



ЦЕНТР ПРАВ ЛЮДИНИ

ЗАУВАЖЕННЯ

до проєкту закону «Про реалізацію публічних електронних послуг з реєстрації та декларування місця проживання в Україні»

5 травня у Верховній Раді України був зареєстрований проєкт закону “Про реалізацію публічних електронних послуг з реєстрації та декларування місця проживання в Україні” (реєстр. 5463)¹.

Відповідно до пояснювальної записки, існує нагальна потреба реформування діючого механізму обліку населення в Україні і запровадження інституту декларування місця проживання, що пропонується здійснити шляхом прийняття Закону України «Про реалізацію електронних послуг з реєстрації та декларування місця проживання в Україні», проєкт якого подається на розгляд.

Як зазначають автори проєкту закону, його прийняття має декілька цілей. По-перше, це запровадження декларування та реєстрації місця проживання у електронній формі (визначення понять та різниці між ними, порядку здійснення). По-друге, захист прав власників, оскільки проєкт закону передбачає закріплення права власника (власників) житла скасувати задеклароване/зареєстроване місце проживання третіх осіб у житлі, що йому належить. По-третє, закріплення електронного реєстру як єдиного джерела інформації про місце проживання особи. По-четверте, підвищення доступності та зручності адміністративної послуги через створення можливості отримати її онлайн.

Попри очевидну користь від запровадження механізму отримання послуги з реєстрації місця проживання онлайн, прийняття проєкту закону “Про реалізацію публічних електронних послуг з реєстрації та декларування місця проживання в Україні” не забезпечить реформування інституту реєстрації місця проживання в Україні, а відтак – не дозволить усунути суттєві розбіжності між даними стосовно зареєстрованого місця проживання українців та їхнім реальним місцем проживання.

Нижче наведений детальний аналіз положень проєкту закону.

1. Автори проєкту закону, зосереджуючись на вирішенні питання отримання послуги онлайн, виходять з хибної гіпотези, що люди не реєструють своє місце проживання переважно через незручність процедури. Водночас складність отримання адміністративної послуги є далеко не першою і не єдиною причиною, чому громадяни України живуть не за місцем своєї реєстрації.

¹ Проєкт Закону про реалізацію публічних електронних послуг з реєстрації та декларування місця проживання в Україні 5463 від 05.05.2021
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71838

Чинна процедура реєстрації створює різні умови для тих, хто проживає у власному житлі, і тих, хто проживає у житлі, яке їм не належить. Так, відповідно до даних дослідження², на запитання: “Уявіть, що Ви здаєте власну квартиру в оренду, чи прописали би Ви квартиронаймачів?” — 95% опитаних громадян відповіли негативно, з них 79% надали категорично негативну відповідь “безумовно ні” та 16% відповіли “радше ні”.

Водночас, відповідно до пояснювальної записки, обґрунтуванням необхідності прийняття законопроекту є наступне: *«Підставою реєстрації є не фактичне проживання у житлі, а лише наявність права на проживання у ньому, громадяни реєструються не там, де вони фактично проживають, а там де можуть документально підтвердити право на проживання. Зв'язок реєстрації місця проживання з правом проживання у житлі також створює умови для маніпулювання з майновими та житловими правами на житло»*.

З цим обґрунтуванням важко не погодитися, оскільки в Україні щонайменше 6,8 млн осіб живуть не за місцем реєстрації, і здебільшого причиною цього є зв'язок реєстрації місця проживання (РМП) та права на проживання в певному житлі. У разі, якщо особа, яка хоче зареєструвати своє місце проживання за певною адресою, не є власником цього житла, вона має надати органу реєстрації згоду власника (співвласників) на проведення цієї реєстраційної дії. Така процедура, з одного боку, суттєво знижує шанси зареєструватися орендарям у житлі, яке вони орендують. З іншого, необхідність надання документів для підтвердження права проживання у житлі зайвий раз утверджує в суспільстві хибне сприйняття РМП як процедури, яка в подальшому може становити ризик для права власності (наприклад, страх того, що якщо особа зареєструє своє місце проживання за певною адресою, зможе в майбутньому виселити власника житла з нього).

Втім, автори законопроекту зберігають всі наявні процедури, необхідні для отримання РМП у житлі, в тому числі, дозволу на відповідну реєстраційну дію від власника житла. Тобто проблема, яка була описана авторами проекту, не може бути вирішена за такого підходу. А відтак, у разі прийняття законопроекту не наступлять позитивні наслідки, які зазначають автори законопроекту у пояснювальній записці, тобто немає підстав вважати, що державна отримує умови для ефективного виконання своїх функцій, зокрема, щодо отримання достовірних даних про кількість та склад населення, що проживає на відповідній території, для планування розвитку інфраструктури і територій та розподілу ресурсів.

2. Використання авторами проекту закону поняття “декларування місця проживання” наряду з поняттям “реєстрація місця проживання” може призвести до суттєвої плутанини, в той час як по суті - це однакові процедури. Відповідно до проекту закону, під “декларуванням місця проживання (перебування)” слід розуміти повідомлення особою органу реєстрації адреси свого місця проживання (перебування) з подальшим внесенням такої інформації до реєстру територіальної громади. Водночас, реєстрація місця проживання визначається як внесення до реєстру територіальної громади інформації про адресу житла, в якому особа проживає. По суті, результатом адміністративних послуг з декларування місця проживання та з реєстрація місця проживання є внесення інформації про адресу проживання до реєстру територіальної громади (РТГ).

² Дані загальнонаціонального дослідження “Система реєстрації місця проживання в Україні: її вплив на реалізацію прав та життєвих інтересів людини”. Доступно за посиланням: <https://registration.zmina.ua/upload/media/2020/04/07/5e8c919b853ed-zmina-analitychnyj-zvit-sotsiologichnogo-doslidzhennya-sprm-web-fin-1.pdf>

Водночас, відповідно до законопроекту, між декларуванням місця проживання та реєстрацією місця проживання є певні відмінності. Так, реєстрація місця проживання може бути проведена виключно в житлі комунальної форми власності та в службовому житлі, в той час як декларування місця проживання може відбутися в решті видів житлових приміщень. Відповідно до законопроекту, реєстрація місця проживання, підтверджує право на проживання особи у житлі комунальної власності, що підлягає приватизації, а також у службовому житлі. При цьому, відповідно до статті 58 Житлового Кодексу України, ордер є єдиною підставою для вселення в надане житлове приміщення в будинку державного або громадського житлового фонду. Відтак реєстрація місця проживання є наслідком права користування майном, яке підтверджується відповідним ордером, а ніяк не реєстрацією місця проживання особи. На відміну від декларування місця проживання, яке не може використовуватися ані для підтвердження права користуватися житлом, ані для підтвердження факту проживання (непроживання) у житлі з метою його приватизації або набуття права на спадкування законом (повний перелік того, для чого не є підставою декларування місця проживання, наведений у статті 7 проекту закону).

Тож оскільки процедури отримання цих послуг є однаковими, сумнівним є доцільність введення окремої адміністративної послуги з декларування місця проживання, бо по суті декларування відповідає існуючій процедурі реєстрації місця проживання.

Щодо процедури та істотного скорочення документів, то це не відповідає дійсності, бо єдиний документ, який, на думку авторів законопроекту, не буде необхідним при отриманні послуги декларування, реєстрації місця проживання, є військовий квиток. Всі інші документи, які наразі потрібні для реєстрації місця проживання, також будуть необхідні, але не для подання безпосередньо до органу реєстрації, а для заповнення відповідної декларації.

3. Проектом пропонується внести суттєві зміни до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», який наразі визначає ключові засади та процедури реєстрації місця проживання, зняття з реєстрації місця проживання, функціонування реєстрів територіальних громад тощо. Відтак, автори проекти пропонують в базовому законі виключити всі ці норми (статті 6, 6-1, 7, 9-1, 10, 11, 11-1, 11-2, 11-3) і перенести їх в законопроект.

Тут важливо зауважити наступне: РМП в Україні є не тільки і не стільки адміністративною послугою, скільки механізмом реалізації прав людини, отримання публічних послуг та реалізації державної політики. На практиці РМП широко використовується органами державної влади, місцевого самоврядування, судами для підтвердження:

- місця проживання особи (за певною адресою);
- факту спільного проживання;
- права користування житлом;
- обмеження права власності на житло;
- права на приватизацію державного та комунального житла;
- членства у територіальній громаді;
- місця отримання адміністративних послуг;
- права на отримання пільг (в тому числі, місцевих);
- місця звернення за вторинною медичною допомогою;
- кількості споживачів комунальних послуг (важливо і для сплати за спожиті послуги, і для отримання житлової субсидії);
- місця взяття на військовий облік;

- податкової адреси;
- факту внутрішнього переміщення;
- підсудності судових справ.

Це список не є вичерпним, а отже, виписування процедур РМП і всього, що з нею пов'язано, в законопроекті, який «...регулює відносини у сфері публічних електронних послуг з реєстрації та декларування місця проживання фізичних осіб в Україні, реєстрації фізичних осіб та обіг даних в електронних реєстрах, базах даних, порядок їх подання, обробки, зберігання і передачі» є некоректним і недоцільним. Навпаки, якщо оновлювати (реформувати) систему реєстрації місця проживання, необхідно розробляти нову редакцію Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», тому що РМП тісно пов'язана із базовим правом на свободу пересування та вільний вибір місця проживання.

4. Реалізація проєкту закону в настільки короткі терміни (планується, що він набирає чинності з 23 серпня 2021 року) вимагатиме значних фінансових витрат. Зокрема, наразі закон не містить чіткої вимоги до органів реєстрації вести реєстри територіальних громад в електронній формі. Тож відповідно до інформації від ДМС станом на 2019 рік лише третина всіх РТГ велася онлайн та вела обмін цією інформацією з ДМС. Тож у разі прийняття законопроекту та зобов'язання вести РТГ в електронній формі вимагатиме додаткового фінансування (ймовірно, з місцевих бюджетів). Так, відповідно до статті 25 проєкту закону, функціонування реєстрів територіальних громад забезпечується засобами власної інформаційно-телекомунікаційної системи або програмними засобами ВІС центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері реєстрації фізичних осіб, з доступом через офіційний вебсайт цього органу. Результатом підтвердження відповідності інформаційно-телекомунікаційних систем органів реєстрації є отримання документа державного зразка, що підтверджує відповідність програмного забезпечення законодавству у сфері захисту інформації. Інформаційно-телекомунікаційна система територіальної громади створюється, ведеться та адмініструється з використанням технічних і програмних засобів, які придбані та розроблені спеціально для забезпечення функціонування відповідного реєстру територіальної громади. Крім того, наразі не створений Національний електронний реєстр адрес, який міг би забезпечувати уніфікацію найменувань вулиць, будинків в різних населених пунктах для забезпечення синхронної роботи РТГ.

5. Деякі положення проєкту закону викликають питання стосовно процедур їхньої реалізації. Так, не до кінця зрозумілим є те, якому колу суб'єктів буде забезпечений доступ до інформації про зареєстроване/задеклароване місце проживання особи. Якщо відмітка про реєстрацію місця проживання не буде проставлятися до паспортного документу особи, то до забезпечення міжвідомчої взаємодії особи муситимуть отримувати витяг про зареєстроване (задеклароване) місце проживання. Крім того, незрозумілими є наслідки положення законопроекту, відповідно до якого місце проживання (перебування) особи, зареєстроване до набрання чинності законом, обліковується в реєстрі територіальної громади, знімається з реєстрації/скасовується у порядку, встановленому для зняття/скасування зняття з реєстрації місця проживання, визначеного законом. Тобто якщо всі, хто зараз має РМП, будуть обліковуватися після прийняття законопроекту як такі, чиє місце проживання зареєстроване, то як саме це буде узгоджуватися із особливостями реєстрації місця проживання за новою системою.

ВИСНОВОК: Проект закону “Про реалізацію публічних електронних послуг з реєстрації та декларування місця проживання в Україні” (реєстр. 5463) не передбачає «реформаторських» змін ані до змісту, ані до процедури реєстрації місця проживання. Ним не запроваджується декларативна (повідомна) система РМП, яка була анонсована, адже така система передбачає подання лише повідомлення заявником адреси свого проживання без надання додаткових документальних підтверджень факту проживання чи права на проживання за певною адресою. Законопроект натомість містить вимогу під час звернення за отриманням адміністративної послуги з декларування місця проживання надати інформацію з документів, що підтверджують право на проживання в житлі, в тому числі, дозвіл його власника. Таким чином, немає принципової та обґрунтованої різниці між декларуванням та реєстрацією місця проживання. Такі «декоративні» зміни не призведуть до вирішення проблеми невідповідності інформації, наявної у державі і ОМС, про місце проживання населення України.

Також є помилковим підхід авторів законопроекту щодо зведення РМП лише до адміністративної послуги. Значення і сфера використання РМП в державному управлінні є значно ширшими, відтак це потребує не інструменталізації РМП, а змістовної переоцінки сфери використання та механізмів доступу до РМП.