

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ, ЩО ВИНИКАЮТЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ АКТИВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ

Єгоров В.О.,
аспірант,

Київський університет інтелектуальної власності та права
НУ «ОЮА»
кафедра адміністративного права, інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін
ORCID: 0009-0003-0028-1527

Єгоров В.О. Проблемні питання, що виникають у сфері державної реєстрації активів цивільного стану.

Державна реєстрація активів цивільного стану є одним із форм публічних послуг у сфері адміністративного права. Публічно-сервісна спрямованість органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є пріоритетною у процесах децентралізації, які відбуваються сьогодні в Україні. У центрі уваги реформи місцевого самоврядування – людина і, як один з важливих факторів комфорту її життя, є надання якісних адміністративних послуг.

Кожного дня в Україні народжуються діти, хтось одружується, хтось розлучається, а хтось помирає. Попри всі труднощі, які є на сьогоднішній день, послуга у сфері державної реєстрації активів цивільного стану є найпоширеніша серед громадян України.

Збройна агресія Російської Федерації проти України внесла багато коректив як в наше буденне життя так і життя країни загалом. Законодавець попри всі виклики, намагається полегшити бюрократичні процедури, зокрема і у сфері реєстрації активів цивільного стану. Активно впроваджуються новітні технології, вносяться зміни та доповнення до законодавства у сфері державної реєстрації активів цивільного стану. Незважаючи на значний прогрес законодавства у сфері реєстрації активів цивільного стану, на практиці виникають деякі труднощі, особливо у ситуаціях державної реєстрації шлюбу або розлучення, коли одним з подружжя є військовослужбовець, або якщо один з подружжя перебуває за кордоном, або в зоні активних бойових дій, або на тимчасово окупованих територіях України. Щодо тимчасово окупованих територій то на жаль протягом 10 років збройного конфлікту Україна так і не змогла спростити процедуру легалізації активів цивільного стану виданих на тимчасово окупованих територіях України. У зв'язку з цим, громадян України повинні звертатись до суду аби визнати факти, які мають юридичне значення. Тому необхідно аби законодавець урегулював проблемні питання, які з питанням державної реєстрації активів цивільного стану.

Ключові слова: надання послуг, державна реєстрація активів цивільного стану, органи у сфері державної реєстрації активів цивільного стану.

Egorov V.O. Problematic issues arising in the field of state registration of acts of civil status.

State registration of civil status acts is one of the forms of public services in the field of administrative law. The public service orientation of executive authorities and local self-government bodies is a priority in the decentralization processes which are taking place in Ukraine today. The focus of the local government reform is on people, and one of the important factors of their comfort is the provision of quality administrative services.

Every day, children are born in Ukraine, some get married, some get divorced, and some die. Despite all the difficulties that exist today, the service of state registration of civil status acts is the most popular among Ukrainian citizens.

The armed aggression of the Russian Federation against Ukraine has made many adjustments to our everyday life and the life of the country as a whole. Despite all the challenges, the legislator is trying to

facilitate bureaucratic procedures, including in the field of civil registration. The latest technologies are being actively introduced, and amendments and additions are being made to the legislation in the field of state civil registration. Despite the significant progress in civil registration legislation, some difficulties arise in practice, especially in situations of state registration of marriage or divorce when one of the spouses is a military officer, or if one of the spouses is abroad, or in the area of active hostilities, or in the temporarily occupied territories of Ukraine. Regarding the temporarily occupied territories, unfortunately, during the 10 years of armed conflict, Ukraine has not been able to simplify the procedure for legitimizing civil status acts issued in the temporarily occupied territories of Ukraine. Therefore, Ukrainian citizens must go to court to recognize facts that have legal significance. Therefore, it is necessary for the legislator to resolve the problematic issues related to state registration of civil status acts.

Key words: provision of services, state registration of civil status acts, authorities in the field of state registration of civil status acts.

Постановка проблеми: Державна реєстрація актів цивільного стану зазнала суттєвих змін з початку повномасштабного вторгнення збройних сил РФ в Україну. Проте актуальність питань пов'язаних з державною реєстрацією актів цивільного стану виникла не сьогодні.

Збройний конфлікт між Росією та Україною триває вже понад 10 років і громадяни України, змушені звертатись у судовому порядку для визнання документів, що були видані на тимчасово окупованих територіях України.

Досі залишаються бюрократичні процедури у сфері реєстрації актів цивільного стану, а у зв'язку з повномасштабним вторгненням Росії в Україну для військовозобов'язаних громадян набули нові норми, які необхідні для здійснення процедури реєстрації актів цивільного стану.

Метою статті є проведення дослідження компетенції державних органів у сфері реєстрації актів цивільного стану.

Стан опрацювання проблематики. Окремі питання, пов'язані з дослідженням новел у сфері реєстрації актів цивільного стану, були об'єктом дослідження таких науковців, як О.М. Буханевича, Є.О. Легеза, А.Т. Комзюк, В.Б. Авер'янов та інших.

Виклад основного матеріалу. Згідно з статтею 4 Закону України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану” органами державної реєстрації актів цивільного стану є: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації актів цивільного стану – Міністерство юстиції України; відділи державної реєстрації актів цивільного стану Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, районних, районних у містах, міських, міськрайонних управлінь юстиції (далі – ДРАЦС); виконавчі органи сільських, селищних і міських рад; а також державну реєстрацію актів цивільного стану громадян України, які проживають або тимчасово перебувають за кордоном, проводять дипломатичні представництва і консульські установи України.

Зокрема дипломатичні органи на сьогоднішній день є поширеними серед громадян України, які були змушені виїхати за кордон у зв'язку з повномасштабним вторгненням Росії в Україну. Усі ці органи є вичерпними, однак якщо говорити про державну реєстрацію шлюбу, то слід згадати, що згідно з Постанови КМУ № 213 від 7 березня 2022 року “Про деякі питання державної реєстрації шлюбу в умовах воєнного стану” значно розширено коло осіб, які можуть реєструвати акт державної реєстрації шлюбу. До таких осіб належать: командир (керівник) військовослужбовця, поліцейського, особи рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Державної кримінально-виконавчої служби або особи начальницького складу Національного антикорупційного бюро чи Бюро економічної безпеки, а також керівник закладу охорони здоров'я, в якому перебувають або працюють один чи обоє наречених. Розширення кола осіб, які уповноважені засвідчувати акт реєстрації шлюбу, спричинило повномасштабне вторгнення збройних сил РФ в Україну. Також одним із нововведень є експериментальний проект щодо проведення державної реєстрації шлюбу в електронній формі через Портал Дія, який передбачений Постановою КМУ від 29 березня 2024 року № 345 “Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення державної реєстрації шлюбу в електронній формі” [3]. Зокрема особи, які досягли 18 річного віку можуть зареєструвати шлюб через відео зв'язок. Віцепрем'єр-міністр – міністр цифрової трансформації України 24 червня 2024 року повідомив, що перші 3 пари бета-тестувальників взяли шлюб у Дії [4].

Отже, особа яка бажає здійснити державну реєстрацію шлюбу, може обрати для себе три варіанти здійснити реєстрацію через коло осіб передбачених Постановою КМУ № 213, через Портал Дія, або через уповноважений орган. Однак слід зауважити що державну реєстрацію проводять лише органи визначені у статті 4 Закону України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану”. Усе інше є допоміжними варіантами у полегшенні здійснення державної реєстрації шлюбу.

Щодо повноважень органів, які уповноважені здійснювати державну реєстрацію актів цивільного стану слід звернути увагу на статті 5, 6 Закону України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану”. Зокрема до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації актів цивільного стану (Міністерство юстиції України) належать наступне:

- 1) координує та контролює діяльність відділів державної реєстрації актів цивільного стану;
- 2) забезпечує створення, ведення та функціонування Державного реєстру актів цивільного стану громадян;
- 3) надає практичну і методичну допомогу консульським установам та дипломатичним представництвам України за кордоном щодо державної реєстрації актів цивільного стану;
- 4) здійснює інші повноваження, передбачені цим Законом та іншими актами законодавства у сфері державної реєстрації актів цивільного стану.

До компетенції органів державної реєстрації актів цивільного стану належить: видання відповідних свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану, а також повідомляють компетентні органи іноземних держав, з якими Україною укладено договори про правову допомогу і правові відносини у цивільних і сімейних справах, про державну реєстрацію актів цивільного стану громадян таких держав, якщо правилами договорів передбачено надання зазначених відомостей.

Варто зауважити компетенцію окремих органів державної реєстрації, актів цивільного стану, зокрема:

– відділи державної реєстрації актів цивільного стану проводять державну реєстрацію народження фізичної особи та її походження, шлюбу, розірвання шлюбу, зміни імені, смерті, вносять зміни до актових записів цивільного стану, поновлюють та анулюють їх; формують Державний реєстр актів цивільного стану громадян, ведуть його, зберігають архівний фонд; здійснюють відповідно до законодавства інші повноваження;

– виконавчі органи сільських, селищних, міських рад проводять державну реєстрацію народження фізичної особи та її походження, шлюбу, смерті;

– дипломатичні представництва і консульські установи України проводять державну реєстрацію народження фізичної особи та її походження, шлюбу, розірвання шлюбу, зміни імені, смерті щодо громадян України, приймають і розглядають заяви про внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання.

Державна реєстрація зміни імені та розірвання шлюбу проводиться дипломатичними представництвами і консульськими установами України лише щодо громадян України, які постійно проживають за кордоном [1].

Ще одним органом, який зазначений у статті 4 Закону України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану” є судова система, яка відіграє важливу роль у сфері реєстрації актів цивільного стану. Особливо зараз, коли триває повномасштабне вторгнення з боку Росії в Україну.

Близько 26% території України окуповано Росією, інформація станом на 5 лютого 2024 року, заявив Президент України Володимир Зеленський [5]. Проте збройний конфлікт триває ще з 2014 року, досі законодавець так і не зміг вирішити питання, щодо процедури визнання документів виданих на тимчасово окупованих територіях України (надалі – ТОТ). Громадяни України вимушені звертатись в судовому порядку для визнання документів які були видані на ТОТ, що, в свою чергу, навантажує ще більше судову систему. Згідно статті 315 Цивільно процесуального кодексу України (надалі – ЦПК України) суди розглядають справи, що мають юридичне значення: родинних відносин між фізичними особами; перебуванні фізичної особи на утриманні; каліцтва, якщо це потрібно для призначення пенсії або одержання допомоги по загальнообов’язковому державному соціальному страхуванню; реєстрації шлюбу, розірвання шлюбу, усиновлення; проживання однією сім’єю чоловіка та жінки без шлюбу; належності правовстановлюючих документів особі, прізвище, ім’я, по батькові, місце і час народження якої, що зазначені в документі, не збігаються з прізвищем, ім’ям, по батькові, місцем і часом народження цієї особи, зазначеним у свідоцтві

про народження або в паспорті; народження особи в певний час у разі неможливості реєстрації органом державної реєстрації актів цивільного стану факту народження; смерті особи в певний час у разі неможливості реєстрації органом державної реєстрації актів цивільного стану факту смерті; смерті особи, яка пропала безвісти за обставин, що загрожували їй смертю або дають підстави вважати її загиблою від певного нещасного випадку внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Окремою статтею 317 ЦПК України, виділена норма, в якій зазначається порядок розгляду справ про встановлення факту народження або смерті особи на території, на якій введено воєнний чи надзвичайний стан, або на тимчасово окупованій території України [6]. Слід зазначити, що у даній статті не згадується ні про реєстрацію шлюбу, ні про встановлення смерті на тимчасово окупованій території України. Проте частиною третьою статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованих територіях України зазначається, що будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створює правових наслідків, крім документів: підтверджують факт народження, смерті, реєстрації (розірвання) шлюбу особи на тимчасово окупованій території, які додаються до заяви про державну реєстрацію відповідного акта цивільного стану [7].

Однак на практиці, суди відмовляли заявникам у відкритті провадження, щодо встановлення факту реєстрації шлюбу на тимчасово окупованій території України. Так, у Постанові Верховного Суду від 16 листопада 2022 року у справі № 759/1443/22 (провадження № 61-872бсв22) суд зазначив, що суди першої та апеляційної інстанції дійшли помилкового висновку про те, що ЦПК України не передбачає можливості встановлення судом факту реєстрації шлюбу на тимчасово окупованій території. Помилковість таких висновків полягає в тому, що невизначеність норм процесуального права не може тлумачитись проти заявника і обмежувати його право на судовий захист, у тому числі в справах окремого провадження, оскільки в Україні юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір. На час звернення заявника до компетентного органу на підконтрольній Україні території (січень 2022 року) ч. 3 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» передбачала недійсність виданих окупаційною владою документів про реєстрацію шлюбу. Тому в заявника не було іншої можливості підтвердити факт реєстрації шлюбу, аніж звернутися до суду.

Також у даній Постанові він нагадав, що Міжнародний суд ООН у своїй практиці щодо окупованих територій сформулював «Намібійські винятки», відповідно до яких документи, видані окупаційною владою, повинні визнаватися, якщо їх невизнання призведе до серйозних порушень або обмежень прав громадян. Так, у Консультативному висновку Міжнародного суду ООН від 21 червня 1971 року «Юридичні наслідки для держав щодо триваючої присутності Південної Африки у Намібії» зазначено, що держави - члени ООН зобов'язані визнавати незаконність і недійсність триваючої присутності Південної Африки в Намібії, але «у той час як офіційні дії, вчинені урядом Південної Африки від імені або щодо Намібії після припинення дії мандата є незаконними і недійсними, ця недійсність не може бути застосована до таких дій як, наприклад, реєстрація народжень, смертей і шлюбів». При цьому ЄСПЛ констатував, що «Консультативний висновок Міжнародного Суду, що розуміється в сукупності з виступами і поясненнями деяких членів суду, чітко показує, що в ситуаціях, подібних до тих, що наводяться в цій справі, зобов'язання ігнорувати, не брати до уваги дії існуючих *de facto* органів та інститутів [окупаційної влади] є далеким від абсолютного. Для людей, що проживають на цій території, життя триває. І це життя потрібно зробити більш стерпним і захищеним фактичною владою, включаючи їх суди; і виключно в інтересах жителів цієї території дії згаданої влади, які мають відношення до вказаного вище, не можуть просто ігноруватися третіми країнами або міжнародними організаціями, особливо судами, у тому числі й цим. Вирішити інакше, означало б зовсім позбавляти людей, що проживають на цій території, всіх їх прав щоразу, коли вони обговорюються у міжнародному контексті, що означало б позбавлення їх навіть мінімального рівня прав, які їм належать» (*Cyprus v. Turkey*, 10.05.2001, §96). При цьому, за змістом цього рішення, визнання актів окупаційної влади в обмеженому контексті захисту прав мешканців окупованих територій ніяким чином не легітимізує таку владу (*Cyprus v. Turkey*, 10.05.2001, §92). Спираючись на сформульований у цій справі підхід, ЄСПЛ у справі «Мозер проти Республіки Молдови та Росії» наголосив, що «першочерговим завданням для прав, передбачених Конвенцією, завжди має бути їх ефективна захищеність на території всіх Договірних Сторін, навіть якщо частина цієї території знаходиться під ефективним контролем іншої Договірної Сторони (тобто є окупованою)» (*Mozer v.*

the Republic of Moldova and Russia, 23.02.2016, §142). Таким чином, суд може застосувати названі загальні принципи («Намібійські винятки»), сформульовані в рішеннях Міжнародного суду ООН та Європейського суду з прав людини, у контексті як мінімум «реєстрація народжень, смертей і шлюбів», виданих закладами, що знаходяться на окупованій території, у сукупності з іншими доказами, як встановлення можливих фактів, оскільки встановлення цих фактів має істотне значення для реалізації низки прав людини (громадянина України). Аналогічні висновки викладені у постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 22 жовтня 2018 року у справі № 235/2357/17 [8].

У 2023 році було підготовлено законопроект № 9069 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та за межами України», яким пропонувалось запровадити позасудову (адміністративну) процедуру для реєстрації актів цивільного стану, які були видані на ТОТ [9]. На сьогоднішній день, законопроект № 9069 досі не прийнятий і громадяни України вимушені і надалі звертатись до судової системи для визнання факту, що має юридичне значення які відбулися на ТОТ, зокрема і про встановлення факту про реєстрацію (розірвання) шлюбу.

Попри наявні механізми державної реєстрації актів цивільного стану, законодавство у сфері реєстрації актів цивільного стану потребує суттєвих змін.

Висновок. З проведення аналітичного дослідження можна зробити висновок, враховуючи намагання законодавця полегшити процедуру реєстрації шлюбу через Портал Дія або через коло осіб згідно з Постанови № 213, але поки зусилля держави щодо сприяння можливості реєстрації юридичних фактів поки що не увінчалися значним успіхом.

Зокрема громадяни України вимушені звертатись до суду для визнання документів, які були видані на ТОТ. Громадяни України, які є військовозобов'язаними і бажають зареєструвати шлюб мають надати військово обліковий документ згідно з Наказом Міністерства юстиції України від 18.10.2022 № 52/5 «Про затвердження правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні», хоча у Постанові № 345 не згадується про військово обліковий документ, що у свою чергу є колізією [10].

Також, як пропозиція для полегшення додати можливість визначеним колам осіб згідно Постанови КМУ № 213 надати можливість засвідчувати факт розлучення, якщо особи не володіють спільним майном та не мають спільних дітей. Що у свою чергу значно скоротить бюрократичну процедуру, якщо обоє з подружжя є військовослужбовцями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державну реєстрацію актів цивільного стану: Закон України від 1 липня 2010 року № 2398-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17#Text>.
2. Про деякі питання державної реєстрації шлюбу в умовах воєнного стану: Постанова КМУ № 213 від 7 березня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-2022-%D0%BF#Text>.
3. Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення державної реєстрації шлюбу в електронній формі: Постанова КМУ від 29 березня 2024 року № 345. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345-2024-%D0%BF#Text>.
4. Перші пари одружились у Дії – офіційний шлюб у смартфоні вже поєднує серця. Дія. URL: <https://diia.gov.ua/news/pershi-pari-odruzhilisya-onlajn-u-diyi-oficijnij-shlyub-u-smartfoni-vzhe-royednuye-sercu> (дата звернення 23 липня 2024 року).
5. «Близько 26% території України поки залишаються окупованими Росією – Зеленський». Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3822910-blizko-26-teritorii-ukraini-poki-zalisautsa-okupovanimi-rosie-u-zelenskij.html> (дата звернення 23 липня 2024 року).
6. Цивільно процесуальний кодекс України Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.
7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованих територіях України: Закон України від 15 квітня 2024 року № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>.

8. Постанова Верховного Суду від 16 листопада 2022 року у справі № 759/1443/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107651726>.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо особливостей державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та за межами України: Проект Закону № 9069 від 28 лютого 2023 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41464>.
10. Про затвердження Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні: Наказ Міністерства юстиції України від 18 листопада 2000 року № 719/4940. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-00#Text>.