

Реєстрація місця проживання в Україні

ПРОБЛЕМИ ТА СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ

Автори: Олександра Слободян, Андрій Солодько, Анастасія Фітісова

Керівник проекту: Людмила Янкіна

Реєстрація місця проживання є важливим елементом державного управління, який використовують для обліку населення, бюджетування, надання адміністративних та соціальних послуг, організації виборів, здійснення судочинства, ведення офіційної кореспонденції та розшуку. Брак поширеної практики реєструвати фактичне місце проживання призводить до неефективного використання бюджетних коштів та обмеження доступу населення до гарантованих державою послуг. Чинна система реєстрації місця проживання не виконує покладені на неї функції через складну процедуру, яка створює перепони в реєстрації для тих осіб, що проживають у житлі, яке їм не належить (або не належить членам їхніх родин). У сучасних умовах ефективною стратегією реформування реєстрації місця проживання є запровадження повністю декларативної системи.

У радянські часи інститут «прописки» відіграв важливу роль у процесі планування виробництва через контроль розміщення робочої сили. Після проголошення незалежності «прописку» було визнано неконституційною як таку, що обмежує права людини. З прийняттям Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» в 2003 році мав відбутися перехід від дозвільної до повідомчої системи реєстрації місця проживання. Однак на практиці переходу до повністю повідомчої системи не відбулося. Як наслідок, значна частка населення не реєструє своє фактичне місце проживання. Згідно з дослідженням, проведеним ГО «Територія успіху» в 2011 році, близько третини опитаних в обласних центрах живуть не за місцем реєстрації. За комплексною оцінкою Інституту демографії НАНУ в Києві приблизно 13% фактичного населення проживає не за місцем реєстрації.

Як наслідок, реєстрація місця проживання належним чином не виконує покладені на неї функції в системі державного управління.

Викривляє державну статистику щодо територіального розміщення населення

Через те, що значна частка населення не реєструє своє фактичне місце проживання,

інститут реєстрації не відображає реального переміщення населення, тому не виконує свою функцію в поточному обліку населення в період між переписами. З урахуванням того, що останній перепис населення був проведений у 2001 році, неточності в даних щодо кількості населення на територіях із високою мобільністю можуть бути досить суттєві.

Створює диспропорції у наповненні місцевих бюджетів

Частина податків на доходи фізичних осіб, сплачених на відповідній території, надходить до 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 дотації), а також медична субвенція відбувається з урахуванням показника кількості зареєстрованого населення. Недостовірна статистика щодо кількості населення в окремих адміністративних одиницях призводить до того, що обсяги перерозподілених коштів не відповідають реальним потребам регіону. Ця проблема буде тільки посилюватися з продовженням курсу децентралізації влади та передачею більшої кількості державних функцій на місцевий рівень.

Обмежує доступ населення до отримання адміністративних послуг, у тому числі соціального характеру

Через брак електронних реєстрів значна кількість адміністративних послуг та деякі соціальні послуги і досі надаються лише за місцем реєстрації. Внаслідок цього населення, що живе не за місцем реєстрації, змушене витратити більше часу та ресурсів для того, щоб отримати послуги в населеному пункті, в якому вони зареєстровані. Попри те, що процес запровадження електронних реєстрів уже розпочався (зокрема відбувається наповнення Єдиного державного демографічного реєстру, модернізуються деякі реєстри отримувачів соціальних послуг), він просувається повільно. Окрім того, з об'єктивних причин деякі послуги можуть бути надані лише за місцем реєстрації.

Обмежує доступ населення до медичних послуг

Через особливості фінансування галузі охорони здоров'я обслуговування в поліклініці не за місцем реєстрації може бути ускладнене бю-

рократичними перепонами. Це призводить до того, що особи, які проживають не за місцем реєстрації, уникають звернення до поліклінік. Окрім того, такі ситуації створюють умови для поширення побутової корупції.

Обмежує право незареєстрованих членів громади обирати місцеву владу

Громадяни, що проживають не за місцем реєстрації, не можуть брати участь у місцевих виборах та обирати своїх представників у тих громадах, де вони проживають.

Ці проблеми стали особливо актуальними після появи великої хвилі внутрішньо переміщених осіб. Згідно з офіційною статистикою, у 2014–2015 роках обсяги вимушеної міграції перевищували обсяги внутрішньої міграції вдвічі (див. рис. 1).

Негнучка система реєстрації місця проживання стала причиною того, що найбільш мобільні групи населення обмежені в доступі до системи охорони здоров'я, мають труднощі з отриманням адміністративних послуг та не можуть проголосувати на місцевих виборах.



Рис. 1. Внутрішньодержавна та вимушена міграція



Рис. 2 Частота згадувань теми РМП у соціальних мережах Facebook, VK, Twitter за період 2014–2016 рр.. (%)

Чому попри перелічені незручності значна частина населення не реєструє фактичне місце проживання? Значною мірою це можна пояснити вимогами до реєстрації — адже для того, щоб зареєструватися, особі потрібно довести своє право проживати у цьому житлі. Згідно з законодавством¹, ключовою підставою для реєстрації місця проживання є документи, що підтверджують право на проживання. За браком таких документів реєстрацію проводять за згодою власника (або співвласників). Насправді ж місцеві органи самоврядування та їхні ЦНАПи вимагають згоди власника у всіх випадках реєстрації, навіть на підставі договору оренди.

Така практика в сукупності з поширеними стереотипами, що зареєстрована людина може претендувати на частину житла, призводить до того, що реєстрація не виконує свою функцію — повідомляти державі місце проживання, за яким особі зручно отримувати адміністративні послуги, відвідувати медичні заклади та брати участь у виборах. Оскільки реєстрація пов'язана з правом власності на житло, отримати низку гарантованих державою послуг можна лише на тій території, де особа має житло, щоб зареєструватися. Особи, які проживають у житлі, що їм не належить, обмежені у доступі до цих послуг.

Певним групам населення, які не мають власного житла, особливо складно знайти спосіб за-

реєструватися. Зокрема, це доводить наявність попиту на послуги посередників, які пропонують за певну суму знайти місце, де особа зможе зареєструватися на певний період часу. Про наявність попиту свідчить наявність широкої пропозиції послуг із «купівлі прописки» у соціальних мережах. За результатами контент-аналізу соцмереж Facebook, ВКонтакте, Twitter, 47% згадок теми реєстрації належать рекламі послуг «продавців прописки» (див. рис. 2)².

За умови збереження чинної системи реєстрації зростання внутрішньої мобільності призведе до того, що наявні проблеми, пов'язані з роллю РМП в державному управлінні, лише збільшуватимуться. Дедалі більша кількість людей не матимуть безперешкодного доступу до отримання гарантованих державою послуг. Диспропорції між надходженнями до місцевих бюджетів та реальними потребами територій зростатимуть.

Рекомендації

Попри поширену думку, що «прописка — це пережиток радянського минулого» і від неї слід відмовитися, державне управління в багатьох сучасних країнах потребує знань про місце проживання особи, яка постійно перебуває на її території. За тим, як країни отримують таку інформацію, їх можна поділити на дві умовні групи.

¹ Постанова КМУ від 02.03.2016 «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру» [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-%D0%BF>.

² У листопаді 2016 року було проведено контент-аналіз соціальних мереж Facebook, ВКонтакте, Twitter. Ми зібрали всі згадки теми РМП в дописах користувачів, публічних сторінок та спільнот протягом 2014–2016 років. У вибірку потрапили 102 повідомлення.

Країни, які використовують інститут реєстрації місця проживання

Використання інституту реєстрації передбачає, що в країні є загальний обов'язок мати спеціальний документ (ID, паспорт, окремий документ), у якому вказана адреса постійного проживання, а також існує процедура, за якою цю інформацію вносять до документів та змінюють. Зафіксована адреса проживання може бути використана як податкова адреса, виборча адреса та адреса, за якою особа може отримати ті чи інші послуги. У більшості країн ЄС на рівні державного управління використовують інститут реєстрації місця проживання.

Країни, в яких особа повідомляє про місце проживання у відповідні органи

У країнах, де інституту реєстрації місця проживання немає, особа самостійно повідомляє у відповідний орган влади (відділення податкової, виборчий комітет, міську раду) адресу свого проживання. Щоб попередити шахрайство, деякі послуги, що надаються за місцем проживання, потребують наведення доказів місця проживання (наприклад, пред'явлення іменних рахунків за комунальні послуги на певну адресу). Така система працює в США, Великобританії, Канаді, а також деяких країнах ЄС (Франції, Португалії).

В Україні відмова від інституту реєстрації місця проживання поки що неможлива, оскільки на ньому ґрунтується низка галузей державного управління. Досвід країн, які використовують інститут реєстрації, показує, що в постсоціалістичних країнах, які реформували радянський інститут прописки, ефективніше працює декларативна модель реєстрації місця проживання. Ця модель передбачає, що особа декларує місце проживання шляхом повідомлення місцевих органів влади про нову адресу, вказавши підставу, проте не підтверджуючи це жодними документами. Перевірка достовірності декларованих свідчень може бути здійснена за ініціативою місцевих органів, проте не є необхідною умовою декларації. Така модель створює стимули повідомляти адресу, за якою особа проживає, і не створює перешкод на шляху до реєстрації у вигляді «документів» чи «згоди власника». Враховуючи те, що в Україні ключовою

перешкодою для реєстрації є прив'язка можливості зареєструватися до права власності на житло, така модель є оптимальною для реформування чинної системи РМП.

Для успішного запровадження декларативної моделі потрібно переглянути роль зареєстрованого місця проживання у таких галузях: поточний облік населення, надання адміністративних послуг, місцеві вибори; медичні послуги; соціальні виплати; бюджетні трансферти.

Державній міграційній службі

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

Державній службі статистики

Змінити методологію обліку внутрішніх та зовнішніх міграційних рухів.

Міністерству охорони здоров'я

Змінити механізм фінансування медичних послуг, взявши за основу принцип «гроші за пацієнтом».

Міністерству фінансів

Переглянути формули міжбюджетних трансфертів, що включають кількість зареєстрованого населення.

ЦВК

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

Конкретний механізм декларації місця проживання та подальший план дій мають бути розроблені у тісній співпраці між відповідальними органами влади та громадянським суспільством.

Рекомендована література:

1. Реєстрація місця проживання: виклики для держави та наслідки для суспільства — м. Київ: Аналітичний центр «CEDOS», 2017. — 34 с.
2. Міжнародний досвід реєстрації місця проживання [Електронний ресурс] // Аналітичний центр «CEDOS». — 2017. — Режим доступу до ресурсу: готується до публікації на www.cedos.org.ua.