особою, яка не є суб'єктом господарювання¹⁶¹;
 - доходів, отриманих у вигляді спадщини, дарунків (крім нотаріального посвідчення договорів дарування чи видачі свідоцтв про право на спадщину нерезидентам)¹⁶²;
 - доходів, отриманих від продажу сільськогосподарської продукції та продукції тваринництва (які підлягають оподаткуванню), тощо¹⁶³;
 - фізичною особою-підприємцем на загальній системі оподаткування за отримані доходи як від своєї господарської діяльності, так і інші доходи, ніж від провадження підприємницької діяльності¹⁶⁴;
 - доходів, виплачуваних фізичною особою-підприємцем працівникам, які перебувають із ним у трудових, цивільно-правових відносинах, або будь-якій іншій фізичній особі щодо оподатковуваних доходів, наданих на користь такої особи (за місцем реєстрації фізичної особи-підприємця)¹⁶⁵;

- оподатковуваних доходів, отриманих фізичною особою, яка провадить незалежну професійну діяльність¹⁶⁶;
2. єдиний податок, який сплачується фізичною-особою-підприємцем, який є платником першої-третьої груп¹⁶⁷;
 3. транспортний податок¹⁶⁸.

У разі проведення державної реєстрації зміни місця проживання (податкової адреси) платника податків, внаслідок якої змінюється адміністративно-територіальна одиниця та контролюючий орган, в якому на обліку перебуває платник, контролюючими органами за попереднім та новим місцем проживання платника податків проводяться процедури відповідно зняття з обліку/взяття на облік такого платника податків¹⁶⁹.

До закінчення року такий платник обліковується в контролюючому органі за попереднім місцезнаходженням з ознакою того, що він є платником податків до закінчення року, а в контролюючому органі за новим місцезнаходженням — з ознакою того, що він є платником податків з наступного року¹⁷⁰.

Зазначена норма регламентується і бюджетним законодавством, яким встановлено, що в разі зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання-платників податків сплата визначених законодавством податків і зборів після реєстрації здійснюється за місцем попередньої реєстрації до закінчення поточного бюджетного періоду.

¹⁶¹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. №2755-VI. Пп. 170.1.5 п. 170.1 ст. 170 та пп. «в» пп. 168.4.5 п. 168.4 ст. 168.

¹⁶² Там само, пп. «в» пп. 168.4.5 п. 168.4 ст. 168, п.п. 174.3 та 174.6 ст. 174.

¹⁶³ Там само, пп. «в» пп. 168.4.5 п. 168.4 ст. 168, абз. четвертий пп. 165.1.24 п. 165.1 та абз. восьмий пп. 165.1.24 п. 165.1 ст. 165.

¹⁶⁴ Там само, ст. 177.

¹⁶⁵ Там само, п. 177.7 ст. 177.

¹⁶⁶ Там само, ст. 178.

¹⁶⁷ Там само, п. 295.4 ст. 295.

¹⁶⁸ Там само, п. 267.7 ст. 267. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів» від 07.09.1998 р. №1388, п. 24.

¹⁶⁹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. №2755-VI, ст. 66, п. 66.3.

¹⁷⁰ Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку обліку платників податків і зборів» від 09.12.2011 р. №1588.

Дотримання зазначених норм законодавства є важливим для органів місцевого самоврядування, оскільки початок сплати податків до інших бюджетів посеред бюджетного року в разі зміни реєстрації податкової адреси платника податків вплине на ефективність виконання бюджетного процесу, адже виникає необхідність вносити зміни

до місцевих бюджетів у частині зменшення дохідної частини бюджету та перегляду обсягів і напрямів. У разі вибуття платника відповідний бюджет втрачає частину коштів від сплачуваних цим платником податків, тому доведеться зменшувати видатки громади чи то на освіту, чи то на утримання доріг, спорт, освітлення, розвиток громади тощо.

2.4.5 Залежність місцевих бюджетів від податків, які сплачують мешканці громади за зареєстрованим місцем проживання

Одним із принципів бюджетної системи є принцип самостійності. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети¹⁷¹.

При цьому місцеві бюджети повинні мати відповідну дохідну базу, яка забезпечуватиме фінансову стабільність громади та спроможність органів місцевого самоврядування виконувати власні та делеговані видаткові повноваження з надання послуг жителям громади. Отже, наповнення місцевих бюджетів є одним із першочергових завдань органів місцевої влади.

Проте не завжди платники податків, які здійснюють свою підприємницьку діяльність на території громади, сплачують податки саме до цієї громади. Це стосується фізичних осіб, які є платниками податку на доходи фізичних осіб, єдиного та транспортного податку.

У структурі надходжень до загального фонду місцевих бюджетів (без будь-яких трансфертів) за 2018 рік найбільшу питому

рис. 9

Структура єдиного податку за 2015–2018 роки¹⁷³



вагу складає податок на доходи фізичних осіб — майже 60%, але варто враховувати, що значний обсяг податку сплачується юридичними особами за місцем реєстрації цих юридичних осіб та не залежить від зареєстрованого місця проживання фізичних осіб, що оподатковуються.

Питома вага єдиного податку у структурі надходжень до загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів) становить 12,6%. При цьому єдиний податок, який сплачують ФОП першої-третьої груп за місцем податкової адреси (зареєстрованим місцем проживання), у загальному обсязі надходжень єдиного податку склав у 2018 році 67%¹⁷².

172



173



¹⁷¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456-VI, п. 3 ч. 1 ст. 7.

¹⁷² Державна казначейська служба України. Звітність. 2018 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

¹⁷³ Державна казначейська служба України. Звітність. 2015–2018 рр. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

ФОП як на загальній системі оподаткування, так і на спрощеній мають право здійснювати господарську діяльність на території декількох адміністративно-територіальних одиниць. При цьому сплата податків до бюджету у територіальному вимірі залежатиме від виду податку.

Вище було проаналізовано, які податки фізична особа-підприємець сплачує за місцем своєї податкової адреси (zareєстрованим місцем проживання). Проте податковим законодавством передбачено низку податків, платежів, сплата яких не залежить від місця реєстрації фізичної особи-підприємця.

Насамперед, як ішлося у попередньому параграфі, це стосується плати за землю, яка сплачується за місцем розташування земельної ділянки. Платники єдиного податку IV групи, зокрема й ФОП, сплачують податок до місцевого бюджету за місцем розташування земельної ділянки¹⁷⁴.

Питома вага плати за землю у структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів) за 2018 рік¹⁷⁵ склала майже 12%.

Також є окремі норми щодо сплати податку на доходи фізичних осіб. Так, сума податку з доходів, отриманих за здавання фізичними особами в оренду земельних ділянок, земельних часток (паїв), сплачується до відповідного бюджету за місцезнаходженням таких об'єктів оренди¹⁷⁶. Логічно, що місцеві бюджети, маючи природні ресурси, розраховують на отримання доходу в свій бюджет за їх використання, адже це формує їх бюджет і надає можливість здійснювати видаткові повноваження.

У разі нотаріального посвідчення договорів купівлі-продажу майна, посвідчення договорів дарування чи видачі свідоцтв про право на спадщину нерезидентам здійснюються за місцем нотаріального посвідчення таких договорів¹⁷⁷. У такому разі платники

рис. 10

Проблематика ФОП та юридичних осіб у мешканців міст, що проживають не за місцем реєстрації

потреби реєстрації ФОП чи юридичної особи не виникало

80%

виникали проблеми у реєстрації ФОП чи юридичної особи

■ 1%

виникали проблеми зі звітуванням про доходи або зі сплатою податків

■ 2%

податку стають на облік в органах Державної фіскальної служби за неосновним місцем обліку щодо подання звітності та сплати таких податків, платежів.

Отже, відповідно до податкового законодавства ФОП реєструються та стають на облік в органах Державної фіскальної служби за зареєстрованим місцем проживання та сплачують податки від провадження господарської діяльності за місцем своєї реєстрації. При цьому сплата податків до бюджету відбувається як за основним місцем обліку, так і по окремих податках за місцем знаходження об'єктів оподаткування (земельні ділянки, нерухомість). З одного боку, це ускладнює ведення обліку, проте на сьогодні не обов'язково подавати звітність до органів Державної фіскальної служби за місцем реєстрації особисто — існує електронний кабінет, що значно спрощує роботу платнику податків.

Відповідно до результатів опитування мешканців міст, які проживають не за місцем реєстрації у 2018 році, потреба зареєструватися фізичною особою-підприємцем чи зареєструвати юридичну особу в опитаних виникала рідко. 80% респондентів зазначили, що такої потреби у них не було протягом останніх трьох років (у 2016–2018 рр.). За суб'єктивними оцінками, саме через те, що

¹⁷⁴ Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. №2755-VI, пп. 295.9.8 п. 295.9 ст. 295.

¹⁷⁵ Державна казначейська служба України. Звітність. 2018 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

¹⁷⁶ Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. №2755-VI, пп. «а» пп. 168.4.5 та пп. 168.4.9 п. 168.4 ст. 168.

¹⁷⁷ Там само, пп. «б» пп. 168.4.5 п. 168.4 ст. 168.

175



вони живуть не за місцем реєстрації, проблеми з реєстрацією юридичної особи або фізичної особи-підприємця виникали у 1% осіб, а зі звітуванням про доходи або зі сплатою податків — у 2% осіб (тобто приблизно у кожної п'ятнадцятої особи, яка користувалась цією послугою протягом останніх трьох років)¹⁷⁸.

З другого боку — фінансова стабільність та спроможність місцевих бюджетів залежить від податкового потенціалу громади. На державному рівні чинна модель розподілу основних трансфертів із держбюджету місцевим бюджетам враховує наявне населення, кількість якого певною мірою залежить від кількості тих, хто мешкає за зареєстрованим місцем проживання.

Крім того, при реалізації прав щодо участі в бюджетному процесі також важливу роль має або проживання за адресою, що зареєстрована в громаді, або підтвердження приналежності (фактичного проживання) у цій громаді.

178



¹⁷⁸ 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>

2.5

Правосуддя

Резюме

- ▶ Інформація про зареєстроване місце проживання має важливе значення для реалізації права громадян України на доступ до правосуддя.
- ▶ Хоча формально реєстрація місця проживання використовується у всіх видах процесів, найбільше значення вона все ж має для цивільного судочинства. По-перше, саме зареєстрованим місцем проживання визначається територіальна підсудність справи — тобто те, який саме суд буде розглядати справу. По-друге, надалі за зареєстрованою адресою проживання з особою буде вестися комунікація щодо ходу судового розгляду, будуть надсилатися повістки, судові повідомлення тощо.
- ▶ Значно меншою є роль реєстрації місця проживання у кримінальному процесі. Втім, при обранні запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту суд може звертати увагу на наявність або відсутність зареєстрованого місця проживання у особи. Але при цьому суд приймає рішення, керуючись сукупністю чинників, що характеризують особу.
- ▶ Зареєстроване місце проживання або його відсутність у боржника не впливають на відкриття виконавчого провадження та на його виконання, оскільки дії, пов'язані з виконанням рішення суду, здійснюються за місцем проживання, перебування, роботи боржника або за місцезнаходженням його майна.

Доступ до правосуддя — це базове право людини¹⁷⁹, яке передбачає можливість безперешкодного звернення до суду щодо захисту своїх прав, яке забезпечується державою.

Однією з передумов забезпечення доступу до правосуддя громадянина України є наявність в особи права на судовий захист: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань»¹⁸⁰. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується¹⁸¹. У процесуальному законодавстві деталізується та забезпечується можливість особи відстоювати свої права у будь-якій життєвій ситуації — ст.ст. 3, 4 Цивільного процесуального кодексу — та в справах, пов'язаних із незаконними діями (бездіяльністю) органів державної влади, — у ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства.

Другою умовою забезпечення доступу до правосуддя є нормативне закріплення й ре-

альне дотримання рівності громадян перед законом і судом. Це означає, що не повинно бути жодних обмежень за будь-якими ознаками, у разі звернення до суду. Обмеження можливе тільки у випадку відсутності в особи процесуальної правоздатності й дієздатності.

Однією з гарантій реалізації права на доступ до правосуддя є побудова системи судів так, щоб вони були максимально наближені та доступні для населення, добір лише висококваліфікованих осіб на посаду судді, матеріально-технічне забезпечення судів. Так, у статті 21 Кримінального процесуального кодексу України закріплено, що кожен має право на участь у розгляді в суді будь-якої інстанції справи, що стосується його прав та обов'язків, у порядку, передбаченому цим Кодексом.

Відповідно до результатів опитування осіб, які проживають не за місцем реєстрації в містах, потреба звертатись до суду чи комунікувати з судом протягом останніх трьох років виникала у 19% осіб. При цьому тільки кожна восьма особа, якій доводилось це робити, зазначала про виникнення проблем чи обмежень у реалізації права через те, що вона проживає не за місцем реєстрації¹⁸².

2.5.1 Цивільний процес

Для цілей цивільного судочинства інформація про зареєстроване місце проживання особи, яка є стороною процесу, є вкрай важливою. По-перше, саме зареєстрованим місцем проживання визначається територіальна підсудність справи — тобто те, який саме суд буде розглядати справу. По-друге, надалі за зареєстрованою адресою проживання з особою буде вестися комунікація щодо ходу судового розгляду, будуть надсилатися повістки, судові повідомлення тощо.

Так, згідно із законом¹⁸³ позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування, якщо інше не передбачено законом. А позови до юридичних осіб пред'являються в суд за їхнім місцезнаходженням згідно з інформацією Єдиного державного реєстру юридичних осіб, ФОП та громадських формувань. Статтею 131 Цивільного процесуального кодексу України передбачено, що учасники судово-

¹⁷⁹ Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, п. 1 ст. 6.

¹⁸⁰ Конституція України, ст. 55.

¹⁸¹ Там само, ч. 3 ст. 8.

¹⁸² 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>

¹⁸³ Цивільний процесуальний кодекс України, ст. 27.



го процесу зобов'язані повідомляти суд про зміну свого місця проживання (перебування, знаходження) або місцезнаходження під час провадження справи.

Цивільний процесуальний кодекс встановлює винятки, які дозволяють звертатися до суду за зареєстрованим місцем проживання чи перебування позивача. Зокрема, це позови про розірвання шлюбу (якщо на утриманні позивача є малолітні діти), стягнення аліментів, позови про відшкодування шкоди тощо¹⁸⁴.

У випадку, якщо місце реєстрації проживання або перебування відповідача невідоме (або відсутнє в Україні), позов пред'являється за місцезнаходженням майна відповідача чи за останнім відомим зареєстрованим його місцем проживання або перебування чи постійного його заняття (роботи).

Суд перевіряє адресу місця проживання чи перебування відповідача¹⁸⁵:

- за відкритими даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, а також громадських формувань, якщо він/вона є суб'єктом підприємницької діяльності, та/або
- шляхом звернення до відповідного органу реєстрації місця перебування та місця проживання особи щодо надання інформації про зареєстроване місце проживання (перебування) такої фізичної особи. Зазначена інформація надається протягом 5 днів із дати отримання запиту, та/або
- за допомогою даних Єдиного державного демографічного реєстру.

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 (<https://court.gov.ua/>) відповідно до пункту 11 статті 128 ЦПК України. Дане оголошення повинно бути розміщене не пізніше ніж за десять днів, а у разі розгляду справи про видачу обмежувального припису — не пізніше 24 годин до дати відповідного судового засідання. З опублікуванням оголошення про виклик особа вважається повідомленою про дату, час і місце розгляду справи.

Якщо місце перебування відповідача в справах за позовами про стягнення аліментів або про відшкодування шкоди, заподіяної каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи, невідоме, суд ухвалою оголошує його розшук. Розшук проводиться органами Національної поліції України, а витрати на його проведення стягуються з відповідача в дохід держави за рішенням суду¹⁸⁶.

Пошуки зареєстрованого місця проживання відповідача по справі на практиці можуть тривати від двох тижнів до 1,5 місяця, що суттєво уповільнює судовий процес, оскільки здійснюється на підставі письмових паперових запитів між судом та відповідним підрозділом ЗДМС.

2.5.2 Кримінальний процес

Значно менш визначальну роль грає інформація про зареєстроване місце проживання у кримінальному процесі.

У статті 218 Кримінального процесуального кодексу передбачено, що досудове розслідування здійснюється слідчим того органу

досудового розслідування, під юрисдикцією якого перебуває місце вчинення кримінального правопорушення.

У випадку, якщо місце вчинення кримінального правопорушення невідоме або його вчинено за межами України, місце проведення

¹⁸⁴ Там само, ст. 28.

¹⁸⁵ Там само, ст. 187.

¹⁸⁶ Там само., ст. 132.

досудового розслідування визначає відповідний прокурор з урахуванням місця виявлення ознак кримінального правопорушення, місця перебування підозрюваного чи більшості свідків, місця закінчення кримінального правопорушення або настання його наслідків тощо. Тобто досудове розслідування здійснюється за місцем вчинення злочину.

Статтю 181 Кримінального процесуального кодексу України передбачено, що ухвала про обрання запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту, тобто заборона підозрюваному, обвинуваченому залишати житло цілодобово або у певний період доби, передається для виконання органу Національної поліції за місцем проживання підозрюваного, обвинуваченого. Під час прийняття рішення щодо обрання запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту суд приймає рішення, керуючись сукупністю чинників, що характеризують особу, без прив'язки до наявності факту реєстрації місця проживання на певній території. Водночас наявність зареєстрованого

місця проживання може бути розцінена як додатковий аргумент для обрання запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту — як альтернатива утримання особи у СІЗО.

Відбування покарання у вигляді обмеження волі, відповідно до статті 56 Кримінально-виконавчого кодексу України здійснюється зазвичай у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідно до їх місця проживання до засудження. На практиці місце відбування покарання може бути змінено за мотивованою заявою засудженого.

Отже, 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).

2.5.3 Адміністративне провадження

Адміністративні справи відповідно до статті 25 Кодексу адміністративного судочинства України щодо оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. У випадку якщо така особа не має місця проживання (перебування)

в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача.

А позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування, але суд може передати адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо до початку розгляду справи по суті стане відоме про місце проживання (перебування) відповідача, яке раніше не було відоме.

2.5.4 Виконавче провадження

Статтю 24 Закону України «Про виконавче провадження» передбачено, що виконавчі дії провадяться державним виконавцем за місцем проживання, перебування, роботи боржника або за місцезнаходженням його майна. Право вибору місця відкриття виконавчого провадження між кількома органами державної виконавчої служби, що можуть вчиняти виконавчі дії щодо виконання рішення на території, на яку поширюється

їхні функції, належить стягувачу. Крім того, встановлено, що приватний виконавець приймає до виконання виконавчі документи за місцем проживання, перебування боржника — фізичної особи, за місцезнаходженням боржника — юридичної особи або за місцезнаходженням майна боржника.

Відкриття виконавчого провадження у певному місці не перешкоджає виконанню ви-

конавчого провадженню 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.

Такі самі правила роботи стосуються і приватних нотаріусів, які мають право залучати іншого приватного виконавця на підставі договору про уповноваження на вчинення окремих виконавчих дій.

Під час виконавчого провадження сторони мають право вивчати матеріали виконавчого провадження в електронній формі, використовуючи ідентифікатор (код) доступу до матеріалів виконавчого провадження в Автоматизованій системі виконавчого провадження на сайті <https://asvpreb.minjust.gov.ua>. Отже, зареєстроване місце проживання або його відсутність у боржника аж ніяк не впливають на відкриття виконавчого провадження та 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.

2.5.5 Зміна підсудності у зв'язку із конфліктом

У 2014 році було змінено територіальну підсудність судових справ, підсудних розташованим у районі проведення антитерористичної операції місцевим загальним та апеляційним судам¹⁸⁷. Пунктом 1-1 закону про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції передбачено, що, якщо остання відома адреса місця проживання (перебування), місцезнаходження чи місця роботи учасників справи перебуває в районі проведення антитерористичної операції, суд викликає або повідомляє учасників справи, які не мають офіційної електронної адреси, про дату, час і місце судових засідань у справі, та про ухвалення відповідного судового рішення через оголошення на офіційному сайті судової влади України (з посиланням на веб-адресу відповідної ухвали суду в Єдиному державному реєстрі судових рішень). З опублікуванням такого оголошен-

ня відповідач вважається повідомленим про дату, час і місце розгляду справи та про те, що отримав судове рішення.

На практиці застосування цього закону суди, окрім оновлення інформації на відповідному сайті, підтримують зв'язок зі сторонами по справі через Skype або через електронну пошту, а деякі суди повідомили, що вони можуть розміщувати інформацію про засідання в урядових газетах, що часто є недоступними для зацікавлених осіб на непідконтрольних уряду територіях.

Після анексії у 2014 році Криму територіальна юрисдикція кримських судів була передана судам, розташованим у місті Київ¹⁸⁸; кримські суди мали припинити розгляд справ із 15 травня 2014 року, а всі незавершені або майбутні справи передати визначеним судам у Києві¹⁸⁹. Судам, розташованим у Криму,

¹⁸⁷ Закон України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» від 15.12.2017 №1632-VII; [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1632-18>

¹⁸⁸ Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 р. №1207-VII.

¹⁸⁹ Розпорядження Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про визначення територіальної підсудності справ» від 02.09.2014 р. №2710/38-14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v2710740-14>; Апеляційний суд міста Києва (лист від 18.06.2015 р. №22-ц; лист від 20.07.2015 р. №26949), Господарський суд міста Києва (лист від 19.06.2015 р. №01-18/432), Господарський суд Київської області (лист від 08.07.2015 р. №2312/15), Київський апеляційний господарський суд (лист від 17.06.2015 р. №09-24/2609/15), Окружний адміністративний суд міста Києва (лист від 22.06.2015 р. №06-5/14/15), Київський окружний адміністративний суд і Київський апеляційний адміністративний суд (лист від 30.06.2015 р. №01-19/5821).

187



189



додатково необхідно було передати матеріали незавершених справ протягом десяти днів із моменту набрання чинності цього закону. Однак на відміну від судів у Донецькій і Луганській областях ані матеріали справ, ані майно не були передані.

Аналіз інформації в Єдиному державному реєстрі судових рішень України показує, що більшість кримських судів припинили провадження наприкінці березня 2014 року, проте деякі суди, розташовані в Криму, продовжували реєструвати рішення до 24.01.2015 року, і такі рішення прийняті відповідно до законодавства України.

Зважаючи на невелику кількість матеріалів справ, що були переміщені на підконтрольну урядові України територію, і відсутність ефективного механізму забезпечення виконання рішень, перед людьми постають проблеми доступу до правосуддя, що актуальні для жителів Криму, частин Донецької і Луганської областей. Ці обмеження стосуються відновлення матеріалів справ, питань забезпечення виконання рішень, а також повідомлень учасників справи у зв'язку з втратою контролю над регіоном та невідправленням українськими поштовими службам жодних повідомлень до Криму, частин Донецької та Луганської областей. Додаткові проблеми унеможливають оплату судові витрати у зв'язку з банківськими обмеженнями і відмовою українських судів визнавати документи, видані в Криму та Донецькій і Луганській областях.

Перед окремими особами також постають проблеми зі зверненням до судів у Києві, яким була передана підсудність закритих у Криму судів. У багатьох випадках люди також не бачать сенсу подавати позови щодо майна та майнових прав на власність, що розташована в Криму, враховуючи відсутність державного контролю в регіоні. Крім того, враховуючи, що «кримська» підсудність була передана різним судам у Києві, люди часто не знають, який суд має відповідну юрисдикцію щодо їхньої конкретної справи.

Попри всю складність доступу до правосуддя для людей, які проживають на непідконтрольних Україні територіях, Європейський суд із прав людини у справі «Цезар та інші проти України» не визнав порушення пункту 1 статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, мотивуючи це тим, що державні органи влади України вжили всіх необхідних заходів для організації судової системи так, щоб забезпечити права, передбачені статтею 6, ефективно у конкретній ситуації постійного конфлікту. Суд дійшов висновку, що органи влади України зробили все, що в їхніх силах за цих обставин, для вирішення ситуації заявника та належного функціонування судової системи, що робить її доступною для мешканців територій, які наразі не контролюються урядом. Крім того, суд дійшов висновку, що нездатність заявників подавати свої позови до суду у своєму місті проживання не погіршує саму суть їхнього права на доступ до суду. Обмеження цього права було зумовлене об'єктивним фактом військових дій у районах, які уряд не контролює, і, зважаючи на об'єктивні перепони, з якими стикалися українські органи влади, очевидно, не було непропорційним¹⁹⁰.

190



¹⁹⁰ *Case of Tsezar and others v. Ukraine. Judgment. Strasbourg. 13 February 2018 [Електронний ресурс]. — Ресурс доступу до ресурсу: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-180845%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-180845%22]})*

2.6

Адміністративні послуги

Резюме

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

Сфера адміністративних послуг дуже близька для переважної більшості мешканців України. Досить часто у нас виникає потреба чи то в оформленні паспорта (як внутрішнього, так і закордонного) або посвідчення водія, чи то у здійсненні державної реєстрації нерухомості або власного автомобіля, зареєструвати юридичну особу або зареєструвати фізичну особу-підприємця.

Низку адміністративних послуг можна отримати виключно за зареєстрованим місцем проживанням. Як наслідок — особи, які проживають не за офіційно зареєстрованою адресою, не можуть звернутися за їх отриманням у тій адміністративно-територіальній одиниці, де вони проживають фактично. Отже, звернення за адміністративними послугами, що надаються за зареєстрованим місцем проживання, змушує особу до суттєвих часових і навіть фінансових витрат. Так, якщо громадянин проживає в адміністративно-територіальній одиниці, яка розташована на далекій відстані від тієї, у якій зареєстроване його місце проживання, то зазвичай це потребує звернення за дозволом, щоб відлучитися від роботи, а потім призводить до витрат коштів і часу на проїзд до місця отримання послуги і в зворотному напрямку. За оцінками, отримання послуг, зокрема й адміністративних, цими особами за місцем їхньої реєстрації призводить до сукупних витрат часу та коштів у еквіваленті приблизно 0,9 млрд грн¹⁹¹.

Варто вказати на той позитивний факт, що останнім часом суттєво збільшилась кількість адміністративних послуг, які надають за принципом екстериторіальності, тобто без «прив'язування» до зареєстрованого місця проживання. Це такі послуги, як оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, видача посвідчення водія, реєстрація автомобіля, реєстрація шлюбу, реєстрація народження дитини тощо. Водночас ціла низка адміністративних послуг досі може бути наданою споживачам виключно за їх зареєстрованим місцем проживання. Більшість із них пов'язана або з необхідністю ідентифікації особи (оформлення

паспорта громадянина України), або з виділенням і виплатою бюджетних коштів (призначення пенсії за віком, у зв'язку з втратою годувальника тощо).

Сьогодні виключно за зареєстрованим місцем проживання можна отримати такі адміністративні послуги:

- оформлення та обмін паспорта громадянина України (у формі ID-картки) та обмін паспорта громадянина України (у формі книжечки);
- оновлення фото у паспорті громадянина України;
- державна реєстрація розірвання шлюбу;
- державна реєстрація зміни імені;
- призначення житлових субсидій;
- призначення пенсії за віком;
- призначення пенсії з інвалідності;
- призначення пенсії у зв'язку з втратою годувальника;
- призначення 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.

З огляду на те, що частина цих послуг була предметом аналізу у попередніх розділах Зеленої книги (зокрема питання соціального захисту), доцільно зупинитись на деяких із вищезгаданих адміністративних послугах.

Оформлення паспорта громадянина України (у формі картки та книжечки) та обмін паспорта громадянина України (у формі книжечки)

Правове регулювання відносин щодо надання адміністративної послуги з оформлення паспорта громадянина України у формі ID-картки (надалі — внутрішній паспорт) здійснюється відповідно до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Процедурні питання

191



¹⁹¹ 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>

надання цієї послуги врегульовано спеціальним Порядком¹⁹².

Так, документи для оформлення (зокрема й замість втраченого або викраденого), обміну паспорта подаються особою або її законним представником/уповноваженою особою до територіального органу/територіального підрозділу Державної міграційної служби України, уповноваженого суб'єкта (зокрема центру надання адміністративних послуг) за зареєстрованим місцем проживання особи¹⁹³.

Водночас відповідно до Порядку особа, яка досягла 14-річного віку та місце проживання якої не зареєстроване, для оформлення паспорта вперше подає документи до територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта за місцем фактичного проживання в Україні. Також у ньому зазначено, що документи для оформлення замість втраченого або викраденого обміну паспорта, який було оформлено із застосуванням засобів Єдиного державного демографічного реєстру, можуть подаватися заявником до будь-якого територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта. Оскільки усі внутрішні паспорти у формі ID-картки оформлюються із застосуванням засобів цього реєстру, можна зробити висновок, що їх обмін можливий за екстериторіальним принципом, тобто незалежно від того, в якій адміністративно-територіальній одиниці у заявника зареєстроване місце проживання.

При цьому зроблено винятки щодо обов'язку звернення за оформленням внутрішнього паспорта виключно за зареєстрованим місцем проживання щодо:

1. осіб, що досягли 14-літнього віку (тобто віку, з настанням якого видається внутрішній паспорт) і їхнє місце проживання ніколи не було попередньо зареєстрованим.

При цьому на практиці такій особі все одно необхідно довести своє фактичне місце проживання. Наприклад, особа звертається до органу місцевого самоврядування за отриманням довідки вже про фактичне місце проживання (хоча вона не передбачена законодавством, органи місцевого самоврядування її видають). Або ж батьки приходять разом із своєю дитиною, якій виповнилось 14 років, до органу реєстрації і надають свої документи із підтвердженням зареєстрованого місця проживання, стверджуючи, що дитина проживає саме за ним. Отже, лише зі слів про фактичне місце проживання особі не оформлять внутрішній паспорт;

2. осіб, які вже попередньо отримували паспорт громадянина України із застосуванням засобів ЄДДР і обмінюють ID-картку або звертаються за новою через її втрату (викрадення). Оскільки із застосуванням засобів Реєстру оформлюють тільки внутрішні паспорти у формі картки, власників внутрішніх паспортів у формі книжечки цей виняток не стосується;
3. внутрішньо переміщених осіб, оскільки вони подають документи до територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта за місцем проживання, що підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи¹⁹⁴.

Заявник для оформлення внутрішнього паспорта подає також документи, що підтверджують відомості для внесення додаткової змінної інформації до безконтактного електронного носія та у паспорт (за наявності таких документів), зокрема, про місце проживання — довідку органу реєстрації встановленого зразка¹⁹⁵. Незважаючи на те, що у Постанові вказано, що документи

¹⁹² Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. №302.

¹⁹³ Там само, п. 20.

¹⁹⁴ Там само.

¹⁹⁵ Там само, пп. 9 п. 35.

подаються за наявності, на практиці без документа, що підтверджує місце проживання, внутрішній паспорт особі не оформлять. Досить часто заявнику потрібно спершу замовити довідку про реєстрацію місця проживання й очікувати на неї до місяця часу. А уже тільки потім вона може звернутись за оформленням внутрішнього паспорта.

За даними соціологічного дослідження аналітичного центру CEDOS, оскільки послуга з оформлення внутрішнього паспорта у формі ID-картки надається за зареєстрованим місцем проживання заявників, особам, які зареєстровані в іншому місті, швидше за все, доводилося їздити в інший населений пункт у робочий день, і при цьому кожен п'ятий (20%) отримувач послуги вважав це проблемою чи обмеженням. Більш гостро проблему відчували жителі міст, які проживають та зареєстровані в різних населених пунктах¹⁹⁶.

Варто зазначити, що відповідно до Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»¹⁹⁷ паспорт громадянина України виготовляється у вигляді картки, що містить безконтактний електронний носій. У березні 2018 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову¹⁹⁸, якою скасував можливість оформлення паспорта громадянина України у формі книжечки. Відтоді усі, хто звертались за внутрішнім паспортом уперше або для його обміну (зокрема й при втраті або викраденні паспорта), могли отримати виключно паспорт у формі ID-картки. Однак Положення про паспорт громадянина України¹⁹⁹, що передбачає видачу внутрішніх паспортів у формі книжечки, продовжує діяти і надалі.

19 вересня 2018 року велика палата Верховного Суду у справі №806/3265/17²⁰⁰, дійшла висновку, що позбавлення особи можливості отримання паспорта у традиційній формі (у вигляді книжечки) і спричинені цим побоювання окремої суспільної групи, що отримання паспорта у вигляді ID-картки може спричинити шкоду приватному життю, становить втручання держави, яке не було необхідним у демократичному суспільстві, й воно є непропорційним цілям, які мали б бути досягнуті.

Влітку 2019 року МВС видало наказ, яким був затверджений тимчасовий порядок оформлення і видачі паспорта громадянина України зразка 1994 року (у формі книжечки) особі, щодо якої прийнято рішення суду, що набрало законної сили, про зобов'язання ДМС оформити та видати паспорт громадянина України зразка 1994 року²⁰¹. За загальним правилом заява та документи для оформлення і видачі паспорта (зокрема й для вклеювання фотокартки при досягненні особою віку 25 або 45 років) подаються заявником до територіального підрозділу ДМС за зареєстрованим місцем проживання особи. Особа, місце проживання якої не зареєстровано, подає заяву та документи до територіального підрозділу ДМС за останнім зареєстрованим місцем проживання або за місцем фактичного проживання. Внутрішньо переміщена особа подає заяву та документи до територіального підрозділу ДМС за місцем проживання, що підтверджується відповідною довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Особа, місце проживання якої зареєстровано на тимчасово окупованій території України, подає заяву та документи до територіального підрозділу ДМС за місцем звернення. Бездомна особа подає заяву та доку-

196



¹⁹⁶ 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>

¹⁹⁷ Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20.11.2012 р. №5492-VI, ст. 21.

¹⁹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. №302» від 21.03.2018 р. №199.

¹⁹⁹ Постанова Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» від 26.06.1992 р. №2503-XII.

²⁰⁰ Постанова від 19.09.2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76822787>

²⁰¹ Тимчасовий порядок оформлення і видачі паспорта громадянина України, затверджений наказом МВС від 06.06.2019 р. №456.

200



менти до територіального підрозділу ДМС за місцем майбутньої реєстрації її місця проживання²⁰².

Обмін внутрішнього паспорта у формі книжечки відповідно до загального правила також здійснюється за зареєстрованим місцем проживання особи. Під час розгляду заяви про обмін паспорта працівник територіального підрозділу ДМС здійснює перевірку відомостей про реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання, поданих заявником, за даними обліку територіального органу ДМС. Щодо осіб, місце проживання яких не зареєстроване або місце проживання яких зняте з реєстрації, працівник територіального підрозділу ДМС проводить перевірку факту відсутності зареєстрованого місця проживання за даними обліку територіальних органів ДМС. Якщо відомості, зазначені в документах, поданих заявником, відсутні або не відповідають даним обліку територіального органу ДМС, працівник територіального підрозділу ДМС здійснює перевірку та/або уточнення таких даних у відповідному органі реєстрації в установленому порядку. Перевірка щодо осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України, проводиться за даними Державного реєстру виборців шляхом надсилання запитів до відповідних органів ведення Державного реєстру виборців. Аналогічні процедури передбачені Тимчасовим порядком і при поданні заяви для оформлення паспорта замість втраченого або викраденого²⁰³.

Важливо зазначити, що, якщо особа не звернулася протягом місяця після досягнення нею 25- чи 45-річного віку до територіального підрозділу ДМС за зареєстрованим місцем проживання для вклеювання до паспорта зразка 1994 року нових фотокарток, вона має звернутися за обміном паспорта старого зразка на внутрішній паспорт у формі ID-картки²⁰⁴.

Державна реєстрація розірвання шлюбу

На відміну від послуги з державної реєстрації шлюбу, яка надається незалежно від зареєстрованого місця проживання особи, надання послуги із державної реєстрації розірвання шлюбу відбувається за зареєстрованим місцем проживання заявника. Так, державна реєстрація розірвання шлюбу подружжя, яке не має дітей, проводиться відповідним органом державної реєстрації актів цивільного стану (відділи державної реєстрації актів цивільного стану територіальних управлінь юстиції) за місцем проживання подружжя або одного з них за їх заявою²⁰⁵. Аналогічна норма міститься в Правилах державної реєстрації актів цивільного стану в Україні²⁰⁶, у пункті 5 підрозділу 3 розділу III яких зазначено, що відділ державної реєстрації актів цивільного стану не може відмовити в державній реєстрації розірвання шлюбу, якщо один із подружжя звернувся із заявою про державну реєстрацію розірвання шлюбу до відділу державної реєстрації актів цивільного стану не за своїм місцем проживання, а за місцем проживання другого з подружжя. У цьому разі місце проживання другого з подружжя підтверджується його паспортом або паспортним документом із відміткою про його проживання чи відповідною довідкою, виданою компетентними органами, про що робиться відмітка в актовому записі про розірвання шлюбу в графі «Для відміток». Отже, єдина альтернатива для одного з подружжя щодо отримання цієї адміністративної послуги не за місцем своєї зареєстрованої адреси — це можливість звернутися за отриманням послуг за місцем проживання іншого з подружжя.

Для державної реєстрації актів цивільного стану подаються, серед іншого, заява, документи, які підтверджують факти, що підлягають державній реєстрації, а також паспорт громадянина України²⁰⁷. Отже, місце проживання подружжя або одного з них перевіря-

²⁰² Там само, п. 5 розд. I.

²⁰³ Там само, п. 3 розд. IV.

²⁰⁴ Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. №302, п. 6.

²⁰⁵ Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 01.07.2010 р. №2398-VI, ч. 2 ст. 15.

²⁰⁶ Наказ Міністерства юстиції України «Правила державної реєстрації актів цивільного стану в Україні» від 18.10.2000 р. №52/5, п. 5 підрозд. 3 розд. III.

²⁰⁷ Там само, п. 3 підрозд. 1 розд. II.

ється органом реєстрації саме за цим документом. Якщо в особи паспорт громадянина України у формі ID-картки, їй доведеться показувати довідку про реєстрацію місця проживання, адже на пластикову поверхню картки така інформація не наноситься.

Державна реєстрація смерті

Правове регулювання відносин із надання послуги з державної реєстрації смерті здійснюється відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»²⁰⁸ та Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні²⁰⁹. Державна реєстрація смерті за заявою²¹⁰, поданою до одного року з дня настання смерті, проводиться за останнім місцем проживання померлого, за місцем настання смерті чи виявлення трупа або за місцем поховання²¹¹. Водночас 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 померлою²¹².

Отже, ця послуга не «прив'язана» жорстко до зареєстрованого місця проживання заявника (тобто особи, яка реєструє смерть померлого/померлої), адже, якщо особа померла за фактичним місцем проживання, але була зареєстрована в іншому житлі — її місцем смерті буде фактичне проживання, а тому заявник може звертатися за послугою реєстрації смерті саме у цій адміністративно-територіальній одиниці. Водночас у разі настання трьох вищеперелічених обставин, особі доведеться звернутися за послугою у адміністративно-територіальній одиниці, де саме у неї зареєстроване місце проживання.

Відповідно до пункту 3 підрозділу 1 розділу II Правил для державної реєстрації актів цивільного стану подаються, серед іншого, заява, документи, які підтверджують факти, що підлягають державній реєстрації, а також паспорт громадянина України. Отже, працівник органу державної реєстрації актів цивільного стану перевірятиме місце проживання заявника саме за цим документом. Якщо особа має паспорт громадянина України у формі ID-картки, їй доведеться показувати довідку про реєстрацію місця проживання, адже на пластикову поверхню картки така інформація не наноситься.

Державна реєстрація зміни імені

Державна реєстрація зміни імені проводиться відповідним органом державної реєстрації актів цивільного стану за заявою громадянина України, який досяг віку, встановленого Законом України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»²¹³, за місцем його проживання за наявності в архівах відділів державної реєстрації актів цивільного стану відповідних актових записів цивільного стану та відомостей у Державному реєстрі актів цивільного стану громадян.

Свій висновок щодо можливості зміни імені надає територіальний орган Національної поліції України за місцем проживання заявника, до якого надсилає відповідні матеріали відділ державної реєстрації актів цивільного стану²¹⁴.

Для державної реєстрації актів цивільного стану подається, серед іншого, паспорт громадянина України²¹⁵. Отже, місце проживання заявника визначатиметься саме за цим документом (довідкою про місце проживан-

²⁰⁸ Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 01.07.2010 р. №2398-VI.

²⁰⁹ Наказ Міністерства юстиції України «Правила державної реєстрації актів цивільного стану в Україні» від 18.10.2000 р. №52/5.

²¹⁰ Заява подається у строки, визначені частиною другою статті 17 Закону — не пізніше трьох днів із дня настання смерті або виявлення трупа, а в разі якщо неможливо одержати документ закладу охорони здоров'я або судово-медичної установи, — не пізніше п'яти днів.

²¹¹ Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 01.07.2010 р. №2398-VI. ч. 3 ст. 17.

²¹² Там само, ч. 4 ст. 17.

²¹³ Там само, ч. 2 ст. 16.

²¹⁴ Правила державної реєстрації актів цивільного стану в Україні. Наказ Міністерства юстиції України від 18.10.2000 р. №52.

²¹⁵ Там само, п. 3 підрозд. 1 розд. II.

ня, якщо документом у заявника є паспорт у формі ID-картки)²¹⁶.

Призначення житлових субсидій

Призначення житлових субсидій та контроль за їх цільовим використанням здійснюються структурними підрозділами з питань соціального захисту населення²¹⁷. Житлова субсидія призначається одному із членів домогосподарства, які зареєстровані в житловому приміщенні (будинку). Втім, за рішенням комісії житлова субсидія може бути призначена одному із членів домогосподарства, які не зареєстровані в житловому приміщенні (будинку), але фактично проживають у ньому на підставі договору найму (оренди) житла, або індивідуальним забудовникам, будинки яких не прийнято в експлуатацію, у разі, коли їм нараховується плата за житлово-комунальні послуги. Крім того, за рішенням комісії житлова субсидія може призначатися одному із членів домогосподарства, які не зареєстровані в житловому приміщенні (будинку), але фактично проживають у ньому без укладеного договору найму (оренди) житла, у разі коли вони є внутрішньо переміщеними особами²¹⁸.

Впливає реєстрація місця проживання у житлі і на розрахунок субсидії, до складу домогосподарства вносять всіх осіб, що зареєстровані в житловому приміщенні (будинку) (для орендарів, внутрішньо переміщених осіб — особи, які фактично проживають). На таких осіб розраховують соціальні норми житла та соціальні нормативи житлово-комунального обслуговування, і їх доходи враховуються під час призначення житлової субсидії. Також під час призначення житлової субсидії враховуються доходи членів сім'ї особи із складу домогосподарства у разі, коли їх зареєстроване (фактичне) місце проживання відмінне від адреси

домогосподарства (крім доходів батьків у разі призначення субсидії студентам, які зареєстровані у гуртожитку за місцем навчання, та доходів одного з батьків дитини у разі призначення субсидії другому з батьків із дитиною у разі, коли батьки розлучені або не перебували у шлюбі). При цьому соціальні норми житла та соціальні нормативи житлово-комунального обслуговування за адресою домогосподарства на таких осіб не розраховуються.

У разі коли у складі домогосподарства кількість зареєстрованих членів домогосподарства, які тут фактично проживають, є меншою за кількість членів домогосподарства, зареєстрованих у житловому приміщенні (будинку), то за рішенням комісії соціальні норми житла та соціальні нормативи житлово-комунального обслуговування розраховуються на зареєстрованих за цією адресою членів домогосподарства, які фактично тут проживають²¹⁹.

Одержання дозволу на придбання мисливської вогнепальної нарізної, гладкоствольної зброї, пневматичної зброї, холодної та охолощеної зброї

Для одержання громадянами в органах поліції дозволу на придбання мисливської вогнепальної нарізної, гладкоствольної зброї, пневматичної зброї, холодної та охолощеної зброї заявником подається, серед іншого, заява на видачу дозволу на придбання зброї на ім'я керівника органу поліції за місцем його проживання, — таку процедуру встановлює пункт 12.2 Інструкції 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

²¹⁶ Варто взяти до уваги, що зміна імені тягне за собою зміну паспорта та інших документів. Зокрема, може виникнути потреба змінити дані платника податків (ідентифікувати нове ім'я з уже раніше присвоєним ідентифікаційним кодом) та отримати відповідну довідку. Також фізичним особам-підприємцям необхідно буде внести зміни в документи, в торгові ліцензії і патенти й відповідно робити це або за зареєстрованим місцем проживання, або підтверджуючи правомірність фактичного проживання.

²¹⁷ Положенням про порядок призначення житлових субсидій, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 р. №848, п. 9.

²¹⁸ Там само, пункт 22.

²¹⁹ Там само, п. 24.

метальними снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів²²⁰. Згідно з абзацом 8 цього пункту, якщо фактичне проживання громадянина інше, ніж зазначено в паспорті, необхідно надати документ, що підтверджує фактичне місце проживання громадянина (договір оренди житлового приміщення, свідоцтво про право власності на житлове приміщення тощо). Отже, ця послуга надається або за реєстрованим місцем проживання (відмітка про яке проставлена у паспорті), або за фактичним у разі наявності документів, що підтверджують право проживати за фактичним місцем проживання.

Варто зазначити, що видача дозволу на придбання вищезазначеної зброї — це питання безпеки, її надання за місцем реєстрації є достатньо обґрунтованим.

²²⁰ 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 метальними снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21.08.1998 р. №622.

2.7

Військовий обов'язок

Резюме

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

Значення військового обов'язку громадян України стало особливо актуальним останні п'ять років — як для суспільства, так і для держави. В умовах проведення антитерористичної операції та екстреної мобілізації в 2014–2015 роках система призову військово-возобов'язаних показала безліч недоліків, один із яких — недосконалий механізм приписки військово-возобов'язаних громадян до військкомату за місцем проживання, яке фактично ототожнюється з зареєстрованим місцем проживання.

Законодавство визначає, що приписка проводиться районними (міськими) військовими комісаріатами за місцем проживання особи. Ведення первинного обліку військово-возобов'язаних і призовників покладено на керівників житлово-експлуатаційних організацій, підприємств, установ та організацій незалежно від підпорядкування і форм власності, які здійснюють експлуатацію будинків, та органи місцевого самоврядування. Списки громадян України, які підлягають приписці до призовних дільниць, до відповідних районних (міських) військових комісаріатів мають подавати також керівники інших підприємств, установ, організацій, навчальних закладів незалежно від підпорядкування і форм власності щороку в строки, встановлені Кабінетом Міністрів України. Для приписки до призовної дільниці громадяни України зобов'язані особисто прибути до районного (міського) військового комісаріату в строк, зазначений у повістці, та подати необхідні документи, перелік яких встановлюється Міністерством оборони України²²¹.

Потенційні військовослужбовці або просто нехтують повістками, або ж переховуються, навіть попри загрозу кримінальної відповідальності.

За результатами соціологічного дослідження, 32% чоловіків, які проживають не за місцем реєстрації у містах, погодились із тим,

що не хотіли б реєструвати місце проживання через небажання мати справу з військкоматом²²².

Із метою ведення військового обліку в державі утворюється система військового обліку призовників і військово-возобов'язаних. Головною вимогою до системи військового обліку є постійне забезпечення повноти та достовірності даних, що визначають кількісний склад та якісний стан призовників і військово-возобов'язаних²²³. Крім того, військовий облік ведеться з метою забезпечення повного та якісного укомплектування Збройних Сил та інших військових формувань, утворених відповідно до законів, особовим складом у мирний час та особливий період.

Військовий облік здійснюється з урахуванням встановлених в Україні правил реєстрації місця проживання фізичних осіб, організовується і безпосередньо ведеться державними органами, а також підприємствами, установами та організаціями, в яких призовники і військово-возобов'язані працюють (навчаються).

Військовий облік здійснюється щодо осіб, яким уже виповнилось 17 років, та ведеться на підставі паспорта громадянина України та таких військово-облікових документів:

- для призовників — посвідчення про приписку до призовної дільниці, яке здійснюється за місцем реєстрації місця проживання (місця перебування);
- для військово-возобов'язаних — військового квитка або тимчасового посвідчення військово-возобов'язаного.

У сфері військового обов'язку реєстрація місця проживання виконує такі функції:

1. Персонально-первинний військовий облік (облік призовників та військово-возобов'язаних) — за зареєстрованим місцем

222



²²¹ Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р. №2232-XII, ст. 14.

²²² 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>

²²³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників і військово-возобов'язаних» від 07.12.2016 р. №921.

проживання²²⁴. Дані завантажуються до Єдиного державного реєстру військово-зобов'язаних органами військового обліку — районними/міськими військкоматами або органами місцевого самоврядування.

2. Комунікація з призовниками та військово-зобов'язаними за допомогою повісток, які направляються за місцем проживання²²⁵.
3. Лікування осіб, визнаних непридатними до військової служби, — в медичних закладах за місцем проживання²²⁶.
4. Контроль за пересуванням призовників та військовозобов'язаних:
 - призовників — у мирний час під час призову (заборона на зміну проживання, крім документально підтверджених випадків)²²⁷;
 - призовників і військовозобов'язаних — в умовах воєнного часу (заборонений виїзд із місця проживання без дозволу військкомату)²²⁸.

Передбачено, що «особи, які не проживають за адресою, що зареєстрована як місце їх проживання, більше одного місяця і які <...> призиваються на строкову військову службу і не мають відстрочки <...>, зобов'язані письмово повідомити орган реєстрації про своє місце перебування²²⁹.

Достовірність даних про місцезнаходження призовників та військовозобов'язаних забезпечується:

1. Обов'язком призовників та військовозобов'язаних інформувати військкомати про зміну місця проживання. Протягом 7 днів із моменту переїзду перереєструватися у військкоматі за новим місцем проживання. А не раніше ніж за три дні до вибуття з місця проживання — знятися із зазначеного обліку за попереднім місцем²³⁰.
2. Обов'язком органів реєстрації проводити реєстрацію місця проживання лише в разі наявності в їхніх військово-облікових документах позначок військових комісаріатів відповідно про зняття з військового обліку або про перебування на військовому обліку за місцем проживання або перебування²³¹.
3. Обов'язком органів військового обліку (військкоматів або виконавчих органів місцевого самоврядування), окрім іншого, виявляти осіб, які ухиляються від військового обліку (призовників та військовозобов'язаних)²³².
4. Обов'язком органів військового обліку звіряти не рідше одного разу на рік дані облікових карток первинного обліку призовників і військовозобов'язаних з їх обліковими даними, що містяться в особових картках призовників і військовозобов'язаних організацій-роботодавців, навчальних закладів, що перебувають на їх території відповідальності, а також із даними обліку місця проживання та проводити подвійний обхід для перевірки їх фактичного проживання²³³.

²²⁴ Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р. №2232-ХІІ, ч. 1 ст. 12, ч. 3 ст. 33.

²²⁵ Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р. №2232-ХІІ, ч. 6 ст. 14, ч. 8 ст. 15; п. 65 Порядку організації та ведення військового обліку призовників і військовозобов'язаних, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 07.12.2016 р. №921; пп. 2 п. 1 Правил військового обліку призовників і військовозобов'язаних, затверджених як Додаток №1 до Порядку організації та ведення військового обліку призовників і військовозобов'язаних.

²²⁶ Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р. №2232-ХІІ, ч. 3 ст. 12.

²²⁷ Там само, ч. 9 ст. 15.

²²⁸ Там само, ч. 4 ст. 37.

²²⁹ Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р. №1382-ІV, ст. 6.

²³⁰ Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р. №2232-ХІІ, ч. 3 ст. 37.

²³¹ Там само, ч. 2 ст. 38.

²³² Там само.

²³³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників і військовозобов'язаних» від 07.12.2016 р. №921, п. 24.

5. Обов'язком органів військового обліку складати до 1 грудня до військкоматів списки громадян, які підлягають приписці до призовних дільниць²³⁴.
6. Обов'язком організацій-роботодавців, повідомляти призовникам та військовозобов'язаним про виклик, забезпечувати своєчасне прибуття, протягом 7 днів інформувати про прийом на роботу/навчання призовників та військовозобов'язаних²³⁵.
7. Обов'язком житлово-експлуатаційної організації та власника будинку подавати відомості про призовників і військовозобов'язаних органам військового обліку, сповіщати їх про виклик до військкомату та стежити за виконанням призовниками і військовозобов'язаними правил військового обліку²³⁶.
8. Обов'язком Національної поліції за зверненням органів військового обліку проводити розшук, затримання і доставку до військових комісаріатів громадян, які ухиляються від виконання військового обов'язку, а також надсилати у двотижневий строк до органів військового обліку відомості про випадки виявлення громадян, які не перебувають, проте повинні перебувати на військовому обліку.

Зазначені обов'язки фактично є пережитками радянської системи, оскільки не враховують сучасні тенденції міграції, а отже фактично не дозволяють забезпечити ведення повноцінного військового обліку та створюють перепони для бажаючих виконувати покладені на них обов'язки.

У 2014 році було передбачено²³⁷ удосконалення системи мобілізації шляхом створення необхідної кількості військових комісаріатів, забезпечення належної чисельності

їх працівників, а також створення на базі Єдиного державного реєстру як його складника з відповідним ступенем захищеності Єдиного державного реєстру військовозобов'язаних осіб, ведення якого доручалось Головному управлінню оборонного та мобілізаційного планування Генерального штабу Збройних Сил України. Крім того, було передбачено реформування всієї системи мобілізаційної підготовки та мобілізації України з урахуванням особливостей збройної агресії в сучасних умовах.

У 2017 році в Україні набрав чинності Закон «Про Єдиний державний реєстр військовозобов'язаних»²³⁸. Ним передбачено створення автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи, призначеної для збору, зберігання, обробки та використання даних про військовозобов'язаних (призовників), а також для забезпечення військового обліку громадян України у віці від 18 до 60 років. Проте дізнатися, чи створений цей реєстр, неможливо, оскільки згідно з відповіддю Міністерства оборони України на інформаційний запит Центру прав людини ZMINA ця інформація віднесена категорії службової. Водночас у відповіді було зазначено, що Центральна виборча комісія одноразово передала Міністерству оборони України відомості Державного реєстру виборців для формування бази даних Єдиного державного реєстру військовозобов'язаних.

Особливу актуальність електронні бази даних військовозобов'язаних українців набули під час мобілізації, зокрема на тій її стадії, коли виконання мобілізації опинялося під загрозою зриву через те, що військовозобов'язані ухилялися від призову, і військкомати не могли їх знайти за місцем реєстрації, або через корупційний чинник у відносинах призовника та військовозобов'язаного. Створення Реєстру військовозобов'язаних має на меті вирішити ці проблеми, зокрема й за ра-

²³⁴ Там само, п.п. 24 та 37.

²³⁵ Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р. №2232-XII, ч. 1 ст. 38.

²³⁶ Там само, ч. 9 ст. 38; Порядок організації та ведення військового обліку призовників і військовозобов'язаних. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників і військовозобов'язаних» від 07.12.2016 р. №921, п. 65.

²³⁷ Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді восьмого скликання, п. 2.4 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

²³⁸ Закон України «Про Єдиний державний реєстр військовозобов'язаних» від 16.03.2017 р. №1951-VIII.



хунок 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. Реєстр формується в електронній формі з єдиною централізованою базою даних, що містить персональні та службові дані всіх військовозобов'язаних, із застосуванням системних класифікаторів, які розроблено розпорядником реєстру — Генеральним штабом України. Власником реєстру буде Міністерство оборони України, яке затверджуватиме порядок ведення реєстру, а Генштаб як розпорядник оброблятиме інформацію про військовозобов'язаних.

Органи ведення Реєстру мають здійснювати постійне поновлення відомостей про військовозобов'язаних (призовників). У Реєстрі призовників і військовозобов'язаних будуть міститися відомості про перетин кордону, реєстрацію і зняття з реєстрації місця проживання, реєстрацію цивільного стану (одруження, народження дітей), тобто оновлення бази даних Реєстру буде здійснюватися на підставі відомостей від інших джерел — Державної прикордонної служби, Державної фіскальної служби, центрів надання адміністративних послуг. Додатково в Реєстрі можуть зберігатися відомості про місце роботи, місце перебування призовників і військовозобов'язаних (якщо відомо), імена і дати народження батьків, відомості про освіту і присвоєння військово-облікової спеціальності. Крім того, передбачено внесення іншої інформації до Реєстру — про проходження термінової служби або ухилення від призову, порушення порядку військового обліку і неотримання повісток (непроживання за адресою реєстрації), зарахування в оперативний резерв першої черги і проходження резервістом військової служби.

розділ 3

ВИКОРИСТАННЯ РЕЄСТРАЦІЇ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ





Резюме

- ▶ За результатами всеукраїнського опитування, досить часто не за місцем реєстрації проживають батьки з дітьми. У кожній другій особі, яка проживає не за місцем реєстрації, є дитина віком до 18 років.
- ▶ Процедура реєстрації місця проживання дитини є відносно спрощеною: її місце проживання реєструється з одним із батьків незалежно від волі власника житла. Водночас, коли батьки зареєстровані за різними адресами, для реєстрації місця проживання дитини необхідно отримати згоду другого з батьків.
- ▶ Законодавство встановлює додатковий захист майнових прав дітей під час вчинення правочинів щодо нерухомого майна. Право власності на яке або право користування яким мають діти. В цьому випадку для вчинення правочину необхідним є попередній дозвіл органів опіки та піклування.
- ▶ Існують також ризики, коли дитина має право на користування житлом, яке на праві власності належить іншим родичам або особам. Так, реєстрація дитини в такому житлі не позбавляє власника права на реалізацію цього майна або вчинення іншого правочину (дарування, спадщина тощо).
- ▶ При укладанні договору оренди житла і внесення до нього дитини як особи, яка постійно проживає разом із наймачем, або при вселенні дитини в орендоване житло після народження, дитина набуває законного права користування орендованим житлом та бути зареєстрованою за місцем його розташування незалежно від згоди власника такого житла. Окрім того, реалізація права власності наймодавця щодо житла, переданого в оренду наймачу, який має дитину, обтяжується тією обставиною, що будь-який правочин щодо такого житла у період дії договору оренди має погоджуватись з органом опіки та піклування. Такий додатковий захист, навпаки, підвищує ризик відмови орендодавця від укладання договору оренди житла і від дозволу на реєстрацію місця проживання обох чи одного з батьків дитини.
- ▶ Зареєстроване місце проживання дитини або її батьків може обмежувати реалізацію нею права на доступ до дошкільної та початкової шкільної освіти. Зокрема, для зарахування дитини до першого класу необхідно надати документальні підтвердження проживання дитини на території обслуговування школи.
- ▶ Наявність та адреса зареєстрованого місця проживання безпосередньо впливають на можливість отримання дитиною паспорта — документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України.

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

У цьому розділі ми розглянемо, чи впливає та у якій мірі реєстрація місця проживання дитини або її батьків на можливість зареєструвати місце проживання дитини, право дитини на житло, на можливість реалізації права дитини на ім'я та набуття громадянства, право не розлучатися з батьками, право на користування благами соціального забезпечення тощо в українських реаліях.

3.1

Порядок реєстрації місця проживання дитини

Розпочати аналіз процедури реєстрації місця проживання вбачається за доцільне із визначення особливостей місця проживання щодо дитини.

Відповідно до законодавства України²³⁹ місцем проживання фізичної особи, яка не досягла чотирнадцяти років, є місце проживання її батьків (усиновлювачів) або одного з них, із ким вона проживає, опікуна або місцезнаходження навчального закладу чи закладу охорони здоров'я, в якому вона проживає. Фізична особа, яка досягла чотирнадцяти років, вільно обирає собі місце проживання, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Отже, законодавець пов'язує право на самостійне визначення місця проживання із досягненням особою чотирнадцяти років.

За результатами всеукраїнського опитування, батьки з дітьми проживають досить часто не за місцем реєстрації. У кожній другій особі, яка проживає не за місцем реєстрації, є дитина віком до 18 років, в той час як серед осіб, які живуть за місцем реєстрації, кожна третя особа має дитину²⁴⁰.

Водночас визначення місця проживання дитини, яка не досягла десяти років, здійснюється за згодою батьків. Визначення місця проживання дитини, яка є старшою за десять років, здійснюється за спільною згодою батьків та самої дитини²⁴¹.

Особливості процедури реєстрації місця проживання дитини закріплені Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» та Правилами реєстрації місця проживання²⁴². Так, у зазначених нормативно-правових актах встановлено, що реєстрація місця проживання здійснюється самою особою, її законними представниками або представниками за дорученням.

Водночас пунктом 11 Правил реєстрації місця проживання передбачено, що орган реєстрації відмовляє в реєстрації/знятті з реєстрації місця проживання у випадку звернення особи, яка не досягла 14 років. Отже, дії щодо реєстрації місця проживання або зняття з реєстрації можуть здійснюватися самостійно неповнолітніми особами після досягнення віку 14 років.

Окрім того, чинне законодавство зобов'язує батьків або інших законних представників зареєструвати місце проживання новонародженої дитини протягом трьох місяців із дня державної реєстрації її народження²⁴³.

Наразі законодавство передбачає можливість за бажанням батьків чи одного з них подати документи для реєстрації місця проживання дитини під час проведення державної реєстрації народження дитини. Реєстрація місця проживання новонародженої дитини може здійснюватися також на

²³⁹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. №435-IV, ст. 29.

²⁴⁰ 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>

²⁴¹ Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. №2947-III, ст. 160.

²⁴² Правила реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру. 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.

²⁴³ Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р. №1382-IV, ч. 1 ст. 6.

240



підставі даних, зазначених у заяві про призначення допомоги при народженні дитини. Навіть більше — наразі реалізується експериментальний проєкт щодо створення сприятливих умов для реалізації прав дитини «е-малятко», який серед іншого передбачає створення онлайн-сервісу з реєстрації місця проживання дитини²⁴⁴.

Варто зазначити, що законодавцем закріплено особливу процедуру проведення дій, пов'язаних із реєстрацією або зняттям із реєстрації місця проживання дитини.

Так, пунктами 18 та 26 Правил реєстрації місця проживання встановлено, що у разі реєстрації місця проживання батьків за різними адресами реєстрація або зняття з реєстрації місця проживання дитини здійснюється разом з одним із батьків за письмовою згодою другого з батьків у присутності особи, яка приймає заяву, або на підставі засвідченої в установленому порядку письмової згоди другого з батьків (крім випадків, коли місце проживання дитини визначено відповідним рішенням суду або рішенням органу опіки та піклування).

Отже, не виникає проблем із реєстрацією місця проживання дитини у разі, коли дитину народила одинока мати і реєстрація народження відбулась згідно зі статтею 135 Сімейного кодексу України. У такому випадку для реєстрації місця проживання дитини подається заява лише одного із батьків. Це може стосуватися і випадків, коли один із батьків помер, визнаний у судовому порядку зниклим безвісти чи неієздатним.

Водночас виникає чимало проблем із реєстрацією місця проживання дітей, чії батьки мають різне місце проживання, наприклад, розлучені. У таких випадках між батьками часто виникає спір щодо того, де має бути зареєстрована дитина, на житловій площі якого з батьків. Часто у таких ситуаціях через ненадання одним із батьків згоди на реєстрацію місця проживан-

ня дитина лишається упродовж тривалого часу без реєстрації місця проживання. Це ускладнює можливість документального підтвердження місця проживання дитини, права користування нею житловою площею при виникненні спірних майнових/житлових питань.

Однією з найбільш поширених правових підстав реєстрації місця проживання дитини є наявність права власності або права користування на нерухоме майно батьків дитини. Дитина, яка не має зареєстрованого місця проживання, найчастіше стикається з порушенням права на житло при вчиненні її батьками чи власниками житла правочинів, пов'язаних із нерухомістю (придбання або відчуження).

Законодавчо встановлено, що держава охороняє і захищає права та інтереси дітей під час вчинення правочинів щодо нерухомого майна. Зменшення або обмеження прав та інтересів дітей під час вчинення будь-яких правочинів щодо жилих приміщень є неприпустимим. Органи опіки та піклування здійснюють контроль за дотриманням батьками та особами, які їх замінюють, житлових прав і охоронюваних законом інтересів дітей 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, що надається відповідно до закону. Посадові особи органів опіки та піклування несуть персональну відповідальність за захист прав та інтересів дітей при наданні дозволу на вчинення правочинів щодо нерухомого майна, яке належить дітям²⁴⁵.

Із метою реалізації зазначених положень у Сімейному кодексі України закріплено повноваження органів опіки та піклування щодо обов'язкової участі при розгляді судом спорів щодо виселення дитини, зняття дитини з реєстрації місця проживання, визнання дитини такою, що втратила право користуван-

²⁴⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проєкту щодо створення сприятливих умов для реалізації прав дитини» від 10.07.2019 р. №691.

²⁴⁵ Закон України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» від 02.06.2005 р. №2623-IV, ст. 12.

ня житловим приміщенням. Крім того, орган опіки та піклування подає суду письмовий висновок щодо розв'язання спору (стаття 19).

Обов'язок органу опіки та піклування здійснювати контроль за додержанням батьками або особами, які їх замінюють, майнових та житлових прав дітей при відчуженні жилих приміщень та купівлі нового житла закріплено також у статті 18 Закону України «Про охорону дитинства».

Відповідно до частини другої статті 2 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження. Отже, забезпечуючи право на вільне пересування і свободу вибору місця проживання, держава не встановлює обов'язку фактичного проживання особи за місцем її реєстрації та не зобов'язує особу проживати за адресою розташування житла, яке перебуває у її власності.

3.2

Право дитини на громадянство

Наявність та адреса зареєстрованого місця проживання безпосередньо впливають на можливість отримання дитиною паспорта — документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України. Кожен громадянин України, який досяг чотирнадцятирічного віку, зобов'язаний отримати паспорт громадянина України²⁴⁶.

При цьому встановлено, що документи для оформлення паспорта подаються особою або її законним представником/уповноваженою особою за зареєстрованим місцем проживання²⁴⁷. Виняток встановлено тільки для осіб, місце проживання яких не зареєстровано, — у такому випадку документи для оформлення паспорта вперше подаються за місцем фактичного проживання в Україні.

При цьому варто зазначити, що отримати реєстраційний номер облікової картки платника податків наразі можливо як за своєю податковою адресою (місцем проживання), так і у будь-якому контролюючому органі²⁴⁸.

²⁴⁶ Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20.11.2012 р. №5492-VI, ст. 21.

²⁴⁷ Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. №302.

²⁴⁸ Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб — платників податків. Наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2017 р. №822, п. 6 розд. III.

3.3

Право дитини на житло

Договір іпотеки

Одним із можливих ризиків втрати зареєстрованого місця проживання дитиною є правочин із забезпечення зобов'язань іпотекою, предметом якої є житло.

Державою передбачена обов'язкова наявність дозволу органу опіки і піклування на укладання договорів, які підлягають нотаріальному посвідченню чи спеціальній реєстрації, зокрема, договорів купівлі-продажу, дарування тощо²⁴⁹.

Проте практика роботи фахівців служб у справах дітей свідчить, що випадки звернення за дозволом на укладання договору іпотеки трапляються дуже рідко. Це пояснюється тим, що задля уникнення складної процедури отримання дозволу органу опіки та піклування щодо житла, право власності або право користування яким має дитина, батьки вдаються до зняття дитини з реєстрації місця проживання. Це дозволяє оминати необхідність отримання дозволу органу опіки та піклування на передавання в заставу нерухомості, фактичне користування якою мала дитина на момент укладання батьками іпотечного договору.

Набагато частіше за висновком органу опіки та піклування звертаються у разі судової процедури розгляду питання щодо стягнення предмета іпотеки або виселення з нерухомого майна, яке є предметом іпотеки (стаття 19 Сімейного кодексу України).

Крім того, варто зауважити про існування ризику втрати дитиною зареєстрованого місця проживання у випадку реалізації предмета іпотеки іпотекодержателем у зв'язку із погашенням заборгованості за договором. Адже відповідно до пункту 26 Правил реєстрації місця проживання зняття з реєстрації місця проживання особи може бути здійснене на підставі заяви власника об'єкта нерухомості та документів, що підтверджують відчуження житла.

До Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини неодноразово надходять звернення щодо порушення прав дитини відповідно до умов іпотечного договору. Так, поширеною є ситуація, коли умовами договору іпотеки передбачено, що іпотекодавець не має права до виконання своїх зобов'язань проводити реєстрацію місця проживання у предметі іпотеки третіх осіб, що поширюється зокрема й на дітей іпотекодавця. Особливо загрозовою така ситуація є щодо дітей, які народилися після укладення договору іпотеки їхніми батьками. У зазначеному випадку діти опиняються у ситуації, за якої з незалежних від них обставин вони не можуть мати зареєстрованого місця проживання.

Варто зауважити, що особливості укладання застави у формі іпотеки регулюються Законом України «Про іпотеку», норми якого не містять можливості встановлення обмежень іпотекодержателя у формі заборони реєстрації місця проживання третіх осіб. З огляду на це відмова уповноважених органів у реєстрації місця проживання дітей на підставі умов укладеного договору іпотеки вбачається неправомірною.

Як зазначалось раніше, у разі відчуження об'єкта нерухомості, право власності або право користування яким належить дитині, для здійснення правочину необхідним є отримання дозволу органу опіки та піклування.

Відповідно до частини четвертої статті 177 Сімейного кодексу України для вчинення правочинів щодо нерухомого майна дитини орган опіки та піклування надає дозвіл, але лише в разі гарантування збереження права дитини на житло. Так, у випадку, коли батьками дитини відчужується житло, в якому було зареєстроване місце проживання дитини, а нове житло набувається із забезпеченням іпотекою, існує ризик того, що місце проживання дитини у новому житлі може

²⁴⁹ Закон України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 р. №2402-III, ч. 3 ст. 17.

бути не зареєстроване за відсутності дозволу іпотекодержателя. Така ситуація може призвести до того, що дитина проживатиме без реєстрації місця проживання до повної сплати суми іпотечної застави. Відповідно, для дитини виникають ризики, пов'язані з доступом до навчального закладу, отриманням паспорта, виїздом за кордон тощо.

Право дитини на користування житлом

Говорячи про право користування житлом, важливо звернути увагу на забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Так, реєстрація місця проживання дітей, які проживають та/або виховуються у навчальних або медичних закладах, або виховуються у інших альтернативних формах, враховуючи норму статті 29 Цивільного кодексу України, має проводитись за адресою таких закладів, установ, або за адресою місця проживання батьків-вихователів.

У разі наявності у дитини нерухомого майна, яке належить їй на праві власності, — ризики, пов'язані зі зміною зареєстрованого місця проживання, мінімізовані. Проте у випадку, якщо до моменту переведення до закладів, установ або влаштування у сім'ї батьків-вихователів дитина проживала у житлі виключно на підставі права користування (наприклад, у житлі комунальної або державної форми власності, родичів тощо), то зміна місця реєстрації може становити ризик втрати права користування на таке житло після повернення дитини з альтернативної форми опіки.

Із цією метою держава передбачила механізм охорони права на житло дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Згідно зі статтею 247 Сімейного кодексу України дитина, над якою встановлено опіку або піклування, має право на збереження права користування житлом, у якому вона проживала до встановлення опіки чи піклування.

Так, за дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, а також

особами з їх числа зберігається право на житло, в якому вони проживали з батьками, рідними до встановлення опіки, піклування, влаштування у прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування²⁵⁰. Відповідальність за збереження зазначеного майна несуть місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування за місцем розташування житла. Такі жилі приміщення не можуть бути відчужені без отримання згоди від органів опіки та піклування, яка може надаватися лише в разі гарантування збереження права на житло таких дітей.

Також частиною четвертою статті 25 Закону України «Про охорону дитинства» передбачено, що держава забезпечує дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, а також особам з їх числа, які до передачі під опіку чи піклування, влаштування в дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, мали впорядковане житло, що зберігалось за ними, вселення їх у ці приміщення і повернення їм майна, що перебувало в цих приміщеннях на день передачі дітей під опіку чи піклування, влаштування в дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Проте зазначені норми не завжди застосовуються на практиці, адже вступають у конфлікт з реалізацією права власності.

Так, відповідно до статті 41 Конституції України, статті 317 Цивільного кодексу України змістом права власності кожного є право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю. Право приватної власності є непорушним.

Статтею 319 Цивільного кодексу України врегульовано питання щодо здійснення права власності. Зокрема, частиною першою зазначеної статті закріплено право власника володіти, користуватися та розпоряджатися

²⁵⁰ Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13.01.2005 р. №2342-IV, ст. 32.

своїм майном на власний розсуд. Водночас згідно з частиною сьомою тієї самої статті допускається у випадках і в порядку, встановлених законом, обмеження чи припинення діяльності власника, або його може бути зобов'язано допустити до користування його майном інших осіб. Варто зазначити, що законодавством не визначено порядок обмеження права власності з метою захисту прав дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування. Після надання статусу дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування і поміщення дитини під опіку, в прийомну родину, дитячий будинок сімейного типу чи до інтернатного закладу, дитина фактично перестає користуватися зазначеним житлом.

Відтак у випадках, коли, наприклад, дитина-сирота або дитина, позбавлена батьківського піклування, до набуття нею відповідного статусу проживала без реєстрації місця проживання у житловому приміщенні, яке належить на праві власності іншій особі, є ризик того, що за час перебування дитини в альтернативних формах опіки власник скористається встановленим законодавством правом розпорядитися своїм майном і здійснить відчуження житла. У такому випадку дозвіл органу опіки та піклування на вчинення правочинів щодо такого майна не потрібен, адже право користування дитини нічим не підтверджено.

Існують також ризики, коли дитина має право на користування житлом, яке на праві власності належить іншим родичам або особам. Так, реєстрація дитини в такому житлі не позбавляє власника права на реалізацію цього майна або вчинення іншого правочину (дарування, спадщина тощо). Відповідно до п. 26 Правил реєстрації місця проживання зняття з реєстрації місця проживання особи здійснюється, зокрема, на підставі документів, які свідчать про припинення підстав на право користування житловим приміщенням, зокрема й відчуження житла та інших визначених законодавством документів.

Судова практика у таких спорах демонструє неоднакове застосування судами одних і тих самих норм матеріального права. Водночас правова позиція, висловлена Верховним Судом України під час розгляду

справи №6-158цс14 вказує, що право членів сім'ї власника будинку користуватись цим жилим приміщенням може виникнути та існувати лише за наявності права власності на будинок в особи, членами сім'ї якого вони є; із припиненням права власності особи втрачається й право користування житловим приміщенням у членів його сім'ї.

Також варто зазначити, що існують випадки, коли в судовому порядку договір купівлі-продажу визнається недійсним. Так, на підставі абзацу третього пункту 26 Правил реєстрації місця проживання, яким передбачено, що відповідно до рішення суду, яке набрало законної сили, про позбавлення права власності на житлове приміщення або права користування житловим приміщенням, здійснюється зняття з реєстрації місця проживання особи, зокрема й її дітей.

Варта уваги і ситуація, коли батьки дитини мають різне місце реєстрації. Відповідно до статті 64 Житлового кодексу Української РСР члени сім'ї наймача, які проживають разом із ним, користуються нарівні з ним усіма правами і мають усі обов'язки, що випливають із договору найму житлового приміщення. До членів сім'ї наймача належать зокрема й діти.

Водночас законодавчо закріплено, що реєстрація місця проживання особи здійснюється тільки за однією адресою. Отже, у разі проживання дитини з батьками не за місцем своєї реєстрації, неможливо підтвердити право дитини на користування житлом. Тому, враховуючи наявність реєстрації місця проживання дитини, відмінного від її фактичного місця проживання, дозвіл органу опіки та піклування на відчуження житла, у якому фактично проживає і яким користується дитина, не потрібен. Адже при посвідченні відповідних правочинів нотаріус здійснює їх на підставі довідки про осіб, зареєстрованих у житловому приміщенні.

Реалізація і права, і обов'язку батьків зареєструвати місце проживання дитини є проблематичними у випадках оренди (найму) житла, що є об'єктом права приватної власності.

Так, загальні правила оренди житла регулюються главою 59 Цивільного кодексу Украї-

ни. Статтею 811 зазначеного кодексу встановлена єдина письмова, форма договору оренди житла. У договорі найму житла мають бути вказані особи, які проживатимуть разом із наймачем. Ці особи набувають рівних із наймачем прав та обов'язків щодо користування житлом. Порядок користування житлом наймачем та особами, які постійно проживають разом із ним, визначається за домовленістю між ними, а у разі спору — встановлюється за рішенням суду²⁵¹. Відповідно до статті 817 Цивільного кодексу України наймач, тобто орендар, та особи, які постійно проживають разом із ним, мають право за їхньою взаємною згодою та за згодою наймодавця вселити у житло інших осіб для постійного проживання у ньому.

Отже, законодавством передбачено необхідність уводити в договір оренди житла осіб, які проживатимуть із наймачем, та можливість наймача за згодою наймодавця вселити в житло інших осіб для постійного проживання в ньому. Коли мова йде про дитину, то дитина має бути зазначена в договорі оренди, оскільки за правилами статті 29 Цивільного кодексу України місцем проживання дитини у віці до 14 років є місце проживання її батьків. Ця сама норма надає право батькам вимагати від наймодавця згоди на вселення в житло новонародженої дитини та реєстрації її місця проживання в ньому і, як наслідок, реєстрації її місця проживання в орендованому приміщенні.

Водночас однією з правових підстав для здійснення реєстрації місця проживання є 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 документи²⁵². У разі відсутності зазначених документів реєстрація місця проживання особи здійснюється за

згодою власника/співвласників житла, наймача та членів його сім'ї (зазначені документи або згода не потрібні при реєстрації місця проживання неповнолітніх дітей за адресою реєстрації місця проживання батьків/одного з батьків або законного представника/представників).

Отже, при укладанні договору оренди житла і внесення до нього дитини як особи, яка постійно проживає разом із наймачем, або вселення дитини в орендоване житло після народження, дитина набуває законне право користуватися орендованим житлом та бути зареєстрованою за місцем його розташування незалежно від згоди власника такого житла.

У разі виникнення будь-якого спору щодо орендованого житла між батьками дитини і наймодавцем такий спір має вирішуватись у судовому порядку і за обов'язкової участі органу опіки та піклування за правилами статті 19 Сімейного кодексу України.

Окрім того, реалізація права власності наймодавця щодо житла, переданого в оренду наймачу, який має дитину, обтяжується тією обставиною, що будь-який правочин щодо такого житла у період дії договору оренди має погоджуватись з органом опіки та піклування²⁵³.

І судова практика, і практика діяльності органів опіки та піклування свідчить про те, що у зазначених випадках рішення зазвичай виносяться з урахуванням найкращих інтересів дитини та на її користь.

З огляду на це існує реальна проблема, пов'язана із ухилянням наймодавців від укладання письмового договору оренди, який дає право наймачу та особам, які постійно проживають разом із ним (включно з дітьми) на реєстрацію місця проживання. Адже у разі виникнення спору щодо дострокового при-

²⁵¹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. №435-IV, ст. 816.

²⁵² Правила реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру. 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, абз. перший пп. 4 п. 18.

²⁵³ Закон України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» від 02.06.2005 р. №2623-IV, ст. 12.

пинення договору оренди або необхідності вчинити правочин щодо свого майна власник житла зобов'язаний погоджувати свої дії з органом опіки та піклування. Тому багато хто побоюється реєструвати в своєму житлі молоді пари та сім'ї з дітьми, остерігаючись реєстрації у ньому дітей.

Облік бездомних осіб за місцем їх проживання або місцем перебування ведеться відповідними закладами для бездомних осіб — центрами обліку, що створюються органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади²⁵⁴. Облік безпритульних дітей ведеться службами у справах дітей місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Центр надає послуги на підставі письмової заяви бездомним особам, які досягли 18-річного віку, зокрема й бездомним особам із дітьми, а також іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах проживають та/або перебувають на території України²⁵⁵. У разі коли до центру звертаються бездомні особи з дітьми, працівники центру інформують про виявлених дітей службу у справах дітей за територіальним принципом розташування. За згодою батьків дітей направляють до притулків для дітей служб у справах дітей. На практиці існує ситуація, коли батьки постають перед дилемою: або розлучатися з дитиною, оскільки в притулку не дозволено проживати дітям із батьками, або самостійно шукати вихід із ситуації.

Окрім того, в притулках та центрах соціально-психологічної реабілітації, до яких можна влаштовувати таких дітей, не передбачено їх реєстрацію та облік.

²⁵⁴ Там само, ст. 7.

²⁵⁵ Типове положення про центр обліку бездомних осіб. Наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Типового положення про центр обліку бездомних осіб» від 19.04.2011 р. №135.

3.4

Право дитини на охорону здоров'я

На відміну від проблемної ситуації із доступом дітей до вибору закладу навчання медична реформа, яка наразі триває в Україні, допомогла вирішити колишню проблему із медичним обслуговуванням дітей виключно за адресою реєстрації місця проживання. Починаючи із 2018 року²⁵⁶, пацієнт має право обрати лікаря, який надає первинну медичну допомогу, незалежно від зареєстрованого місця проживання.

Проте із внесенням у 2018 році змін до статті 157 Сімейного кодексу України щодо права того із батьків, із ким за рішенням суду визначено або висновком органу опіки та піклування підтверджено місце проживання дитини, самостійно вирішувати питання тимчасового виїзду дитини за межі України на строк до одного місяця та більше — зокрема, з метою лікування чи на оздоровлення та відпочинку дитини за кордоном, зокрема й у складі організованої групи дітей²⁵⁷.

Той із батьків, з ким проживає дитина, подає до служби у справах дітей за місцем проживання дитини такі документи: заяву, копію паспортів — свого та дитини (за наявності), довідку про реєстрацію місця проживання заявника (у разі коли в паспорті відсутні дані про реєстрацію місця проживання), довідку про реєстрацію місця проживання дитини, копію свідоцтва про народження дитини, копію рішення суду про розірвання шлюбу (у разі наявності), підтвердження про відправлення рекомендованого листа згідно з вимогами, передбаченими абзацом першим частини п'ятої статті 157 Сімейно-

го кодексу України (у разі наявності), копію документа, виданого лікарсько-консультативною комісією лікувально-профілактичного закладу, в порядку та за формою, встановленими Міністерством охорони здоров'я (подається для тимчасового виїзду за межі України дитини з інвалідністю, дитини, яка хворіє на тяжкі перинатальні ураження нервової системи, тяжкі вроджені вади розвитку, рідкісне орфанне захворювання, онкологічні, онкогематологічні захворювання, дитячий церебральний параліч, тяжкі психічні розлади, цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), гострі або хронічні захворювання нирок IV ступеня, або на утримання дитини, яка отримала тяжкі травми, потребує трансплантації органа або паліативної допомоги)²⁵⁸.

Водночас неподання заявником цих документів²⁵⁹ є підставою для відмови у затвердженні висновку органу опіки та піклування про підтвердження місця проживання дитини для її тимчасового виїзду за межі України.

Отже, за відсутності реєстрації місця проживання дитини її право на тимчасовий виїзд за межі України з підстав, передбачених статтею 157 Сімейного кодексу України, може бути порушене.

Абсолютно всі діти, що перебувають на території України, мають право на безоплатну кваліфіковану медичну допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я. Це гарантовано статтею 49 Конституції України²⁶⁰. Дитині гарантоване право на

²⁵⁶ Про затвердження Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.03.2018 р. №503.

²⁵⁷ Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. №2947-III.

²⁵⁸ Порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. №866, п. 72-1.

²⁵⁹ Порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. №866, абз. 15 п. 72-1.

²⁶⁰ Конституція України: закон України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР, ст. 141.

охорону здоров'я, безоплатну кваліфіковану медичну допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, майнового стану, стану здоров'я та народження дітей і їх батьків (чи осіб, які їх замінюють) або будь-яких інших обставин, мають рівні права і свободи²⁶¹.

У разі відмови надання медичної допомоги дитині не за місцем реєстрації батьки, опікуни або піклувальники можуть написати заяву у відповідній медичній установі з проханням поставити її на облік, а також оспорити відмову як таку, що не містить правового підґрунтя.

²⁶¹ Закон України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 р. №2402-III, ч. 1 ст. 3 та ч. 2 ст. 6.

3.5

Право на освіту. Доступ дітей до системи освіти

Дошкільна освіта

Через перепони, які пов'язані з реєстрацією місця проживання, постають проблеми навіть на етапі зарахування дитини до дошкільних навчальних закладів. Так, наразі Київською міською радою запроваджено пріоритетне зарахування до таких закладів дітей, які зареєстровані у м. Київ, що створює перепони до можливості навчання у дошкільних закладах дітей, місце проживання яких зареєстроване в іншому населеному пункті²⁶².

При цьому дитина має гарантоване державою право на безоплатну дошкільну освіту в державних і комунальних закладах дошкільної освіти²⁶³. Окрім того, частиною першою статті 4 закону «Про освіту» визначено, що дошкільна освіта є обов'язковим первинним складником системи безперервної освіти в Україні. Відповідно держава визнає пріоритетність дошкільної освіти та забезпечує умови для її здобуття.

Кожна сьома особа, яка проживає не за місцем реєстрації в містах України та намагалась влаштувати дитину до закладу дошкільної освіти протягом останніх трьох років, зазначала, що в неї виникали з цим проблеми через проживання не за місцем реєстрації. Водночас про труднощі з улаштування дітей до закладу дошкільної освіти частіше зазначали жителі великих міст, які проживають не за місцем реєстрації, — ко-

жен четвертий у Києві, кожен п'ятий у Дніпрі, Львові, Одесі, Харкові та кожен третій у містах Київської агломерації. Проблеми з доступом до дошкільної освіти виникали й у осіб, які проживають і за місцем реєстрації, тільки дещо рідше²⁶⁴.

Проте такі обмеження стосуються не лише зарахування дитини до дошкільного закладу освіти, а і розміру оплати за харчування дитини та встановлення плати за навчання. Так, наприклад, рішенням Київської міської ради закріплено положення, відповідно до якого у разі зарахування в дошкільний навчальний заклад комунальної власності територіальної громади міста Києва дитини, не зареєстрованої в місті Києві (окрім дітей внутрішньо переміщених осіб та дітей учасників антитерористичної операції), встановлюється щомісячна плата (понад 2400 грн) за надання дошкільної освіти в закладі дошкільної освіти комунальної власності територіальної громади міста Києва²⁶⁵.

Обмеження реалізації прав дітей через зареєстроване місце проживання було встановлено також через відмову у забезпеченні пільг на харчування у дошкільних навчальних закладах. Так, адміністрацією населених пунктів встановлюються розміри оплати за харчування у дошкільних навчальних закладах, а також види та розміри пільг за харчування. При цьому деякі міста встановлювали різний розмір оплати за харчування залеж-

262



²⁶² Розпорядження Виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) «Про функціонування системи електронного запису дітей до комунальних закладів дошкільної освіти територіальної громади міста Києва «СЄЗ-ЗДО» від 26.03.2019 р. №517 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_funktsionuvannya_sistemi_elektronnogo_zapisu_ditey_do_komunalnih_zakladiv_doshkilno_osviti_teritorialno_gromadi_mista_kiyeva__sez_zdo/

²⁶³ Закон України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. №2628-III, ч. 2 ст. 28.

²⁶⁴ 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>

²⁶⁵ Рішення Київської міської ради «Про затвердження Порядку здійснення видатків на дошкільну освіту у місті Києві на основі базового фінансового нормативу бюджетної забезпеченості» від 13.09.2018 р. №1369/5433.

264



но від зареєстрованого місця проживання дитини²⁶⁶. У деяких містах надання пільг на харчування не передбачалось для осіб, місце проживання яких зареєстроване у населеному пункті, відмінному від місця розташування дошкільного навчального закладу²⁶⁷. Проте такі умови було скасовано судовим рішенням.

Система загальної середньої освіти

До 2018 року в законодавчому полі України були відсутні положення, які б зв'язували можливість отримання особою середньої освіти за зареєстрованим місцем проживання. Однак із 2018 року ситуація змінилася. Прагнучи скасувати конкурсний відбір дітей до закладів освіти, що поступово поширився в населених пунктах, де кількість закладів освіти не відповідає зростанню населення, Міністерство освіти запропонувало інший підхід, що мав би гарантувати доступ до закладів освіти дітей, які живуть біля шкіл. У законодавство та підзаконні акти було введено поняття «територія обслуговування».

Під поняттям «територія обслуговування», що міститься в законодавстві й розкривається у Порядку зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти», розуміється «адміністративно-територіальна одиниця (або її частина чи окремі будинки),

визначена і закріплена місцевим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування за закладом освіти, для забезпечення права кожної дитини, яка проживає на цій території, на здобуття початкової та/або базової середньої освіти у закладі освіти, що найбільш доступний та найближчий до місця проживання дитини» (п. 1 Порядку)²⁶⁸. Отже, виділяються «права дитини, яка проживає на певній території», і виникає колізія між положеннями Закону України «Про освіту»²⁶⁹, якими право на освіту гарантується незалежно від місця проживання, та підзаконним актом «Порядком зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти».

Статтю 18 Закону «Про загальну середню освіту»²⁷⁰ визначається, що місцеві органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування закріплюють за закладами загальної середньої освіти відповідні території обслуговування і до початку навчального року обліковують учнів, які мають їх відвідувати. Підзаконним актом — Порядком зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти²⁷¹ — визначається рівень спроможності закладу освіти, тобто та максимальна кількість учнів, яким заклад освіти

²⁶⁶ Див., наприклад: Рішення Самбірської міської ради «Про встановлення оплати за харчування дітей у дошкільних навчальних закладах від 23.01.2015 р. №4. Наразі така норма скасована та встановлено однаковий розмір оплати за харчування у дошкільних навчальних закладах міста. Див.: Рішення Самбірської міської ради «Про затвердження Положення про організацію безкоштовного харчування вихованців дошкільних та учнів загальноосвітніх закладів освіти м. Самбора» від 21.12.2017 р. №20 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://sambircity.gov.ua/2017/12/28/20-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-organizaciyu-bezkoshtovnogo-xarchuvannya-vixovanciv-doshkilnix-ta-uchniv-zagalnoosvitnix-zakladiv-osviti-m-sambora/>

²⁶⁷ Див.: Рішення виконавчого комітету Тернопільської міської ради «Про встановлення вартості харчування та порядок нарахування батьківської плати в дошкільних навчальних закладах та навчально-виховних комплексах м. Тернополя» від 22.02.2017 р. №131 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://tdnz3.artinweb.biz/news-advertisement/135.html>

²⁶⁸ Навчальні заклади повинні публічно інформувати про закріплену за ним територію обслуговування, спроможність закладу освіти, кількість учнів у кожному класі та відповідно наявність вільних місць у кожному з них на різних інформаційних майданчиках до початку і впродовж навчального року (п. 7 Порядку...). В останньому випадку на це відводиться два робочі дні з дня появи вільного (вільних) місця (місць).

²⁶⁹ Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 р. №2145-VIII.

²⁷⁰ Закон України «Про загальну середню освіту» від 13.05.1999 р. №651-XIV.

²⁷¹ Порядок зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти. Наказ Міністерства освіти і науки України від 16.04.2018 р. №367.

266



267



в межах навчального року може забезпечити здобуття освіти за денною формою навчання.

Відповідно до вказаного Порядку серед документів, які подають до школи батьки майбутнього першокласника, є документи, які підтверджують місце проживання дитини. Згідно з пунктом 3 Порядку діти, які проживають на території обслуговування закладу освіти, мають право на першочергове зарахування в навчальний заклад. Йдеться про початкову школу, гімназію, ліцей або інший заклад загальної середньої освіти.

Проте на сьогодні через високий рівень внутрішньої міграції чимало сімей проживають не за адресою зареєстрованого місця проживання. Крім того, чимало родин проживають у родичів або знайомих та не мають можливості документально підтвердити факт проживання на «території обслуговування навчального закладу». Також багато родин винаймають житло без укладання договору, з огляду на це також не мають змоги підтвердити факт проживання на такій території.

Проблема доступу до освітніх послуг через відсутність реєстрації місця проживання дитини або наявність реєстрації місця проживання у відмінному від розташування навчального закладу місці значною мірою актуалізувалась для дітей, які проживають у сільській місцевості на території об'єднаних територіальних громад, в силу відсутності закладів освіти в цих адміністративно-територіальних одиницях, а також для дітей, які проживають у так званих «містах-супутниках». Зазвичай у «містах-супутниках» (Ірпінь, Гостомель, Вишневе, Бровари Київської області тощо) інтенсивно розвивається доступне житлове будівництво, яке придбавають молоді сім'ї з дітьми дошкільного або молодшого шкільного віку. При цьому нові школи та садочки не відкриваються. На думку осіб, які проживають не за місцем реєстрації в містах, саме через реєстрацію місця проживання проблеми з влаштуванням дітей до школи виникали у кожній шостій

особи, яка намагалась це зробити, в столиці та великих містах (Дніпрі, Львові, Одесі, Харкові) та кожної четвертої особи в містах Київської агломерації²⁷². Це змушує батьків шукати можливість влаштування дитини до навчальних закладів у сусідніх населених пунктах. Також чинником, що спонукає батьків до влаштування дитини до навчального закладу не за місцем реєстрації місця проживання, є питання працевлаштування батьків. Адже батькам, які працюють у сусідніх населених пунктах, зручно, щоб дитина перебувала у навчальному закладі, наближеному до їхнього місця роботи. Це питання як мобільного реагування на екстрену ситуацію з дитиною, так і можливості вчасно забрати дитину без порушення режиму роботи закладу.

Окрім того, необхідність обирати школу за місцем проживання (яке необхідно підтвердити документами) негативно впливає на соціалізацію дітей ромської національної меншини. У більшості випадків роми проживають у компактних поселеннях, і як наслідок — діти мають можливість зарахування до закладу, що закріплені за територією його обслуговування. Це тільки посилює сегрегацію дітей ромів та, як свідчить практика, позбавляє їх права на отримання якісної освіти.

Як підтверджують дані моніторингу закладів освіти у різних районах м. Києва та м. Вишневе Київської області, здійсненого протягом травня 2018 року працівниками секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на предмет проведення зарахування учнів до перших класів закладів загальної середньої освіти, у більшості закладів кількість поданих заяв про зарахування перевищує спроможність навчального закладу, у ряді закладів освіти вимагали документи, які підтверджують реєстрацію місця проживання.

Положення щодо першочергового зарахування до закладів загальної середньої освіти було запроваджено з метою реалізації закріпленого Законом України «Про освіту»

272



²⁷² 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>

принципу територіальної доступності освіти (стаття 13)²⁷³. Проте зазначена норма створила ризик можливого обмеження права на освіту дітей через те, що адміністрація навчальних закладів при зарахуванні до закладу освіти просить надати підтвердження реєстрації місця проживання дитини або її батьків.

При цьому варто зазначити, що наказом Міністерства освіти і науки України №367 не встановлено вимоги щодо подачі документів, які підтверджують проживання на території обслуговування закладу освіти²⁷⁴. Водночас, як роз'яснюють у Міністерстві освіти і науки України²⁷⁵, якщо документ, що підтверджує право на першочергове зарахування, не буде надано, а його назва і реквізити не будуть зазначені у заяві про зарахування, то це свідчатиме про відсутність правових підстав для першочергового зарахування дитини до початкової школи.

Для підтвердження місця проживання дитини може бути пред'явлено як документ, що підтверджує місце проживання саме дитини, так і документ, що підтверджує місце проживання одного з її батьків. Узагалі, в переліку документів, які можуть бути надані для підтвердження фактичного проживання дитини на території обслуговування навчального закладу, одинадцять пунктів, і він не вичерпний.

Отже, існує колізія між положеннями Закону України «Про освіту», якими право на освіту гарантується незалежно від місця проживання (стаття 3), та вимогою статті 18 Закону України «Про загальну середню освіту», відповідно до якої «місцеві органи виконавчої влади або органи місцевого самовряду-

вання закріплюють за закладами загальної середньої освіти відповідні території обслуговування і до початку навчального року обліковують учнів, які мають їх відвідувати». Така норма створює проблеми батькам (іншим уповноваженим представникам дитини) учнів-першокласників навіть у межах одного населеного пункту: вони повинні довести, що дитина має право навчатись саме в цій школі та не дає можливості батькам обрати зручний заклад освіти, вчителя, освітній напрям.

Відповідно до підзаконного акту, а саме — Порядку ведення обліку дітей дошкільного та шкільного віку та учнів²⁷⁶ — створюється реєстр обліку дітей дошкільного та шкільного віку, що проживають на певній території. Для внесення їх у реєстр необхідно підтвердити місце проживання дитини одним із документів:

- паспортом громадянина України (чи іншим документом — тимчасовим посвідченням громадянина України, посвідкою на постійне проживання, посвідкою на тимчасове проживання, посвідченням біженця, посвідченням особи, яка потребує додаткового захисту, посвідченням особи, якій надано тимчасовий захист, довідкою про звернення за захистом в Україні) одного з батьків дитини чи законних представників;
- довідкою про реєстрацію місця проживання особи (дитини або одного з її батьків чи законних представників) за формою згідно з додатком 13 до Правил реєстрації місця проживання²⁷⁷;
- довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи за формою згідно з додатком до Порядку оформлення

²⁷³ Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 р. №2145-VIII.

²⁷⁴ Порядок зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти. Наказ Міністерства освіти і науки України від 16.04.2018 р. №367.

²⁷⁵ Лист-роз'яснення Міністерства освіти і науки України від 08.05.2018 р. №1/9-292 щодо застосування окремих положень нового Порядку зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти [Електронний ресурс, відбувається автозавантаження файлу]. — Режим доступу до ресурсу: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/npa/2018/05/11/2rozyasnennya-doporядku-zarakhuvannya.pdf>

²⁷⁶ Порядок ведення обліку дітей дошкільного та шкільного віку та учнів. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення обліку дітей дошкільного та шкільного віку та учнів» від 13.09.2017 р. №684.

²⁷⁷ Правила реєстрації місця проживання. Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. №207.

275



і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи²⁷⁸;

- документом, що засвідчує право власності на відповідне житло (свідоцтво про право власності, витяг з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, договір купівлі-продажу житла тощо);
- рішенням 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;
- документом, що засвідчує право користування житлом (договір найму/піднайму/оренди тощо), укладеним між фізичними особами (що для цілей цього Порядку підтверджує місце проживання за умови його реєстрації відповідно до статті 158 Житлового кодексу Української РСР або нотаріального посвідчення відповідно до законодавства) чи між юридичною і фізичною особами, зокрема щодо користування кімнатою в гуртожитку;
- довідкою про проходження служби у військовій частині (за формою згідно з додатком 10 до Правил реєстрації місця проживання)²⁷⁹;
- актом обстеження умов проживання за формою згідно з додатком 9 до Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини²⁸⁰;
- іншим офіційним документом, що містить інформацію про місце проживання дитини та/або одного з її батьків чи законних представників.

²⁷⁸ Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. №509.

²⁷⁹ Правила реєстрації місця проживання. Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. №207.

²⁸⁰ Порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» від 24.09.2008 р. №866.

3.6

Державна допомога та право дитини на соціальний захист

Отримання державної допомоги сім'ями з дітьми, зокрема допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами, допомоги при народженні дитини, допомоги при усиновленні дитини, допомоги на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, допомоги на дітей одиноким матерям, допомоги на дітей, хворих на тяжкі захворювання, а також державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям не залежить від зареєстрованого місця проживання. Такі виплати можуть бути отримані за місцем фактичного проживання²⁸¹.

Пенсія по втраті годувальника, так само як державні допомоги, не залежить від місця реєстрації дитини та може призначатись за місцем фактичного проживання отримувача²⁸². Зокрема, передбачено, що заява про призначення пенсії може подаватися особами до органів Пенсійного фонду за місцем реєстрації, фактичного проживання або за місцезнаходженням підприємства, установи або організації, де працює заявник.

Низкою законодавчих актів встановлено пільги деяким категоріям дітей на перевезення у громадському транспорті, зокрема й дітям із багатодітних сімей. При цьому деталізовані правила перевезення встановлюються рішенням адміністрації населеного пункту, які ігнорують підстави надання таких пільг.

Так, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надходили звернення зі скаргами про те, що пільгове перевезення

здійснюється виключно щодо тих громадян, які є мешканцями такого населеного пункту, що ставить можливість реалізації права на пільгове перевезення у залежність від зареєстрованого місця проживання (Кегичівський район Харківської області).

Також виникають питання щодо механізму призначення опікуна/ піклувальника, у разі якщо дитина залишилась без батьківського піклування та проживає на непідконтрольній території. Наразі призначити опікуна/ піклувальника такій дитині можливо за умови, якщо родичі або інша особа, яка виявила бажання опікуватися дитиною, зареєстровані та проживають на підконтрольній уряду України території, оскільки від кандидата в опікуни/ піклувальники вимагається²⁸³ подати службі у справах дітей за місцем свого проживання документ, що підтверджує право власності або користування житловим приміщенням.

²⁸¹ Порядок призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 р. №175; Порядок призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. №250.

²⁸² Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Постанова правління Пенсійного фонду України від 25.11.2005 р. №22-1.

²⁸³ Порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» від 24.09.2008 р. №866, п. 40.

розділ 4

ВПЛИВ СИСТЕМИ РЕЄСТРАЦІЇ НА ОКРЕМІ КАТЕГОРІЇ ОСІБ





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

4.1

Внутрішньо переміщені особи та мешканці тимчасово окупованих територій України

Резюме

- ▶ І внутрішньо переміщені особи, і особи, що залишилися проживати на тимчасово окупованих територіях, є постраждалими внаслідок збройного конфлікту в Україні, а отже вони повинні мати додатковий захист і допомогу від держави. Втім, доволі часто їхні права обмежуються або порушуються внаслідок реєстрації їхнього проживання на тимчасово окупованих територіях України.
- ▶ Для ВПО реєстрація місця проживання відіграє важливу роль на етапі взяття на облік та отримання відповідної довідки. Під час подання заяви про взяття на облік заявник пред'являє документ, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, або документ, що посвідчує особу та підтверджує її спеціальний статус, або свідоцтво про народження дитини.
- ▶ Не існує процедури реєстрації місця проживання на окупованих територіях, що призводить до того, що, зокрема, діти отримують перші паспорти без реєстрації місця проживання. Із часом вони не зможуть брати участь у виборах, а також потенційно зіткнуться із складнощами взяття на облік ВПО та користуванням додаткових сервісів та пільг для ВПО.

У 2014 році Україна зіткнулася зі збройною агресією Російської Федерації, внаслідок чого Україна втратила контроль над частиною своєї території — Автономною Республікою Крим, м. Севастополь, а також частиною території Донецької та Луганської областей, які наразі визнані тимчасово окупованими територіями України²⁸⁴.

Після початку збройної агресії Російської Федерації у 2014 році Україна вперше за роки своєї незалежності зіткнулася із таким явищем, як масове внутрішнє переселення — спочатку з території АР Крим та міста Севастополя, захоплених російськими військовими, а потім і з населених пунктів Донецької та Луганської областей, в яких розгорталася активні військові дії. Відповідно до даних Міністерства соціальної політики України станом на 28 жовтня 2019 року взято на облік 1 415 575 переселенців із тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим²⁸⁵. Незважаючи на продовження активної фази бойових дій, значна частина населення — понад 4,5 млн осіб — залишається проживати на тимчасово окупованих територіях.

І внутрішньо переміщені особи, і особи, що залишилися проживати на ТОТ, є постраждалими внаслідок збройного конфлікту в Україні, а отже вони повинні мати додатковий захист і допомогу від держави. Попри це особи з числа ВПО та мешканці ТОТ зазнають системних утисків при реалізації їхніх прав, зокрема, через те, що їхнє місце проживання зареєстроване на ТОТ. Зокрема, це питання соціальних виплат і пенсії, повноцінної реалізації виборчого права, отримання різних послуг (зокрема паспортних) тощо. Реєстрація місця проживання впливає і на осіб, що виїхали з нинішніх ТОТ задовго до початку конфлікту, але до цього часу мають там зареєстроване місце проживання. Вони не вважаються ВПО за нормами національного законодавства, тому стикаються із тими обмеженнями, із якими стикаються мешканці ТОТ.

Доцільним є розглянути всі ці категорії окремо і з'ясувати, який вплив має на них чинна система реєстрації місця проживання і які існують обмеження у реалізації прав осіб у зв'язку із тим, що вони зареєстровані на ТОТ України. Крім того, важливо проаналізувати, із якими проблемами стикаються ФОП, які мають реєстрацію на окупованих територіях.

4.1.1 Вплив системи реєстрації місця проживання на внутрішньо переміщених осіб

Відповідно до частини першої статті 1 закону²⁸⁶ внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа

без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні,

²⁸⁴ Під тимчасово окупованими територіями розуміються території, визначені Законом України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованих територіях України» від 15.04.2014 р. №1207-VII, та території, визначені Законом 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.

²⁸⁵ Міністерство соціальної політики України. Обліковано 1 415 575 внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://www.msp.gov.ua/news/17778.html>

²⁸⁶ Закон України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. №1706-VII, частина перша ст. 1.

285



яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

І тут важливо зауважити, що відповідно до практики застосування закону ВПО вважається особа, яка:

- проживала на території збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру (фактично — має/мала зареєстроване місце проживання на цій території чи може надати документи, що підтверджують факт проживання на цій території);
- виїхала з цієї території у зв'язку із початком бойових дій (тобто після початку тимчасової окупації території АР Крим та міста Севастополя 20 лютого 2014 року та після початку проведення антитерористичної операції у Донецькій та Луганській областях 14 квітня 2014 року).

Факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, що діє безстроково²⁸⁷. Тобто згідно з нормами національного законодавства ВПО вважається виключно та особа, яка має відповідну довідку.

Для ВПО реєстрація місця проживання відіграє важливу роль на етапі взяття на облік та отримання відповідної довідки. Під час подання заяви про взяття на облік заявник пред'являє документ, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, або документ, що посвідчує особу та підтверджує її спеціальний статус, або свідоцтво про народження дитини.

Хоча відповідно до закону підставою для взяття на облік переселенця є проживання на певній території, на якій, зокрема, відбувся конфлікт. Найпростіший шлях отримати довідку є наявність відповідної реєстрації

місця проживання в документі, що посвідчує особу заявника. В такому разі довідка про взяття на облік видається у день звернення особи.

У разі відсутності такої відмітки факт проживання особи, наприклад, на окупованій території необхідно буде підтверджувати доказами (наприклад, військовий квиток, трудова книжка, документ, що підтверджує право власності на рухоме або нерухоме майно, медичні документи тощо). Звичайно, у такій ситуації при вирішенні питання про взяття на облік ВПО у працівників управління соціального захисту населення виникає певна дискреція, а це означає, що за результатами розгляду може бути прийняте негативне рішення. Крім того, час розгляду заяви збільшується з одного до 15 робочих днів.

Крім тих, хто безпосередньо перемістилися через збройний конфлікт та інші обставини, на отримання довідки ВПО мають право, наприклад, студенти з зони конфлікту, які навчалися і мали реєстрацію місця проживання в гуртожитках, після зняття з реєстрації вони мають право на отримання довідки, якщо вони не бажають повернутися до попереднього місця проживання. Також довідку про взяття на облік ВПО отримує дитина, яка народилася у внутрішньо переміщеної особи.

До довідки про взяття на облік ВПО вноситься інформація про адресу покинутого місця проживання особи. Причому у формі заяви про взяття на облік ВПО є можливість для заявника вказати і своє останнє зареєстроване місце проживання/перебування на території конфлікту, і своє фактичне місце проживання на цій території. Крім того, заявник має вказати свою актуальну адресу проживання на підконтрольній території.

Після того, як особа отримала довідку про взяття на облік ВПО, вона може реалізувати свої права (за винятком права брати участь у місцевих виборах та голосувати за частину парламентського списку) за місцем проживання у новій громаді. Відповідно до

²⁸⁷ Там само, ст. 4.

статті 5 закону довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує місце проживання внутрішньо переміщеної особи. Тобто ВПО на відміну від інших мобільних всередині країни громадян мають документ, що підтверджує їхнє місце проживання, яке відрізняється від зареєстрованого. Це дозволяє ВПО отримувати послуги (наприклад паспортні), реалізовувати права (зокрема, виплата соціальної допомоги та пенсії, реалізація права на освіту тощо) за місцем проживання, вказаним у довідці.

Так, наприклад, ВПО подає документи для оформлення (зокрема й замість втраченого або викраденого), обміну паспорта до територіального органу (підрозділу) ДМС, уповноваженого суб'єкта за місцем проживання, що підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи²⁸⁸.

Разом із додатковими можливостями довідка про взяття на облік ВПО покладає на переміщених осіб додаткові обмеження та зобов'язання. Зокрема, мова йде про процедури верифікації й ідентифікації при отри-

манні соціальних послуг і пенсії, нарахування цих виплат виключно на рахунки у ПАТ «Ощадний банк України», обмеження щодо виїзду на ТОТ та за кордон. Ці обмеження можна розцінювати як дискримінаційні, оскільки жодних подібних процедур не існує для громадян України, які не є ВПО.

Крім того, ВПО позбавлені права брати участь у місцевих виборах за місцем свого нового проживання (якщо вони зберігають своє зареєстроване місце проживання на ТОТ). Відповідно до статті 3 Закону України «Про місцеві вибори» належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його зареєстрованим місцем проживання. При цьому документами, які підтверджують місце проживання виборця на місцевих виборах, є паспорт громадянина України або тимчасове посвідчення громадянина України (для осіб, недавно прийнятих до громадянства України). Тобто у законі немає вказівки на те, що довідка про взяття на облік ВПО є документом, що підтверджує місце проживання виборця.

4.1.2 Вплив системи реєстрації на осіб, що залишилися проживати на тимчасово окупованих територіях України

Як вже зазначалося раніше, на ТОТ України проживає щонайменше 4,5 млн осіб. Частина з них були змушені отримати довідку про взяття на облік ВПО, оскільки тільки за наявності такої довідки особи, чиє зареєстроване місце проживання знаходиться на ТОТ Донецькій і Луганській областях, отримують можливість реалізувати своє право на соціальний захист чи мати змогу отримати банківські послуги (наприклад відкрити рахунок) — якщо йдеться про мешканців окупованого Криму. І оскільки для мешканців різних ТОТ існують різні обмеження у зв'язку із їхнім зареєстрованим місцем проживання, доцільно буде розглянути їх окремо.

Мешканці окупованого Криму стикаються із проявами прямої дискримінації за ознакою місця проживання, встановленої нормами законодавства України, через визнання їх нерезидентами.

Так, відповідно до закону про вільну економічну зону (ВЕЗ) «Крим»²⁸⁹ фізична особа, яка має податкову адресу (місце проживання) на території ВЕЗ «Крим», прирівнюється з метою оподаткування до нерезидента. Крім того, фізичні особи (іноземці, особи без громадянства, громадяни України), які мають місце проживання на тимчасово окупованій території України, зокрема й ті, що тимчасо-

²⁸⁸ Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. №302, п. 20.

²⁸⁹ Закон України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» від 12.08.2014 р. №1636-VII, ст. 5.

во перебувають на іншій території України, для цілей здійснення митних формальностей визнаються нерезидентами²⁹⁰.

Водночас для цілей застосування нормативно-правових актів Національного банку України особа, місцезнаходження якої (zareєстрована/постійно проживає) на території вільної економічної зони «Крим», прирівнюється до нерезидента (за інвестиційними операціями — до іноземного інвестора)²⁹¹.

Отже, особи, які постійно проживають (а де-факто — мають зареєстроване місце проживання) на території АР Крим чи міста Севастополя, тобто території вільної економічної зони «Крим» і одночасно — тимчасово окупованої території України — для митних, податкових і банківських формальностей прирівнюються до нерезидентів. Це означає, що особи, які зареєстровані в Криму, не можуть відкрити банківський рахунок на підконтрольній уряду України території, а доходи, джерелом походження яких є ТОТ Крим, оподатковуються як дохід, отриманий за кордоном.

Крім того, для кримчан діє особливий порядок реалізації права на соціальний захист, зокрема, оформлення пенсії, відповідно до якої виплата пенсій громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території і не отримують пенсій та інших соціальних виплат від уповноважених органів Російської Федерації, здійснюється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України^{292 293}.

Відповідно до цього Порядку пенсіонер, який постійно проживає (або має зареєстроване місце проживання) на території АР Крим або міста Севастополь, повинен подати до органів Пенсійного фонду України (ПФУ) на підконтрольній уряду України території заяву про отримання пенсії відповідно до за-

конодавства України із зазначенням місця проживання (реєстрації) та паспорт громадянина України (паспорт громадянина України для виїзду за кордон). На підставі поданих документів орган ПФУ надсилає запит щодо витребування пенсійної справи до органів Російської Федерації. Крім того, від заявника вимагають надання декларації про відсутність громадянства держави-окупанта. Виплата пенсії розпочинається/поновлюється після надходження паперової пенсійної справи на запит територіальних управлінь ПФУ разом із документами про припинення або непризначення виплати пенсії. Така ситуація призводить до розголошення персональних даних отримувача пенсії держави-агресору та призводить до того, що наразі за цією процедурою пенсії отримує трохи більше 50 осіб.

Крім обмежень, які негативно впливають на реалізацію прав мешканців ТОТ Криму, державою були запроваджені й норми, які врегульовують питання реалізації прав, місцем реалізації яких зазвичай є зареєстроване місце проживання осіб. Наприклад, отримання паспорта громадянина України та інших паспортних послуг здійснюються за місцем звернення заявника, чиє місце проживання зареєстроване на ТОТ Криму. Що стосується визначення територіальної підсудності судових справ, підсудних розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя судам, то вона була визначена окремо²⁹⁴.

Мешканці ТОТ у межах Донецької та Луганської областей також стикаються із обмеженнями у реалізації їхніх прав саме через те, що ці особи мають зареєстроване місце проживання на ТОТ.

Так, наразі відсутній механізм отримання пенсії та соціальних виплат мешканцями

²⁹⁰ Там само, ст. 12.

²⁹¹ Постанова Правління НБУ «Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим»» від 03.11.2014 р. №699, п. 1.

²⁹² Закон України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованих територіях України» від 15.04.2014 р. №1207-VII, ст. 7.

²⁹³ Порядок виплати пенсії та надання соціальних послуг громадянам України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. №234.

²⁹⁴ Там само, ст. 12.

ТОТ, які не мають довідки про взяття на облік ВПО. На практиці призначення та продовження виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг, субсидій та пільг за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування внутрішньо переміщеним особам здійснюються

за місцем перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою про взяття на облік ВПО²⁹⁵.

На практиці це означає, що особи, що мають зареєстроване місце проживання на ТОТ і мають право на отримання пенсії або соціальних виплат, не пов'язаних із переміщенням, не зможуть реалізувати своє право на соціальний захист, якщо не зареєструються у якості ВПО.

4.1.3 Особливості провадження підприємницької діяльності ФОП, зареєстрованих на тимчасово окупованих територіях України

Відповідно до практики застосування Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» фізичні особи-підприємці реєструються за адресою зареєстрованого місця проживання (за винятком ВПО, які мають право реєструвати ФОП за адресою місця проживання, вказаної у довідці про взяття на облік ВПО).

З 1 січня 2017 року набули чинності зміни до Податкового кодексу України, які, зокрема, стосуються справляння податків із платників, місцезнаходження (місце проживання) яких є тимчасово окупована територія України. Так, відповідно до статті 38.9 підрозділу 10 Перехідних положень Податкового кодексу України²⁹⁶ під час нарахування (виплати) ФОП, місцезнаходженням або місцем проживання яких є ТОТ та/або територія населених пунктів, що розташо-

вані на лінії зіткнення (незалежно від системи оподаткування), доходу від здійснення ними підприємницької діяльності суб'єкт господарювання та/або самозайнята особа, які нараховують (виплачують) такий дохід, зобов'язані утримати податок на доходи у джерела виплати.

Тобто фактично відповідно до цих змін під час нарахування (виплати) ФОП, місцезнаходженням або місцем проживання яких є ТОТ (незалежно від системи оподаткування), доходу від здійснення ними підприємницької діяльності, суб'єкт господарювання та/або самозайнята особа, які нараховують (виплачують) такий дохід, зобов'язані утримати податок на доходи у джерела виплати. Таке податкове навантаження (ставка 18% податку і 1,5% військовий збір) поширюється виключно на цю категорію підприємців із ТОТ.

4.1.4 Відсутність можливості отримати реєстрацію місця проживання на тимчасово окупованих територіях України

Як уже було зазначено раніше, у 2016 році фактично набули чинності зміни до системи органів реєстрації місця проживання, які переклали відповідальність за проведен-

ня реєстрації місця проживання з органів/підрозділів Державної міграційної служби на органи місцевого самоврядування. У березні 2016 року Кабінетом Міністрів України

²⁹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 05.11.2014 р. №637.

²⁹⁶ Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. №2755-VI.

було прийнято постанову №207²⁹⁷, яка врегулювала процедурні питання реєстрації місця проживання. Так, реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання/перебування здійснюється виконавчим органом сільської, селищної або міської ради, сільським головою (у разі коли відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено) на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюється повноваження відповідної сільської, селищної або міської ради.

Це означало, що де-факто чинна раніше система реєстрації місця проживання, яка дозволяла мешканцям ТОТ та ВПО отримувати (поновлювати) реєстрацію на окупованих територіях, формально припинила своє існування, бо наразі не існує жодного виконкому сільської, селищної або міської ради, повноваження яких поширювалися б на ТОТ Криму чи окуповану частину Донецької і Луганської областей.

На практиці органи і підрозділи ДМС можуть робити так званий «перенос» — тобто відновити відмітку про зареєстроване місце проживання на ТОТ у разі, якщо є достатньо доказів, що це місце проживання було зареєстроване до початку конфлікту. Наприклад, для мешканців Криму прямо встановлено, що для внесення відомостей до паспортного документа про місце проживання або місце перебування громадян, які проживають на ТОТ, може використовуватися інформація з Державного реєстру виборців. Крім того, для підтвердження факту наявності реєстрації на ТОТ може використовуватися інформація із довідки про взяття на облік ВПО, оригінали будинкової книги тощо. Але поки що процедура цього переносу прописана у відомчих роз'ясненнях ДМС, але не закріплена на рівні нормативно-правових актів.

Відсутність процедури реєстрації місця проживання на ТОТ має суттєвий негативний вплив на життя мешканців окупованих територій та ВПО, особливо дітей, які отримують свій перший паспорт громадянина України без реєстрації місця проживання.

Це ускладнює процедуру отримання ними довідки про взяття на облік ВПО, що значним чином впливає на реалізацію додаткових гарантій для переселенців у сфері соціального захисту, отримання соціальних стипендій, надання права на безоплатне проживання в гуртожитках для студентів із числа ВПО. Крім того, особи, які не мають зареєстрованого місця проживання, позбавлені можливості реалізувати своє виборче права на всіх рівнях — від місцевого до загальнонаціонального. До того ж відсутність відмітки про зареєстроване місце проживання ускладнює процедури перетину адміністративного кордону із Кримом та лінії зіткнення в судах Донецької та Луганської областей.

²⁹⁷ 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.

4.2

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

Резюме

- ▶ 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.
- ▶ Головною проблемою у сфері реєстрації місця проживання для осіб, що звернулись за захистом в Україні, та осіб без громадянства є відсутність у цих категорій осіб документів, які посвідчують особу або її спеціальний статус. А відтак вони обмежені у можливості бути стороною договору оренди (найму) житла.
- ▶ Біженці та особи, які потребують додаткового захисту, протягом 10 днів з моменту зміни місця проживання мають повідомляти про це та встати на облік у територіальних підрозділах ДМС на новому місці проживання.
- ▶ КУпАП передбачає відповідальність у вигляді штрафу як для іноземців (зокрема й біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, та осіб, що звернулись за захистом в Україні), так і для осіб, які надали цим іноземцям жилу площу, за порушення правил перебування в Україні (ст.ст. 203, 205 КУпАП). Такі норми фактично унеможливають оренду житла як біженцями, так і особами, що потребують додаткового захисту.

Відповідно до чинного законодавства України²⁹⁸ особи, які отримали в Україні статус біженця або статус особи, яка потребує додаткового захисту, користуються такими самими правами, що і громадяни України, окрім деяких обмежень, зокрема тих, що стосуються реалізації виборчого права та права на державну службу. Станом на липень 2018 року в Україні нараховувалося 3 225 осіб, що отримали статус біженця.

Однак існують ще дві великі категорії осіб.

Перша — це 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 статусу особи, що потребує додаткового захисту. Це особи, що звернулись за захистом в Україні або, як інакше їх називають, «шукачі притулку». Станом на липень 2018 року осіб, що звернулись за захистом в Україні, нараховувалось близько 5 500 осіб.

Друга категорія — особи без громадянства. Наразі немає достовірних даних щодо кількості осіб без громадянства, які проживають на території України. За попередніми підрахунками Управління Верховного комісара у справах біженців ООН, станом на 2014 рік в Україні налічувалось близько 35 000 осіб без громадянства і осіб під ризиком безгромадянства. Навіть більше: відповідно до звіту Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ від 2017 року в Україні лише 78,1% осіб мали документи, що посвідчують особу²⁹⁹.

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. Особи без громадянства на відміну від усіх вищевказаних категорій фактично перебувають на території України без законних на те підстав, однак це відбувається не з їхньої вини, а виключно у зв'язку з відсутністю відповідного законодавчого регулювання питань документування, отримання статусу та подальшої інтеграції таких осіб. Однак чинне законодавство у питаннях реєстрації місця проживання не робить винятків для цієї категорії лише не підстави відсутності законодавчого регулювання наявності статусу особи без громадянства.

Кожна з вищевказаних категорій має деякі особливості, пов'язані з чинною системою реєстрації місця проживання.

Головною проблемою у сфері реєстрації місця проживання для осіб, що звернулись за захистом в Україні, та осіб без громадянства є відсутність у цих категорій осіб документів³⁰⁰, які посвідчують особу або її спеціальний статус. Особам, які звернулись за захистом в Україні, надається довідка про звернення за захистом, форма якої встановлена Міністерством внутрішніх справ України³⁰¹. Довідка не містить даних, які дозволяють внести її до переліку документів, що посвідчують особу або її спеціальний статус. Маючи на руках лише цей документ (національний паспорт або інший документ, який дозволяє ідентифікувати особу відповідно до положень Наказу Міністерства внутрішніх справ «Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення

²⁹⁸ Конституція України; також: Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 р. №3671-VI.

²⁹⁹ Хороша практика в галузі управління ідентифікуючої інформації в регіоні ОБСЄ. Збірник прикладів (англ. мовою). 2017. — 122 с. — Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ, с. 55 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: polis.osce.org/compendium-good-practices-identity-management-osce-region

³⁰⁰ Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», від 12.11.2012 р. №5492-VI, ст. 13.

³⁰¹ Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2011 р. №649.

статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту» та передається на зберігання до територіального відділення Державної міграційної служби за місцем подання заяви і знаходиться там до моменту прийняття рішення), особи, що звернулись за захистом, не мають змоги реалізувати свої права у багатьох сферах життя, наприклад фінансових (відкрити рахунок, отримати ідентифікаційний код, зареєструватися як фізична особа-підприємець), соціальних (зареєструвати новонароджену дитину, зареєструвати шлюб), у сфері працевлаштування (неможливо офіційно працевлаштуватись або укласти договір про надання послуг, не маючи ідентифікаційного коду та документа, який посвідчує особу). Також, не маючи документа, який підтверджує особу, вони не мають можливості виконати вимоги чинного законодавства щодо реєстрації місця проживання (перебування).

Чинне законодавство вимагає від біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, протягом 10 днів із моменту зміни місця проживання повідомляти про це територіальні органи Державної міграційної служби та встати на облік у територіальних підрозділах ДМС на новому місці проживання³⁰². З урахуванням чинної процедури реєстрації місця проживання та реального ставлення у суспільстві до іноземців, для багатьох осіб, що мають статус біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, ця процедура є лише ще однією проблемою та призводить до додаткових витрат і до того, що вищевказані особи проживають не за фактичним місцем реєстрації.

Що стосується осіб, які звернулись за захистом в Україні, для них, з урахуванням відсутності документів, які посвідчують особу, тобто неможливості офіційного укладання договору оренди чи суборенди житла або проживання у готелі лишаються декілька можливостей, передбачених чинним законодавством, — це проживання у родичів та проживання у пунктах тимчасового розмі-

щення біженців. Однак на цей час на території України функціонує лише три таких пункти:

- в Закарпатській області у місті Мукачеве (розрахований на одночасне перебування 120 осіб);
- в Одеській області у місті Одеса (розрахований на одночасне перебування 200 осіб);
- у Київській області у місті Яготин (розрахований на одночасне перебування 101 особи).

Тобто загальна кількість осіб, що можуть розміститись у пунктах тимчасового розміщення біженців в Україні становить лише 421 особу.

Водночас Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає відповідальність у вигляді штрафу як для іноземців, до числа яких належать біженці, особи, які потребують додаткового захисту, та особи, що звернулись за захистом в Україні, так і для осіб, які надали цим іноземцям жилу площу. Наприклад, стаття 203 — «Порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні, тобто проживання без документів на право проживання в Україні, за недійсними документами або документами, термін дії яких закінчився, або працевлаштування без відповідного дозволу на це, якщо необхідність такого дозволу передбачено законодавством України, або недодержання встановленого порядку пересування і зміни місця проживання, або ухилення від виїзду з України після закінчення відповідного терміну перебування, неприбуття без поважних причин до визначеного місця навчання або працевлаштування після в'їзду в Україну у визначений строк», стаття 205 — «Невжиття громадянами, які запросили в Україну іноземців і осіб без громадянства в приватних справах і надали їм жилу площу, заходів до забезпечення у встановленому порядку їх своєчасної реєстрації». Такі норми фактично унеможливають оренду житла як біженцями, так і особами, які потребують додаткового захисту.

³⁰² Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 р. №3671-VI, ст. 16.

Для осіб, які звернулись за захистом в Україні, ця норма неможлива до виконання із незалежних від них причин.

На практиці ж виконання вимог щодо реєстрації місця проживання різняться залежно від регіону та кількості осіб усіх категорій у цьому регіоні. Наприклад, у Київській області органи реєстрації йдуть назустріч, реєструючи місце проживання (перебування) «зі слів». В Одеській області випадків реєстрації осіб, що звернулись за захистом (якщо не брати до уваги осіб, які проживають у пунктах тимчасового розміщення біженців), фактично не зафіксовано.

Щодо осіб без громадянства — ситуація майже не відрізняється від ситуації з дотриманням вимог щодо реєстрації місця проживання (перебування) осіб, що звернулись за захистом в Україні. Єдиною суттєвою відмінністю є наявність у осіб, що звернулись за захистом, законних підстав для перебування на території України та документа, який це підтверджує.

Наразі в Україні відсутня процедура визначення особи без громадянства³⁰³. Як наслідок, особи без громадянства перебувають на території України з нерегульованим правовим статусом, без можливості отримати документи, що посвідчують особу та дозвіл на проживання. Отже, значна частина осіб, які проживають в Україні без документів, не можуть вирішити проблему свого документування в рамках чинного законодавства.

Через відсутність документів, що посвідчують особу, особи без громадянства є невидимими для держави. Це означає, що інформація про таких осіб не міститься в жодних офіційних базах та реєстрах. Відповідно такі особи обмежені в своїх правах, вони не можуть мати доступу до освіти, до медичних послуг, не можуть зареєструвати шлюб, відкрити рахунок у банку тощо. Навіть більше: через відсутність документів, які посвідчують особу, особи без громадянства не

можуть реалізувати обов'язки, покладені на них законодавством України. Зокрема, йдеться про необхідність реєстрації свого місця проживання.

Ст. 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка, зокрема, регулює питання порушення особами без громадянства правил перебування в Україні, передбачає накладення штрафу від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян на осіб без громадянства за проживання без документів на право проживання в Україні, за недійсними документами або за документами, термін дії яких закінчився.

Також передбачена відповідальність для осіб без громадянства за недодержання встановленого порядку реєстрації, що передбачає попередження або накладення штрафу від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Як було зазначено раніше, особи без громадянства часто проживають на території України нелегально, без документів, що посвідчують особу, саме тому, не маючи документа, вони не можуть зареєструвати місце свого проживання. В свою чергу працівники Державної міграційної служби України складають протокол про адміністративне правопорушення таким особам саме за ч. 1 ст. 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення за проживання без документів на території України. Зазвичай у таких випадках додатковий протокол за порушення правил реєстрації місця проживання для осіб без громадянства згідно з ч. 2 ст. 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення не складається.

Отже, для осіб без громадянства існує перешкода в реалізації визначеного обов'язку щодо реєстрації місця проживання та отримання документів на право проживання в Україні, часто з незалежних від них причин. Через відсутність механізму визнання особою без громадянства в Україні, а також через законодавчі недоліки і недосконалу

³⁰³ У вересні 2018 року зареєстровано проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визнання особою без громадянства» №9123, який передбачає створення процедури визнання особою без громадянства та надалі дасть змогу для таких осіб законно проживати на території України й отримати документ, що посвідчує особу.

адміністративну процедуру особи, що не мають ідентифікаційних документів, перебувають під ризиком адміністративних санкцій. До того ж відсутність реєстрації місця проживання є перешкодою для отримання особами під ризиком безгромадянства документів, що посвідчують особу. Тобто утворюється замкнене коло: без документів, що посвідчують особу, особи без громадянства не можуть зареєструвати місце проживання, в свою чергу відсутність реєстрації місця проживання є перешкодою для тих недокументованих осіб, що мають право на оформлення паспорта громадянина України, це право реалізувати.

Значна кількість осіб без громадянства та під ризиком бути без громадянства перебувають у місцях позбавлення волі. У випадках, коли особи з тих чи інших причин не змогли отримати документ, що посвідчує особу, під час відбування покарання, звернувшись до відповідного підрозділу Державної міграційної служби за місцем розташування адміністрації відповідної установи відбування покарання, вони можуть звернутись до Державної міграційної служби України після звільнення з місць відбування покарання.

У свою чергу після звільнення з місць відбування покарань колишні засуджені зіштовхуються з перешкодами при звертанні до Державної міграційної служби України з метою оформлення паспорта. Зазвичай після звільнення засуджені не мають зареєстрованого місця проживання. Відповідно до чинного законодавства особа, яка не має зареєстрованого місця проживання, повинна подавати заяву на оформлення паспорта у територіальний відділ Державної міграційної служби за фактичним місцем проживання особи³⁰⁴. Однак особи, що звільнились із місць відбування покарання, зазвичай не можуть підтвердити своє фактичне місце проживання шляхом надання необхідних

документів. Крім того, територіальні органи Державної міграційної служби України не приймають як належну інформацію про майбутнє місце проживання, яке вказано у довідці про звільнення з установи виконання покарання, оскільки таку інформацію вносять у довідку на підставі усної заяви колишнього засудженого.

Подібна проблема актуальна і для колишніх засуджених, місце проживання яких було зареєстроване на непідконтрольній уряду території. Враховуючи те, що особи, які мають реєстрацію на непідконтрольній уряду території та які відбували покарання без документів, що посвідчують особу, зазвичай не мають довідки внутрішньо переміщеної особи. Тому документи, необхідні для оформлення паспорта, вони мають подати до будь-якого територіального підрозділу Державної міграційної служби України в Донецькій та Луганській областях³⁰⁵. Однак колишні засуджені часто не мають фізичної або фінансової можливості подорожувати до зазначених регіонів. До того ж деякі особи, що звільняються від відбування покарання, бояться демонструвати свою довідку про звільнення із місць відбування покарання на блокпостах поліції, поблизу непідконтрольних уряду територій. Тобто вони не можуть звернутися за оформленням паспорта через неможливість фізично звернутись до територіального органу Державної міграційної служби, що відповідає місцю їхньої фактичної реєстрації.

Із такою самою проблемою зіштовхуються й інші особи, під ризиком безгромадянства, які не мають документів, що посвідчують особу, та мають місце реєстрації на непідконтрольній уряду території. У разі відсутності документа з фотографією вони ризикують не пройти блокпост і відповідно не матимуть доступу до відповідного територіального підрозділу Державної міграційної служби України.

³⁰⁴ Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. №302, п. 20.

³⁰⁵ ID: Видача паспорта громадянина України у формі картки після досягнення 14-річного віку (вперше). Інформаційне повідомлення. Офіційний сайт ДМС України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: dmsu.gov.ua/poslugi/pasport-gromadyanina-ukrajni/id-vidacha-pasporta-gromadyanina-ukrajni-u-formi-kartki-po-dosyagnennyu-14-richnogo-viku-vpershe.html

Значний показник осіб без громадянства та осіб під ризиком безгромадянства є серед бездомних осіб. У випадках, коли такі особи мають підстави для оформлення паспорта громадянина України, бездомна особа має подати документи до територіального органу/територіального підрозділу Державної міграційної служби за місцем майбутньої реєстрації її місця проживання. Фактично це означає, що разом із бездомною особою до відповідного територіального органу Державної міграційної служби має прийти особа зі своїм паспортом, документами, що підтверджують її власність на житло, та подати заяву про те, що вона гарантує реєстрацію бездомної особи у своєму житлі. Варто зазначити, що надання житла особам без громадянства, сприяння їх незаконній реєстрації та оформлення документів на проживання тягне за собою накладання штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян³⁰⁶. Зазначена норма робить для бездомної особи майже неможливим знайти людину, яка погодиться пройти таку процедуру та надати гарантію подальшої реєстрації місця проживання бездомної особи у себе в помешканні.

Відповідно до чинного законодавства для оформлення паспорта для бездомних осіб, серед інших документів подається посвідчення про взяття на облік бездомних осіб³⁰⁷. Однак, для того щоб отримати таке посвідчення та зареєструватись у центрі обліку бездомних осіб, необхідно надати документ із фото, щоб підтвердити особу, яких бездомні особи часто не мають.

Крім того, при видачі посвідчення про взяття на облік бездомних осіб здійснюється перевірка місця реєстрації через Державний реєстр виборців, і у випадках, якщо особа фактично має місце реєстрації, посвідчення про взяття на облік бездомної особи їй не надають. Отже, їй необхідно буде звертатись до Державної міграційної служби України за оформленням паспорта за місцем реєстрації. Однак для бездомної особи подолати

навіть відносно невелику відстань є проблемою, особливо у випадках, якщо місце реєстрації такої особи у іншому місті, області або на непідконтрольній уряду території, що означає необхідність долати блокпости, для чого необхідні документи, що посвідчують особу.

Проблема безгромадянства та відсутності документів досить поширена серед ромського населення. Часто вони проживають без жодних документів, що посвідчують особу, навіть якщо мають право на набуття громадянства України. Через відсутність документів, що посвідчують особу, вони не можуть зареєструвати місце, де проживають. А у деяких випадках в осіб ромської національності, які мають документ, що посвідчує особу, немає місця, де вони могли б зареєструвати своє проживання.

Із зазначених вище причин, пов'язаних із ризиком накладання штрафу, а також через упереджене ставлення до ромської спільноти в суспільстві, ніхто не хоче брати не себе зобов'язання з'явитись до Державної міграційної служби України та подати заяву про гарантію подальшої реєстрації такої особи у себе, або безпосередньо зареєструвати особу ромської національності у себе у випадку, якщо вона має документ, що посвідчує особу.

У випадках, як із ромами, так і з іншими категоріями осіб без громадянства, для того щоб підтвердити фактичне проживання, зазвичай можна звернутись до сільради, де проживає особа, й отримати довідку з сільради, про те що особа фактично проживає в цьому селі. Однак, наприклад, для ромів, що ведуть кочовий спосіб життя, такий варіант неприйнятний, адже навряд чи голова сільради зможе надати довідку про фактичне місце проживання, а отже роми не зможуть звернутись до органу Державної міграційної служби за місцем їхнього проживання. Також ситуація ускладнюється для таких осіб, що проживають у містах, — малоімовірно,

³⁰⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. зі змінами, ст. 204.

³⁰⁷ Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. №302, ч. 4 п. 35.

що міська адміністрація знатиме особу, яка проживає у місті, а тому навряд чи зможе надати довідку про фактичне місце проживання.

Реєстрація місця проживання є перешкодою для отримання документа, що посвідчує особу, також для осіб без громадянства, які мають право набути громадянство України за територіальним походженням. Однією з умов для набуття громадянства за цією ознакою є необхідність отримання дозволу на імміграцію, однак для отримання цього дозволу необхідно вказати місце майбутньої реєстрації. Проте, як і у випадках з особами ромської національності, бездомними особами, у разі відсутності родичів чи інших осіб, які могли б гарантувати майбутню реєстрацію особі у своєму житлі, отримання документа, що посвідчує особу, для всіх цих категорій осіб без громадянства стає неможливим.

ВИСНОВКИ

Відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Утім, на практиці реєстрація місця проживання не просто впливає на реалізацію прав людини, але й може виступати підставою для їхнього обмеження і навіть дискримінації на підставі зареєстрованого місця проживання (наприклад, порушення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, встановлення статусу нерезидентів для громадян України, які зареєстровані в окупованому Криму).

Реєстрація місця проживання навіть у визначенні тісно пов'язана із функціонуванням реєстрів (передусім реєстром територіальної громади та Єдиним державним демографічним реєстром). Водночас важливо зазначити, що РТГ має бути інструментом обліку всіх осіб, які проживають на території цієї громади, але на практиці до нього можуть потрапити тільки ті особи, які мають можливість зареєструвати своє місце проживання там.

Закон про свободу пересування не містить чіткої мети реєстрації місця проживання. Вказано, що за адресою зареєстрованого місця проживання з особою ведеться офіційне листування та вручення офіційної кореспонденції. Це ключова відмінність між зареєстрованим місцем проживання і будь-яким іншим із місць проживання, яке може мати особа. Проте спектр можливостей використання інформації про зареєстроване місце проживання особи надзвичайно широкий: від визначення місця надання адміністративної послуги до визначення належності особи до територіальної громади.

Реєстрація місця проживання здійснюється тільки за однією адресою. Якщо ж особа проживає у двох і більше місцях, вона здійснює реєстрацію місця проживання за однією з цих адрес на власний вибір. Тобто особа

може проживати за місцем реєстрації або ні, що не є порушенням закону. Проживання особи без реєстрації розцінюється як адміністративне правопорушення, яке, однак, не є значним.

Тобто законодавство України, допускаючи необов'язковість проживання людини за адресою реєстрації, зумовлює реєстрацією місця проживання реалізацію низки прав та свобод людини (зокрема, виборче право, право на соціальний захист, медичну допомогу тощо). Водночас на практиці поняття «місце проживання» та «зареєстроване місце проживання» використовуються як синоніми, що призводить до того, що, навіть якщо в законодавстві є норма про отримання послуг чи реалізацію прав за місцем проживання особи, це тлумачиться як «за зареєстрованим місцем проживання». З одного боку, це сприяє виникненню значних незручностей для тих, хто не проживає за місцем реєстрації (а таких дорослих громадян України не менше 12%), а з другого — стає причиною відсутності адекватної демографічної інформації, що є більш ніж вагомим чинником, який варто враховувати під час формування і впровадження державних політик.

Детальний аналіз законодавства України дозволив виявити вплив та особливості використання реєстрації місця проживання у різних сферах державного управління.

Житлові питання

Реєстрація місця проживання — похідна від права проживання у житловому приміщенні. Проте власник житла далеко не у всіх випадках може зняти з місця реєстрації особу, яка зареєстрована у цьому житлі, шляхом звернення до органів реєстрації. У більшості випадків у разі відмови зареєстрованої особи добровільно знятися із зареєстрованого місця проживання власнику житла доведеться звертатися до суду із позовом про позбавлення цієї особи права користування житловим приміщенням. Крім того, реєстрація місця проживання впливає на виникнення права взяття осіб, які потребують

поліпшення житлових умов, на квартирний облік і надання їм у користування житлових приміщень. Що стосується виникнення права власності, то реєстрація місця проживання певним чином впливає на процес приватизації житлових приміщень і на прийняття спадщини. Також у разі відсутності квартирних засобів обліку на підставі даних про зареєстроване місце проживання відбувається розрахунок спожитих комунальних послуг.

Соціальний захист

Вплив реєстрації місця проживання заявника (отримувача соціальних виплат, послуг тощо) на реалізацію права на соціальний захист населення не є очевидним. У більшості законодавчих актів, які регулюють питання реалізації права на соціальний захист, мова йде про реалізацію цього права за місцем проживання осіб, і немає прямої прив'язки до місця реєстрації. Хоча на практиці місце проживання особи, яка звертається за соціальним захистом, має бути підтверджене документально (наприклад, для призначення пенсії особа може звернутися за місцем проживання, але вона має надати підтверджувальні документи, які насправді пов'язані з зареєстрованим місцем проживання).

Окрім реєстрації, місце проживання заявника може бути підтверджене актом обстеження матеріально-побутових умов (наприклад, при отриманні субсидій). Крім того, існують процедури перевірки факту неотримання того чи іншого виду соціальної допомоги за зареєстрованим місцем проживання особи у випадку, якщо вона звертається за іншим місцем проживання (наприклад, допомога при народженні дитини). Водночас у деяких випадках законодавство все ще містить обов'язок звернення за отриманням допомоги (оформленням статусу) за зареєстрованим місцем проживання особи, хоча таких ситуацій дуже мало.

Інформація про зареєстроване місце проживання часто використовується органами соціального захисту населення для підтвердження місця проживання осіб-отримувачів державної соціальної допомоги (пільг, субсидій) та членів їхніх сімей. Частина видів соціального захисту є такою, що безпосередньо пов'язана із фактом проживання особи

в тій чи іншій місцевості, населеному пункті (наприклад, місцеві пільги, які встановлюються рішеннями органів місцевого самоврядування; пільги особам, які мешкають у гірській місцевості, тощо) або із фактом проживання однією сім'єю (домогосподарством), зокрема й проживання разом з особою, яка має право на певні пільги (допомогу). Крім того, інформація про зареєстроване місце проживання впливає на визначення територіального підрозділу (відділу), який призначає той чи інший вид соціальної допомоги.

Охорона здоров'я

Із запровадженням медичної реформи відбулися суттєві зрушення на краще із доступом до медичних послуг та зменшення причин для корупційних відносин між закладами (медичними працівниками) та особою під час спроби отримати медичні послуги за місцем проживання, якщо воно не збігається із місцем реєстрації. Наразі реформа стосується надання первинної медичної допомоги, де після укладання відповідної медичної декларації незалежно від місця реєстрації можна отримувати медичні консультації. Вторинна та третинна медична допомога досі прив'язана до реєстрації місця проживання пацієнта. Крім того, на місцевому рівні органи місцевої влади нерідко приймають програми розвитку, в яких надання послуг (зокрема, забезпечення безкоштовними ліками) розраховується тільки на зареєстрованих у громаді осіб (членів громади). А кількість медичного персоналу розраховується залежно від кількості зареєстрованого в громаді населення.

Бюджетування

Неефективний підхід до обліку мешканців громад — одна із причин неналежного планування бюджетів і видатків, розвитку інфраструктури громад — транспортної, соціальної, — дошкільної, позашкільної освіти, охорони здоров'я (зокрема, норми навантаження на лікарів), політики безпеки (зокрема, розрахунку нормативної кількості населення для роботи дільничних інспекторів), адміністративних послуг (розрахунку нормативної кількості працівників виконавчих органів місцевого самоврядування). Ототожнення податкової адреси фізичної особи-підприємця із зареєстрованим міс-

цем проживання спричиняє викривлення податкових надходжень у місцеві бюджети. Крім того, ускладненим є доступ до участі у розвитку громади на місцевому рівні для тих, хто не має зареєстрованого місця проживання в адміністративно-територіальній одиниці.

Фінансова стабільність та спроможність місцевих бюджетів залежить від податкового потенціалу громади. На державному рівні чинна модель розподілу основних трансфертів із держбюджету місцевим бюджетам враховує наявне населення, кількість якого певною мірою залежить від кількості тих, хто мешкає за зареєстрованим місцем проживання.

Правосуддя

Інформація про зареєстроване місце проживання має важливе значення щодо реалізації права громадян України на доступ до правосуддя. Реєстрація місця проживання в цивільному процесі відіграє важливу роль, оскільки зареєстрованим місцем проживання відповідача (позивача) визначається територіальна підсудність справи. Крім того, за зареєстрованою адресою проживання з особою ведеться комунікація щодо ходу судового розгляду. Значно меншою є роль реєстрації місця проживання у кримінальному процесі. Зареєстроване місце проживання або його відсутність у боржника (стягувача) не впливають на відкриття та його виконання, оскільки виконавче провадження та дії, пов'язані з ним, здійснюються за місцем проживання, перебування, роботи боржника або за місцезнаходженням його майна.

Адміністративні послуги

Велика кількість популярних адміністративних послуг надається незалежно від зареєстрованого місця проживання їх споживачів. Водночас низка таких послуг досі може бути наданою виключно за місцем зареєстрованої адреси мешканців України (наприклад, отримання паспорта громадянина України). Це означає, що за відсутності підтвердження такої реєстрації особа може бути обмежена в отриманні цих адміністративних послуг. Відсутність екстериторіальності цих послуг може бути зумовлена, наприклад, тим, що вони пов'язані з ідентифікацією особи, пи-

таннями громадської безпеки, виділенням бюджетних коштів тощо.

Військовий обов'язок

Законодавство визначає, що приписка проводиться районними (міськими) військовими комісаріатами за місцем проживання особи, але фактично для персонально-первинного військового обліку використовується інформація про зареєстроване місце проживання, за яким переважно ведеться комунікація з призовниками та військовозобов'язаними. Через те, що адреса місця проживання не збігається із зареєстрованою, ускладнено ведення військового обліку військовозобов'язаних громадян України, а також планування та виконання заходів із мобілізації, призову на строкову військову службу, прийняття на військову службу за контрактом. Крім того, існують складнощі з інформування осіб, звільнених із військової служби, які мають право на пенсію, та членів сімей загиблих військовослужбовців відомостями щодо військового обліку.

Права дитини

На реалізацію прав дитини впливає реєстрація місця проживання її батьків або одного з них. При відносній простоті реєстрації місця проживання дітей (вони реєструються з батьками або з одним із батьків незалежно від наявності згоди власника житла) у разі відсутності реєстрації у батьків дитина також не матиме зареєстрованого місця проживання.

Для дітей реєстрація місця проживання виступає підтвердженням права користування житлом. Законодавство встановлює додатковий захист майнових прав дітей під час вчинення правочинів щодо нерухомого майна. 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, що надається відповідно до закону. Такий додатковий захист існує і тоді, коли власником житла не є член сім'ї дитини, що обертається обмеженням права власності для особи, в житлі якої зареєстрована дитина. Це в свою чергу підвищує ризик відмови орендодавця від укладання договору оренди житла і від дозволу на реєстрацію місця проживання обох чи одного

з батьків дитини. Водночас для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, реєстрація місця проживання виступає до певної міри гарантією, що житло, на яке вони мають право претендувати, не буде відчужене у разі, коли вони там тимчасово не проживають.

У деяких громадах діти, які зареєстровані й є членами цих громад, мають пільги при влаштуванні у дошкільні заклади освіти. Крім того, відповідно до загального правила дитина вступає до першого класу тієї школи, на території обслуговування якої вона проживає (що має бути підтверджено). Наявність та адреса зареєстрованого місця проживання безпосередньо впливають на можливість отримання дитиною паспорта — документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України.

Внутрішньо переміщені особи та мешканці тимчасово окупованих територій України

І внутрішньо переміщені особи, і особи, що лишилися проживати на окупованих територіях, стикаються із обмеженнями їхніх прав у зв'язку із реєстрацією їхнього проживання на тимчасово окупованих територіях України. Наприклад, громадяни України, які мають зареєстроване місце проживання на території тимчасово окупованого Криму, визнаються нерезидентами для податкових, митних формальностей, а також для отримання банківських послуг на підконтрольних уряду України територіях. Для переселенців реєстрація місця проживання відіграє важливу роль на етапі взяття їх на облік та отримання відповідної довідки. Не існує процедури реєстрації місця проживання на окупованих територіях, що призводить, зокрема, до того, що діти з окупованих територій отримують перші паспорти без реєстрації місця проживання. Із часом вони не зможуть брати участь у виборах, а також потенційно зіткнуться із складнощами взяття на облік внутрішньо переміщеної особи та користування додаткових сервісів та пільг для них.

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 цих категорій осіб документів, які посвідчують особу або її спеціальний статус. Біженці та особи, які звернулись за додатковим захистом (5 500 осіб станом на липень 2018 року), підпадають під адміністративну відповідальність за відсутність реєстрації місця проживання. Водночас довідка про звернення за захистом не розглядається як документ, що посвідчує особу. Відповідно на підставі довідки неможливо укласти навіть договір оренди приміщення, через що такі особи стикаються з практичними складнощами під час спроб зареєструвати місце проживання та не захищені від корупційних схем за спробу зареєструвати місце проживання. Тому виникають також проблеми з реєстрацією та доступом до комплексу послуг у дітей таких осіб. Особи без громадянства належать до тієї категорії осіб, що наражаються на системні складнощі з реєстрацією місця проживання, а тому реєстрація місця проживання для них потребує окремої процедури.

