

## Пропозиції законодавчих змін

# **Оптимізація механізму реєстрації місця проживання осіб та запровадження обмежень щодо кількості осіб, зареєстрованих в одному житловому приміщенні**

Олександр Мельниченко

Олександр Волошин

*Київ-2020*



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

*Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів досліджень, які були проведені громадськими детективами Проекту «Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні» (WikiInvestigation), що фінансується програмою Європейського Союзу «Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні».*

*Ці пропозиції націлені на впровадження обмеження щодо кількості осіб, зареєстрованих в одному житловому приміщенні.*

*Пропозиції до законодавчих змін рекомендовані до Верховної Ради України та Міністерства соціальної політики України із метою оптимізації механізму реєстрації місця проживання осіб та запровадження обмежень щодо кількості осіб, зареєстрованих в одному житловому приміщенні.*



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

## 1. Визначення проблеми.

Відносини щодо реєстрації місця проживання регулює Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» (надалі - Закон).[1]

Відповідно до ст.1 зазначеного Закону, реєстрація - внесення інформації до реєстру територіальної громади, документів, до яких вносяться відомості про місце проживання/перебування особи, із зазначенням адреси житла/місця перебування із подальшим внесенням відповідної інформації до Єдиного державного демографічного реєстру в установленому Кабінетом Міністрів України порядку.

Таким чином реєстрація місця проживання є відмінною від прописки, що існувала за радянських часів. Між цими процедурами є принципова різниця. Радянська прописка носила дозвільний характер. Тобто виконувала функцію закріплення населення за певною адміністративною одиницею через систему територіальних лімітів. Прописка дозволяла вселення та проживання додаткових мешканців, без врахування житлової площі, лише виключно стосовно близьких родичів.

Рішенням Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 року адміністративно-дозвільний інститут прописки було скасовано. [2] Тому, при реєстрації місця проживання не існує будь-яких обмежень щодо необхідних санітарних норм житлової площі та щодо кількості зареєстрованих осіб в одному житловому приміщенні.

Людина сама вибирає собі місце проживання і тільки ставить державу про це довідома. Ніяких повноважень, що обмежують право на вільний вибір місця проживання, у держави немає. І до майнових прав реєстрація взагалі ніякого відношення не має. Однак водночас вона впливає на певні немайнові права особи, зокрема виключно за зареєстрованим місцем проживання особа може:

- 1) оформити ID-картку та отримати інші паспортні послуги;
- 2) зареєструвати місце проживання своєї дитини;
- 3) віддати дитину до першого класу закладу середньої освіти;



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

- 4) отримати певні пільги (карта киянина тощо);
- 5) проголосувати на місцевих виборах тощо.

З 4 квітня 2016 року набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 № 207 «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру», [3] що встановлює нові правила реєстрації місця проживання громадян. Функцію з реєстрації місця проживання передано до виконавчих органів територіальних громад, відтак підрозділи міграційної служби припинили здійснення реєстрації місця проживання.

Таким чином було спрощено процедуру реєстрації місця проживання, крім того на порталі державних послуг уже впроваджено електронну послугу щодо реєстрації місця проживання особи (із опцією одночасного зняття з реєстрації з попереднього місця проживання). (детальніше за посиланням: <https://igov.gov.ua/service/29/general>)

Наразі система працює в тестовому режимі для окремих деяких областей та міст України, однак найближчим часом планується повномасштабне впровадження по всій території нашої держави із розробкою відповідного мобільного додатка, за допомогою якого зареєструватися можливо буде за 5-10 хвилин і за 24 години оформити всі необхідні документи.

Навіть станом на червень 2020 року ми маємо таку статистику щодо швидкості перереєстрації місця проживання:



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

	Кількість наданих послуг	Середня оцінка <sup>?</sup>	Таймінг <sup>?</sup>
Волинська	3	0	2 дні, 10 годин, 38 хвилин
Дніпропетровська	12498	4.35	14 днів, 6 годин, 2 хвилини
Донецька	56	5	1 день, 46 хвилин
Запорізька	68	4.7	13 днів, 13 годин, 5 хвилин
Київ	203	0	55 днів, 10 годин, 19 хвилин
Київська	43	4.3	14 днів, 19 годин, 13 хвилин
Львівська	33	5	5 днів, 21 година, 50 хвилин
Рівненська	17	5	9 днів, 15 годин, 51 хвилина
Сумська	13	4	13 днів, 21 година, 43 хвилини
Тернопільська	2	0	4 хвилини
Харківська	8	5	1 день, 23 години, 33 хвилини
Херсонська	1019	3.9	5 днів, 5 годин, 45 хвилин
Хмельницька	2	0	22 дні, 5 годин, 41 хвилина
Чернівецька	1	0	21 година, 49 хвилин

Як бачимо, процес було максимально спрощено. Наразі він відбувається в 3 етапи. Етап 1 передбачає необхідність заповнення онлайн форми, де вказуються

- Ваші контактні дані (email та телефон);
- стара та нова адреси реєстрації;
- за необхідності - додаткові дані (попереднє ПШБ; дані для тих, хто перебуває на військовому обліку);
- вказати дату та час, у які Вам буде зручно прийти до органу реєстрації для завершення процесу реєстрації місця проживання.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

- завантажити копію документа, який є основою для реєстрації (свідоцтво про право власності, ордер, договір найму (піднайму, оренди) або інші документи).

Після цього заявка буде прийнята в роботу. На етапі 2 співробітник органу реєстрації обробляє заявку та надсилає особі підтвердження, що на неї чекають у зазначений час із переліком документів. Якщо раптом особі буде відмовлено у заявці, то їй мають надати аргументовану відмову з переліком причин.

Етап 3 передбачає візит особи до органу реєстрації, у ході якого вона підписує усі документи, які необхідні для завершення процесу реєстрації та отримує печатки про нове місце реєстрації у паспортний документ.

Якщо особа не має можливості з'явитись у обраний день і час, то вона може скасувати свою заявку за допомогою кнопки, у листах, які отримаєте при замовленні та обробці послуги.[4]

Отже, як бачимо в Україні спостерігається тенденція до максимального спрощення реєстрації місця проживання, що беззаперечно має позитивні наслідки, однак водночас полегшує вчинення можливих корупційних діянь, зокрема підкупу голосів виборців на місцевих виборах із їхнім одночасним швидким місцем реєстрації у відповідному територіальному виборчому окрузі з метою проголосувати за певного кандидата тощо.

На цю проблему наголошувала і Центральна виборча комісія України (надалі - ЦВК), говорячи про факти реєстрації аномальної кількості громадян в будинках чи квартирах. ЦВК зазначило, що такі аномалії спостерігалися протягом останніх виборів Президента України та народних депутатів і при виборах до місцевих рад.

У зв'язку з цим ЦВК неодноразово зверталася з запитом щодо правової оцінки цієї ситуації до компетентних органів, зокрема до Державної міграційної служби.

Проте, як повідомлялося в листі Державної міграційної служби ще від 23.10.2015 року № 6-6259/3-15 у відповідь на запит Центральної виборчої комісії щодо здійснення перевірки достовірності поданих до Державного реєстру виборців відомостей про виборців, які зареєстрували своє місце проживання у місті Києві за певними адресами, Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в



Україні», ухваленим 11 грудня 2003 року, не встановлено будь-яких обмежень щодо необхідних санітарних норм житлової площі при здійсненні реєстрації місця проживання та щодо кількості зареєстрованих осіб в одному житловому приміщенні».[5]

Таким чином, наразі в Україні фактично немає механізму, який би міг перешкоджати такому викривленню результатів виборів, що створює значні проблеми.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

## 2. Міжнародний досвід.

У Російській Федерації у законодавстві також не встановлено максимальну кількість осіб, які можуть бути зареєстровані в одному житловому приміщенні. Однак при розрахунку такої кількості береться до уваги багато факторів, зокрема:

- тип житла;
- метраж;
- вид реєстрації (постійна чи тимчасова);
- кількість власників.

Щодо метражу, то у статті 38 Житлового кодексу РФ встановлено норму комфортної житлової площі на одну людину - 12 квадратних метрів. Мінімальна санітарна норма житлової площі на людину - 6 квадратних метрів.

Саме на показник у 6 квадратних метрів на людину потрібно орієнтуватися при реєстрації осіб. У разі порушення цієї умови Федеральна міграційна служба (надалі - ФМС) Росії починає перевірку такого житла із метою унеможливити створення так званої «гумової квартири».

Якщо у житлового приміщення кілька власників, то для реєстрації у такому приміщенні особи потрібно нотаріально завірена письмова згода всіх власників. Без такого документа реєстрація буде анульована в разі, якщо один з незгодних власників заявить про це до ФМС.

Щодо більшості європейських країн, то варто зазначити, що такий інститут як прописка чи реєстрація відсутній у значній кількості держав.[6]

Обов'язкова реєстрація місця проживання існує в Німеччині. Після переїзду чи в'їзду на територію Німеччини у особи є 14 днів, аби звернутися до відомства з питань реєстрації при міській раді.

Реєстрація є обов'язковою і для осіб, що орендують житло. Особа повинна отримати від орендодавця заповнений формуляр, який підтверджує дозвіл власника на проживання у певному житловому приміщенні. Відповідно до положень законодавства, орендодавець зобов'язаний видавати такий дозвіл, а орендар зобов'язаний робити запит





про такий дозвіл орендодавцю. Основна мета такого полягає у недопущенні ситуації, за якої у житловому приміщенні проживає невідома особа.

Така ретельність щодо співвідношення реальної кількості проживаючих осіб у певному місці та зареєстрованих у цьому місці осіб пояснюється тим, механізмом розподіл сплачених податків на доходи, вагома частина яких надходить до бюджетів тих населених пунктів, де зареєстрована та чи інша особа, яка сплачувала цей податок. Таким чином, місцеві ради зацікавлені у чіткій реєстрації осіб, адже від цього залежить надходження до їх бюджету.

Варто зауважити, що у разі протермінування періоду у 14 днів означає штраф у розмірі до 1000 євро.

Водночас за так зване фіктивне місце реєстрації у Німеччині накладається штраф у розмірі 50 000 євро. Штраф сплачує особа, яка допустила фіктивну реєстрацію у житловому приміщенні, яке належить їй на праві власності чи користування.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

### **3. Шляхи вирішення проблеми.**

Відповідно до статті 47 Житлового кодексу України, встановлюється норма житлової площі на одну особу у розмірі 13,65 квадратних метрів.[7]

Згідно з положеннями постанови Кабінету Міністрів України №219 від 19 березня 2008 року[8], встановлюється тимчасова мінімальна норма забезпечення соціальним житлом у соціальних гуртожитках для проживання сімей та одиноких громадян у розмірі 6 квадратних метрів на одну особу, а у квартирах, садибних (одноквартирних) будинках із житлового фонду соціального призначення у розмірі 22 квадратних метрів загальної площі на сім'ю із двох осіб і додатково 9,3 квадратних метра загальної площі на кожного наступного члена сім'ї.

Водночас в Україні немає жодних обмежень щодо кількості осіб, зареєстрованих у одному житловому приміщенні, що фактично знецінює попередні санітарні норми та створює проблеми, про які йдеться у пункті 1 цих пропозицій законодавчих змін.

Тому нами пропонується запровадити в Україні такий механізм:

у разі якщо при реєстрації особи встановлюється факт, про перевищення допустимих норм наведених нижче, то така реєстрація особи підлягає тимчасовому блокуванню та підтвердженню факту проживання у такому приміщенні.

Мінімально допустимі норми:

- не менше, аніж 6 квадратних метрів на одну особу у соціальних гуртожитках для проживання сімей та одиноких громадян;
- не менше 22 квадратних метрів загальної площі на сім'ю із двох осіб і додатково 9,3 квадратних метра загальної площі на кожного наступного члена сім'ї у квартирах, садибних (одноквартирних) будинках із житлового фонду соціального призначення.

Орган реєстрації приймає рішення про необхідність підтвердження особою факту проживання у день виникнення відповідної підстави. Одночасно орган реєстрації приймає рішення про часткове блокування реєстраційних дій.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

#### 4. Комунікаційна стратегія.

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

1. Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих альтернатив;
2. Просування ідей вищенаведених законодавчих змін через медіа та соціальні мережі.
3. Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій, які займаються політикою щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері;
4. Проведення «круглого столу».



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

- [1] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text>
- [2] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01#Text>
- [3] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-%D0%BF#Text>
- [4] Режим доступу: <https://igov.gov.ua/service/29/instruction>
- [5] Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/2667031-v-zakoni-ne-propisani-obmezenna-kilkosti-zareestrovanih-u-kvartiri-cvk.html>
- [6] Режим доступу: <https://rtiger.com/ru/journal/skolko-chelovek-mojno-zaregistrirovat-v-kvartire/>
- [7] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text>
- [8] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/219-2008-%D0%BF#Text>



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку