

12.12.2023

**Проблеми надання адміністративних послуг  
центрами надання адміністративних послуг (ЦНАП)  
у сфері реєстрації місця проживання  
та пропонувані шляхи вирішення**

**Перелік проблем:**

- 1) відсутність рішення Уряду щодо порядку надання згоди власника/співвласників житла на реєстрацію місця проживання особи (МП) (ч. 1 ст. 11 Закону України від 05.11.2021 №1871-IX «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні»);**
- 2) недостатність визначеності що є результатом надання адміністративної послуги з питань реєстрації МП;**
- 3) брак визначеності у питанні строку реєстрації місця проживання особи (строк надання послуги);**
- 4) дискусійність окремих підстав для відмови у декларуванні/реєстрації МП;**
- 5) колізія правових норм Закону №1871 із правовими нормами інших законодавчих актів (зокрема, у питанні декларування / реєстрації МП осіб віком від 14 до 18 років;**
- 6) витяг з РТГ за встановленою формою без підпису та печатки, що ускладнює його апостелювання;**
- 7) невідповідність окремих положень Порядку №265 положенням Закону №1871-IX;**
- 8) неналежний обмін інформацією між органом реєстрації МП та зацікавленими державними органами.**

### Опис шляхів вирішення та пропозиції:

1) Якщо особа, яка декларує/реєструє своє місце проживання, не є власником/співвласником такого житла, декларування/реєстрація здійснюється за умови **отримання згоди власника/співвласників житла**. При цьому, стаття 11 Закону №1871-ІХ встановлює порядок отримання такої згоди.

«1. Особа, яка декларує або реєструє своє місце проживання у житлі, яке не є власністю (співвласністю) такої особи, та за відсутності документів, що підтверджують право на проживання в цьому житлі, **під час подання заяви** про реєстрацію місця проживання (перебування) або декларації про місце проживання надає згоду власника (співвласників) житла чи уповноваженої особи житла на декларування або реєстрацію особою свого місця проживання (перебування) за адресою цього житла **у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України...**

2. У разі декларування місця проживання особи **згода власника (співвласників) житла, уповноваженої особи житла надається в порядку, передбаченому частиною п'ятою статті 8 цього Закону.**»

Тут виникає питання: під час декларування місця проживання за допомогою засобів Єдиного державного веб-порталу електронних послуг (ЄДПЕП) згода власника/співвласника отримується в порядку, визначеному КМУ, чи в порядку, визначеному ч. 5 ст. 8, чи все ж таки мається на увазі наявність або відсутність документів про право власності?

Власне ч. 5 ст. 8 визначає, що згода власника/співвласників підтверджується їх ЕЦП під час формування самої декларації. Це означає, що у формуванні декларації засобами ЄДПЕП мають брати участь усі учасники: і сама особа, що декларує місце проживання, і власник/співвласники житла, інакше декларацію не сформуєш, при цьому усі вони мають мати власний ЕЦП.

Нажаль, КМУ досі не прийняв Порядок отримання такої згоди, що змушує органи реєстрації МП діяти не у спосіб, визначений законом, а саме: застосовувати практичний досвід минулого під час реєстрації місця проживання – особисту присутність власника/співвласників або нотаріально посвідчену згоду, що явно не спрощує систему реєстрації. А у випадку виникнення спору про місце проживання такі дії органу реєстрації можуть бути (і будуть) визнанні незаконними.

**Пропозиція:** Уряду на виконання положень Закону №1871-ІХ затвердити порядок надання згоди власника (співвласників) житла чи уповноваженої особи житла на декларування або реєстрацію особою свого місця проживання (перебування) за адресою цього житла.

2) До внесених змін було чітко зрозуміло, що є **результатом надання адміністративної послуги** – внесення відомостей в РТГ та відмітка в паперовому паспорті або довідка про реєстрацію (якщо паспорт у формі картки).

Тепер – виключно внесення відомостей в РТГ. Звісно, передбачено надання витягу з РТГ, але одразу зауважимо, що надання витягу здійснюється не автоматично, а виключно за запитом особи. Надання витягу з РТГ Уряд виокремив як самостійну адміністративну послугу (Розп. КМУ №523-р із змінами).

Тут потрібно віддати належне ДМС України, яка готувала новий Порядок декларування та реєстрації МП (ПКМУ №265), і яка у формі заяви на реєстрацію МП передбачила розділ про результат її розгляду.

Тому результатом адміністративної послуги буде відповідний запис в РТГ (доступ до якого особа не має) та відмітка у заяві (вочевидь формується під час подання як мінімум у двох примірниках, хоча це не передбачено законодавством), або від особи необхідно витребувати за її бажанням додаткову заяву про надання витягу (і це бажано пропонувати особі під час подання заяви, а не під час видачі результату).

Крім того, Закон №1871-ІХ чітко визначає механізм інформування особи про результат: *«Про внесення інформації про задеклароване або зареєстроване місце проживання (перебування) особи до РТГ орган реєстрації у день внесення відповідної інформації повідомляє особу поштою, засобами телефонного або електронного зв'язку, у тому числі засобами Єдиного державного веб-порталу електронних послуг».*

Надання жодних довідок з РТГ законодавство не передбачає.

**Пропозиція:** тимчасово, поки на території України діє паперовий паспорт громадянина України, повернути нормативну можливість проставлення відмітки про реєстрацію/знаття з реєстрації місця проживання особи, а також передбачити автоматичну видачу витягу з РТГ за результатом вчинення реєстраційної дії. Видачу витягу з РТГ, як окрему послугу, залишити для випадків звернень громадян за їх потребою.

Також доцільно розглянути варіант та дозволити внесення до паспорта громадянина України у формі картки інформації про місце проживання особи за бажанням заявника на його отримання. У разі зміни адреси проживання власника такого паспорта – можливо використовувати наліпку із інформацією про нову адресу, що наноситиметься на такий документ (за прикладом ФРН). Це зможе стати альтернативою витягу з РТГ для громадян.

3) Який **строк реєстрації місця проживання особи (строк надання послуги)**? Нормативна відповідь є наступною: *«Реєстрація місця*

проживання (перебування) особи здійснюється в день отримання органом реєстрації документів.» (п. 29 Порядку №265). Однак є специфіка надання цієї послуги через ЦНАП. Стаття 10 Закону 1871-ІХ передбачає:

«1. Внесення інформації про задеклароване або зареєстроване місце проживання (перебування) особи до РТГ здійснюється в день подання особою відповідних документів (у тому числі в електронній формі), а в разі подання документів через ЦНАП або отримання органом реєстрації інформації в електронній формі у неробочий час - наступного робочого дня».

Із урахуванням того, що реєстрація МП є делегованими повноваженнями ОМС, а органи реєстрації МП є виконавчими органами ОМС, то відповідно до ч.6 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги» та РКМУ №523-р із змінами, реєстрація МП здійснюється **ВИКЛЮЧНО** через ЦНАП. Тобто, реєстрація МП здійснюється відповідно до ст. 10 Закону №1871-ІХ саме **наступного робочого дня**. Виключенням може бути лише випадки, коли ЦНАП (орган, що забезпечує його організаційну діяльність) є виконавчим органом ОМС та є органом реєстрації МП. А це не завжди так.

**Пропозиція:** Внести зміни до ст. 10 Закону №1871-ІХ, замінивши словосполучення «наступного робочого дня» на словосполучення «не пізніше наступного робочого дня».

**4) Виключний перелік підстав для відмови у декларуванні/реєстрації МП** визначений ст. 12 Закону №1871-ІХ.

Зокрема, одна з таких імперативна норма – у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (ДРРП) містяться відомості про обтяження щодо житла, яке особа декларує або реєструє як місце проживання (перебування).

Відповідно до ст. 4 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» до обтяжень віднесено: заборона на відчуження або користування, іпотека, арешт, податкова застава, вимога нотаріального посвідчення договору, предметом якого є об'єкт, інші обтяження відповідно до законодавства.

Отже, сам факт наявності в ДРРП будь-якого виду обтяжень унеможливило б декларування/реєстрацію МП в такому житлі.

Для уникнення подібного Уряд у Порядку №265 вирішив змінити правове регулювання Закону (дещо неоднозначно щодо самих положень закону) і передбачив пункт 38: «У разі перебування житла в іпотечі, довірчій власності як способу забезпечення виконання зобов'язань для реєстрації місця проживання особи додатково подається письмова згода відповідного іпотекодержателя або довірчого власника».

Подібне регулювання вже мало місце в попередніх рішеннях Уряду, зокрема ПКМУ від 27.05.2020 №481, яка передбачала абсолютно аналогічні

положення, і яка постановою Шостого Апеляційного Адміністративного Суду від 28.09.2021 р. була визнана незаконною та скасованою (справа №640/14809/20).

Зокрема, Суд у постанові зазначив, що подібні норми ставлять реалізацію законодавчо визначеного права громадянина (зокрема дитини) в залежність від суб'єктивного рішення третьої особи, порушують ряд норм національного та норм міжнародного права. (постанова Суду доступна в Реєстрі судових рішень для ознайомлення).

Ймовірно задля уникнення подібної судової практики Верховна Рада України 27.07.2022 р. законом №2459-IX внесла зміни до 9 статті Закону №1871-IX заклавши вищезгадану норму у положення самого Закону. Проте цим же Законом обмежили застосування такої норми лише до тих кредитних договорів, які були укладені після набрання чинності цим Законом (п. 2 Прикінцевих та перехідних положень), тобто 19.08.2022 р.

Тобто, якщо особа, яка придбала житло за іпотечним договором, укладеним до 19.08.2022 р., звернеться по реєстрацію місця проживання в цьому житлі, наявність у неї згоди іпотекодержателя на реєстрацію, навряд чи вплине на негативне рішення органу реєстрації МП, і навпаки, якщо за таких умов буде зареєстрована, у випадку спору навряд чи такі рішення органу реєстрації МП будуть визнані правомірними.

Крім цього, законодавство України передбачає можливість забезпечення житлом на безоплатній основі (за рахунок бюджетних коштів) дітей-сиріт та дітей позбавлених батьківського піклування. Зокрема, відповідно до п.15 Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проектні, будівельно-ремонтні роботи, придбання житла та приміщень для розвитку сімейних та інших форм виховання, наближених до сімейних, підтримку малих групових будинків та забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, затвердженого постановою Уряду від 26.05.2021 № 615 «Придбання житла для осіб до досягнення ними 23-річного віку здійснюється за рахунок державного бюджету в розмірі 100 відсотків граничної вартості житла. Житло придбавається шляхом укладення договору купівлі-продажу, **однією з істотних умов якого є заборона на відчуження такого житла протягом десяти років.** Заборона на відчуження такого житла накладається нотаріусом, що посвідчує договір купівлі-продажу, за зверненням органу опіки та піклування, підготовленим місцевим розпорядником, відповідно до вимог законодавства.»

Така заборона є обтяженням, яке підлягає державній реєстрації в ДРРП.

Тобто, отримавши житло від держави особою до 23-річного віку у вищезазначеному порядку, зареєструвати/задекларувати в ньому місце

проживання не можливо протягом десяти років з дня її отримання (ст. 12 Закону №1871-IX), і аналогія з іпотекою тут не пройде.

Аналогічна ситуації очікує громадян України, чиє житло зруйноване внаслідок бойових дій та терористичних атак росіян, після того як вони отримають (придбають) житло на підставі житлового сертифіката відповідно до Закону України від 23.02.2023 №2923-IX (див. ч. 17 ст. 8).

**Пропозиція:**

- Виключити із Закону №2459-IX п.2 Прикінцевих та перехідних положень.

- Внести зміни до ст. 12 Закону №1871-IX щодо підстав відмови у реєстрації/декларуванні місця проживання в частині встановлення окремих виключень.

**5) Колізія правових норм Закону №1871 із правовими нормами інших законодавчих актів (зокрема, у питанні декларування / реєстрації МП осіб віком від 14 до 18 років.**

Відповідно до статті 160 Сімейного кодексу України визначено наступне:

- ч. 1 - Місце проживання дитини, яка не досягла десяти років, визначається за згодою батьків.
- ч. 3 - Якщо батьки проживають окремо, місце проживання дитини, яка досягла чотирнадцяти років, **визначається нею самою.**

Натомість Закон №1871-IX дещо по іншому регулює питання декларування/реєстрації місця проживання осіб у віці від 14 до 18 років. Зокрема:

- ч. 3. ст. 7 - Дитина віком від 14 до 18 років самостійно **декларує** місце свого проживання за адресою іншого житла, ніж зареєстроване або задеклароване місце проживання її батьків або інших законних представників, **за згодою батьків** або інших законних представників **чи одного з них**, крім випадку, встановленого статтею 15 цього Закону.
- ч. 7. ст. 18 - Зняття із **задекларованого або зареєстрованого** місця проживання (перебування) дитини віком від 14 до 18 років здійснюється **за згодою її батьків** або інших законних представників **чи одного з них**, крім випадку, передбаченого статтею 15 цього Закону.

При цьому, сам Закон не обумовлює особливості **реєстрації** МП неповнолітніх осіб у віці від 14 до 18 років.

Однак, такі особливості визначені Порядком №265:

- п. 15 - Дитина віком від 14 років самостійно **декларує** місце свого проживання за адресою іншого житла, ніж

задеклароване/зареєстроване місце проживання її батьків або інших законних представників, **за згодою батьків** або інших законних представників **чи одного з них**.

- п.32 - У разі подання заяви про **реєстрацію** місця проживання (перебування) особою, яка не досягла 18-річного віку (читай з 14 до 18 років), **реєстрація** місця проживання (перебування) здійснюється **за згодою батьків або інших законних представників такої особи**.

Подібні норми по різному визначають особливості декларування (достатньо згоди одного з батьків) та реєстрації (потрібна згода обох батьків) місця проживання осіб від 14 до 18 років. Вони зумовлюють дискримінаційний підхід.

Крім того, подібні норми звужують права таких осіб, порівняно із нормами Сімейного кодексу України.

**Пропозиція:** вилучити з положень Закону №1871-IX (ст. 7 та ст. 18) та Порядку №265 (пункти 15 та 32) умови надання згоди батьків для реєстрації місця проживання осіб від 14 до 18 років.

**6) Витяг з РТГ** відповідно до Порядку №265 формується засобами РТГ та видається особі на папері А4 із відповідним QR-кодом, проставлення підпису та печатки органу реєстрації не передбачено. Разом із тим, у випадку необхідності апостелювання такого документу для подання іноземним організаціям, наприклад, іноземним ВНЗ для вступу, виникає складності.

**Пропозиція:** передбачити в Порядку №265 можливість за зверненням особи видачу витягу з РТГ за формою, що передбачає проставлення підпису і печатки органу реєстрації.

**7) В частині суперечностей Порядку №265 і Закону,** то пунктами 78-80 цього Порядку визначено:

«78. За результатом проведення перевірки відомостей, зазначених у декларації (заяві), відповідно до пункту 77 цього Порядку програмне забезпечення відомчої інформаційної системи ДМС надсилає до Порталу Дія повідомлення про можливість/неможливість проведення декларування/зняття із задекларованого/зареєстрованого місця проживання в автоматичному режимі.

79. У разі можливості проведення декларування/зняття із задекларованого/зареєстрованого місця проживання в автоматичному режимі **відомча інформаційна система ДМС здійснює реєстраційну дію** та забезпечує внесення відомостей до такої системи.

80. У разі невідповідності декларації (заяви) вимогам арифметичного та формато-логічного контролю та/або виявлення розбіжностей між відомостями, зазначеними у декларації (заяві), та відомостями інформаційно-комунікаційних систем, зазначеними у пункті 77 цього Порядку, декларація (заява) надсилається до реєстру територіальної громади для проведення реєстраційної дії посадовою особою органу реєстрації з повідомленням про це заявнику.»

Тобто, Порядок передбачає можливість здійснення автоматичної реєстраційної дії, без участі посадової особи органу реєстрації.

Натомість Закон №1871-IX визначає:

Ст. 2 ч. 1 пункти 10-11:

«10) реєстр територіальної громади – інформаційно-комунікаційна система, призначена для обробки визначеної цим Законом інформації, що **створюється, ведеться та адмініструється органом реєстрації** у порядку, визначеному цим Законом;

11) реєстраційна дія – **внесення органом реєстрації до реєстру територіальної громади відомостей** про зареєстроване місце проживання (перебування), зняте з реєстрації місце проживання, задеклароване місце проживання/виключення з реєстру територіальної громади інформації про задеклароване місце проживання, скасування реєстрації місця проживання/зняття з реєстрації місця проживання (перебування)/задекларованого місця проживання/зміненого місця проживання (перебування) з подальшою передачею таких відомостей до відомчої інформаційної системи. Реєстраційна дія є завершеною після отримання органом реєстрації підтвердження про внесення відповідної інформації до відомчої інформаційної системи;».

Таким чином, положення пунктів 78-79 Порядку №265 не відповідають положенням Закону, на виконання якого такий Порядок було прийнято.

**Пропозиція:** привести положення Порядку №285 у відповідність до Закону.

8) Закон №1871-IX та Порядок №265 передбачають положення **про міжвідомчу взаємодію** між органом реєстрації МП, ДМС, реєстром виборців, ТЦК і СП. Разом з тим вже котрий рік така електронна взаємодія відсутня (окрім ДМС), що тягне за собою необхідність обміну паперовими даними або даними на фізичних електронних носіях. Зазначене не лише не узгоджується із вимогами Закону, а й тягне за собою додаткові навантаження органи взаємодії, створює ризики втрати/не збереження інформації.

**Пропозиція:** вжити заходів до забезпечення якісної міжвідомчої електронної взаємодії між відповідними органами згідно Закону.

Виконавець: Іщук Євген Миколайович  
(залучений Центром політико-правових реформ експерт.  
У співпраці з членами неформального утворення «Клубу активних ЦНАП»)

*Цей документ підготовлено Центром політико правових реформ  
за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі,  
Данії, Естонії та Словенії.*

*Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів  
та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми  
«U-LEAD з Європою», уряду України, Європейського Союзу і його держав-членів  
Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії.*