



# РЕЄСТРАЦІЯ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ: ВИКЛИКИ ДЛЯ ДЕРЖАВИ ТА НАСЛІДКИ ДЛЯ СУСПІЛЬСТВА

АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ, НАПИСАНИЙ НА ОСНОВІ АНАЛІЗУ  
ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЯКІСНОГО СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

**Реєстрація місця проживання: виклики для держави та наслідки для суспільства.** — К.: Аналітичний центр «CEDOS», 2017. — 34 с.

Автори: *Олександра Слободян, Андрій Солодько, Анастасія Фітісова*

Керівник проекту: *Людмила Янкіна*

Дизайн та верстка: *Роман Марчишин*

Коректура: *Роксолана Машкова*

*Дослідження проводилось в межах «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів України», яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з «Фондом розвитку аналітичних центрів» (ТТФ), та за фінансової підтримки посольства Швеції в Україні (SIDA).*

*Висловлені думки належать авторам та не обов'язково збігаються з позицією Аналітичного центру «CEDOS», Міжнародного фонду «Відродження», «Фонду розвитку аналітичних центрів» (ТТФ) чи посольства Швеції в Україні (SIDA).*

*Автори щиро вдячні за рекомендації та зауваження до початкових версій документу Янкіній Людмилі, Тимощуку Віктору, Купець Ользі, Грищенко Марії, Школьному Євгену, Печончик Тетяні, Добрянській Надії та широкому колу експертів із партнерських організацій, зокрема Центру інформації про права людини (ЦІПЛ) та Центру політико-правових реформ (ЦППР), імена інших не зазначаємо з об'єктивних причин. Автори також вдячні експертам, працівникам громадського та державного сектору в містах Краматорськ, Одеса, Львів за їхній внесок у краще розуміння проблем цільових груп дослідження. За всі помилки та неточності, якщо вони є у фінальній версії, несуть відповідальність лише автори.*

Будь-яке використання матеріалів, що містить дане дослідження, дозволено за умови згадки першоджерела.

# ЗМІСТ

<b>Стислі підсумки</b> .....	5
<b>Вступ</b> .....	6
<b>Розділ I. Роль і значення інституту реєстрації місця проживання у державному управлінні</b> .....	7
1. Оцінки кількості незареєстрованого населення та внутрішньої міграції.....	8
2. Функції реєстрації місця проживання як інструменту державного управління.....	10
2.1. Облік населення.....	10
2.2. Бюджетування.....	11
2.3. Доступ до гарантованих державою послуг .....	13
2.4. Організація виборів .....	17
2.5. Судочинство і правопорядок .....	18
<b>Розділ II. Реєстрація місця проживання в дії: уявлення та реальні практики використання (за результатами соціологічного дослідження)</b> .....	19
1. Методологія дослідження .....	20
2. Особливості громадської думки щодо реєстрації місця проживання .....	21
3. Проблеми, пов'язані з реєстрацією місця проживання, у мобільних груп населення.....	22
3.1. Особи, які проживають не за місцем реєстрації .....	22
3.2. Внутрішньо переміщені особи .....	24
3.3. Іноземці та особи без громадянства .....	25
4. Чому мобільне населення не реєструє місце проживання?.....	26
4.1. Процедура реєстрації: ставлення та практики уникання.....	26
4.2. Оренда житла і реєстрація місця проживання.....	28
<b>Висновки і рекомендації</b> .....	30

## СКОРОЧЕННЯ

<b>ВОРС</b>	вибіркове обстеження робочої сили
<b>ВПО</b>	внутрішньо переміщена особа
<b>ДМС</b>	Державна міграційна служба
<b>ЄДДР</b>	Єдиний державний демографічний реєстр
<b>КПК</b>	Кримінально-процесуальний кодекс
<b>МВС</b>	Міністерство внутрішніх справ
<b>МОМ</b>	Міжнародна організація з міграції
<b>ОБГ</b>	особа без громадянства
<b>РМП</b>	реєстрація місця проживання
<b>ФОП</b>	фізична особа-підприємець
<b>ЦНАП</b>	Центр надання адміністративних послуг

## СТИСЛІ ПІДСУМКИ

**Протягом останніх 15 років чинна система реєстрації місця проживання (РМП) зазнавала змін, проте досі не працює належним чином.** На практиці від 15% до 30% населення не реєструють місце фактичного проживання. Це призводить до неефективного державного управління та багатьох незручностей, з якими стикаються ті, хто проживає не за місцем реєстрації. Метою дослідження було проаналізувати масштаби цієї проблеми. Яка кількість українців проживають не там, де зареєстровані? Яку роль РМП відіграє в державному управлінні? Які групи населення стикаються з найбільшою кількістю проблем і які причини того, що люди не реєструють фактичне місце проживання?

**РМП є наскрізним інструментом державного управління.** Наповнення місцевих бюджетів, фінансування медичної галузі, соціальні виплати, організація виборчого процесу, надання низки адміністративних послуг, здійснення судочинства, розшуку, а також військова служба – усі ці галузі державного управління працюють, прямо чи опосередковано спираючись на інститут РМП. Відповідно до особливостей бюджетування виникає перелік соціальних послуг, які можна отримати лише за місцем реєстрації. Через брак загальноукраїнських електронних реєстрів деякі адміністративні послуги надаються лише за місцем реєстрації. У зв'язку з тим, що для виборчої системи зареєстроване місце прожи-

вання виступає виборчою адресою, голосувати можуть лише зареєстровані і лише там, де вони зареєстровані.

**Проведене якісне соціологічне дослідження показало, що РМП створює проблеми для мобільного населення.** Особи, які проживають не за місцем реєстрації, часто не мають безперешкодного доступу до обслуговування в поліклініках, не можуть отримувати адміністративні послуги, в тому числі соціального характеру, брати участь у виборах. Проблема в тому, що реєстрація місця проживання вимагає «згоди власника». Власники житла, як правило, не реєструють осіб, що не є членами їхніх родин. Оскільки це масово поширена норма, особи, які мешкають в орендованому чи іншому житлі, яке їм не належить, часто не реєструють фактичне місце проживання.

**Уряд України повинен запровадити декларативну процедуру реєстрації та здійснити низку змін у галузях, пов'язаних із інститутом реєстрації.** Процедура реєстрації має стати декларативною, тобто не вимагати жодних доказів для того, щоб зареєструватися. Відповідальні державні органи повинні переглянути методологію поточного обліку населення, принципи фінансування медичної галузі, раціоналізувати підхід до наповнення місцевих бюджетів, а також розглянути можливості застосування цензу осілості в організації місцевих виборів.

## ВСТУП

В Україні кожен знає про реєстрацію місця проживання і, мабуть, кожен зіштовхувався з ситуаціями, коли цей штамп у паспорті відігравав вирішальну роль під час отримання деяких послуг від держави. Але чи кожен знає, для чого держава встановлює такі обмеження? Яку роль відіграє інститут реєстрації в державному управлінні? Чи можна вважати його ефективним, якщо від 15% до 30% українців та українок не мешкають за місцем реєстрації? Цей документ є результатом наполегливої роботи команди CEDOS над пошуком відповідей на ці питання.

У радянські часи переміщення людей було жорстко врегульоване інститутом прописки. Для того, щоб переїхати в інший населений пункт, потрібно було отримати дозвіл у місцевих органах влади. Прописку використовували для контролю над переміщенням населення, і таким чином вона відігравала важливу роль у плануванні виробництва. Після проголошення незалежності та з поступовим переходом до ринкових відносин прописка стала рудиментом радянських часів і була визнана неконституційною як інститут, що обмежує свободу пересування та право на вибір місця проживання. У зв'язку з цим було оголошено курс на перехід від дозвільної системи реєстрації до повідомної і розпочався тривалий процес змін у законодавчому регулюванні переміщення осіб.

Попри те, що «прописка» була замінена на «реєстрацію місця проживання», повного переходу до повідомної системи не відбулося. Хоча зараз не потрібно отримувати дозвіл на реєстрацію в іншому населеному пункті, досі потрібно доводити право проживати у певному житлі. Якщо особа не є власником житла, в якому вона фактично проживає, то зареєструватися вона може лише зі згоди власника. Оскільки проживання не за місцем реєстрації не карається законом, значна частка населення не реєструє фактичне місце проживання.

Проблема полягає в тому, що реєстрація місця проживання і надалі широко використовується в державному управлінні, тому проживання не за місцем реєстрації обмежує доступ населення до реалізації своїх прав та спричиняє нераціональне використання бюджетних коштів з боку держави.

Мета цього документа — оцінити ефективність інституту реєстрації як інструменту державного управління. Ми провели системний аналіз всіх галузей державного управління, що пов'язані з реєстрацією місця проживання; оцінили обсяги населення, яке проживає не за місцем реєстрації; провели якісне соціологічне дослідження, присвячене уявленням про цей інститут та реальним практикам реєстрації. Дана публікація має стати основою для подальшого формування політики.

У процесі роботи авторський колектив зіштовхнувся з рядом методологічних обмежень. Передусім ідеться про труднощі в оцінці кількості незареєстрованого населення та ненадійність даних для застосування непрямих методів оцінки. Через брак попередніх досліджень, присвячених реєстрації місця проживання, було обрано якісну стратегію соціологічного дослідження. Це дозволило підготувати низку гіпотез для майбутнього кількісного опитування населення.

Цей аналітичний документ складається з двох розділів. Перший розділ представляє результати кабінетного дослідження, у якому ми зробили спробу оцінити обсяги незареєстрованого населення та описали низку функцій, які виконує реєстрація місця проживання на рівні державного управління. Другий розділ представляє результати якісного соціологічного дослідження, мета якого — зрозуміти громадську думку та реальні стратегії поведінки, що їх використовують різні групи населення у сфері реєстрації. Наприкінці ми представляємо висновки та пропонуємо рекомендації конкретним органам влади.

Розділ I

РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ  
ІНСТИТУТУ  
РЕЄСТРАЦІЇ МІСЦЯ  
ПРОЖИВАННЯ  
У ДЕРЖАВНОМУ  
УПРАВЛІННІ

# 1. Оцінки кількості незареєстрованого населення та внутрішньої міграції

На жаль, в Україні не існує надійних даних, які дали б можливість оцінити, скільки осіб живуть не за місцем реєстрації, однак очевидним є те, що кількість осіб, які переміщуються в межах країни, вища, ніж тих, хто реєструє місце проживання. Опитування громадської організації «Територія успіху»<sup>1</sup>, яке було проведене в 12 обласних центрах України та охопило 1216 респондентів, показало, що більш ніж у третини опитаних місце фактичного проживання не співпадає з місцем реєстрації. Згідно з оцінками Інституту демографії та соціальних досліджень НАНУ на основі непрямих методів, станом на початок 2010 та 2011 років, залежно від року та методу, в Києві проживало від 94,4 до 765,6 тис. незареєстрованих осіб, що складало, відповідно, від 3% до 22% фактичного населення міста на той момент<sup>2</sup>.

На думку вчених з Національного інституту стратегічних досліджень, однією з категорій, які часто не реєструють місце проживання, є внутрішні трудові мігранти<sup>3</sup>. За розрахунками, зробленими на основі даних Всеукраїнського обстеження робочої сили (ВОРС), у 2010 році налічувалося 2664,4 тис. осіб, чие місце роботи було розташоване не в місці проживання<sup>4</sup>, що становило 14% усього зайнятого населення (для порівняння, в 2004 році ця цифра становила 2126,3 тис. осіб,

а у 2008 – 2710,4 тис. осіб, 11% та 13% зайнятого населення відповідно). До цієї кількості входили як трудові мігранти, які щодня їздили на роботу в інший населений пункт (маятникові мігранти), так і ті, що більш тривалий час перебували в іншому населеному пункті, але час від часу відвідували родину за постійним місцем проживання.

Всеукраїнське опитування Міжнародної організації з міграції (МОМ), проведене двома хвилями в 2014–2015 роках, стало першим дослідженням в Україні, яке мало на меті підрахувати кількість не тільки зовнішніх, а й внутрішніх трудових мігрантів. Воно показало, що в Україні проживають 1643 тис. внутрішніх трудових мігрантів<sup>5</sup>. Якщо врахувати той факт, що МОМ не проводила своє опитування на територіях Донецької та Луганської областей і АР Крим, ця величина співмірна з кількістю внутрішніх трудових мігрантів, розрахованою за даними ВОРС. Однак, на відміну від даних ВОРС, до цього числа ввійшли і ті мігранти, які переїхали в інше місто з метою працевлаштування та постійно там проживають.

Згідно з даними Держстату, які базуються на інформації про реєстрацію місця проживання та зняття з реєстрації місця проживання (РМП), за період 2002–2015 роки щороку в межах країни переміщувалися 500–700 тис. осіб, що еквівалентно 1,1%–1,6% всього населення<sup>6</sup>. З 2014 року загальні обсяги вибулих та прибулих не враховували міграційні переміщення на тимчасово окупованій території АР Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції. До того ж, ці дані не враховують внутрішньо переміщених осіб, оскільки, згідно з процедурою, вони не змінювали РМП<sup>7</sup>. Згідно з даними Міністерства соціальної політики, за 2014 рік було зареєстровано 842 тис. ВПО, а протягом 2015 ця кількість зросла вдвічі та на 14 січня 2016 становила 1684 тис. осіб<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Зелена книга паспортної системи України [Електронний ресурс] // Громадська організація «Територія успіху». — 2012. — Режим доступу до ресурсу: <http://bit.ly/2fBly2V>

<sup>2</sup> Позняк О. Проблеми статистичного оцінювання обсягів незареєстрованого населення міста Києві / О. Позняк. // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. — 2013. — № 134. — С. 62–64.

<sup>3</sup> Малиновська О. Внутрішня міграція та тимчасові переміщення в Україні в умовах політичних та соціально-економічних загроз [Електронний ресурс] / О. Малиновська // Відділ соціальної безпеки ІСД України — Режим доступу до ресурсу: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/vnutrishnya\\_migratsia-45aa1.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/vnutrishnya_migratsia-45aa1.pdf).

<sup>4</sup> Купець О. Статистичний аналіз маятникової трудової міграції в Україні / О. Купець // Формування ринкової економіки: зб. наук. праць / О. Купець. — Київ: Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, 2012. — (649–660).

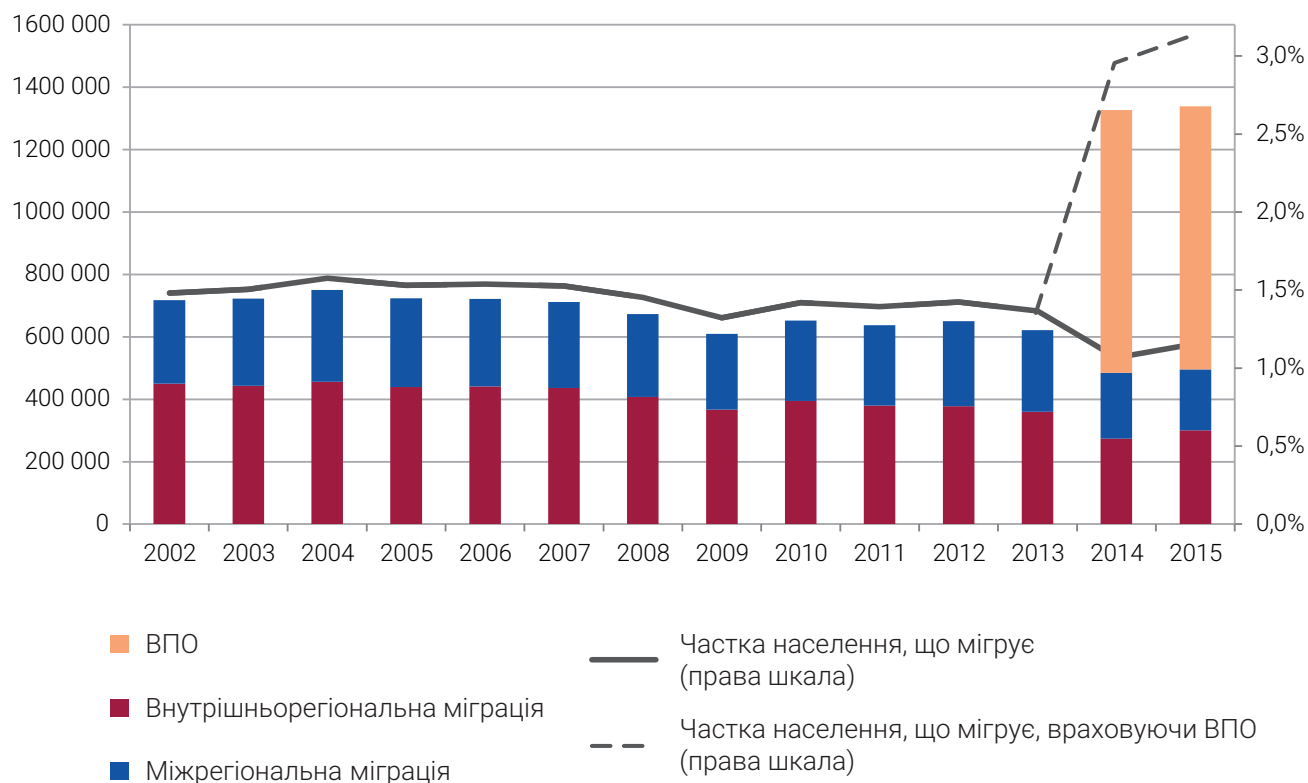
<sup>5</sup> Міграція як чинник розвитку в Україні — Київ: Міжнародна організація з міграції (МОМ), Представництво в Україні, 2016. — 116 с.

<sup>6</sup> Міграційний рух населення у січні-серпні 2016 р. [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України — Режим доступу до ресурсу: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/ds/mr/mr\\_u/mr0816\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/ds/mr/mr_u/mr0816_u.html).

<sup>7</sup> Про процедуру реєстрації ВПО детальніше — на сторінці 25 цього звіту.

<sup>8</sup> Дані отримані у відповідь на запит про доступ до публічної інформації.





Джерело: Відповідь на запити про доступ до публічної інформації від Державної служби статистики України та Міністерства соціальної політики. Розрахунки авторів.

Примітка: Дані за 2014–2015 роки без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції. Внутрішньорегіональна міграція – міграція населення, яка відбувається у межах одного регіону (Автономна Республіка Крим, область, м.Київ, Севастополь (міськрада)). Міжрегіональна міграція – міграція населення з одного регіону в інший у межах України.

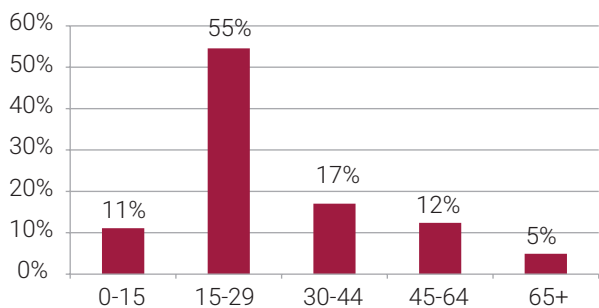
Рис. 1. Обсяги внутрішньої міграції на основі адміністративних даних

Основною перешкодою при спробі порівняти обсяги внутрішньої міграції згідно з даними Державної служби статистики (мігранти, які реєструють зміну МП) та всеукраїнських обстежень (мігранти, які не обов'язково реєструють зміну МП) є те, що перший показник відображає обсяги міграції за рік (показник потоку), а другий – на момент проведення опитування (показник запасу).

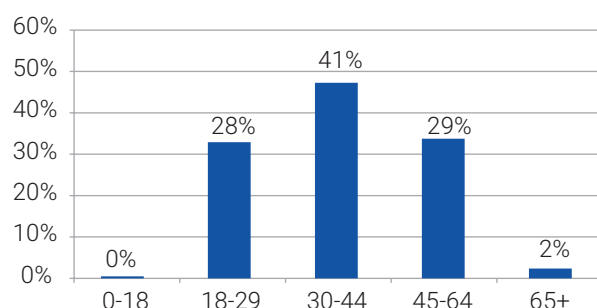
Більше того, адміністративні дані повинні відображати міграцію всього населення, в той час як дані обстежень МОМ та ВОРС – тільки тих осіб, що переміщуються через працевлаштування. Незважаючи на те, що неможливо порівнювати обсяги міграції за адміністративними даними та за даними опитування, порівняння вікової структури контингентів може бути джерелом додаткової інформації про особливості даних.

Як видно з Рис. 2, згідно з даними на основі РМП, пік мобільності припадає на вікову групу 15–24 роки, що співпадає з періодом найінтенсивнішої навчальної міграції. Саме у цьому віці студенти переїжджають з дому батьків у гуртожитки, в яких вони повинні зареєструвати своє місце проживання, а після закінчення навчання – знятися з реєстрації. Згідно з опитуванням МОМ, найбільша мобільність трудових мігрантів припадає на пізніший вік, а саме 30–44 роки. Очевидно, що адміністративні дані щодо внутрішньої міграції відображають переважно навчальну міграцію та, швидше за все, несповна відображають трудову міграцію – що підтверджує гіпотезу про те, що трудові мігранти часто не реєструють своє місце проживання.

Порівняння державної статистики на основі даних про РМП з альтернативними джерелами



а) Державна служба статистики



б) Міжнародна організація з міграції (МОМ)

Джерело: «Збірник населення України» Держстат; Міграція як чинник розвитку в Україні / Міжнародна організація з міграції (МОМ), Представництво в Україні. – К., 2016.

Рис. 2. Віковий розподіл мігрантів за джерелами даних у 2014 році

інформації щодо внутрішньої міграції дозволяє зробити висновок про те, що переміщення значної частини населення не супроводжується зміною місця реєстрації. Для того щоб зрозуміти, які наслідки має цей факт для реалізації різноманітних прав громадян, більш детально розглянемо функції, які виконує реєстрація місця проживання.

## 2. Функції реєстрації місця проживання як інструменту державного управління

### 2.1. Облік населення

Реєстрація місця проживання відіграє ключову роль в обліку населення. Відправною точкою у визначенні кількості наявного та постійного населення, його територіального розміщення та статево-вікової структури є перепис населення, який фіксує ці показники у певний момент часу. Для більшої зручності результати перепису населення перераховують станом на початок року. Оцінки кількості та структури населення між переписами здійсню-

ють на основі даних останнього перепису та даних щодо природного та міграційного руху населення. Для визначення характеристик населення на початок року до даних перепису населення додають кількість народжених та прибулих і віднімають від них кількість вибулих та померлих, після чого враховують зміни в адміністративно-територіальному устрої, якщо такі зміни відбувалися.

Дані щодо кількості народжених та померлих отримують на основі актів про народження та смерть, які заповнюють у відділах реєстрації актів цивільного стану. Дані щодо кількості прибулих та вибулих Державній службі статистики передають територіальні відділення Державної міграційної служби згідно з угодою про взаємний обмін інформацією. Слід зазначити, що дані стосовно переміщення осіб засновані на інформації про кількість фактів РМП та зняття з РМП, а не кількості осіб, які змінили місце проживання.

При оцінці чисельності населення кількість зареєстрованих подій вибуття/прибуття прирівнюється до кількості вибулих та прибулих осіб.

Враховуючи той факт, що останній перепис населення в Україні проходив у грудні 2001 року, а дату наступного постійно відкладають (за останніми даними, наступний перепис має відбутися у 2020 році), то саме точність даних про природний та міграційний рух населення відіграє вирішальну роль у його обліку.

## 2.2. Бюджетування

Згідно з Бюджетним кодексом<sup>9</sup>, усі видатки з бюджету залежно від того, на якому рівні вони можуть відбуватися (державному чи місцевому), можна поділити на:

- видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства — здійснюються з державного бюджету та не можуть бути переданими на місцевий рівень;
- видатки, які визначаються функціями держави — можуть бути передані на місцевий рівень ближче до споживача послуг для найбільш ефективного виконання цих функцій;
- видатки на реалізацію прав місцевого самоврядування — здійснюються з місцевого бюджету, оскільки мають суто місцевий характер.

У 2014 в Україні було розпочато реформу з децентралізації влади, згідно з якою більше функцій переходять до територіальних громад з одночасним збільшенням їхніх фінансових можливостей. Так, бюджет на 2016 рік передбачав збільшення видатків на місцевому рівні наполовину у порівнянні з 2014 роком.

Більш детальний аналіз бюджету на 2016 рік показав, що суттєва частина видатків на охорону здоров'я, освіту та соціальний захист і забезпечення здійснюється з місцевих бюджетів (див. Рис. 4).

Проте можливості місцевих бюджетів були обмеженими, оскільки раніше їхнє наповнення відбувалося за рахунок єдиного податку, податку на майно та місцевих зборів. З 2015 року до місцевих бюджетів також надходять 60% податку на доходи фізичних осіб, що сплачується на відповідній території (40% для Києва, 100% для Севастополя), 10% податку на прибуток підприємств і збільшена частка рентних платежів та акцизних податків, які раніше частково або повністю зараховували в державний бюджет. Крім того, більш ніж на третину збільшилися офіційні трансферти з державного бюджету в місцеві.

<sup>9</sup> Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] // Верховна рада України. — 2010. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.



Джерело: Статистичний збірник «Бюджет України 2015»<sup>10</sup>, сайт Державної казначейської служби України<sup>11</sup>.

Примітка: Дані за 2016 рік є плановими показниками, тому можуть бути змінені.

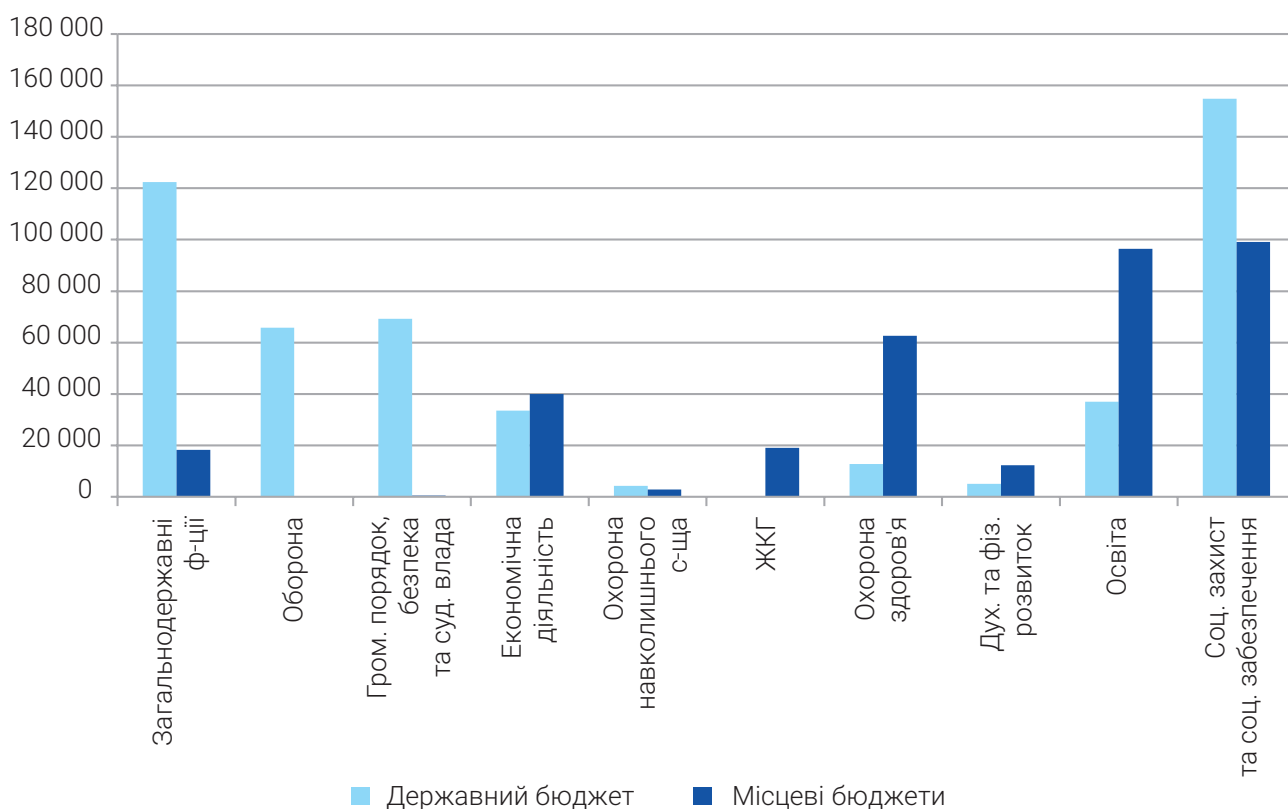
Рис. 3. Розподіл видатків за бюджетами

З огляду на сказане вище, РМП відіграє важливу роль при наповненні місцевих бюджетів. Зокрема, єдиний податок надходить до місцевих бюджетів, де фізичні особи — підприємці зареєстровані як платники податків, що зазвичай співпадає з реєстрацією місця проживання особи. З іншого боку, податок на доходи сплачується в місцевий бюджет за РМП фізичної особи — платника податку, тільки якщо фізична особа сама відповідає за утримання та нарахування податку, якщо ж податок нараховано для працівників юридичної особи, то цей податок сплачується за місцем реєстрації юридичної особи.

Більше того, деякі складові офіційних трансфертів суттєво залежать від кількості населення на території, при розрахунку якого, як уже було зазначено, Держстат покладається на дані щодо

<sup>10</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2015» [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. — 2015. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20\(with%20cover\).pdf](http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20(with%20cover).pdf).

<sup>11</sup> Сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.



Джерело: Сайт Державної казначейської служби України.

Рис. 4. Структура планових видатків за бюджетами у 2016 році.

міграційного руху населення на основі РМП. З іншого боку, з допомогою РМП в процесі бюджетування держава визначає місце розташування кінцевого отримувача послуги та відповідних фінансових ресурсів.

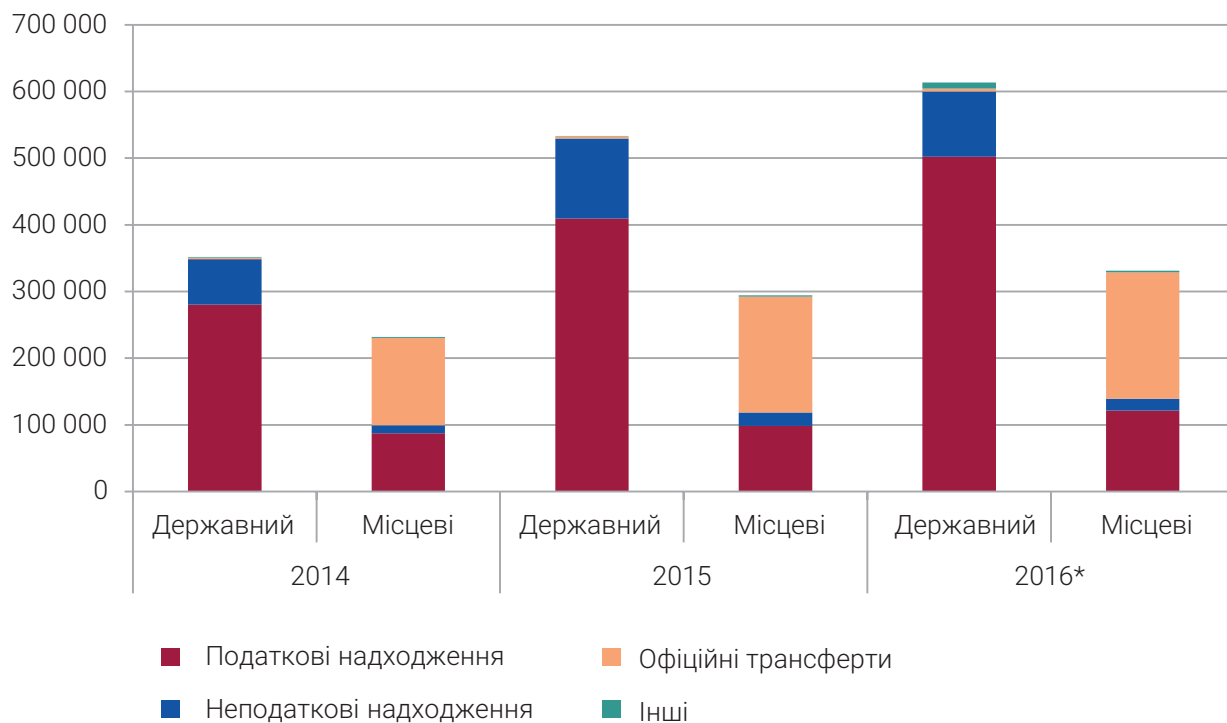
Детальніше розглянемо ті частини офіційних трансфертів, які прямо чи опосередковано (через кількість населення) залежать від інструменту реєстрації місця проживання<sup>12</sup>:

1. Базова (реверсна) дотація — кошти, що надаються з державного бюджету місцевим бюджетам (з місцевих бюджетів до державного бюджету) для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів (обласних, міст об-

ласного значення, об'єднаних територіальних громад, районних бюджетів) здійснюється на основі відомостей про надходження податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб. Для відповідних місцевих бюджетів розраховується індекс податкоспроможності окремо за кожним із зазначених податків. Цей індекс дає можливість зрозуміти, скільки податків на прибуток підприємств та на доходи фізичних осіб на одну особу може бути зібрано у даній територіальній одиниці в порівнянні з подібними одиницями в середньому по Україні. Якщо індекс податкоспроможності менший, ніж 0,9, тоді відповідному місцевому бюджету надають базову дотацію, а якщо більший, ніж 1,1 — здійснюють реверсну дотацію.

2. Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту — це трансферт

<sup>12</sup> Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — 2010. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>



Джерело: Статистичний збірник «Бюджет України 2015», сайт Державної казначейської служби України.

Примітка: Дані за 2016 рік є плановими показниками, тому можуть бути змінені.

Рис. 5. Структура доходів за рівнями бюджету

з державного бюджету для надання пільг та житлових субсидій населенню, надання пільг з послуг зв'язку, пільговий проїзд деяким категоріям та ін. Для субвенцій на соціальний захист має значення місце проживання отримувача пільги.

- Медична субвенція здійснюється для надання первинної медико-санітарної, амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної допомоги ближче до кінцевого споживача. Загальний обсяг медичної субвенції розраховують за формулою, яка враховує кількість населення адміністративно-територіальної одиниці, відмінності у вартості надання медичної допомоги (залежно від статево-вікової структури населення, яку розраховують на основі РМП) та особливості надання медичної допомоги в гірських населених пунктах.

### 2.3. Доступ до гарантованих державою послуг

Через особливості державних фінансів та брак загальноукраїнських електронних реєстрів у населення, яке проживає не за місцем реєстрації, можуть виникати труднощі з доступом до деяких адміністративних послуг, у тому числі соціального характеру, за місцем фактичного проживання. Нижче розглянемо ті послуги до яких доступ може бути обмежений через РМП<sup>13</sup>:

- Обслуговування в поліклініках та лікарнях. Згідно з законодавством, кожен пацієнт має право, коли це виправдано його станом, бути прийнятим у будь-яко-

<sup>13</sup> Школьний Є. Аналіз законодавства, що регулює порядок надання публічних послуг та порядок реалізації прав та виконання обов'язків громадян, що пов'язані з реєстрацією місця проживання. — Київ: Центр політико-правових реформ, 2016. — (Довідковий документ, написаний для цього дослідження).

- му закладі охорони здоров'я, якщо цей заклад має можливість забезпечити відповідне лікування<sup>14</sup>. На практиці людям часто відмовляють в обслуговуванні, обґрунтовуючи це тим, що бюджет лікарні розрахований на основі даних про кількість населення (які оцінюють на основі зміни РМП), та пропонують написати заяву для обслуговування в цьому закладі охорони здоров'я і сплатити благодійний внесок.
2. Екстрена медична допомога. РМП не обмежує доступ до екстреної медичної допомоги. Згідно з законодавством<sup>15</sup>, будь-яка особа має право звернутися по невідкладну допомогу до найближчого відділення екстреної медичної допомоги чи іншого закладу охорони здоров'я, який може таку допомогу надати.
  3. Влаштування дитини до дошкільного навчального закладу. Згідно з законодавством, батьки можуть віддати дитину до будь-якого дошкільного навчального закладу незалежно від РМП<sup>16</sup>. Однак РМП може опосередковано впливати на доступ до дошкільної освіти, оскільки серед інших документів для зарахування до дошкільного навчального закладу необхідно подати довіку від лікаря, а обслуговування в поліклініках залежить від РМП. Через дефіцит місць у дошкільних навчальних закладів в багатьох містах діє електронна черга, яка дозволяє записувати дитину в чергу в дошкільний навчальний заклад у будь-якому районі міста. На практиці, керівник дошкільного навчального закладу може відмовити у місці дитині, яка зареєстрована в іншому районі.
  4. Влаштування дитини до школи. Законодавство не обмежує вибір школи місцем проживання дитини, однак при прийомі до школи у випадку обмеженої кількості місць пріоритет спочатку надають дітям, які живуть у районі обслуговування школи, а серед дітей, що не проживають у цьому районі — тим, хто раніше зареєстрував заяву<sup>17</sup>. Освітні експерти застерігають, що посилення принципу територіальності може призвести до поглиблення нерівності між дітьми.
  5. Субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива зазвичай призначаються одній із зареєстрованих в житловому приміщенні осіб<sup>18</sup>. При цьому для розрахунку сукупного доходу, який дає право на отримання субсидії, враховують доходи всіх зареєстрованих у цьому житлі осіб. Якщо зареєстровані особи фактично не проживають у житлі, їх можуть не врахувати при призначенні субсидії на основі акту обстеження матеріально-побутових умов. З іншого боку, в деяких випадках за умови складання акту обстеження матеріально-побутових умов субсидію можуть призначити особі, яка не зареєстрована, але фактично проживає в житлі на основі договору оренди, якщо їй нараховується плата за комунальні послуги. Таким чином, субсидію можуть отримати особи, які можуть довести своє право проживати в житлі (на основі РМП чи договору оренди), а у випадку браку РМП для призначення субсидій необхідно зробити додаткові дії.

<sup>14</sup> Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — 1993. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.

<sup>15</sup> Закон України «Про екстрену медичну допомогу» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — 2013. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5081-17>.

<sup>16</sup> Закон України «Про дошкільну освіту» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — 2001. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2628-14>.

<sup>17</sup> Лист МОН № 1/9–71 від 14.02.15 «Щодо роз'яснення порядку приймання дітей до першого класу» [Електронний ресурс] // Міністерство освіти і науки України — Режим доступу до ресурсу: [http://osvita.ua/legislation/Ser\\_osv/45970/](http://osvita.ua/legislation/Ser_osv/45970/).

<sup>18</sup> Постанова КМУ від 25.10.95 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/848-95-%D0%BF>.

6. Призначення пенсії. Згідно з законодавством<sup>19</sup>, заяву про призначення пенсії непрацюючі особи подають за МП, а працюючі — за місцем роботи через уповноважену особу або особисто за МП. Надалі виплата пенсії може проходити у відділеннях поштового зв'язку за фактичним місцем проживання, або ж пенсію можуть перераховувати на банківський рахунок (у цьому випадку місце проживання не має значення). Таким чином, РМП не обмежує доступ до пенсії після моменту її призначення, поки не настануть життєві обставини (наприклад, збільшення страхового стажу, зміна кількості членів сім'ї), які можуть спричинити перегляд розміру пенсії, і не виникне необхідність знову звернутися до органу, що призначає пенсію.
7. Допомогу при народженні дитини призначають і виплачують одному з батьків дитини за зареєстрованим МП<sup>20</sup>. Допомога може бути призначена за місцем фактичного проживання, якщо один із батьків надасть довідку про те, що допомога не була отримана за місцем реєстрації. Надалі допомогу виплачують через відділення поштового зв'язку за МП або через уповноважений банк. Таким чином РМП може обмежувати доступ до допомоги на етапі її призначення.
8. Допомога малозабезпеченим. Призначення і виплата соціальної допомоги малозабезпеченим відбувається за місцем реєстрації уповноваженого представника малозабезпеченої сім'ї<sup>21</sup>. Ця допомога

може бути призначена і виплачена за місцем фактичного проживання, якщо уповноважений представник подасть також довідки про склад сім'ї (для отримання яких потрібно мати зареєстроване місце проживання) та довідки про неотримання такої допомоги за місцем реєстрації, але в такому випадку рішення про призначення допомоги приймають на основі обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, яке проводить соціальний інспектор органів соціального захисту населення. Оскільки допомога може надходити на рахунок у будь-якому банку, РМП створює обмеження тільки на етапі призначення чи перерахунку соціальної допомоги.

9. Допомогу по безробіттю призначає центр зайнятості, у якому безробітний перебуває на обліку. У свою чергу, реєстрацію безробітних, які звертаються до центру зайнятості по допомогу у працевлаштуванні, проводять незалежно від зареєстрованого МП<sup>22</sup>.
10. Отримання паспорта громадянина України. Документи для оформлення паспорта вперше, замість втраченого або викраденого паспорта, у разі обміну (при зміні паспортної інформації, досягнення 25- чи 45-річного віку, непридатності паспорта для подальшого користування) подаються до територіального органу чи підрозділу ДМС за зареєстрованим місцем проживання особи. Якщо особа не має зареєстрованого місця проживання, для оформлення паспорта вперше вона подає документи до територіального підрозділу ДМС за місцем фактичного проживання. Якщо при оформленні паспорта дані раніше були внесені до Єдиного державного демографічного реєстру (ЄДДР), то при оформленні паспорта замість втраченого чи викраденого або при обміні можна

<sup>19</sup> Постанова ППФ від 25.11.2005 «Про затвердження Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [Електронний ресурс] // Правління Пенсійного Фонду України — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1566-05>.

<sup>20</sup> Постанова КМУ від 27.12.2001 «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми» [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1751-2001-%D0%BF>.

<sup>21</sup> Постанова КМУ від 24.02.2003 «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям» [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/250-2003-%D0%BF>.

<sup>22</sup> Наказ МСПУ від 15.06.2015 «Про затвердження Порядку надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітним підприємницької діяльності» [Електронний ресурс] // Міністерство соціальної політики України — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0821-15>.

подавати документи в будь-який територіальний орган/підрозділ ДМС<sup>23</sup>.

### Єдиний державний демографічний реєстр

Відповідно до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр і документи, що підтверджують громадянство України, засвідчують особу або її спеціальний статус», до Єдиного демографічного реєстру (ЄДДР), створеного в 2013 році, вносять визначений перелік інформації про особу, у тому числі й інформацію про місце її проживання. Рішення щодо створення цього реєстру було прийняте у рамках виконання «Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України» в частині забезпечення надійної системи ідентифікації осіб, а розпорядником Реєстру, відповідно до закону, є Державна міграційна служба, підпорядкована Міністерству внутрішніх справ (МВС).

Передбачається, що органи місцевого самоврядування повинні формувати та підтримувати Реєстри територіальних громад на основі даних про РМП та передавати цю інформацію ДМС, в тому числі і через ЄДДР. Однак під час імплементації таких змін виникають технічні труднощі зі встановленням зв'язку з ЄДДР та первинним наповненням Реєстрів територіальних громад.

11. Отримання паспорта громадянина України для виїзду за кордон. Оформлення та видачу «закордонного паспорта» здійснюють територіальні органи або підрозділи ДМС незалежно від місця проживання громадянина, однак у заяві-анкеті необ-

хідно вказати місце проживання із зазначенням адреси<sup>24</sup>.

12. Отримання «ідентифікаційного коду» (реєстраційного номера облікової картки платника податків). Особи, що мають намір вперше отримати «ідентифікаційний код», можуть подати облікову картку (яка є і одночасно і заявою) у відповідний орган як за місцем проживання, так і за місцем отримання доходів чи за місцем розташування іншого об'єкта оподаткування. Однак під час цього їм потрібно пред'явити документ, що посвідчує особу та містить інформацію про місце проживання. Усі наступні рази особи також можуть звертатися за отриманням «ідентифікаційного коду» в будь-який контролюючий орган, однак якщо він буде знаходитися в населеному пункті, який не є місцем проживання, отримання доходів чи місцем розташування іншого об'єкта оподаткування, тоді строк видачі документа може бути продовжено до 10 днів замість 5 днів<sup>25</sup>.
13. Реєстрація фізичних осіб — підприємців, юридичних осіб, неприбуткових організацій та громадських формувань відбувається незалежно від місця перебування фізичної особи — підприємця, юридичної особи чи громадського формування, але в межах Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя. Державна реєстрація на підставі документів, поданих в електронній формі, проходить незалежно від місцезнаходження в межах України. Для юридичних осіб місцезнаходження — це місце ведення діяльності чи розташування офісу, з якого

<sup>23</sup> Постанова КМУ від 25.03.2015 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недейсним та знищення паспорта громадянина України» [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF>.

<sup>24</sup> Постанова КМУ від 07.05.2014 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недейсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон» [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/152-2014-%D0%BF>.

<sup>25</sup> Наказ МДЗУ від 10.12.2013 «Про затвердження Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб — платників податків» [Електронний ресурс] // Міністерство доходів і зборів України — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2211-13>.



відбувається щоденне керування та здійснення управління й обліку, а для фізичних осіб — підприємців — місце проживання або інша адреса, за якою можна здійснювати зв'язок із фізичною особою — підприємцем.<sup>26</sup>

14. Сплата податків та надання податкової звітності. Податкову звітність платник податків подає в контролюючий орган, у якому він перебуває на обліку, особисто, через уповноважену особу, поштою або засобами електронного зв'язку<sup>27</sup>. Фізичні особи — підприємці зазвичай сплачують єдиний податок за місцем проживання і, відповідно, він зараховується у місцевий бюджет того населеного пункту, де зареєстрована така особа. Податок на доходи за найманих працівників сплачує роботодавець за місцезнаходженням юридичної особи, і, відповідно, частина цього податку зараховується до місцевого бюджету населеного пункту, де розташована юридична особа<sup>28</sup>. Це призводить до того, що виникають диспропорції між фінансуванням місцевої інфраструктури та кількістю осіб, які можуть нею користуватися чи фактично користуються.
15. Реєстрація актів цивільного стану (народження, шлюбу чи розірвання шлюбу, смерті). Реєстрація народження дитини здійснюється або за місцем народження дитини, або за місцем проживання батьків. Зареєструвати шлюб можна в будь-якому органі реєстрації актів цивільного стану, а от реєстрація розірвання шлюбу здійснюється за місцем проживання одного з подружжя. Державна реєстрація смерті зазвичай здійснюється за місцем настання смерті

чи виявлення трупа або за місцем поховання, в деяких випадках вона може здійснюватися за останнім місцем проживання померлого<sup>29</sup>.

16. Реєстрація (перереєстрація), зняття з обліку транспортних засобів відбувається за місцем звернення власника незалежно від місця реєстрації фізичної особи. При цьому в реєстраційних документах зазначають місце реєстрації (проживання) фізичної особи<sup>30</sup>.

## 2.4. Організація виборів

Виборче законодавство оперує поняттям виборчої адреси, а не місця проживання, проте фактично ці поняття ототожнюються. Згідно із ЗУ «Про Державний реєстр виборців»<sup>31</sup>, виборчою адресою виборця є адреса, за якою зареєстровано його місце проживання відповідно до ЗУ «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»<sup>32</sup>. Якщо людина не має зареєстрованого місця проживання, то вона, відповідно, не може проголосувати на жодних виборах. Відмінною є ситуація у випадку осіб, які проживають не за місцем реєстрації. Вони можуть голосувати на національних, президентських та парламентських виборах, але не на місцевих. За мотивованим зверненням виборця орган ведення Державного реєстру виборців може тимчасово змінити виборцю місце голо-

<sup>26</sup> Наказ МЮУ від 09.02.2016 «Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи» [Електронний ресурс] // Міністерство юстиції України — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0200-16/paran30#n30>

<sup>27</sup> Податковий кодекс України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — 2011. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

<sup>28</sup> Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — 2010. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

<sup>29</sup> Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — 2010. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>.

<sup>30</sup> Постанова КМУ від 07.09.1998 «Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів» [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1388-98-%D0%BF>

<sup>31</sup> Закон України «Про Державний реєстр виборців» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — 2007. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/698-16>.

<sup>32</sup> Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — 2003. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.

сування без зміни його виборчої адреси. Для підтвердження вмотивованості заяви можуть бути надані документи, що підтверджують проживання за відмінною адресою, в тому числі договір найму (оренди) житла, документ, що підтверджує право власності на житло тощо. Те саме стосується і похідної від активного виборчого права можливості бути членом виборчих комісій. На місцевих виборах незареєстровані особи не можуть бути членами комісії. Проте такого обмеження немає на парламентських чи президентських виборах.

## 2.5. Судочинство і правопорядок

Нормативні акти, що стосуються здійснення судочинства та встановлення правопорядку, не містять посилання на поняття «зареєстроване місце проживання». Натомість законодавство оперує поняттями «місця проживання», «місцезнаходження», «місця постійного проживання» тощо.

Місце проживання важливе для здійснення правосуддя та дотримання правопорядку в країні. На сьогодні один із видів підсудності — територіальна підсудність — фактично пов'язаний саме з РМП, хоча законодавець і уникнув цього словосполучення. Така прив'язка — повсюдно поширена практика. Територіальна підсудність

дозволяє розглядати справи за місцем перебування відповідача і таким чином посилити його право захисту від пред'явленого позову.

Органи правопорядку при здійсненні оперативно-розшукових заходів використовують інформацію про РМП. Наприклад, це може відбуватися у разі оголошення в розшук підозрюваного в порядку кримінального провадження чи відповідача в цивільному процесі. Проте особа не зобов'язана окремо повідомляти про місце реєстрації. Більше того, Кримінально-процесуальний кодекс (КПК) оперує лише поняттями місця постійного проживання і місця тимчасового знаходження. Такі самі визначення містять і статі КПК, які врегульовують питання підписки про невиїзд.

У разі оголошення в розшук боржника шукатимуть за останнім відомим місцем знаходження боржника. Поняття місцезнаходження більш характерне для визначення адреси юридичної, а не фізичної особи, проте законодавець вжив саме його.

Фактично, ми бачимо неоднорідність юридичної термінології, що стосується місця проживання. Саме поняття реєстрації місця проживання мало де використовують поза межами закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» і пов'язаних із ним нормативних актів.

## Розділ II

# РЕЄСТРАЦІЯ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ В ДІЇ: УЯВЛЕННЯ ТА РЕАЛЬНІ ПРАКТИКИ ВИКОРИСТАННЯ

(за результатами соціологічного дослідження)

# 1. Методологія дослідження

На початку дослідження було поставлено дві групи питань. По-перше, чи є РМП проблемою для населення, чи сформульована громадська думка щодо РМП, які категорії осіб мають найбільше труднощів через РМП? По-друге, що є причиною того, що люди не можуть або не бажають зареєструвати своє фактичне місце проживання. Одне з припущень, яке було закладене в основу цього дослідження його теоретичною рамкою, полягає в тому, що джерелом проблеми є інституційна тяглість радянського інституту «прописки». Позаяк зміни впроваджувалися точково, рудименти старої системи залишилися не лише і не так в законодавстві, як у реальній практиці реєстрації. Це стосується процедури, яку використовують в органах реєстрації, відносин між реєстраторами та отримувачами послуги, а також уявлень про реєстрацію, якими керуються різні групи населення, приймаючи рішення щодо реєстрації чи переміщення. Таким чином, утворилося розходження між правовим порядком, зафіксованим у законодавстві, та порядком, що існує в реальній практиці. Виходячи з цих міркувань, було обрано якісну дослідницьку стратегію, яка дозволила зібрати максимально широкий діапазон думок та стратегій поведінки, пов'язаних із РМП.

Ми виходили з припущення, що мобільні групи частіше стикаються з проблемами через РМП. Зокрема, це показало дослідження Світового банку<sup>33</sup>, присвячене виявленню перешкод для внутрішньої трудової міграції. Крім того, ми припускали, що відмінності у процедурі реєстрації також можуть впливати на те, з якими труднощами зіштовхуються ті чи інші групи. Виходячи з цих міркувань, ми відзначили як важливі для дослідження такі цільові категорії:

- особи, що проживають не за місцем реєстрації;
- внутрішньо-переміщені особи з Донбасу та Кримського півострова;

- іноземці в Україні;
- особи, що проживають на непідконтрольних та окупованих територіях;
- особи без громадянства на території України.

## Визначення цільових категорій дослідження

**Особі, що проживають не за місцем реєстрації** — громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, адреса фактичного місця проживання яких не співпадає з адресою місця проживання, котра вказана у паспорті громадянина України або посвідці на проживання.

**Внутрішньо переміщені особи (ВПО)** — громадяни України, іноземці або особи без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні, яких 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. Юридично статус внутрішньо переміщеної особи підтверджується відповідною довідкою, в якій вказана адреса фактичного місця проживання, перебування.

**Іноземці в Україні** — громадяни інших держав, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на тимчасове або постійне проживання в Україні.

**Особі, що проживають на непідконтрольних та окупованих територіях** — громадяни України, іноземці та особи без громадянства з правом постійного проживання в Україні, які мешкають на тимчасово непідконтрольних та окупованих територіях.

**Особі без громадянства (ОБГ)** — особи, які не мають громадянства жодної держави світу та які постійно проживають на території України як на законних, так і на незаконних підставах.

<sup>33</sup> In search of opportunities? The barriers to more efficient internal labor mobility in Ukraine [Електронний ресурс] / J. Koettl, O. Kupets, A. Olefir, I. Santos // IZA Journal of Labor & Development. — 2014. — Режим доступу до ресурсу: <http://izajold.springeropen.com/articles/10.1186/s40175-014-0021-3>.

На початку дослідження було вирішено поступово наповнювати всі цільові групи, починаючи з загальної категорії, що включає осіб, які проживають за реєстрацією та не за місцем реєстрації. Всього у цій частині було зібрано 17 інтерв'ю. Далі було проведено 17 експертних інтерв'ю розвідувального характеру: 13 – з представниками громадського сектору та 4 – з представниками державних органів; ці інтерв'ю дозволили скласти інструментарій для наступних цільових груп. Після цього було проведено 10 інтерв'ю з переселенцями та 6 інтерв'ю з іноземцями. Через важку доступність інформантів категорії ОБГ та осіб, що проживають на непідконтрольній та окупованій території, інформацію про ці категорії ми брали з експертних інтерв'ю. Крім того, ми провели дві фокус-групи: фокус-групу з внутрішніми мігрантами, які проживають у м. Київ, не будучи зареєстрованими, та фокус-групу з переселенцями, які також проживають у м. Київ. Всього було зібрано 50 інтерв'ю та проведено 2 фокус-групи.

Для глибинних інтерв'ю всіх інформантів ми добирали методом снігової кулі (з кроком не більше 2 в одному ланцюжку) за гендерно-віковими ознаками й типом населеного пункту до досягнення теоретичного насичення.

Гайд глибинного інтерв'ю та фокус-групи був розроблений, виходячи з завдання максимально детально розкрити такі теми:

1. Досвід реальних переміщень та реєстрації місця проживання.
2. Досвід проходження через процедуру реєстрації та ставлення до неї.
3. Реалізація прав та отримання адміністративних послуг, що залежать від РМП.
4. Ставлення до працівників ЦНАПів та реєстраторів.
5. Практики оренди житла та РМП.
6. Право власності на житло та РМП.
7. Ставлення до різних стратегій реформування інституту РМП

На останньому етапі було проведено контент-аналіз соціальних мереж Facebook, ВКонтакте, Twitter. Було зібрано всі згадування теми РМП в дописах користувачів, публічних сторінок та спільнот протягом 2014–2016 років. Принцип

формалізації контенту ґрунтувався на розрізненні декількох груп повідомлень: 1) реклама фірм-посередників, що пропонують послуги РМП; 2) критика РМП користувачами послуги; 3) нейтральні повідомлення користувачів про РМП; 4) юридичні роз'яснення складних питань, пов'язаних із РМП; 5) інше. Всього у вибірку потрапили 102 повідомлення.

## 2. Особливості громадської думки щодо реєстрації місця проживання

Проведене якісне соціологічне дослідження та контент-аналіз соціальних мереж показали, що загалом сформованої думки щодо системи РМП в суспільстві немає. Про це свідчить низький рівень присутності теми у медіа, зокрема в соціальних мережах, а також низька готовність висловлюватися про систему РМП в загальних рисах на початку глибинного інтерв'ю.

Аналіз контенту соціальних мереж Facebook, ВКонтакте та Twitter показав, що найбільша кількість згадувань теми належить рекламним оголошенням з пропозиціями платної допомоги зареєструвати місце проживання (47%) на кшталт: «Пропонуємо офіційну прописку», «Прописка в Києві», «Пропишу» тощо. Такий розподіл згадування теми є свідченням, що люди майже не обговорюють тему «реєстрації місця проживання». Але водночас це демонструє ринкову пропозицію подібних послуг, що, відповідно, свідчить про наявність попиту на такі послуги. Якщо люди готові купувати «прописку», це означає, що штамп про реєстрацію місця проживання має для цих людей значення.

Практика проведення інтерв'ю з особами, що проживають там, де зареєстровані, демонструвала, що ця група населення не має сформованої думки щодо інституту РМП. У ході узагальнення свого досвіду, пригадування різних обставин зі свого життя та життя близьких респонденти формували цілісне уявлення щодо «прописки» як проблеми чи, навпаки, нормальної практики лише наприкінці інтерв'ю. Брак громадської думки щодо системи РМП пов'язаний із тим, що для більшості людей досвід, пов'язаний із про-



Рис. 6. Частота згадувань теми РМП в соціальних мережах Facebook, Twitter, ВКонтакте, 2014–2016 рр.

цедурою реєстрації, є короткотривалим і нерегулярним. Деякі люди взагалі ніколи не стикалися з цією процедурою: штамп про реєстрацію був поставлений під час оформлення паспорта. Ті, хто ніколи не стикався з цією процедурою та постійно проживає за місцем реєстрації, тобто найменш мобільне населення, як правило, висловлювали нейтральні думки щодо РМП. Це пов'язано з тим, що представники цієї групи можуть безперешкодно отримувати соціальні послуги, якщо звертаються по них за місцем проживання. Найбільш поширена критика РМП серед цієї групи стосується процедури РМП як однієї з багатьох інших процедур взаємодії з державою. «Це складна бюрократична процедура», проте а) «ми до цього звикли», б) «вирішення цих питань можна прискорити».

Як і можна було очікувати, громадська думка про РМП сформована у більш мобільного населення:

- тих, хто проживає не там, де зареєстрований;
- тих, хто частіше стикався з процедурою РМП;
- іноземців, які оформлювали дозвіл на проживання;
- переселенців, котрі повідомляли про своє місце перебування.

Усі ці люди стикалися або з труднощами під час самої процедури реєстрації, або з перешкодами в отриманні соціальних послуг чи участі у виборах, якщо зверталися не там, де зареєстровані.

Розглянемо докладніше, з якими труднощами зіштовхуються перелічені вище мобільні групи.

### 3. Проблеми, пов'язані з реєстрацією місця проживання, у мобільних груп населення

#### 3.1. Особи, які проживають не за місцем реєстрації

Найбільш поширені обмеження:

##### 1) *Звернутися до лікаря не за місцем «прописки»*

Найбільше обурення і критики викликає обслуговування в поліклініках. Перше, з чим зазвичай стикаються люди, які звертаються до поліклінік не за місцем реєстрації, — прохання

написати заяву на обслуговування. Часто це прохання супроводжується вимогою сплатити благодійний внесок. Потреба у додаткових діях, котрі вимагають або від хворої людини, або від людини, яка поспішає, створюють негативний фон, внаслідок чого ці люди уникають звернень до державних поліклінік у майбутньому. Можна припустити, що особи, які проживають не місцем реєстрації, рідше звертаються до лікарів.

*«В Києві я не можу ходити в безкоштовні звичайні районні поліклініки. Мене приймають, якщо я плачу благодійний внесок, або взагалі не приймають. Кажуть: де у вас реєстрація — туди і їдьте», — фокус-група, жінка 26 років<sup>34</sup>.*

*«У меня невестка не прописана в Киеве, были проблемы с рождением ребёнка, потому что, если женщина не зарегистрирована, она должна заплатить определенную сумму денег, которая, в общем-то, на сегодняшний день не была такой маленькой. То есть это как бы взнос в роддоме. С проживающих в Киеве, с пропиской, эти деньги не берут, а с иногородних, даже тех, которые имеют временную прописку и работают, с них деньги берут. Плюс ко всему — ребёнка зарегистрировать», — глибинне інтерв'ю, жінка 56 років.*

*«Щодо поліклінік, мене оці штуки з благодійними внесками, відмовами обслуговувати відштовхують наперед. Я туди не йду, бо я боюся, що мене заставлять стояти в чергах, бігати платити в якийсь банк благодійні внески і т. д. Я не хочу з цим навіть зв'язуватися. Щодо швидкої також скажу, коли мене забрали з апендиксом, нічого такого не питали — до БСП відвезли», — фокус-група, чоловік 29 років.*

*«Останні три роки я вже просто, адаптувавшись, стараюся не користуватись тими послугами, які доступні мені», — глибинне інтерв'ю, жінка 40 років.*

## **2) Відновити втрачені документи, вклеїти фотокартку, отримати новий паспорт, ідентифікаційний код та інші**

На відміну від обслуговування в поліклініках, інформанти не сприймають обмеження на отримання адміністративних послуг як порушення

їхніх прав. Особи, що живуть не за місцем реєстрації, критикують «бюрократичну тяганину», складність процедури, роботу працівників державного апарату базової ланки. Проте проблеми, пов'язані з наданням адміністративних послуг за місцем реєстрації, сприймаються двояко. З одного боку, інформанти критикують те, що держава не може забезпечити надання послуг за місцем проживання. З іншого, вони приймають цей порядок, зауважуючи, що існує можливість поєднувати необхідність отримати адміністративну послугу з поїздками до близьких та родичів.

*«Проблема с заменой паспорта, потому что он пришел в негодность или нужно было вклеить фотографию. Он живет в одном городе, а ему пришлось ехать в свой город. И там менять. Но это же делается не за один день и даже не за три дня. Нужно было ехать, возвращаться, ждать. Это всё понятно. Просто пропадает время, расходы дополнительные и т. д.», — глибинне інтерв'ю, чоловік 26 років.*

*«После того, как я выпустилась из университета, я выписалась из общежития, нужно было снова прописаться в своей квартире в городе за 700 км, это все я благополучно просрочила, приехала через полгода, через год. Ко мне не было никаких претензий, кроме того, что я получила и заплатила небольшой штраф», — фокус-група, жінка 28 років.*

*«Я завжди так робила, що могла підтасувати під це поїздки до батьків, поїздки до друзів, вирішення робочих питань. Тобто це питання, які ти сам собі якось поскладав. Щоб це були критичні речі — ніколи такого не було, завжди були можливості вирішити», — фокус-група, жінка 45 років.*

Слід відзначити, що територіальні перешкоди отримати ту чи іншу послугу не за місцем реєстрації часто створюють альтернативні (іноді нелегальні) шляхи вирішення проблеми. Інформанти часто розповідали про подібні стратегії поведінки — наприклад, про можливість домовитися та відправити паспорт поштою.

*«Когда нужно было вклеивать фотографию в 25 лет, я отправила паспорт "Новой почтой", эта фотография чудесным образом сама вклеилась. Когда я узнала, что надо было расписаться в каком-то бланке, у меня сразу возник вопрос: кто это сделал? Так как это человек, которому я дове-*

<sup>34</sup> Тут і далі ми наводимо цитати інформантів, не редагуючи та не перекладаючи їх. Всі цитати є особистою думкою інформантів.

ряю, проблем не было. Да и, собственно, это было в моих интересах», – фокус-група, жінка 26 років.

### **3) реалізувати виборче право (всеукраїнські і місцеві вибори)**

Політично активний громадянин, який прагне проголосувати на всеукраїнських виборах, має можливість тимчасово змінити виборчу адресу. Дослідження не виявило значних проблем з реалізацією цього права на всеукраїнських виборах. На підтвердження факту проживання виборчі комісії приймають навіть незавірени нотаріусом договори оренди, технічні документи на житлові приміщення, довідки з роботи та інше. Водночас у суспільстві досі існує думка, що «отримати відкріпний талон» – це забюрократизована процедура. Цілком імовірно, що таке уявлення про складність процедури негативно впливає на явку виборців.

*«Коли я жила на зйомній квартирі, це було без реєстрації, але оскільки власниця квартири дала мені технічний паспорт, я дуже швидко, без черги отримала своє право на голосування на всеукраїнських виборах», – фокус-група, жінка 25 років.*

*«Насчёт парламентских, президентских: само условие, что тебе нужно стоять в очередях за какими-то бегунками [відкріпним талоном], отбивает всякое желание вообще», – фокус-група, жінка 26 років.*

Натомість взяти участь у місцевих виборах можуть лише ті, хто зареєстрований на території населеного пункту, де проходять вибори. Для осіб, котрі тривалий час проживають в містах, будучи зареєстрованими в інших, відсутність можливості голосувати за місцеву владу створює серйозне обмеження.

*«Дуже хотілося проголосувати за мера Києва, а я не змогла. А це важливо! Бо це місто, в якому ти живеш 10 років, спільнота, до якої ти вважаєш себе приналежною – цього права голосу ти позбавлена», – фокус-група, жінка 40 років.*

*«Я взагалі не живу проблемами того міста, де я прописана. Я отримала бюлетень, поставила галочки за гарні прізвища. А ці люди будуть вирішувати проблеми того міста, де будуть жити мої батьки. Це дуже дивно», – фокус-група, жінка 26 років.*

*«З приводу обмежень в Києві – так, основне обмеження – це вибори. Я вважаю себе мешканцем Києва, хочу тут голосувати. Коли я приїжджаю в Калинівку, там абсолютно нові люди. Це для мене трошки дивно. Я хочу голосувати за мера Києва, і не можу», – фокус-група, чоловік 25 років.*

Внутрішні мігранти, які проживають у певному населеному пункті тривалий час, не будучи при цьому зареєстрованими, де-факто стають членами місцевої громади. Політично активні інформанти висловлюються, що хотіли б голосувати за місцеву владу того населеного пункту, який є центром їхніх життєвих інтересів. Вочевидь, для тих громадян, які є менш активними, відсутність можливості голосувати на місцевих виборах є фактором, що лише посилює пасивність.

## **3.2. Внутрішньо переміщені особи**

Від усіх осіб, що мають реєстрацію на тимчасово окупованих територіях Донецької чи Луганської областей, вимагають довідку переселенця. Проте не всі вони є фактично переселенцями. Значна кількість осіб є внутрішніми мігрантами, які виїхали до 2014 року. Особи, що мають РМП на території Криму, визнані нерезидентами для банківської системи. Є припущення, що ця обставина створює додатковий попит на нелегальні послуги посередників з реєстрації серед тих, хто не хоче отримувати довідку переселенця. У доступі до всіх адміністративних послуг, що надаються за місцем зареєстрованого проживання, можуть викликати труднощі як у переселенців, так і у тих, хто зареєстрований на окупованих територіях. Одне з поширених побоювань переселенців, які з будь-яких причин отримують новий паспорт, пов'язане з реєстрацією місця проживання. Оскільки штамп про реєстрацію на окупованих територіях не може бути поставлений на території, підконтрольній Україні, на відповідній сторінці вказують адресу та ставлять круглу печатку того органу, який зробив запис. Зараз це єдиний спосіб зафіксувати зареєстроване місце проживання на окупованих територіях, проте, згідно з ЗУ «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», ця помітка не є реєстрацію місця проживання.

Як і для внутрішніх мігрантів, для переселенців важливим є питання голосування на місцевих виборах.



### Реєстрація ВПО та осіб на тимчасово окупованих територіях

ВПО проживають сьогодні з подвійною реєстрацією: за місцем проживання після переміщення та за адресою на тимчасово окупованих територіях. Факт проживання на тимчасово окупованих територіях є ключовою кваліфікуючою ознакою для отримання статусу ВПО. Його встановлюють або за наявності відмітки про реєстрацію, або шляхом доведення в адміністративному чи судовому порядку.

Отримуючи статус ВПО, особа декларує нову адресу, яка є її місцем проживання, без потреби надавати будь-які докази чи отримувати дозволи на проживання, проте законодавством передбачена подальша верифікація факту проживання за вказаною адресою. На сьогодні це єдиний випадок у законодавстві, коли реєстрація місця проживання відбувається повідомним способом. Подальша зміна адреси потребує аналогічного декларування та заміни довідки ВПО.

Проте якщо ВПО бажає змінити місце проживання, вказане в паспорті, а не в довідці, то потрібно проходити загальну процедуру відповідно до Правил реєстрації місця проживання. Ніяких роз'яснень з боку ДМС чи органів юстиції не видавалося. Тому органи, що здійснюють реєстрацію, керуються усталеною практикою, яка на сьогодні дозволяє їм знімати з реєстрації ВПО, не ставлячи штамп про реєстрацію, а лише круглу печатку у паспортні документи — що не передбачено законом.

Особливості порядку реєстрації місця проживання ВПО регулюється ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та постановою «Про облік внутрішньо переміщених осіб».

### 3.3. Іноземці та особи без громадянства

Іноземці, що проживають в Україні на підставі дозволу на проживання, також повинні реєструвати місце проживання. Проблема в тому, що знайти житло, за адресою якого можна зареєструватися, дуже складно. Як правило, у іноземців немає родичів, в яких вони могли б «стати на реєстрацію», а реєструватися в орендованому житлі в Україні не прийнято. Є припущення, що іноземці — основна аудиторія, яка купує «прописку».

*«Если мы меняем место жительства, то мы должны в течение недели поменять прописку, вот. Если брать ситуацию, что квартира, например, продается, продлевается, и очень короткий промежуток времени между тем, когда человеку надо сделать прописку — на него накладывается штраф. Это касается не украинцев, а резидентов — в данном случае, таких как я. То есть, у меня постоянный вид на жительство», — глибинне інтерв'ю, громадянка Латвії 30 років.*

*«Нужно было найти место, где зарегистрироваться, соответственно, нужно было согласие собственника квартиры. И непонятно было, это заявление об аренде или просто согласие на проживание», — глибинне інтерв'ю, громадянка Білорусі 25 років.*

*«Потім, в принципі, якби я хотіла, то можна було б. Якщо робити прописку, прописувати мене згідно законодавства, то є дуже багато можливостей. Наприклад, мені пропонували за деякі гроші прописатись у Києві, але я не хотіла, тому що порушувався закон», — глибинне інтерв'ю, громадянка Казахстану 33 роки.*

Відсутність реєстрації в ОБГ загрожує неможливістю отримати паспорт громадянина України, якщо було прийняте рішення про набуття громадянства. За словами експертів, значна кількість ОБГ — серед представників ромської національної меншини. Проживання у незаконній забудові не дозволяє ромам зареєструвати місце проживання, що в подальшому блокує отримання паспорта. Відсутність реєстрації створює перешкоди для реєстрації новонароджених, користування соціальними благами, участі в житті суспільства за межами етнічної групи.

## 4. Чому мобільне населення не реєструє місце проживання?

Дослідження показало дві ключові причини, чому люди не реєструють фактичне місце проживання. Перша причина пов'язана з процедурою реєстрації: вона є складною, вимагає значних витрат часу та зусиль, та й більшість інформантів розглядають її як таку, якої слід уникати. Друга причина пов'язана з усталеними практиками оренди житла. Як правило, люди, які орендують житло, у ньому не реєструються.

### 4.1. Процедура реєстрації: ставлення та практики уникання

Найбільше труднощів викликає етап подання документів. По-перше, для цього потрібно прийти в свій робочий час. По-друге, непередбачуваність

часу, який доведеться провести в державному органі, складна та нечітко сформульована процедура та брак компетентності серед працівників створює вкрай негативне ставлення до цієї послуги.

*«Они живут как бы своей жизнью, то есть они совершенно не торопятся вам помогать. Они считают, что все должны постоять в очереди, подождать, пока они непонятно чем заняты, ходят туда-сюда. Это не самая обычная процедура, ты не знаешь, какие нужны документы. А они: "Вот подождите, вот, а вы такой не принесли документ", а потом выясняется, что она тебе в прошлый раз не сказала, что еще какой-то надо документ, и опять куда-то отправила. Фыркнули, бросили бумажку, сказали и все, типа идите, не мешайте. И поэтому затягиваются все процессы, все ходят по несколько раз», — глибинне інтерв'ю, жінка 48 років.*

*«ЦНАП работает только несколько часов в определённые дни, и есть какая-то удивительная процедура, что ты приходишь туда рано-рано утром, тебя записывают на бумажку, потом данные с бумажки вводят в терминал, выдают*

### Процедура реєстрації місця проживання

Щоб зареєструвати місце проживання, потрібно звернутися до виконавчого органу місцевої ради або його ЦНАПу особисто або через уповноваженого представника, який діє за довіреністю. Реєстрація здійснюється в день подання документів.

Документи, які потрібно подати:

- письмова заява;
- документ, до якого вносяться відомості про місце проживання;
- квитанція про сплату адміністративного збору;
- документи, що підтверджують право на проживання в житлі;
- військовий квиток або посвідчення про приписку.

Окремою умовою для реєстрації є «згода власника» житла, що на практиці вимагається в усіх випадках реєстрації та тракту-

ється як згода, висловлена під час особистої присутності.

Процедура зняття з реєстрації є простішою, оскільки відбувається лише на підставі заяви особи, що знімається з реєстрації. Проте існують випадки, коли процедура ускладнена — потрібно подавати додаткові документи або звертатися до суду. Так трапляється при знятті з реєстрації дітей, недієздатних осіб, а також примусове зняття з реєстрації осіб, коли не подали відповідну заяву.

Порядок процедури РМП визначено в Постанові КМУ «Про затвердження правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру»<sup>1</sup>, прийнятій у відповідності до ЗУ «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання». Особливості процедури щодо окремих цільових груп (ВПО, іноземці, ОБГ) встановлюються також іншими законодавчими актами.

*тебе талончик, твой номер: 678. И говорят при-  
мерное время ожидания: 5 часов. За эти 5 часов,  
ты не можешь никуда оттуда уйти, потому что  
твоя очередь пропадет. Я лично просидела 6  
часов для того, чтобы попасть в кабинет для  
того, чтобы сдать паспорт за 1 минуту», — фо-  
кус-група, жінка 24 роки.*

Помітно відрізняється ставлення до послуги між тими, хто отримував її в великих та маленьких містах. З одного боку, підвищена складність процедури у великих містах пов'язана з більшим навантаженням. З іншого, рівень анонімності між користувачами послуг та тими, хто їх надає, у великих містах більше. Це дозволяє працівникам служб користуватися службовим становищем, створюючи додаткові перепони для швидкого отримання послуги.

Навіть попри наявний позитивний досвід реєстрації, майже всі інформанти поділяють точку зору, що якість надання послуги кульгає. Часто вирішальну роль для того, чи вдасться користувачу отримати послугу, відіграє так званий «людський фактор». Особі можуть відмовити у наданні послуги не за місцем реєстрації в одному ЦНАПі і погодитися в іншому просто тому, що у працівника «був хороший настрій».

*«Я стояв в тих чергах з 8-ї ранку... Зрештою,  
я прийшов черговий раз і натрапив на людину,  
яка сказала: сьогодні день міста, у мене гарний  
настрій, на тобі! І побігла», — фокус-група, чоловік  
28 років.*

*«Я в первый раз отправилась в Дарницкий  
район — мне отказали. Второй — в Днепро-  
вский, и там начальник паспортного стола просто  
посмотрел на меня, пожалел и сказал: я все  
сделаю и через 1 день мне вклеили фото, без  
каких-либо вознаграждений», — фокус-група,  
жінка 25 років.*

Частина інформантів толерує побутову корупцію, спираючись на аргумент швидкості, тоді як інша частина висловлюється вкрай негативно і щодо проявів здирництва, і щодо блату та «налагодження зв'язків і лояльності», ініційованого користувачами послуг. Проте, аргументів щодо недостатньої оплати праці робітників ЦНАПів та інших служб та встановлення шляхом плати

## Інформаційне забезпечення процесу надання адміністративної послуги

Органи, що надають адміністративні послуги, зобов'язані:

Облаштувати інформаційні стенди зі зразками документів та інформацією, достатньою для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги

Створити та забезпечити функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання адміністративних послуг, режиму доступу до приміщень, в яких здійснюється прийом населення, транспортне сполучення.

Здійснювати прийом населення згідно з графіком щонайменше 40 годин на тиждень. Час прийому для адміністративних послуг, що надаються через ЦНАПи, дещо більший для ЦНАПів, утворених при виконавчих органах міських рад міст, що є адміністративними центрами областей, АР Крим та при Київській, Севастопольській міських та районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях (не менше 6 днів на тиждень та 7 годин на день) та дещо менший в інших ЦНАПах (не менше 5 днів на тиждень та 7 годин на день).

Надавати особам, що звернулися телефоном, електронною поштою чи іншим засобом зв'язку, інформацію про надання адміністративних послуг.

Видавати довідково-інформаційні матеріали про адміністративні послуги та безоплатно поширювати їх у приміщеннях, де здійснюється прийом населення.

Облаштувати скриньку для висловлення думки щодо якості наданих адміністративних послуг з подальшим аналізом зауважень та пропозицій.

*Згідно з ЗУ  
«Про адміністративні послуги»*

соціальної справедливості не звучало. Навпаки, дослідження показало вкрай негативне ставлення до державних службовців нижчої ланки. Можна висловити припущення, що це впливає на характер потенційної взаємодії між державою та людиною і наперед обумовлює контрпродуктивні стосунки.

*«Люди, котрі працюють в усіх цих органах, це специфічні люди, які є носіями дуже неправильної, на мій погляд, "совкової"... не люблю слово ментальність, "совкової" культури. Це перше. А по-друге, діяльність, яка не має сенсу, а ця діяльність не має сенсу, вона дуже деструктивна. Ну, не може нормальна людина сидіти і робити, даруйте, фігню таку. Це буде або людина, якій це в кайф, і вона вже такою є, або людина, яка такою стає. От і все», – фокус-група, чоловік 40 років.*

*«Они встроенные пешки, пассивно создающие барьеры из-за собственной недальновидности. Они не понимают, как, и у них нет стимулов работать эффективнее. Нет смысла ничего менять – деньги ведь дают. Такого же мнения и их начальство, но они решают проблемы более*

*сложные и за другие деньги», – глибинне інтерв'ю, чоловік 48 років.*

*«Мне кажется, еще от характера зависит: то есть либо он пытался, человек который там сидит на административном месте и занимает этот пост, либо он пытался вместе с, так сказать, клиентом, с человеком, который обращается, преодолевать проблемы, которые могут объективно возникнуть; либо он, наоборот, их выпячивал и говорил, что это невозможно и за деньги, или вообще отсылал человека и не хотел с ним разговаривать, искать решения проблем, либо требовал деньги», – глибинне інтерв'ю, жінка 56 років.*

## 4.2. Оренда житла і реєстрація місця проживання

На питання «Якби Ви здавали житло в оренду, чи прописали б Ви у себе орендарів?», переважна більшість інформантів категорично відповідали: «Ні». Річ у тому, що в Україні не поширена практика укладати договір між орендарем та орендодавцем офіційно, а також поширена думка про зв'язок між

### Договори оренди

Договір найму укладається в письмовій формі, але обов'язковому нотаріальному посвідченню підлягає лише у разі укладення на строк від трьох років. Спосіб укладення впливає на спосіб інформування податкових органів про укладення договору. У першому випадку це відбувається постфактум, коли орендодавець самостійно нараховує та сплачує податок до бюджету. У другому – нотаріус зобов'язаний надіслати інформацію про завірений договір контролюючому органу.

Доходи від оренди підлягають оподаткуванню. На сьогодні існують два механізми легальної здачі житла в оренду, кожен із яких передбачає різні розміри податкової ставки та різні способи звітності. По-перше, можна здавати житло як фізична особа на підставі договору оренди. У цьому випадку потрібно чотири рази на рік протягом 40 днів після закінчення чергового кварталу підрахувати доходи з оренди та вирахувати суму податку.

З 2016 року ставка податку є єдиною для всіх незалежно від суми отриманого з оренди доходу та становить 18%. Іншим варіантом здачі житла є оформлення особою статусу фізичної особи – підприємця. Фізичні особи – підприємці другої та третьої групи можуть здавати житло в оренду, сплачуючи при цьому податок та єдиний соціальний внесок. Розмір єдиного соціального внеску становить 22% (від бази оподаткування, яка обирається самостійно та становить від мінімальної заробітної плати до 25 прожиткових мінімумів для працездатних осіб), а розмір єдиного податку становить до 20% від мінімальної заробітної плати залежно від виду діяльності та 3% або 5% від доходу для другої та третьої групи відповідно.

Правовідносини найму житла врегульовані в главі 59 «Найм (оренда) житла» Цивільного кодексу України, питання оподаткування доходів від оренди врегульовані Податковим кодексом.

РМП та правом власності. З одного боку, орендарі бояться, що реєстрація сторонніх осіб може привести до привласнення ними житла. З іншого, мало хто укладає договір про оренду, який міг би забезпечити такі взаємодії. Ані орендодавці, ані орендарі часто навіть не розглядають таку можливість. «Не реєструвати/ся» в орендованому житлі — єдина поширена стратегія для тих, хто здає чи винаймає житло в Україні.

*«Нет, потому что нельзя прописать в своей квартире незнакомых людей. Они же получают на нее определенные права. Они смогут претендовать на владение этой жилплощадью. Ни в коем случае», — глибинне інтерв'ю, чоловік 25 років.*

*«Потом окажется, что у квартиросъемщика дети, он инвалид, у него кредиты. Ведь если придут судебные исполнители они не будут разбираться, где чье имущество, опишут все. Если несовершеннолетние дети — их не выпишешь, инвалида также. В любых случаях откажу, даже не буду рассматривать предложение. Реальный случай из жизни моего приятеля. Он сдавал меблированную квартиру постояльцу, который задолжал некоторую сумму и судебное дело проиграл. Пришли судебные исполнители описали имущество и конфисковали», — глибинне інтерв'ю, чоловік 48 років.*

На уточнююче питання: «А якби орендар попросив Вас зареєструвати його?» багато хто відповів, що це можливо, проте слід порадитися з юристами. Це говорить про те, що переважна більшість населення не розуміє зв'язку між РМП та правом власності. Пам'ять про радянську систему, котра передбачала цей зв'язок, залишилася.

По-друге, причиною відмови в реєстрації орендаря було небажання сплачувати податки. Це пов'язано як із небажанням віддавати гроші державі, так і з незнанням, як це робити та побоюваннями, що це складно з точки зору процедури.

*«Что раздражает, это когда она дражайше просит, что если вдруг какие-то проверки — говорить, что я какая-то Катя Пупкина, дальняя родственница», — фокус-група, жінка 26 років.*

*«Я кажу: ми реально оплачуємо вам всі податки, дайте нам місце реєстрації. А у відповідь: Ні, ми боїмося, бо якщо засвітимосся, то потім вже будуть проблеми. Тобто реально люди бояться податкової, просять казати, що ми родичі», — фокус-група, жінка 35 років.*

# ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проведений аналіз показав, що РМП є наскрізним інструментом державного управління. Наповнення місцевих бюджетів, фінансування медичної галузі, соціальні виплати, організація виборчого процесу, надання низки адміністративних послуг, судочинство — всі ці галузі державного управління працюють, прямо чи опосередковано спираючись на інститут РМП. Водночас оцінки свідчать, що від 15% до 30% українців проживають не за місцем реєстрації. Це призводить до цілої низки проблем на мікротамакрорівнях.

1. Особи, що проживають не за місцем реєстрації, обмежені у доступі до гарантованих державою послуг. Вони не можуть отримати низку адміністративних послуг, уникають звернень до медичних закладів, а також стикаються з обмеженнями участі у всеукраїнських та місцевих виборах. Це призводить до того, що більш мобільні групи населення зазвичай вимушені витратити значно більше ресурсів для вирішення адміністративних питань.
2. Інститут РМП впливає на наповнення місцевих бюджетів. Частина податків на доходи фізичних осіб, сплачених на відповідній території, зараховується до відповідних місцевих бюджетів. Єдиний податок, який сплачують фізичні особи — підприємці за місцем обліку (що часто співпадає з РМП), є місцевим податком. Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій (базова та реверсна дотація) відбувається з урахуванням показника кількості зареєстрованого населення. Враховуючи, що значна кількість осіб проживають або працюють<sup>1</sup> не за місцем реєстрації, наведені механізми

наповнення місцевих бюджетів утворюють диспропорції.

3. Медичну субвенцію в місцеві бюджети також розраховують з урахуванням кількості зареєстрованого населення та його статеві-вікового складу. Цей показник може бути відкоригований за кількістю осіб, які звернулися до медичного закладу не за місцем реєстрації, проте ця схема призводить до створення бюрократичних перепон для незареєстрованих осіб і є стимулом для поширення побутової корупції. Особи, що мешкають не за місцем реєстрації, уникають звернень до медичних закладів. У довгостроковій перспективі ця тенденція може стати фактором, що негативно впливатиме на громадське здоров'я.
4. Ототожнення поняття «виборчої адреси» з поняттям «місце проживання» призводить до того, що незареєстровані члени місцевої громади не мають права голосувати на місцевих виборах. Це обмежує право голосу, а також є фактором, що негативно впливає на політичну активність міської громади.
5. Особи, які орендують житло, не реєструють місце проживання. Під час реєстрації виникають труднощі з доведенням права проживати в орендованому житлі. Навіть за наявності договору оренди місцеві органи влади та їхні ЦНАПи вимагають згоди власника, тоді як власники часто не зацікавлені у реєстрації орендарів.
6. Особи, що вимушені були переміститися з окупованих територій, стикаються з низкою проблем через РМП. Передусім це стосується неготовності місцевих органів та їхніх ЦНАПів до надання

<sup>1</sup> Тобто їхнє місце роботи розташоване в іншій адміністративній одиниці.

адміністративних послуг ВПО, що часто пов'язано з браком доступу до реєстрів. Також проблемою є поставити штамп з реєстрацією на окупованих територіях у паспортному документі (наприклад, при відновленні чи отриманні паспорта). Окремо слід зазначити, що не всі особи, які мають реєстрацію на окупованих територіях Луганської та Донецької областей чи Криму, фактично є ВПО. Проте у процесі отримання гарантованих державою послуг держава вимагає довідку ВПО від усіх, хто має реєстрацію на окупованих територіях.

7. Попри те, що РМП є адміністративною послугою, наше дослідження показало, що в Україні існує «ринок», на якому можна купити або продати реєстрацію місця проживання. 47% пов'язаного з цією темою контенту популярних соціальних мереж належать рекламі цих послуг. Це доводить адміністративну неспроможність сучасного інституту РМП.

Джерела переважної більшості наведених вище проблем криються у невідповідності між функціями, які виконує РМП на рівні держави. Така ситуація є наслідком того, що радянський інститут прописки був реформований точково і несистемно. З одного боку, сьогодні держава не вимагає від особи проживати виключно за місцем реєстрації або змінювати реєстрацію при фактичній зміні місця проживання. Проте, як показало дослідження, РМП впливає на можливість отримання низки гарантованих державою послуг. І основна проблема в тому, що в силу того, що РМП досі пов'язана з правом власності, особа не може зареєструвати місце проживання, щоб отримати гарантовані державою послуги. Це демонструє слабкість чинного інституту РМП. Він порушує права людини та не дозволяє ефективно провадити державну політику.

Вихідна проблема — це процедура реєстрації. Процедура, яка передбачає документи та згоду власника, створює такі умови, що особа може зареєструвати місце проживання лише у власному житлі або у випадку, якщо власник житла дасть згоду на реєстрацію. Якщо особа винаймає житло або проживає у знайомих, вона зазвичай не реєструє місце проживання.

## Рекомендації

Уряд України повинен взяти на себе відповідальність у вирішенні проблем, пов'язаних із процедурою реєстрації, а також із роллю зареєстрованого місця проживання у провадженні такої діяльності:

- поточний облік населення;
- надання адміністративних послуг;
- місцеві вибори;
- медичні послуги;
- соціальні виплати;
- міжбюджетні трансферти.

Для вирішення проблем, що виникають через нинішній механізм реєстрації місця проживання, ключовим державним органам необхідно здійснити такі зміни.

## Державній міграційній службі

- Забезпечити можливість безперешкодно реєструвати фактичне місце проживання для кожного шляхом запровадження декларативної системи реєстрації.

Як показує досвід пострадянських країн, які реформували інститут прописки, стратегія виведення ринку оренди з тіні не призвела до позитивних результатів. Більше того, ринок тіньової оренди в Україні оцінюється у 30% — 50% усієї оренди<sup>2</sup>. Ефективним рішенням є запровадження декларативної процедури реєстрації. Доречним прикладом тут може стати реформа прописки у Республіці Латвія<sup>3</sup>.

## Державній службі статистики

- Змінити методологію обліку внутрішніх та зовнішніх міграційних рухів

<sup>2</sup> Komarov V. Housing Market and Labor Mobility // Background paper for World Bank Report No 68824. — ECA. — 2011.

<sup>3</sup> Детальніше див. Міжнародний досвід реєстрації місця проживання [Електронний ресурс] // Аналітичний центр «CEDOS». — 2017. — Режим доступу до ресурсу: готується до публікації на [www.cedos.org.ua](http://www.cedos.org.ua).



Реєстрація місця проживання не може бути індикатором переміщення особи, оскільки законодавство не забороняє проживати не за місцем реєстрації і не змушує реєструвати нове місце проживання під час переїзду. Спираючись на *acquis* ЄС<sup>4</sup> у галузі статистики та Кодекс норм європейської статистики<sup>5</sup>, прийняті Україною в рамках Угоди про асоціацію з ЄС<sup>6</sup>, а також на Рекомендації ООН<sup>7</sup> зі збору міграційної статистики, Держстат повинен розробити валідну методологію обліку міграції, базуючись на регулярних переписах раз на 10 років, вибіркового обстеження, а також інших методах оцінки внутрішньої міграції.

Вимірювання української еміграції за допомогою індикатора зняття з реєстрації не є валідним інструментом. Держстату слід оцінювати еміграцію, спираючись на статистику щодо українських мігрантів, яку збирають інші держави. Активне міжнародне співробітництво між статистичними відомствами є одним із пунктів Угоди про асоціацію з ЄС.

## Міністерству охорони здоров'я

- Змінити систему фінансування медичних закладів, що визначається кількістю зареєстрованого населення.

Недопустимо, щоб інститут РМП створював бар'єри в отриманні медичних послуг. Запровадження нових механізмів оплати медичної допомоги, що базуються на принципі

<sup>4</sup> Enlargement policy and the *acquis* in statistics [Електронний ресурс] // Eurostat — Режим доступу до ресурсу: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Enlargement\\_policy\\_and\\_the\\_acquis\\_in\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Enlargement_policy_and_the_acquis_in_statistics).

<sup>5</sup> European Statistics Code of Practice [Електронний ресурс] // Eurostat. — 2011. — Режим доступу до ресурсу: <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-32-11-955>.

<sup>6</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — 2014. — Режим доступу до ресурсу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/print1448309376816047](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/print1448309376816047).

<sup>7</sup> Methods of measuring internal migration [Електронний ресурс] // United Nations Publications, Sales No. E.70.XIII.3. — 1970. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.un.org/esa/population/techcoop/IntMig/manual6/manual6.html>.

«гроші йдуть за пацієнтом»<sup>8</sup>, вирішить цю проблему.

## Міністерству фінансів

- Переглянути формули міжбюджетних трансфертів, що включають кількість зареєстрованого населення.

Доки Держстат не буде надійно провадити поточний облік населення, використання показників кількості населення у формулах для розрахунку реверсної та базової дотації спотворюватиме реальні потреби у перерозподілі коштів між бюджетами місцевого рівня.

## ЦВК

- Надати всім членам місцевої громади право голосувати на місцевих виборах незалежно від місця реєстрації.

ЦВК повинен запровадити механізм, який забезпечить можливість обирати місцеву владу кожному члену громади за допомогою цензу осілості.

Цей звіт є результатом спільних зусиль команди авторів та консультацій з широким колом експертів, у якому системно проаналізовано роль реєстрації місця проживання в державному управлінні та представлено результати якісного соціологічного дослідження. Автори намагались з'ясувати, які причини того, що значна частка населення не реєструє фактичне місце проживання, та як це впливає на доступ населення до гарантованих державою послуг і на ефективність державного управління в цілому. Такий підхід дозволив авторам сформулювати рекомендації конкретним органам влади щодо заходів, що необхідно вжити для мінімізації проблем, що виникають через чинну систему реєстрації. Матеріал буде корисним як профільним міністерствам, так і громадським діячам, правозахисникам та звичайним громадянам, які переймаються власними правами та хочуть розібратися в недоліках та шляхах покращення системи реєстрації місця проживання.

<sup>8</sup> Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я [Електронний ресурс] // Міністерство охорони здоров'я. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: [http://moz.gov.ua/docfiles/Pro\\_20160505\\_0\\_dod.pdf](http://moz.gov.ua/docfiles/Pro_20160505_0_dod.pdf).

*У цьому звіті, що є результатом спільних зусиль команди авторів та консультацій із широким колом експертів, системно проаналізовано роль реєстрації місця проживання в державному управлінні та представлено результати якісного соціологічного дослідження. Автори намагалися з'ясувати, які причини того, що значна частка населення не реєструє фактичне місце проживання, а також як це впливає на доступ населення до гарантованих державою послуг і на ефективність державного управління в цілому. Такий підхід дозволив авторам сформулювати рекомендації конкретним органам влади щодо заходів, які необхідно вжити для мінімізації проблем, що виникають через чинну систему реєстрації. Матеріал буде корисним як профільним міністерствам, так і громадським діячам, правозахисникам та звичайним громадянам, які переймаються власними правами і хочуть розібратися в недоліках та шляхах покращення системи реєстрації місця проживання.*

Аналітичний центр «CEDOS»  
04071, Київ-71, а/с 98  
тел.: (044) 287-72-11  
[www.cedos.org.ua](http://www.cedos.org.ua)  
[info@cedos.org.ua](mailto:info@cedos.org.ua)