

ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ПОГРЕБНЯК ОЛЕНА ГЕННАДІЇВНА

УДК 342.9:347.63(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ШЛЮБІВ ТА
ВСТАНОВЛЕННЯ БАТЬКІВСТВА**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право
081 – право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ О.Г. Погребняк

Науковий керівник –
доктор юридичних наук, професор
генерал поліції третього рангу
Катеринчук Іван Петрович

Одеса – 2020

АНОТАЦІЯ

Погребняк О.Г. Адміністративні процедури державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; (081 – Право). – Одеський державний університет внутрішніх справ, Одеса, 2020.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню теоретичних, нормативних і прикладних аспектів реалізації адміністративних процедур державної реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. Виокремлено основні періоди становлення державної реєстрації актів цивільного стану, а також з'ясовано особливості становлення системи органів, що уповноважені на здійснення функцій реєстрації актів цивільного стану. Здійснено комплексний науково-теоретичний аналіз адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану як інституту адміністративного права.

Систематизовано історіографію державної реєстрації актів цивільного стану та виокремлено основні періоди становлення державної реєстрації актів цивільного стану, зокрема період Київської Русі, період Української Радянської Соціалістичної Республіки та період становлення незалежності України.

Удосконалено поняття «адміністративні процедури» з урахуванням законодавчих перетворень та практики зарубіжних країн та запропоновано авторське визначення поняття «адміністративна процедура реєстрації актів цивільного стану» як встановлену законодавством сукупність послідовно вчинюваних органами державної реєстрації актів цивільного стану процедурних дій із розгляду та вирішення адміністративного звернення, результатом якого є прийняття адміністративного акта, яким встановлюються, змінюються чи припиняються права та обов'язки суб'єктів звернення щодо реалізації адміністративної процедури. Окрім того, введено поняття «сфера реєстрації актів цивільного стану» та «реалізація адміністративних процедур».

Визначено підходи щодо систематизації органів державної реєстрації актів цивільного стану та з'ясування їх повноваження у сфері реєстрації актів цивільного стану, встановлено, що виконавчі органи сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад не є органами державної реєстрації актів цивільного стану. Виокремлено систему органів, що уповноважені на здійснення функцій реєстрації актів цивільного стану, до якої належать: 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 (міст обласного значення), міськрайонних управлінь юстиції; виконавчі органи сільських, селищних і міських (крім міст обласного значення) рад; центри надання адміністративних послуг; дипломатичні представництва та консульські установи України за кордоном.

Охарактеризовано процедуру реєстрації шлюбу та встановлення батьківства у контексті сучасних законодавчих реалій а також із урахуванням зарубіжного досвіду. Зокрема, проаналізовано процедуру державної реєстрації шлюбу, визначено її особливості та проблематику, а також запропоновано на законодавчому рівні передбачити чіткий перелік випадків, коли дострокова реєстрація шлюбу є неможливою. Це можуть бути ситуації, коли один з подружжя виступає проти дострокової реєстрації, хоча інший бажає її здійснити, під час укладення шлюбу громадянина України з іноземцем, коли шлюб укладається неповнолітніми або один із наречених є неповнолітнім тощо. Закордонний досвід у питаннях державної реєстрації шлюбу дозволив зробити висновок щодо практичної реалізації питань удосконалення процедур реєстрації актів цивільного стану, а також дає можливість інтегрування та уніфікації адміністративного законодавства України із законодавством Європи. Зокрема, мова йде про необхідність нормативного передбачення юридичної відповідальності за укладання фіктивних шлюбів. Для осіб, які реєструють шлюб або встановлюють батьківство з метою легалізації на території України,

необхідно передбачити адміністративну відповідальність у вигляді штрафу, з послідуною заборонаю в'їзду на територію України.

Визначено, що встановлення батьківства за своєю сутністю – це процедура, яка дозволяє встановити споріднений та, як наслідок, юридичний зв'язок між чоловіком та дитиною. Встановлено, що необхідно розрізняти процедури щодо «встановлення батьківства» та «оспорювання батьківства». Оскільки у першому випадку особу батька ще слід встановити, а в другому – у дитини вже є запис у свідоцтві про батька, але є інший чоловік, який вважає себе батьком дитини або, навпаки – не вважає. На основі здійсненого дослідження з'ясовано, що в Україні адміністративні процедури щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства є недосконалими та не відповідають стандартам Європейського союзу. Тому, законодавчий розвиток та удосконалення адміністративних процедур щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, коли однією із сторін є іноземний громадянин, є гострою необхідністю сьогодення та вимогою євроінтеграційних процесів в Україні.

Наведено критерії щодо класифікації виокремлення видів адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану, серед яких: характер адміністративної справи, тобто оцінка стандартності ситуації, наявність особливих умов, що можуть вплинути на прийняття рішення по справі, наявність конфлікту тощо; спрямованість діяльності органів реєстрації актів цивільного стану; суб'єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин та особливості його статусу (громадянин України чи іноземець); характер наслідків для суб'єкта звернення та мета реалізації адміністративної процедури; порядок здійснення адміністративної процедури, що означає рівень нормативної урегульованості.

Досліджено стадії адміністративних процедур, що виражають стадійність процедур державної реєстрації актів цивільного стану, серед яких: стадія відкриття адміністративного провадження; стадія підготовки справи до розгляду; стадія розгляду та вирішення справи; стадія підготовки та

оформлення адміністративного акта; стадія адміністративного оскарження; стадія виконання адміністративного акта.

З'ясовано особливості юридичної відповідальності працівників органів реєстрації актів цивільного стану як суб'єктів реалізації процедур державної реєстрації актів цивільного стану. Встановлено, що працівники органів реєстрації актів цивільного стану є державними службовцями. На них законодавством покладаються обов'язки щодо практичного здійснення державної реєстрації актів цивільного стану. Охарактеризовано дисциплінарну, матеріальну, адміністративну та кримінальну відповідальність працівників органів реєстрації актів цивільного стану.

Досліджено поняття та видів доказів, реалізації процесу доказування та повноважень адміністративного органу щодо права вимоги надання доказів, на основі яких уповноважений суб'єкт буде приймати рішення щодо адміністративної процедури. Запропоновано класифікацію доказів на прямі та непрямі, першочергові та похідні. Прямі докази є більш вагомими для пізнання, оскільки вони дають можливість зробити однозначний висновок щодо наявності чи відсутності фактів, які підлягають з'ясуванню та на основі яких можна прийняти об'єктивне рішення щодо реалізації процедури.

Аргументовано положення щодо необхідності розробки та нормативного закріплення порядку проведення перевірок та встановлення додаткових фактів в адміністративних процедурах реєстрації шлюбу та встановлення батьківства як правового засобу запобігання фіктивних шлюбів з метою легалізації в Україні.

З'ясовано, що майже в усіх зарубіжних країнах за умов державної реєстрації шлюбу, у разі якщо один із наречених є іноземцем, мають місце певні додаткові особливості такої процедури. Як правило, прийняттю рішення щодо можливої реєстрації передуює додатковий етап процедури, що зводиться до детальної перевірки відомостей та фактів відкритості та чесності намірів реєстрації шлюбу.

Встановлено, що адміністративні процедури державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства за участю іноземців мають принципові особливості

щодо порядку реєстрації а також наявності фактичних даних та мають бути законодавчо закріплені.

Запропоновано зміни та доповнення до чинного законодавства в частині процедурних проваджень державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства, а також окремі доповнення адміністративних процедур державної реєстрації шлюбу та встановлення батьківства за участі іноземців.

Ключові слова: адміністративна процедура, державна реєстрація, органи реєстрації актів цивільного стану, процедура реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, фіктивний шлюб, легалізація.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА:

Публікації у фахових виданнях:

1. Погребняк О.Г. Удосконалення адміністративних процедур державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства як напрям запобігання фіктивним шлюбом з метою легалізації в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 119–122.

2. Погребняк О.Г. Проблематика адміністративних процедур щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. С. 100–103.

3. Погребняк О.Г. Перспективи законодавчого урегулювання адміністративних процедур у сфері реєстрації актів цивільного стану. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3 (24). С. 85–88.

4. Погребняк О.Г. Щодо питання удосконалення функціонування органів реєстрації актів цивільного стану. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Ч. 2. С. 45–48.

5. Погребняк О.Г. Визначення окремих категорій адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану із урахуванням законодавчих перетворень. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 170–173.

6. Погребняк О.Г. Закордонний досвід провадження адміністративних процедур державної реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 4. С. 136–141.

Публікації апробаційного характеру:

7. Погребняк О.Г. Система органів державної реєстрації актів цивільного стану та їх повноваження в сучасних умовах : *Development of legal sciences: problems and solutions* : International scientific-practical conference (Kaunas, Lithuania 27–28 apr. 2018). Kaunas : Vytautas magnus university, 2018. Р. 52–54.

8. Погребняк О.Г. Перспективи розвитку адміністративних процедур щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства в Україні : *Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права України в сучасних умовах* : матеріали Всеукр. «круглого столу» (м. Київ, 02 листоп. 2018 р.) за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України О.Ф. Андрійко. Київ : Ін-тут. держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2018. С. 174–177.

9. Погребняк О.Г. Проблематика удосконалення та розвитку органів реєстрації актів цивільного стану як органів публічного управління : *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. У 2 ч. Ч. 2. (м. Львів, 14–15 груд., 2018 р.). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2018. С. 18–20.

10. Погребняк О.Г. Види адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану : *Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 28 груд., 2018 р.) / за ред. Г.О. Ульянової; уклад. О.В. Дикий, Ю.Д. Батан. Одеса : Видав. дім «Гельветика», 2018. С. 130–132.

11. Погребняк О.Г. Лояльність в системі принципів адміністративної процедури : *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 18–19 січ., 2019 р.). Харків : ГО Асоціація аспірантів-юристів, 2019. С. 40–43.

12. Погребняк О.Г. Пріоритетні питання реформування адміністративних процедур : *Теоретичний аналіз та наукові дослідження юридичної науки у XXI столітті* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 26–27 квіт., 2019 р.). Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2019. С. 103–105.

13. Погребняк О.Г. Окремі питання нормативного удосконалення адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. *Актуальні проблеми адміністративно-правової науки (до 95-річчя з дня народження Р.С. Павловського)* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф.

(м. Харків, 26 верес., 2019 р.) / Херсон : Видав. дім «Гельветика», 2019. С. 209–211.

Додаткові матеріали апробаційного характеру:

14. Погребняк О.Г. Фіктивний шлюб чи легальні документи? *Міграція*. 2017. 01 березня. URL: <http://migraciya.com.ua/news/GeneralDirectorateofVMIntheOdessaRegion/ua-marriage-or-legal-documents/>.

15. Погребняк О.Г. Ми першими почали чинити опір фіктивних шлюбів *Новини Одеси*. 2018. 06 квітня. URL: <http://uanews.odessa.ua/other/2018/04/06/164455.html>.

SUMMARY

Pogrebnuak O.G. Administrative procedures for state registration of marriages and paternity. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences on a specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law; (081 – Law). – Odessa State University of Internal Affairs, Odessa, 2020.

The dissertation is devoted to the complex research of theoretical, normative and applied aspects of realization of administrative procedures of the state registration of marriage and establishment of paternity. The main periods of formation of the state registration of acts of civil status are singled out, and also features of formation of the system of the bodies authorized to carry out functions of registration of acts of civil status are found out. A comprehensive scientific and theoretical analysis of the administrative procedures of state registration of civil status acts as an institution of administrative law.

The historiography of the state registration of acts of civil status is systematized and the main periods of formation of the state registration of acts of civil status are singled out, in particular the period of Kievan Rus, the period of the Ukrainian Soviet Socialist Republic and the period of independence of Ukraine.

The concept of «administrative procedures» has been improved taking into account legislative transformations and practice of foreign countries and the author's definition of «administrative procedure of civil status registration» as a set of procedural actions consistently performed by state registration bodies on consideration and resolution of administrative appeals is the adoption of an administrative act, which establishes, changes or terminates the rights and obligations of the subjects of the application for the implementation of the administrative procedure. In addition, the concepts of «scope of registration of civil status acts» and «implementation of administrative procedures» were introduced.

Approaches to systematization of bodies of state registration of acts of civil status and clarification of their powers in the field of registration of acts of civil status are determined, it is established that executive bodies of village, settlement, city (except cities of regional significance) councils are not bodies of state registration of acts of civil status. The system of bodies authorized to perform the functions of registration of civil status acts has been singled out, which includes: the Ministry of Justice of Ukraine; departments of state registration of civil status acts of the Main Department of Justice of the Ministry of Justice of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea, main departments of justice in oblasts, cities of Kyiv and Sevastopol, district, district in cities, cities (cities of regional significance), city district departments of justice; executive bodies of village, settlement and city (except for cities of regional significance) councils; administrative service centers; diplomatic missions and consular posts of Ukraine abroad.

The procedure of marriage registration and paternity in the context of modern legal realities and taking into account foreign experience is described. In particular, the procedure of state registration of marriage is analyzed, its features and problems are determined, and it is proposed to provide at the legislative level a clear list of cases when early marriage registration is impossible. These may be situations where one spouse opposes early registration, although the other wishes to do so, during the marriage of a citizen of Ukraine with a foreigner, when the marriage is contracted by minors or one of the brides is a minor, and so on. Foreign experience in the issues of state registration of marriage allowed to draw a conclusion on the practical implementation of issues of improving the procedures for registration of civil status, as well as provides an opportunity to integrate and unify the administrative legislation of Ukraine with European legislation. In particular, it is a question of necessity of normative providing of legal responsibility for the conclusion of fictitious marriages. For persons who register a marriage or establish paternity for the purpose of legalization on the territory of Ukraine, it is necessary to provide for administrative liability in the form of a fine, with a subsequent ban on entry into the territory of Ukraine.

It has been established that the establishment of paternity is, in essence, a procedure that allows to establish a kinship and, as a consequence, a legal relationship between a man and a child. It has been established that a distinction must be made between «paternity» and «paternity challenge» procedures. Because in the first case, the identity of the father has yet to be established, and in the second – the child already has an entry in the father's certificate, but there is another man who considers himself the child's father or, conversely – does not. Based on the research, it was found that in Ukraine the administrative procedures for marriage registration and paternity are imperfect and do not meet the standards of the European Union. Therefore, legislative development and improvement of administrative procedures for marriage registration and paternity, when one of the parties is a foreign citizen, is an urgent need of today and a requirement of European integration processes in Ukraine.

Criteria for the classification of types of administrative procedures for state registration of civil status are given, including: the nature of the administrative case, ie assessment of the standard situation, the presence of special conditions that may affect the decision on the case, the conflict, etc; direction of activity of bodies of registration of acts of civil status; the subject of the initiative of administrative-procedural relations and features of its status (citizen of Ukraine or foreigner); the nature of the consequences for the subject of the appeal and the purpose of the administrative procedure; the procedure for carrying out the administrative procedure, which means the level of regulatory regulation.

The stages of administrative procedures that express the stages of the procedures of state registration of civil status acts, including: the stage of opening administrative proceedings; stage of preparation of the case for consideration; stage of consideration and resolution of the case; stage of preparation and execution of an administrative act; stage of administrative appeal; stage of execution of the administrative act.

The peculiarities of the legal responsibility of the employees of the civil status registration bodies as the subjects of the implementation of the procedures of the state registration of the civil status acts are clarified. It is established that employees of

civil status registration bodies are civil servants. They are required by law to carry out the state registration of civil status acts. The disciplinary, material, administrative and criminal liability of employees of civil status registration bodies is described.

The concept and types of evidence, the implementation of the evidentiary process and the powers of the administrative body regarding the right to demand the provision of evidence, on the basis of which the authorized entity will make decisions on administrative procedure, are studied. The classification of evidence into direct and indirect, primary and derivative is proposed. Direct evidence is more relevant to the knowledge, because it allows to make an unambiguous conclusion about the presence or absence of facts to be clarified and on the basis of which an objective decision can be made on the implementation of the procedure.

Provisions on the need to develop and regulate the procedure for inspections and the establishment of additional facts in the administrative procedures for marriage registration and paternity as a legal means of preventing fictitious marriages in order to legalize in Ukraine are argued.

It was found that in almost all foreign countries, under the conditions of state registration of marriage, if one of the brides is a foreigner, there are certain additional features of this procedure. As a rule, the decision on possible registration is preceded by an additional stage of the procedure, which is reduced to a detailed verification of information and facts of openness and honesty of intentions to register the marriage.

It is established that the administrative procedures of state registration of marriages and paternity with the participation of foreigners have fundamental features regarding the procedure of registration as well as the availability of factual data and should be enshrined in law.

Amendments and additions to the current legislation in the part of procedural proceedings of state registration of marriages and establishment of paternity, as well as separate additions to administrative procedures of state registration of marriage and establishment of paternity with the participation of foreigners are proposed.

Key words: administrative procedure, state registration, civil registration authorities, marriage registration and paternity procedures, dummy marriage, legalization.

LIST OF APPLICANT PUBLICATIONS

Publications in professional editions:

1. Pogrebnyak O.G. Improvement of administrative procedures for state registration of marriages and establishment of paternity as a way of preventing fictitious marriages for legalization in Ukraine. *Legal scientific electronic journal*. 2018. No. 1. P. 119–122.

2. Pogrebnyak O.G. Problems of administrative procedures for registration of marriage and establishment of paternity in Ukraine. *Actual problems of domestic jurisprudence*. 2018. No. 6. P. 100–103.

3. Pogrebnyak O.G. Prospects of legislative regulation of administrative procedures in the field of registration of civil status acts. *Pecarpathian Legal Bulletin*. 2018. No. 3 (24). P. 85–88.

4. Pogrebnyak O.G. Concerning the issue of improving the functioning of civil registration authorities. *Law and Society*. 2019. No. 1. Part 2. P. 45–48.

5. Pogrebnyak O.G. Definition of separate categories of administrative procedures for state registration of civil status acts, taking into account legislative changes. *Actual problems of domestic jurisprudence*. 2019. № 4. P. 170–173.

6. Pogrebnyak O.G. Foreign experience in conducting administrative procedures for state registration of marriage and establishing paternity. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 4. P. 136–141.

Publications of approbatory nature:

7. Pogrebnyak O.G. The system of state registration of civil status acts and their powers in modern conditions : *Development of legal sciences: problems and solutions* : International scientific-practical conference (Kaunas, Lithuania, Apr. 27–28, 2018). Kaunas : Vytautas Magnus University, 2018, R. 52–54.

8. Pogrebnyak O.G. Prospects for the development of administrative procedures for registration of marriage and establishment of paternity in Ukraine : *Conceptual framework for the reform of administrative law and financial law of*

Ukraine in modern conditions : materials of the All-Ukrainian «round table» (Kyiv, November 02, 2018) per communes. edit D.Sc., Prof., Corresponding Member NPR of Ukraine of O.F. Andriyko Kyiv: It's here. state and rights to them. V.M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine, 2018. P. 174–177.

9. Pogrebnyak O.G. Problems of improvement and development of civil registration authorities as public administration bodies : *Actual issues of law and legislation development* : scientific discussions: materials of international relations. sci. pract. conf. In 2 parts. Part 2. (Lviv, December 14–15, 2018). Lviv : Western Ukrainian Center «Center for Legal Initiatives», 2018. P. 18–20.

10. Pogrebnyak O.G. Types of administrative procedures for state registration of acts of civil status : *Trends in the development of legal science in the information society* : materials international. sci. pract. conf. (Odessa, December 28, 2018) / ed. G.O. Ulyanova ; structure. O.V. Wild, Yu. D. Batan Odessa : Publishing House «Helvetica», 2018. P. 130–132.

11. Pogrebnyak O.G. Loyalty in the system of principles of the administrative procedure : *Theoretical and practical problems of legal regulation of social relations* : materials intern. sci. pract. conf. (Kharkiv, January 18–19, 2019). Kharkiv : GOU Association of Postgraduate Lawyers, 2019. P. 40–43.

12. Pogrebnyak O.G. Priority issues for the reform of administrative procedures : *Theoretical analysis and scientific researches of legal science in the XXI century* : materials of international relations. sci. pract. conf. (Zaporozhye, April 26–27, 2019). Zaporozhye : Classic Private University, 2019. P. 103–105.

13. Pogrebnyak O.G. Some issues of regulatory improvement of administrative procedures for marriage registration and paternity. *Topical problems of administrative law science (to the 95th anniversary of the birth of RS Pavlovsky)*: materials international. Research Practice Conf. (Kharkov, September 26, 2019) / Kherson: Helvetik Publishing House, 2019. P. 209–211.

Additional materials of approbation of this nature:

14. Pogrebnyak O.G. Fake marriage or legal documents? Migration. 2017. 01. *March*. URL: <http://migraciya.com.ua/news/GeneralDirectorateofVMlintheOdessaRegion/ua-marriage-or-legal-documents/>.

15. Pogrebnyak O.G. We first began to resist fake marriages of Odessa News. April 2018. URL: <http://uanews.odessa.ua/other/2018/04/06/164455.html>.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	19
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ АКТІВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ....	32
1.1 Генеза державної реєстрації актів цивільного стану.....	32
1.2 Правова характеристика цивільного стану.....	52
1.3 Органи реєстрації актів цивільного стану в системі органів виконавчої влади та їх повноваження.....	63
Висновки до розділу 1.....	85
РОЗДІЛ 2. ПРОЦЕДУРНІ ПРОВАДЖЕННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ АКТІВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ.....	90
2.1 Адміністративні процедури як складова адміністративного процесу.....	90
2.2 Поняття, структура та види процедур державної реєстрації актів цивільного стану.....	108
2.3 Процедури реєстрації шлюбів та встановлення батьківства.....	137
2.4 Юридична відповідальність працівників органів реєстрації актів цивільного стану за порушення процедури реєстрації шлюбів та встановлення батьківства.....	158
Висновки до розділу 2.....	187
РОЗДІЛ 3. НАПЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ШЛЮБІВ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ БАТЬКІВСТВА.....	191
3.1 Процедури реєстрації шлюбів та встановлення батьківства у зарубіжних країнах.....	191
3.2 Удосконалення процедур реєстрації шлюбів та встановлення батьківства.....	206
Висновки до розділу 3.....	221
ВИСНОВКИ.....	224
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	231
ДОДАТКИ.....	256

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. У сучасній, демократичній державі обов'язковою складовою правової системи є законодавче регулювання відносин органів публічної адміністрації з фізичними особами не залежно від приналежності до громадянства та юридичними особами різних форм власності. Такі відносини виникають у різних сферах суспільного життя і для їх урегулювання необхідними є впровадження та нормативне закріплення відповідних правил поведінки як осіб, що реалізують публічну управлінську діяльність, так і тих осіб, що прагнуть реалізувати свої права або інтереси. Серед таких сфер особливе місце належить державній реєстрації актів цивільного стану. Зокрема, у другій половині XX сторіччя у сфері публічно-приватних відносин в розвинених країнах напрацьовано цілу низку обов'язкових правил поведінки, що можуть скластися в абсолютно різних умовах. Так, у переважній більшості держав Європи відбувалася систематизація законодавства щодо урегулювання адміністративної процедури та прийняття окремих законодавчих актів (Австрія, Данія, Болгарія, Польща, Іспанія, ФРН, Італія, Португалія, Естонія, Латвія та ін.). На теренах колишнього Радянського союзу декілька держав також вже прийняли загальні закони про адміністративну процедуру, зокрема, в Азербайджані, Білорусі, Грузії, Казахстані. Також слід зауважити, що в науковій літературі з процесом систематизації законодавства про адміністративну процедуру пов'язують виникнення адміністративного процедурного права в Європі. Так, при прийнятті адміністративних рішень, які стосуються державної реєстрації актів цивільного стану, вимагається забезпечити права особи, серед яких можна виділити: бути вислуханою перед прийняттям негативного (несприятливого) рішення; на допомогу та представництво; на ознайомлення з матеріалами справи; обов'язки адміністративного органу обґрунтовувати несприятливі акти та зазначати порядок їх оскарження тощо. Ці та інші права особи і обов'язки адміністративних органів має бути зафіксовано у законах про загальну

адміністративну процедуру та інших актах, що мають передбачати особливості конкретних процедур щодо державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства. Нормативне урегулювання зазначених адміністративних процедур має принципове значення, оскільки практика реалізації процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства на теперішній час є досить неоднозначною і не має єдиної уніфікації. Такий стан речей призводить до правової невизначеності, практичного порушення норм права та зловживання ними. Наслідком таких порушень може бути реєстрація фіктивних шлюбів та випадки усиновлення дітей іноземцями з метою отримання законних підстав перебування в Україні. Механізм же попередження таких порушень та їх виявлення є відсутнім, а відповідних органів державної влади, які мають забезпечити та перевірити законність таких дій, не наділено необхідними повноваженнями.

Окрім того, з розвитком інформаційних технологій та автоматизованої системи управління виникає потреба й у реформуванні окремих інститутів адміністративного права, зокрема публічного управління, що у першу чергу має вираження у реформуванні статусу та повноважень публічних службовців та процедурного права тощо. В умовах системного реформування багатьох сфер суспільного життя, що наразі відбувається в Україні, зростає важливість теоретичних наукових напрацювань, які б пропонували науково-обґрунтовані підходи до розуміння сутності тих чи інших проблемних питань. Зазначене безпосередньо стосується правової науки загалом та адміністративно-правової науки зокрема. Так, основоположними задачами сучасного реформування публічної адміністрації є остаточна побудова і впровадження сервісної моделі відносин в основних сферах діяльності суб'єктів публічного адміністрування, наближення останніх до потреб конкретної фізичної або юридичної особи, суттєве підвищення якості обслуговування населення, спрощення різноманітних адміністративних процедур за допомогою інноваційних форм адміністрування тощо.

Окрім того, одним із викликів сучасного суспільства є потреба у захисті прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, зокрема у сфері надання адміністративних послуг. Відсутність належного правового регулювання адміністративних процедур в Україні унеможливорює вироблення ефективних механізмів надання якісних адміністративних послуг. Окреслена проблематика вимагає нових підходів до їх теоретичного та практичного обґрунтування. У такому разі нагальною потребою, яка виникла перед українським суспільством, є законодавче закріплення положень адміністративно-процедурного права, яке покликане уніфікувати та об'єднати правові норми про адміністративну процедуру.

В Україні визначення питання адміністративних процедур має свою історію становлення у той же час не дивлячись на неодноразові спроби нормативно врегулювати відповідні питання, законодавчого підґрунтя щей досі не має. Законопроект «Про адміністративну процедуру» № 9456 від 28.12.2018 р., як один з важливих етапів реформування адміністративно-процедурного права, мав би вирішити цілий ряд актуальних, важливих та проблемних питань, у тому числі й питань, пов'язаних із особливостями державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства в Україні. Однак офіційного прийняття закон так і не отримав. Натомість, з урахуванням цього акта слід констатувати, що завдання пошуку і запровадження оптимального, дієвого й ефективного механізму адміністративної процедури щодо державної реєстрації актів цивільного стану залишається одним із першочергових завдань на шляху становлення принципово нової сервісної держави. Зазначене й зумовило необхідність здійснення цього дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано на кафедрі адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ. Тему дисертації затверджено на засіданні вченої ради ОДУВС (протокол № 10 від 17.04.2014 р.), а також розглянуто координаційним бюро відповідного відділення Національної академії правових наук України і вона отримала позитивний

відгук щодо актуальності, коректності формулювання і доцільності дослідження у вигляді дисертації за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Дисертація є складовою частиною теми наукових досліджень Одеського державного університету внутрішніх справ «Пріоритетні напрямки розвитку та реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (державний реєстраційний номер 0116U006773) та складовою частиною науково-дослідної теми кафедри адміністративного права та адміністративного процесу «Забезпечення прав і свобод людини в сучасних умовах адміністративно-правовими засобами» (державний реєстраційний номер 0114U004012).

Також тема дослідження відповідає п.п. 2, 4, 5, 8 Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років, затвердженого Наказом МВС № 275 від 16.03.2015 р.

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у здійсненні теоретико-методологічного та організаційно-правового аналізу адміністративних процедур державної реєстрації шлюбу та встановленні батьківства як інституту адміністративного права, визначенні стану їх нормативного регулювання та основних напрямків удосконалення чинного законодавства про адміністративні процедури, а також практики його реалізації з урахуванням зарубіжного досвіду.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення таких наукових задач:

охарактеризувати історіографію становлення державної реєстрації актів цивільного стану та особливостей функціонування органів реєстрації актів цивільного стану;

визначити стан наукових досліджень адміністративних процедур та їх співвідношення з адміністративним процесом, а також з'ясувати основні напрямки їх подальшого удосконалення та розвитку;

охарактеризувати цивільний стан як адміністративно-правову категорію;

визначити стан правового регулювання адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану;

визначити та охарактеризувати поняття, ознаки та особливості адміністративних процедур державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства, а також з'ясувати особливості процедур реєстрації шлюбу і встановлення батьківства за участю іноземців;

з'ясувати систему органів, що уповноважені на здійснення функцій реєстрації актів цивільного стану та визначити їх правове становище;

з'ясувати особливості притягнення до юридичної відповідальності працівників органів реєстрації актів цивільного стану за порушення процедури реєстрації шлюбів та встановлення батьківства;

виокремити види та стадії адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану, а також визначити особливості стадійності процедур реєстрації шлюбів та встановлення батьківства;

розглянути поняття та види доказів в адміністративних процедурах реєстрації шлюбу та встановлення батьківства;

узагальнити зарубіжний досвід реалізації адміністративних процедур реєстрації шлюбів та встановлення батьківства з метою визначення можливостей його запровадження в Україні в сучасних умовах державотворення;

сформулювати пропозиції та рекомендації щодо удосконалення законодавства та практики реалізації порядку державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства в загальному порядку та за участі іноземців, зокрема.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються у процесі державної реєстрації актів цивільного стану.

Предметом дослідження є адміністративні процедури державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є системний підхід та сукупність методів наукового пізнання. Системний підхід став основою методологічної конструкції усієї дисертаційної роботи і визначив стратегію

дослідження поняття та порядку державної реєстрації актів цивільного стану як адміністративно-правової категорії, їх місця, ролі і значення в системі адміністративно-процедурного права. Для досягнення мети дослідження в роботі використано філософські, загальнонаукові та спеціальнонаукові методи.

Використано окремі методи наукового пізнання. Застосування таких наукових методів, як спостереження, опис, моделювання, формально-логічне узагальнення дозволило пізнати юридичні явища у їх системному взаємозв'язку (р.р. 2, 3). Метод інтегрального аналізу результатів дослідження використано при зіставленні думок багатьох вчених стосовно характеристики проблемних питань при реєстрації шлюбів та встановленні батьківства та при визначенні поняття та сутності адміністративних процедур в цілому (п.п. 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4). Використання історичного методу дозволило розглянути генезис державної реєстрації актів цивільного стану та порядок реформування та розвитку роботи органів реєстрації актів цивільного стану, простежити їх зміну та удосконалення протягом певного часу (р. 1). Порівняльний метод дав змогу виявити подібні та відмінні ознаки порядку реєстрації шлюбів та встановлення батьківства у різних зарубіжних країнах, порівняти законодавства України та інших країн, зробити висновки щодо необхідності та доцільності функціонування інституту реєстрації актів цивільного стану (р. 3).

Наукове дослідження базується також на положеннях, вироблених наукою адміністративного та цивільного права, наукових висновках учених, що торкалися проблем адміністративно-правових відносин у сфері державної реєстрації актів цивільного стану та цивільно-правової характеристики актів цивільного стану, зокрема реєстрації шлюбу та встановлення батьківства.

Теоретичною базою дослідження стали наукові доробки таких вітчизняних та зарубіжних вчених у галузях загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного та цивільного права, як: В.Б. Авер'янов, А.П. Альохін, О.Ф. Андрійко, С.С. Алексєєв, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, І.О. Картузова, І.П. Катеринчук, С.В. Ківалов,

І.Б. Коліушко, Т.О. Коломієць, В.К. Колпаков, О.М. Коропатов, Л.М. Корнута, О.В. Кузьменко, В.К. Малиновський, Є.О. Легеза, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Н.М. Неумивайченко, Н.Р. Нижник, Ю.М. Оборотов, М.П. Орзіх, А.Ю. Осадчий, І.М. Пахомов, Г.М. Писаренко, А.А. Пухтецька, О.В. Розгон, Н.Г. Саліщева, Ю.М. Старилов, С.Г. Стеценко, Тимошук, О.П. Харитонов, А.М. Школик, Н.В. Янюк, Х.П. Ярмакі та ін.

Нормативно-правову базу дослідження становлять Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Цивільний та Сімейний кодекси, Закони України: «Про реєстрацію актів цивільного стану» та «Про державну службу», Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 р.р та інші нормативно-правові акти України у сфері державної реєстрації актів цивільного стану та зарубіжних країн.

Емпіричною базою є узагальнення Міністерства юстиції України щодо державної реєстрації актів цивільного стану, статистичні дані Державної міграційної служби України з питань розгляду та вирішення справ щодо процедурних проваджень за участю іноземців, а також судова практика щодо розгляду справ про встановлення батьківства.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших вітчизняних монографічних досліджень теоретико-методологічних і організаційно-правових засад адміністративно-процедурного провадження щодо державної реєстрації актів цивільного стану, яке базується на новітніх теоретичних здобутках науковців, з урахуванням змін чинного законодавства України та досвіду зарубіжних країн, основних напрямів подальшого удосконалення законодавства у сфері адміністративних процедур державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства в умовах адаптації до стандартів Європейського Союзу. У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих із яких належать:

уперше:

систематизовано історіографію державної реєстрації актів цивільного стану та виокремлено основні періоди становлення державної реєстрації актів цивільного стану, зокрема період Київської Русі, період Української Радянської Соціалістичної Республіки та період становлення незалежності України.

запропоновано авторське визначення поняття «адміністративна процедура реєстрації актів цивільного стану» як встановлену законодавством сукупність послідовно вчинюваних органами державної реєстрації актів цивільного стану процедурних дій із розгляду та вирішення адміністративного звернення, результатом якого є прийняття адміністративного акта, яким встановлюються, змінюються чи припиняються права та обов'язки суб'єктів звернення щодо реалізації адміністративної процедури;

охарактеризовано процедуру реєстрації шлюбу та встановлення батьківства у контексті сучасних законодавчих реалій а також із урахуванням зарубіжного досвіду;

визначено поняття «сфера реєстрації актів цивільного стану» та «реалізація адміністративних процедур», зокрема сферою реєстрації актів цивільного стану визначено систему правових та інституційно-організаційних засад, що визначають порядок адміністративного провадження щодо державної реєстрації актів цивільного стану, у той же час під реалізацією адміністративної процедури необхідно розуміти дотримання, виконання, використання та застосування процедурних дій, що направлені на розгляд та вирішення адміністративної справи;

обгрунтовано, що адміністративні процедури державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства за участю іноземців мають принципові особливості щодо порядку реєстрації а також наявності фактичних даних, що підтверджують справжність намірів реєструвати шлюб чи визнати батьківство, та мають бути законодавчо закріплені;

удосконалено:

поняття «адміністративні процедури» з урахуванням законодавчих перетворень та практики зарубіжних країн та встановлено, що адміністративна

процедура – це визначена законом сукупність послідовно здійснюваних уповноваженим на те органом процедурних дій із розгляду та вирішення конкретної справи, а також прийняття відповідного адміністративного акта, який встановлює, змінює або припиняє права та обов'язки суб'єктів реалізації процедури;

підходи щодо систематизації органів державної реєстрації актів цивільного стану та з'ясування їх повноваження у сфері реєстрації актів цивільного стану, відповідно визначення того, що виконавчі органи сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад не є органами державної реєстрації актів цивільного стану;

критерії щодо класифікації виокремлення видів адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану, серед яких: характер адміністративної справи, тобто оцінка стандартності ситуації, наявність особливих умов, що можуть вплинути на прийняття рішення по справі, наявність конфлікту тощо; спрямованість діяльності органів реєстрації актів цивільного стану; суб'єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин та особливості його статусу (громадянин України чи іноземець); характер наслідків для суб'єкта звернення та мета реалізації адміністративної процедури; порядок здійснення адміністративної процедури, що означає рівень нормативної урегульованості;

на основі визначених критеріїв види адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану, зокрема у залежності від статусу чи кількості суб'єктів щодо яких реалізується процедура їх можна поділити на односторонні або персональні (народження, зміна імені) та двосторонні (усиновлення, реєстрація шлюбу); в залежності від сфери регулювання та ін.;

особливості юридичної відповідальності працівників органів реєстрації актів цивільного стану як суб'єктів реалізації процедур державної реєстрації актів цивільного стану;

набули подальшого розвитку:

дослідження стану наукового та правового розвитку адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану, що має вираження у співвідношенні адміністративних процедур з адміністративним процесом, виокремлені особливого порядку реєстрації шлюбів та встановленні батьківства за участі іноземців;

характеристика процедурних проваджень у діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану як правового інституту адміністративного права;

система органів, що уповноважені на здійснення функцій реєстрації актів цивільного стану, до якої належать: 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 (міст обласного значення), міськрайонних управлінь юстиції; виконавчі органи сільських, селищних і міських (крім міст обласного значення) рад; центри надання адміністративних послуг; дипломатичні представництва та консульські установи України за кордоном;

дослідження стадій адміністративних процедур, що серед іншого можуть виражати стадійність процедур державної реєстрації актів цивільного стану, серед яких: стадія відкриття адміністративного провадження; стадія підготовки справи до розгляду; стадія розгляду та вирішення справи; стадія підготовки та оформлення адміністративного акта; стадія адміністративного оскарження; стадія виконання адміністративного акта;

дослідження поняття та видів доказів, реалізації процесу доказування та повноважень адміністративного органу щодо права вимоги надання доказів, на основі яких уповноважений суб'єкт буде приймати рішення щодо адміністративної процедури;

положення щодо необхідності розробки та нормативного закріплення порядку проведення перевірок та встановлення додаткових фактів в

адміністративних процедурах реєстрації шлюбу та встановлення батьківства як правового засобу запобігання фіктивних шлюбів з метою легалізації в Україні;

аргументи щодо прийняття окремого законодавчого акта, який закріпив би порядок та особливості процедурних проваджень у діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану;

запропоновано зміни та доповнення до чинного законодавства в частині процедурних проваджень державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства, а також окремі доповнення адміністративних процедур державної реєстрації шлюбу та встановлення батьківства за участі іноземців.

Особистий внесок здобувача. Викладені в дисертації положення, що становлять її новизну, є результатом самостійної роботи автора. Наукові ідеї та розробки оприлюднено без співавторів у наукових фахових виданнях України та міжнародних періодичних виданнях.

Практичне значення отриманих результатів. Дисертація має теоретико-прикладний характер, а її висновки та пропозиції становлять науковий та практичний інтерес і можуть бути використаними у:

правотворчості – при розробці та прийнятті законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів із питань врегулювання порядку реалізації адміністративних процедур реєстрації актів цивільного стану, удосконаленні Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про реєстрацію актів цивільного стану», а також при розробленні та доповненні законопроектів про адміністративну процедуру;

правозастосуванні – у діяльності органів реєстрації актів цивільного стану під час реалізації їх професійних повноважень щодо реєстрації шлюбу та порядку встановлення батьківства, а також у діяльності міграційних органів;

науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку наукових положень теорії адміністративного права та публічного адміністрування, пов'язаних з реалізацією адміністративних процедур реєстрації актів цивільного стану;

навчальному процесі – для підготовки відповідних підрозділів підручників, навчальних посібників і навчально-методичних рекомендацій для

навчальних курсів «Адміністративне право України» та «Адміністративний процес»;

правовиховній сфері – для підвищення рівня професійної компетентності, правової культури та правосвідомості працівників органів реєстрації актів цивільного стану та міграційних органів при виконанні ними професійних повноважень та провадженні адміністративних процедур.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення і теоретичні висновки, на яких базується дисертаційне дослідження, а також рекомендації щодо удосконалення вітчизняного законодавства, було оприлюднено та обговорено на засіданнях кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ. Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, доповідалися на: International scientific-practical conference «Development of legal sciences: problems and solutions» Vytautas magnus university (Kaunas, Lithuania 27–28 april 2018); Всеукраїнському «круглому столі» «Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права України в сучасних умовах» Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України (м. Київ, 2 листопада 2018 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії» Західноукраїнської організації «Центр правничих ініціатив» (м. Львів, 14–15 грудня 2018 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві» Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса, 28 грудня 2018 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» Асоціації аспірантів-юристів (м. Харків, 18–19 січня 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичний аналіз та наукові дослідження юридичної науки у XXI столітті» Класичного приватного університету (м. Запоріжжя, 26–27 квітня 2019 р.); Міжнародній науково-практичній

конференції «Актуальні проблеми адміністративно-правової науки (до 95-річчя з дня народження Р.С. Павловського)», (м. Харків, 26 вересня 2019 р.).

Також основні результати теоретичного дослідження використовувалися та обговорювалися під час викладання відповідних тем при проведенні практичних занять із курсу «Адміністративне право України» та «Адміністративний процес».

Публікації. Основні положення наукового дослідження висвітлено в 15 наукових публікаціях: 5 із яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному науковому виданні, 7 – у тезах наукових доповідей за матеріалами науково-практичних конференцій та 2 – л у публіцистичних виданнях.

Структура дисертації. Дисертація складається з анотації, 3 розділів, що містять 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 273 сторінки, із них основного тексту 220 сторінок, список використаних джерел налічує 220 найменувань і розміщений на 24 сторінках, додатки викладено на 12 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ АКТИВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ

1.1. Генеза державної реєстрації актів цивільного стану

Обрання Україною курсу на євроінтеграцію та перегляд у цьому контексті особливостей існуючої системи державної реєстрації актів цивільного стану диктують необхідність внесення до вітчизняного законодавства докорінних змін. Адже на сучасному етапі державного розвитку пріоритетним для країни є дотримання конституційних норм та забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також нормативно визначеного оптимально чіткого та зрозумілого порядку реалізації адміністративних процедур за допомогою інноваційних форм адміністрування тощо.

Як уявляється, визначення поняття, сутності, особливостей, структури та правового регулювання адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства є неможливими без звернення до теоретичних напрацювань як вітчизняних, так і зарубіжних науковців щодо проблематики як адміністративних процедур, їх видів та особливостей реалізації стадій, так і процедур реєстрації шлюбів та встановлення батьківства.

Взагалі, державна реєстрація актів цивільного стану здійснюється з метою забезпечення реалізації прав фізичної особи та офіційного визнання і підтвердження державою фактів народження фізичної особи та її походження, шлюбу, смерті, з якими пов'язано виникнення, зміну та припинення певних правових відносин між фізичними особами та державою.

На теперішній час в основу організації державного управління у сфері надання послуг громадянам покладено принципи верховенства права, підзвітності органів виконавчої влади, консенсусу, прозорості та ефективності прийняття ними рішень. При цьому забезпечуються задоволення інтересів усіх учасників прийняття управлінських рішень та протидія проявам корупції.

Державна реєстрація акта цивільного стану здійснюється шляхом складання актових записів цивільного стану в електронному вигляді в Державному реєстрі актів цивільного стану громадян та на паперових носіях у присутності заявника. На підставі складеного актового запису цивільного стану у повній відповідності до нього видається свідоцтво про державну реєстрацію акта цивільного стану. Заявник має бути ознайомлений з даними, внесеними до актового запису цивільного стану, який засвідчується підписом і печаткою керівника органу державної реєстрації актів цивільного стану та посадової особи, яка провела державну реєстрацію акта цивільного стану, та засвідчений підписом заявника. Інформація про персональні дані особи, що міститься в актовому записі цивільного стану, є конфіденційною і не підлягає розголошенню [145, с. 4]. Проте, таке нормативне урегулювання порядку функціонування органів реєстрації актів цивільного стану існувало не завжди.

Визначаючи генезу особливостей формування державної реєстрації актів цивільного стану, можна назвати три основних етапи становлення такої професійної державної діяльності. Першим етапом є період Київської Русі. Саме в цей час починає формуватися свідоме розуміння суспільства щодо необхідності визнання факту наявності сімейних відносин. За епохи Київської Русі сімейні відносини мали патріархальний характер та регулювалися нормами звичаєвого права, чинним княжим законодавством, а після запровадження християнства – ще й церковними уставами [109, с. 172]. Починаючи з X ст. зареєстрованим шлюбом вважався церковний, він був обов'язковим. Проте, конкубінат [у римському праві – постійне (не випадкове) дозволене законом співжиття чоловіка і жінки] теж був поширений. У подальшому Галицько-Волинське князівство перейняло традиції та культуру Київської Русі. Ситуація дещо змінилася із прийняттям Литовських статутів, саме в них на законодавчому рівні було закріплено договірну форму укладення шлюбу. І лише починаючи з 1917 р. розпочався новий етап правового регулювання функціонування державної реєстрації актів цивільного стану [161, с. 223].

Другий етап – період Української Радянської Соціалістичної Республіки. Органи реєстрації актів цивільного стану є правонаступниками органів записів актів громадянського стану, запроваджених ще Декретом Ради Народних Комісарів Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про організацію відділів записів актів цивільного стану» від 20 лютого 1919 р. [150, с. 411]. Цього ж дня урядом УРСР було прийнято Декрет «Про цивільний шлюб та про ведення книг актів громадянського стану» [108, с. 414]. До цього реєстрація подібних актів здійснювалась у церковних книгах, які велися відповідно до церковних статутів. На території, яка залишалася під владою Речі Посполитої, реєстрація актів цивільного стану здійснювалась відповідно до норм уніатського та католицького права. У випадках виникнення такого юридичного факту як розлучення, сторони у присутності свідків та священника складали так звані розлучні листи, в яких обумовлювалися права та обов'язки сторін [150, с. 274].

Після відмежування церкви від держави остання взяла на себе обов'язок здійснювати реєстрацію юридичних актів, пов'язаних із виникненням, зміною і припиненням правовідносин, що виникають між громадянином і державою. На органи реєстрації актів цивільного стану та деякі інші органи, котрі уповноважені вчиняти дії щодо реєстрації актів цивільного стану, держава на законодавчому рівні поклала обов'язок виконання відповідних функцій-завдань з виникнення, зміни або припинення прав і обов'язків суб'єктів відносин, які регулюються різними галузями права. Для з'ясування кола відносин, що належать до сфери дії органів запису актів цивільного стану, які функціонують у системі органів Міністерства юстиції, необхідно розглянути предмет цього правового інституту. Науковий інтерес становить також і правова характеристика самих юридичних фактів, які є предметом реєстрації, однак ця проблема потребує дослідження і висвітлення в окремій науковій праці. Тут вбачається вірним лише в загальних рисах охарактеризувати правову належність таких юридичних фактів.

Третім етапом є період становлення незалежної України. З отриманням незалежності України, органи реєстрації актів цивільного стану стали одним із різновидів органів виконавчої влади, які забезпечують надання громадянам та іншим фізичним особам державних управлінських послуг у сфері громадянського стану. На теперішній час в українському законодавстві немає навіть однозначного чіткого термінологічного визначення сфери правових відносин, щодо яких органи реєстрації актів цивільного стану надають громадянам державні управлінські послуги. Сімейний кодекс України називає відповідні органи – органами реєстрації актів цивільного стану [9].

У Законі України від 24 грудня 1993 р. «Про органи реєстрації актів громадянського стану» ці органи називалися органами реєстрації актів громадянського стану [52]. Акти громадянського стану є відповідними юридичними фактами, з якими законодавець пов'язує виникнення, зміну чи припинення правових відносин. Свого часу розробники проекту Сімейного кодексу України – спеціалісти цивільного права – визнали ці відносини цивільно-правовими, а отже, і відповідні акти – актами цивільного стану. Однак аналіз актів правовідносин, які виникають у зв'язку з фактами народження дитини, одруження людини, її смерті тощо є актами не лише цивільно-правового характеру. Адже в актах, що реєструються органами реєстрації актів цивільного стану, засвідчується, насамперед, громадянство людини, а із цим похідним від факту народження актом законодавець пов'язує цілу низку відносин, які регулюються нормами й інших галузей права. Найбільшу кількість норм у цьому випадку становлять саме норми адміністративного права.

Що стосується правової природи реєстрації актів цивільного стану, то слід з'ясувати предмет і метод регулювання цього правового інституту та визначити його місце в системі українського права. Предмет регулювання завжди був пов'язаний із суспільними відносинами, на яких впливають правові норми відповідної галузі права [204, с. 40–41]. Галузь права – це сукупність правових норм, що становлять самостійну частину системи права та регулюють

якісно однорідну сферу суспільних відносин своїм особливим методом [173, с. 328]. Предметом відповідної галузі права є коло однорідних суспільних відносин, що регулюються нормами цієї галузі права. Як зазначає І.П. Голосніченко: «предмет регулювання (у загальноживаному обігові – предмет), будь-якої галузі права – це певна сукупність однорідних суспільних відносин, що регулюються (опосередковуються) нормами відповідної галузі права» [56, с. 67]. Вбачається, що при визначенні місця правового інституту реєстрації актів цивільного стану насамперед слід з'ясувати, до предмета якої галузі права належать відносини, що регулюються відповідним інститутом. Ці відносини, як свідчить практика, можуть належати до трьох галузей права: цивільного, сімейного, адміністративного. Тому є необхідність аналізу предметів саме цих галузей права, щоб з'ясувати, яка саме галузь права поглинає інститут реєстрації актів цивільного стану.

Коло відносин, які регулюються цивільним правом, містить суспільні відносини, що виникають між різними суб'єктами. До них належать дві групи відносин. По-перше, це майнові відносини, що становлять права та обов'язки, які виникають із приводу майна – матеріальних благ, що мають економічну форму товару. По-друге, особисті немайнові відносини, пов'язані з майновими, а в деяких випадках і не пов'язані з ними. Обидві ці групи відносин поєднує та обставина, що вони засновані на рівності, автономії волі і майнової самостійності учасників, тобто виникають між юридично рівними і незалежними один від одного суб'єктами, у віданні яких є власне майно, тобто це приватні відносини, що виникають між суб'єктами приватного права [96]. Майнові, а також і немайнові відносини, що не відповідають зазначеним ознакам, не належать до предмета цивільного права і не можуть регулюватися його нормами. Особисті немайнові відносини як предмет цивільно-правового регулювання також поділяються на відносини, пов'язані з майновими, і відносини, не пов'язані з такими. Перша із зазначених груп відносин зазвичай одержує цивільно-правове оформлення за допомогою категорії виключних прав. Друга група відносин стосується невідчужуваних нематеріальних благ

особи, що у визначених випадках підлягають цивільно-правовому захистові. До предмета цивільно-правового регулювання належить також захист невідчужуваних прав і свобод людини та інших нематеріальних благ. Мова йде про такі блага, як життя і здоров'я людини, достоїнство особи, її честь і добре ім'я, ділова репутація (остання може стосуватися і юридичних осіб, у ряді випадків маючи також майновий аспект), особиста і сімейна таємниця, право на ім'я, недоторканність приватного життя тощо. Із приводу названих об'єктів можуть складатися лише суто особисті, немайнові відносини, тому що вони не можуть стати предметом товарообміну. Ці блага невіддільні (невідчужувані) від людської особистості і не можуть ані передаватися іншим особам, ані припинятися за будь-яких підстав. Цивільне право захищає такого роду нематеріальні блага властивими йому засобами, наприклад, надаючи їх власникам можливість пред'явлення судових позовів про припинення дій, що порушують їхні права й інтереси, зокрема про спростування відомостей, що ганьблять особу, про майнову компенсацію моральної шкоди тощо. Однак застосування цивільно-правових засобів захисту ще не свідчить про те, що такі відносини можуть повною мірою регулюватися цивільним правом [96, с. 7]. У теоретичній літературі було висловлено обґрунтовану думку щодо того, що особисті немайнові відносини, не пов'язані з майновими, лише охороняються і захищаються, але не регулюються цивільним правом [201].

У той же час, сімейне право, як це впливає зі ст. 1 Сімейного кодексу України, своїм предметом має шлюбні відносини, особисті немайнові та майнові права й обов'язки подружжя, підстави виникнення, зміст особистих немайнових і майнових прав та обов'язків батьків і дітей, усиновлювачів та усиновлених, інших членів сім'ї та родичів [9]. Сімейне законодавство: встановлює умови і порядок вступу в шлюб, припинення шлюбу і визнання його недійсним, регулює особисті немайнові та майнові відносини між членами родини, а у випадках, передбачених сімейним законодавством, – між іншими родичами й іншими особами; визначає форми і порядок прилаштування в родину дітей, що залишилися без піклування батьків. За своєю соціальною

природою ці відносини поділяються на особисті немайнові та майнові [151, с. 6]. Більшість учених указує на пріоритет особистих, немайнових відносин, що превалюють у змістові предмета сімейного права. Але серед них є й такі, що мають протилежне уявлення щодо співвідношення особистих і майнових відносин, які регулюються сімейним правом. Так, М.В. Антокольська вважає, що така думка про співвідношення особистих і майнових сімейних правовідносин не відповідає дійсності, оскільки більшість особистих відносин у родині сімейним правом не регулюється і взагалі не підпадає під правове регулювання [67, с. 10].

Таким чином, організаційні відносини реєстрації актів цивільного стану не є складовими предметів цивільного та сімейного права. Як відомо, галузі права відрізняються одна від одної також за методом регулювання. Правовий інститут реєстрації актів цивільного стану користується імперативним методом регулювання суспільних відносин. Це означає, що серед способів, які застосовуються при регулюванні відносин нормами цієї галузі права, переважають обов'язкові для виконання приписи. Водночас цивільне право, як галузь права, застосовує диспозитивний метод регулювання. Як зазначається в юридичній літературі, «диспозитивні засади в цивільному праві надають можливість вибору між кількома варіантами поведінки в межах, встановлених законом, а також у відповідних випадках визначити зміст цивільних прав та обов'язків, розпоряджатися суб'єктивними правами на свій розсуд. Диспозитивні засади, зокрема, втілюються у диспозитивних нормах. Наявність останніх пояснюється особливостями відносин власності, товарно-грошових відносин, що становлять предмет цивільно-правового регулювання» [199, с. 9]. У регулюванні сімейних відносин переважає також диспозитивний метод правового регулювання. Диспозитивні начала правового регулювання виявляються як в уже існуючих раніше, так і в тих, що з'явилися останнім часом, сімейних відносинах: шлюбний договір, угода про сплату аліментів, договір про передачу дитини на виховання у прийомну родину. Але це не виключає застосування імперативного способу впливу на сімейні відносини.

У ряді інститутів сімейного права взагалі є можливим застосування тільки імперативних норм: умови вступу в шлюб, визнання шлюбу недійсним, позбавлення батьківських прав, скасування усиновлення. Однак специфіка сімейних відносин вимагає їхнього індивідуального правового регулювання у кожному конкретному випадку, обмежуючи, на відміну від інших галузей права, можливість втручання з боку держави. Цим виражається прояв диспозитивного начала навіть при застосуванні імперативних норм [151, с. 9].

Виходячи із специфіки особливостей, можна стверджувати, що інститут реєстрації актів цивільного стану є частиною адміністративного права. Прямим доказом цього твердження є аналіз предмета цієї галузі права та указанного правового інституту. Так, адміністративне право як галузь права регулює в основному управлінські відносини, що виникають у результаті функціонування виконавчої влади. Роль права в управлінні пов'язана з його регулюючим впливом на ті суспільні відносини, через які здійснюється сама управлінська діяльність держави, тобто на власне управлінські відносини [80, с. 62]. Визначення предмета адміністративного права є досить складним завданням, адже зміст суспільних відносин, що входять до нього, завжди перебуває у прямій залежності від конкретних соціально-політичних умов життя суспільства і держави [98].

І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський та Н.І. Золотарьова стверджують: «предмет регулювання адміністративного права є багатоаспектним, адже адміністративне право визначається як галузь права (система правових норм), яка з метою забезпечення належного захисту прав і свобод людини і громадянина, виконання функцій держави регулює суспільні відносини у зв'язку з реалізацією:

- 1) виконавчої влади у сфері функціонування держави та органів місцевого самоврядування;
- 2) делегованих державою функцій і повноважень виконавчої влади;

3) внутрішньоорганізаційної діяльності всередині інших державних органів, органів місцевого самоврядування, адміністрацій державних підприємств, установ і організацій;

4) права на управлінські послуги;

5) відповідальності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб у сфері державного управління» [57, 9–10].

На думку Є.В. Курінного, предмет адміністративного права України – це система однорідних суспільних відносин регулятивного та охоронного матеріального і процесуального характеру, в яких реалізуються права, свободи й обов'язки учасників владно-управлінської діяльності або адміністративно-правового захисту [134, с. 34]. Інші автори, незважаючи на відзначення трансформації в суспільних відносинах, що регулюються адміністративним правом, новелах, пов'язаних із забезпеченням та захистом прав і свобод людини та громадянина, залишають у своїх визначеннях вказівку на наявність у змістові предмета регулювання цієї галузі права суспільних відносин державного управління або пов'язаних із державним управлінням. Так, Є.Б. Кубко, визначаючи предмет адміністративного права, вказує на те, що його складовою є трансформовані в нових умовах державного управління суспільні відносини [129, с. 6]. С.Т. Гончарук вважає, що до предмета адміністративного права належать суспільні відносини управлінського характеру, що складаються переважно у сфері державного управління у процесі виконання завдань і функцій виконавчої влади [91, с. 7]. Під предметом адміністративного права С.В. Ківалов і Л.Р. Біла-Тіунова розуміють сукупність суспільних відносин, які виникають у процесі організації функціонування органів державного управління і здійснення ними заходів адміністративно-правового примусу і притягнення до адміністративної відповідальності [59, с. 8]. В.В. Богуцький предметом адміністративного права називає суспільні відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, з приводу здійснення широкої і різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності [58, с. 19]. Отже, в усіх визначеннях предмета адміністративного права є вказівка на те, що воно

регулює управлінські відносини, або відносини щодо реалізації функцій державного управління, або суспільні відносини, що виникають у процесі організації функціонування органів державного управління, або відносини реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності. Адміністративне право регулює відносини державного управління в у різних сферах життєдіяльності, у тому числі в адміністративно-політичній сфері, де одним із суб'єктів є органи Міністерства юстиції України. Крім того, до предмета адміністративного права належать і управлінські відносини, пов'язані з реалізацією функцій і повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування [129, 8–9].

Застосовуючи порівняльний метод дослідження, маємо можливість провести паралель між відносинами, що регулюються адміністративним правом, і правовідносинами інституту реєстрації актів цивільного стану. Нами окреслено поняття та предмет адміністративного права. Для порівняння залишається сформулювати предмет правового інституту реєстрації актів цивільного стану, оскільки в юридичній літературі цей сегмент правових відносин не визначено.

Так, реєстрація є внесенням відомостей до реєстру, під яким розуміється письмовий перепис (список) [181, с. 697]. В.П. Нагребельний дає таке визначення реєстрації: «Реєстрація (пізньолат. *Registratio* – внесення до списку, переліку) – внесення до відповідних списків, реєстрів або спеціальних книг чи журналів окремих відомостей щодо будь-яких осіб» [152, с. 261].

У Великому енциклопедичному юридичному словнику надається таке визначення: «державна реєстрація – це письмовий запис або фіксація іншим чином фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності і надання їм законного статусу» [78, с. 162].

У сучасному тлумачному словнику української мови категорія реєстрації розглядається як взяття на облік, внесення до списку або книги якихось даних, записів про певні факти [133]. З урахуванням цього, під державною реєстрацією

можна розуміти взяття чогось на державний облік, внесення до державного реєстру відповідних даних про якісь факти, тобто йдеться про утворення нового суб'єкта з відповідною правосуб'єктністю та іншими ознаками самостійного суб'єкта права [70, с. 5].

О.В. Кузьменко та Т.О. Гурій звертають увагу на категорію реєстраційного режиму, під яким вони розуміють сукупність правових та організаційних заходів, що встановлюють і закріплюють на законодавчому рівні порядок реєстраційного обліку відповідних об'єктів (суб'єктів), здійснюваний зазначеними в законодавстві уповноваженими органами виконавчої влади [132, с. 136]. Сутність такого режиму полягає у тому, що держава визнає правосуб'єктність відповідних суб'єктів, зокрема, їх право на вчинення будь-яких дій на основі реалізації функцій державного нагляду, контролю, ведення обліку, класифікації, зберігання та видачі відповідної інформації, які не суперечать чинному законодавству.

Особливістю актів цивільного стану є обов'язковість їх реєстрації. Оскільки реєстрація цих актів є засвідченням державою юридичних фактів, у такому разі цю реєстрацію можна назвати офіційною, але також державною. Законодавець не лише вказує на обов'язковість цього виду реєстрації, а й називає суб'єкт відносин реєстрації – органи реєстрації актів цивільного стану та в деяких випадках інші органи влади та місцевого самоврядування. Така законодавча норма знайшла свого законодавчого закріплення ще у Законі України «Про органи реєстрації актів громадянського стану» 1993 р., вона ж зберігається й у діючому законодавстві на теперішній час, а саме в Законі «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» 2010 р. Реєстрація, яка здійснюється органами реєстрації цивільного стану, може розглядатися як функція державного управління, виконання якої покладено на органи Міністерство юстиції України. Цю функцію спрямовано на реалізацію громадянами своїх прав і свобод. Якщо розглядати відносини, які мають виглядати як предмет правового інституту реєстрації актів цивільного стану з позиції місця і ролі держави у їх реалізації, то можна сказати, що насамперед

держава повинна виконувати завдання забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина. Конституція України проголошує такі права громадян, як право на життя, здоров'я, свободу пересування та вільний вибір місця проживання, право на житло, створення сім'ї, матеріальне забезпечення непрацездатних тощо. Для реального забезпечення цих прав держава має виконувати ряд функцій, спрямованих на їх реалізацію [1]. Відповідно до принципу реальності права держава розглядає права і свободи людини та громадянина як такі, що мають загальне регулятивне імперативно-правове значення та є базовим критерієм в оцінці організації і діяльності усіх органів державного управління і держави в цілому. Проте проголошення прав і свобод людини і громадянина на рівні Конституції не означає автоматичної реалізації цих прав, а створює лише передумови, що є першим кроком до їх втілення [170, с. 111; 107]. Реєстрація актів цивільного стану є потребою як окремої особи, так і суспільства в цілому, якому необхідно з'ясування кількості громадян з метою забезпечення їх засобами життєдіяльності. Функції держави в громадянському суспільстві – це основні напрями її діяльності, націленої на вирішення спільних справ для цього суспільства [173, с. 629]. Забезпечення реалізації прав і свобод громадян є ні чим іншим, як функцією держави, яка реалізується у різні способи, у тому числі у спосіб здійснення державного управління у цій сфері. Як зазначає В.Б. Авер'янов: «державне управління як специфічний різновид діяльності органів держави, існувало і продовжує існувати цілком об'єктивно... Його основне призначення – це організація виконання правових актів та інших рішень державних органів шляхом різного роду владно-розпорядчого впливу на суспільні відносини та процеси» [103, с. 13]. Звичайно, це визначення, що надається вченим, є важливим, але не повністю втілює зміст суспільних відносин, які становлять державне управління. Досить вдало визначає поняття державного управління І.П. Голосніченко, який із цього приводу зазначив: «державне управління – це підзаконна, юридично-владна діяльність органів держави виконавчо-розпорядчого характеру, що спрямована на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої

здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини у сферах економіки, соціально-культурного і адміністративно-політичного будівництва» [57]. Сутнісним призначенням державного управління є реалізація завдань і функцій держави, але засноване воно на підзаконності та владності. У нашому випадку розглядаємо як функцію держави забезпечення нею прав і свобод людини та громадянина. Об'єктивізація цих прав і свобод здійснюється шляхом реалізації різних функцій державного управління (наприклад, охорони громадського порядку), у тому числі шляхом реєстрації актів цивільного стану. Досліджуваний правовий інститут регулює не лише дії органів реєстрації актів цивільного стану, але й пов'язані із цим організаційні відносини. Організаційні відносини щодо виконання реєстрації, сама реєстрація, визначення компетенції органів, що її здійснюють, є предметом регулювання інституту адміністративного права «реєстрація актів цивільного стану». Система норм права, які регулюють ці відносини, становить самостійний правовий інститут, що є складовою відповідної галузі.

Акти цивільного стану є складним поняттям, проте недостатньо дослідженим у цивільному праві, що є значною прогалиною сучасної правової доктрини, оскільки сутність актів цивільного стану та їх значення для охорони особистих і майнових прав фізичних осіб, для реалізації адміністративних процедур державної реєстрації та для правових відносин суспільства взагалі, є дуже важливим. У зв'язку із цим існує нагальна потреба у дослідженні правового регулювання актів цивільного стану і науковому обґрунтуванні пропозицій щодо його удосконалення. Саме тому однією із цілей дисертаційного дослідження є вивчення видів актів цивільного стану, залежність меж здійснення цивільних прав та виконання обов'язків у взаємозв'язку із цивільним станом фізичної особи, визначення системи нормативно-правових актів у сфері регулювання державної реєстрації актів цивільного стану, виявлення прогалин у законодавчому регулюванні актів цивільного стану та вироблення пропозицій щодо їх усунення.

Особливою рисою актів цивільного стану є обов'язковість їх реєстрації. Оскільки реєстрація цих актів є засвідченням державою юридичних фактів, оскільки цю реєстрацію можна назвати офіційною. В Законі України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» її вірно названо державною [14]. Це можна було також констатувати ще і до прийняття зазначеного вище закону. Адже у ч. 2 ст. 1 Закону України «Про органи реєстрації актів громадянського стану» прямо вимагалася обов'язкова реєстрація актів громадянського стану в органах реєстрації таких актів [52]. У цьому випадку законодавець вказував не тільки на обов'язковість цього виду реєстрації, але й називав суб'єкт відносин реєстрації – органи реєстрації актів громадянського стану та в деяких випадках інші органи влади та місцевого самоврядування. Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», що на теперішній час є основним актом, який нормативно визначає основні положення державної реєстрації актів цивільного стану, закріплює ці положення, і лише органи реєстрації називає дещо по-іншому – органами державної реєстрації актів цивільного стану (ОДРАЦС). Реєстрація, яка здійснюється органами державної реєстрації актів цивільного стану, може розглядатися як функція державного управління, виконання якої покладено на органи Міністерства юстиції України [157]. Цю функцію спрямовано на реалізацію громадянами своїх прав і свобод. Якщо звернути увагу на відносини, які мають виглядати як предмет правового інституту державної реєстрації актів цивільного (громадянського) стану, з боку місця і ролі держави в їх реалізації, можна стверджувати, що в першу чергу держава повинна виконувати завдання забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина. Конституція України проголошує такі права громадян, як право на життя, здоров'я, свободу пересування та вільний вибір місця проживання, право на житло, створення сім'ї, матеріальне забезпечення непрацездатних тощо [1]. У цілому необхідно зазначити, що правова база захищення прав, свобод та законних інтересів під час реалізації відповідних процедур засновується, насамперед, на нормах Конституції України.

Розпочинаючи дослідження правового регулювання адміністративних процедур, варто зазначити, що головні норми, які регламентують процедури адміністративного типу, закріплюються саме в Конституції України. Так, положення ст. 19 Конституції встановлює, що правовий порядок ґрунтується на засадах, згідно з якими ніхто не може бути примушений робити те, чого законодавством не передбачено. Державні органи та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, повинні діяти тільки на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та іншими законами України. Указане положення окреслює принципові засади відносин органів держави з фізичними особами.

Як відомо, роль Конституції України полягає в тому, що решта законодавчих актів повинні відповідати її нормам і приписам, інакше їх буде визнано неконституційними [187, с. 112]. Головним положенням адміністративної процедури в межах Конституції України можна вважати ст. 40, яка визначає, що всі громадяни мають право направляти індивідуальні й колективні письмові звернення або особисто звертатися до державних органів та органів місцевого самоврядування та їхніх посадових чи службових осіб, які мають розглянути звернення, а після надати обґрунтовану відповідь у строк, що встановлений законодавством. При цьому, ст. 55 Конституції України гарантує кожному право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних органів та органів місцевого самоврядування і їх посадових та службових осіб до суду.

Повертаючись до питання історіографії становлення та нормативного розвитку питання державної реєстрації слід іще раз проаналізувати основний акт щодо цього питання, а саме Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану». На теперішній час Закон визначає правові та організаційні засади державної реєстрації актів цивільного стану. Нормативно-правовий акт регулює відносини, пов'язані із здійсненням державної реєстрації актів цивільного стану, внесенням до актових записів цивільного стану змін, їх поновленням та анулюванням, визначає засади діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану [14]. Не можна не відзначити величезного

позитивного впливу, цього нормативно-правового акта на правове поле щодо норм, яких спрямовано на покращання механізмів реалізації фізичними особами своїх прав та законних інтересів. Отже, можна стверджувати, що зазначений законодавчий акт є нормативно-правовим актом європейського рівня, який не тільки уніфікував у собі питання діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану, але й став кроком, що максимально наблизив діяльність цих органів до забезпечення потреб пересічних громадян, реалізації їх прав та законних інтересів. Законом України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» встановлено ряд новітніх норм, яких спрямовано на покращання механізмів реалізації фізичними особами своїх прав та законних інтересів. Так, удосконалено порядок розірвання шлюбу, що є особливо актуальним стосовно осіб, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі. Незалежно від терміну покарання особи, засудженої до позбавлення волі, вона може розірвати шлюб як в органах державної реєстрації актів цивільного стану, так і в судовому порядку на загальних підставах. Крім цього, до прийняття Закону, особи, шлюб між якими було розірвано у судовому порядку, повинні були з'явитися до органу державної реєстрації актів цивільного стану для державної реєстрації розірвання шлюбу та отримання свідоцтва про розірвання шлюбу. На теперішній час рішення суду, яке набрало законної сили, надсилається судом до органу державної реєстрації актів цивільного стану за місцем ухвалення рішення для зазначення в актовому записі про шлюб відповідної відмітки. При цьому реєструвати розірвання шлюбу в органах державної реєстрації актів цивільного стану не потрібно, а рішення суду є документом, який підтверджує припинення шлюбу.

На захист прав дітей спрямовано виключення із чинного законодавства норми, якою чоловіку було надано право за своєю заявою визнати батьківство щодо дитини, мати якої померла або оголошена померлою, визнана недієздатною, безвісно відсутньою, позбавлена батьківських прав або, якщо мати дитини не проживає з нею не менш як шість місяців і не виявляє про неї

материнської турботи та піклування. Тепер у таких випадках батьківство визнається за рішенням суду [138, с. 19–20].

Безумовно, можна погодитися з тим, що відповідний законодавчий акт відіграє величезну роль у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, однак, звертаючи увагу на стрімкий розвиток суспільних та міжнародних відносин, комп'ютерних технологій та євроінтеграційних процесів, безумовно, окремі питання потребують доповнення, нормативного оновлення та детальної регламентації.

Окрім профільного Закону, державна реєстрація актів цивільного стану здійснюється відповідно до Цивільного та Сімейного кодексів України та інших актів законодавства органами державної реєстрації актів цивільного стану. Зокрема, ст. 49 Цивільного кодексу України визначила, що актами цивільного стану є події та дії, які нерозривно пов'язані з фізичною особою і започатковують, змінюють, доповнюють або припиняють її можливість бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків. Актами цивільного стану є народження фізичної особи, встановлення її походження, набуття громадянства, вихід з громадянства та його втрата, досягнення відповідного віку, надання повної цивільної дієздатності, обмеження цивільної дієздатності, визнання особи недієздатною, шлюб, розірвання шлюбу, усиновлення, позбавлення та поновлення батьківських прав, зміна імені, інвалідність, смерть тощо [10]. Цивільний кодекс визначає також, що народження фізичної особи та її походження, усиновлення, позбавлення та поновлення батьківських прав, шлюб, розірвання шлюбу, зміна імені, смерть підлягають обов'язковому внесенню до Державного реєстру актів цивільного стану громадян в органах юстиції у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Таким чином, акти цивільного стану, визначені такими Цивільним кодексом, можна поділити на ті, що підлягають державній реєстрації відповідно до Цивільного кодексу, і ті, що не підлягають державній реєстрації. У науковій літературі існує декілька точок зору щодо правової природи актів цивільного стану. Так, зокрема, можна навести позицію О.С. Іоффе, який, наприклад, цивільним станом пропонував

називати сукупність таких фактів, якими визначається положення громадянина як суб'єкта цивільного права [110, с. 144].

Сімейний кодекс України закріпив значення державної реєстрації шлюбу. Так, ст. 27 визначила: «державна реєстрація шлюбу встановлена для забезпечення стабільності відносин між жінкою та чоловіком, охорони прав та інтересів подружжя, їхніх дітей, а також в інтересах держави та суспільства. Державна реєстрація шлюбу засвідчується Свідомством про шлюб, зразок якого затверджує Кабінет Міністрів України» [9]. Саме таку реєстрацію і здійснюють органи державної реєстрації актів цивільного стану з подальшою видачею Свідомства. Окрім того, Сімейний кодекс закріпив основи визначення походження дитини (глава 12), зокрема щодо встановлення батьківства.

До підзаконних актів, які є джерелами правової регламентації державної реєстрації актів цивільного стану, належить Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян» 2007 р. Так, Постанова затвердила Порядок ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян [33]. Важливо, що нормативний акт установив плату за видачу витягу з Реєстру. Довідки, видача яких здійснюється відділами реєстрації актів цивільного стану, складаються у формі витягів з Реєстру. Реєстр – це єдина комп'ютерна база даних про акти цивільного стану, внесені до них зміни і доповнення, видачу свідомств про державну реєстрацію актів цивільного стану та витягів з Реєстру. Держателем Реєстру є Міністерство юстиції України, що власне, забезпечує його ведення.

Актові записи при державній реєстрації актів цивільного стану вносяться відповідно до встановлених зразків, яких визначено у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразків актових записів цивільного стану, описів та зразків бланків свідомств про державну реєстрацію актів цивільного стану», що теж є нормативним джерелом порядку державної реєстрації актів цивільного стану[31].

Ще одним правовим актом, який належить до правових основ державної реєстрації актів цивільного стану та регламентує сам порядок такої реєстрації, є Правила державної реєстрації актів громадянського стану в Україні, що затверджені наказом Міністерства юстиції України [46]. Порядок реєстрації також визначають Правила внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання [39], Інструкція з ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян [42], перелік документів, що створюються у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, зі строками їх зберігання [43].

Необхідно звернути увагу на те, що окрім зазначених правових основ становлення та розвитку державної реєстрації актів цивільного стану, існує ряд правових актів, які визначають особливості статусу та функціонування самих органів державної реєстрації актів цивільного стану та правового статусу державних службовців, що займають посади в таких органах, однак такі акти буде розглянуто в наступних підрозділах дослідження.

Зазначені правові акти не регламентують особливостей самих процедурних проваджень щодо державної реєстрації актів цивільного стану. У цьому разі необхідно згадати проект Закону України «Про адміністративну процедуру» 2018 р. № 9456, адже незважаючи на те, що законопроект не було прийнято в установленому порядку, саме цей акт залишається єдиним проектом, що має чітку спрямованість на реалізацію положень Конституції України, згідно з яким головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина [51]. Саме ці права і свободи, а також їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, оскільки однією з найважливіших гарантій забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах з державою та органами публічного управління є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи та влади. Прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» 2018 р. могло би стати беззаперечно значним кроком у сфері розвитку публічного управління та євроінтеграційних процесів України. Однак поки цього не сталося. Проте такий стан речей не

зменшує нагальної потреби в необхідності нормативного закріплення порядку реалізації адміністративних процедур. Так, по-перше, законопроект спрямовано на виконання підпункту 1 пункту 22 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 р.р. [35] та низки інших актів, у тому числі міжнародних [37; 36; 27]. По-друге, прийняття зазначеного нормативного акта дозволило б уперше на законодавчому рівні врегулювати сукупність багатоманітних відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та іншими суб'єктами, які уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та фізичними і юридичними особами щодо розгляду їх справ, прийняття адміністративного акта та його виконання.

На підставі викладеного можна назвати такі ознаки інституту державної реєстрації актів цивільного стану, який являє собою офіційне визнання та підтвердження державою виникнення, обмеження, зміни або припинення відповідних юридично значущих обставин, що супроводжується внесенням відповідного запису до визначеного законом Державного реєстру інформаційної системи відомостей, достовірність яких гарантує держава: 1) процедуру державної реєстрації передбачено та визначено на законодавчому рівні; 2) державна реєстрація має правостворююче або правоприпиняюче значення, оскільки вона засвідчує факт виникнення або припинення юридично значущих для відповідних правовідносин обставини; 3) державна реєстрація має публічний характер [215, с. 330].

Окрім того, підсумовуючи, слід зазначити, що генеза державної реєстрації актів цивільного стану напряму залежить від системи органів реєстрації актів цивільного стану, поняття, види та особливості функціонування яких буде досліджено в окремому підрозділі дисертаційної роботи.

1.2. Правова характеристика цивільного стану

Для з'ясування сутності та подальшої можливості надання характеристики юридичним фактам, з якими пов'язується виникнення правовідносин тієї чи іншої галузі права, що складаються при реалізації процедурних проваджень реєстрації шлюбів та встановлення батьківства, є необхідним наукове визначення цивільного стану. З'ясування вимагають також співвідношення понять «цивільний стан» та «громадянський стан».

Звертаючись до семантичного значення терміна «стан», необхідно констатувати, що граматичні словники поняття «стан» визначають як «становище», в якому хто-небудь перебуває [181]. Знаходиться у відповідному становищі означає володіти можливістю, могли. У цьому разі термін «стан» застосовано, у першу чергу, для вираження правового становища людини, громадянина та ін. Визначаючи правовий стан людини, слід зазначити, що він тісно пов'язаний з її правоздатністю і дієздатністю [201, с. 7]. Правоздатність традиційно розглядається як здатність бути суб'єктом права, тобто володарем певних прав та носієм відповідних обов'язків [196, с. 127; 213, с. 45]. Будь-яка здатність сама по собі є станом людини. У загальноприйнятому розумінні це її природне дарування, якість, властивість, стан, що дає йому відповідні можливості. Стосовно ж правової матерії йдеться про можливість стати суб'єктом права. Взагалі правоздатність є загальною (абстрактною) передумовою набуття прав і обов'язків, передумовою правоволодіння [202, с. 25]. А.М. Нечаєва вважає, що, з іншого боку, раз це невід'ємна властивість особи, громадянина, то невірним є твердження, що передумовою правоздатності є закони й інші правові акти, дії громадян, «які хоча і не передбачені законом чи іншими актами, але з огляду на загальні основи і зміст цивільного законодавства породжують цивільні права й обов'язки». Ані закон, ані інший акт, вважає авторка, не породжують, не можуть породжувати правоздатність як стан громадянина. Саме тому в наукових дослідженнях, присвячених суб'єктам права та їх правоздатності, варто подивитися на

останню дещо інакше. Існуючу тут прогалину деякі автори у своїх наукових дослідженнях заповнюють визначенням правоздатності як своєрідного суб'єктивного права, із чим, відповідно, важко погодитися. У той же час твердження, що правоздатність є передумовою правоволодіння конкретними, суб'єктивними правами, причому обов'язкова передумова, без якої суб'єктивне право втрачає будь-який сенс, є логічною та зрозумілою [155, с. 7]. Саме тому цивільна правоздатність, згідно зі ст. 25 Цивільного кодексу України, визнається рівною мірою за всіма громадянами незалежно від їхнього віку, стану здоров'я, статі, релігійної приналежності тощо [10]. Це невід'ємна властивість людини, що проживає в державі, яка наділяє своїх громадян відповідними правами. І коли цієї людини не стає (померла, визнана у встановленому законом порядку померлою), її правоздатність припиняється, засвідчення державою факту смерті громадянина є актом цивільного стану, тобто настає стан припинення правоздатності і, відповідно, загального правового статусу громадянина [202, с. 26].

Необхідно відрізняти цивільну правоздатність і правоздатність загальну. Цивільна правоздатність є лише частиною правоздатності громадянина і особи в цілому. На цьому у різні часи зосереджували досить багато уваги вчені-юристи. Стаття 25 Цивільного кодексу України теж зазначає цю особливість правоздатності і називає той її сегмент, що є характерним для даного правового акта цивільною правоздатністю фізичної особи, під якою розуміє здатність мати цивільні права та обов'язки, вона виникає в момент її народження та припиняється в момент її смерті [10]. Це дуже важлива, але не основна частина загальної правоздатності особи. Так, у дисертаційному дослідженні Л.М. Черненко наводить думку Е.А. Флейшиц, яка, проаналізувавши правоздатність як можливість володіння правами і несення обов'язків, дійшла висновку, що якщо цю категорію відображено лише у нормах цивільного та трудового права, то вона і є категорією тільки цивільного і частково трудового права. Однак, як зазначає у своєму дослідженні Л.М. Черненко: «таке твердження не має під собою ґрунтовних підстав.

Зокрема, правоздатність містить можливість мати права та обов'язки громадянина, які випливають із норм різних галузей права. Ці правовідносини полягають, наприклад, у тому, що при досягненні повноліття, або ще й в допризовному віці, настають обов'язки, пов'язані з виконанням загальновійськових повинностей – конституційне право, можливість реалізації права на державну службу – адміністративно-правові відносини, обов'язок утримуватися від дій, передбачених у законах, за які настає кримінальна або інша правова відповідальність – кримінальне, адміністративне, цивільне, трудове право тощо. Правоздатність і дієздатність визначають правосуб'єктність громадянина. Остання разом із суб'єктивними правами, свободами та обов'язками визначає правовий статус громадянина, який є суб'єктом правових відносин» [202, с. 27]. На думку С.С. Алексєєва, правовий статус особи припускає наявність у неї правосуб'єктності і певного кола основних прав, що визначають його правове становище в суспільстві чи у відповідній галузі громадського життя [62, с. 86]. Н.И. Матузов включив до змісту правового статусу суб'єкта відповідні правові норми, правосуб'єктність, загальні для всіх громадян суб'єктивні права, свободи, обов'язки, законні інтереси, громадянство, юридичну відповідальність, правові принципи, правовідносини загального характеру [142]. Супутніми правовому статусу громадянина є юридичні факти, які нині засвідчуються актами запису цивільного стану, адже це дії й події, з якими законодавець пов'язує виникнення відповідних правовідносин.

Дієздатність, як здатність своїми діями здійснювати права та обов'язки, пов'язана з віком та з психічними властивостями людини і залежить від них [190, с. 450]. Дієздатність настає у повному обсязі з моменту повноліття. У цьому разі громадянин засвідчує свою особу за допомогою паспорта громадянина України. Такий документ введено Положенням про паспорт громадянина України, якого затверджено постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. [26]. На теперішній час неповнолітні у віці до 14 років згідно зі ст. 31 Цивільного кодексу України мають часткову дієздатність, тобто

мають право самостійно вчиняти дрібні правочини, які полягають у задоволенні побутових потреб особи, яка відповідає її фізичному, духовному чи соціальному розвитку, та стосуються предмета, який має невисоку вартість [10]. Такі особи вправі також здійснювати особисті немайнові права на результати інтелектуальної, творчої діяльності, що охороняються законом. Особа віком від 16 до 18 років згідно зі ст. 32 Цивільного кодексу України має неповну цивільну дієздатність. Вона є значно ширшою за часткову дієздатність і містить у собі, крім прав, передбачених у попередній статті кодексу, право самостійно розпоряджатися своїм заробітком, стипендією або іншими доходами; самостійно здійснювати права на результати інтелектуальної, творчої діяльності, що охороняються законом; бути учасником (засновником) юридичних осіб, якщо це не заборонено законом або установчими документами юридичної особи; самостійно укладати договір банківського вкладу (рахунку) та розпоряджатися вкладом, внесеним нею на своє ім'я (грошовими коштами на рахунку) тощо [10]. Дієздатність, на відміну від правоздатності, яка має якоюсь мірою загальний абстрактний характер, має більш виражену галузево-правову структуру. Уже було показано наявність цивільної дієздатності у цілому і неповної та часткової цього виду дієздатності, зокрема, де особа має право вступати у певні відносини на основі свідоцтва про народження. Конституційно правова дієздатність відповідною мірою також може реалізовуватися на основі аналогічних документів.

Особливе коло учасників є притаманним конституційно-правовим відносинам, яких наділено правоздатністю та дієздатністю, що відрізняється від можливостей суб'єктів інших видів правовідносин [128, с. 75]. Зокрема, якщо державна реєстрація такого акта, як факт народження, з видачею відповідного свідоцтва, засвідчує громадянство України даної новонародженої особи, тоді основними, можна сказати найважливішими відносинами, що виникають разом із цим, є конституційно-правові відносини. Визнання громадянства означає визнання конституційно-правових та інших зв'язків громадянина з державою,

появу відповідних прав і обов'язків, які регулюються нормами конституційного права [202, с. 29].

На основі свідоцтва про народження, яке видається органами державної реєстрації актів цивільного стану на підставі реєстрації, що визначена Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразків актових записів цивільного стану, описів та зразків бланків свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану» [31], та відповідно до ст. 6 Закону України «Про громадянство України» видається свідоцтво про належність до громадянства України, а також паспорт громадянина України [13]. Окрім вищезазначеного, документом, який засвідчує вік особи, яка, наприклад, вступає у відносини, передбачені Законом України «Про молодіжні та дитячі громадські організації», є також свідоцтво про народження, видача якого пов'язана з реєстрацією факту народження дитини. Законодавство України про молодіжні та дитячі громадські організації визначає, що молодіжними громадськими організаціями є об'єднання громадян віком від 14 до 35 років, метою яких є здійснення діяльності, спрямованої на задоволення та захист своїх законних соціальних, економічних, творчих, духовних та інших спільних інтересів. Дитячі громадські організації передбачають вік учасників таких об'єднань громадян від 6 до 18 років. Засновниками молодіжних та дитячих громадських організацій можуть бути громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, які досягли п'ятнадцятирічного віку. В усіх цих випадках особа засвідчує себе, пред'являючи свідоцтво про народження, якщо законом не передбачено інший документ, що засвідчує особистість [21]. Громадяни України вступають і в інші конституційні відносини, наприклад, коли виконують свій обов'язок щодо захисту вітчизни, незалежності і територіальної цілісності України. На основі Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» на громадян покладається ряд зобов'язань імперативного характеру. Так, п. 10 ст. 1 Закону покладає на них обов'язки перебувати за викликом районного (міського) військового комісаріату для оформлення військово-облікових документів,

приписки, проходження медичного огляду, направлення на підготовку з метою здобуття або удосконалення військово-облікової спеціальності, призову на військову службу або на збори військовозобов'язаних; проходити медичний огляд та лікування в лікувально-профілактичних закладах згідно з рішеннями комісії з питань приписки, призовної комісії або військово-лікарської комісії районного (міського) військового комісаріату; проходити підготовку до військової служби, військову службу й виконувати військовий обов'язок у запасі; виконувати правила військового обліку, встановлені законодавством [12]. Інформаційні дані реєстрації актів народження дитини є необхідними військовим комісаріатам для здійснення відповідної роботи щодо підготовки громадян України до військової служби. Пункт 6 зазначеної статті не покладає таких обов'язків на іноземців та осіб без громадянства. Закон визначає, що військовий обов'язок не поширюється на іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні [12].

Акти правового стану, наприклад засвідчення юридичного факту народження, пов'язані також із виникненням адміністративної правоздатності та дієздатності. Ці питання розглядалися вченими-юристами ще за радянського періоду розвитку юридичної науки. Так, радянські адміністративісти вважали, що зміст адміністративно-правового статусу громадянина становлять його правоздатність і дієздатність. Під адміністративною правоздатністю вони розуміли визнання державою здатності мати права й обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами. Що стосується дієздатності, слід зазначити позицію А.І. Єлістратова, який посилаючись на професора Д.Д. Гріма, характеризував її як активну властивість, що припускає наявність природної властивості до здійснення актів, які керуються свідомістю [97, с. 163]. Автор зазначає: «при такому характерові дієздатності якість суб'єкта публічних обов'язків і прав можна адаптувати тільки до людей, здатних за своїм віком та іншими природними якостями до здійснення дій, що мають юридичне значення. Це свідчить про те, що вчені-адміністративісти давно

розуміли, що акт громадянського стану людини дозволяє їй не тільки мати права, але і реалізувати їх» [202, с. 31].

Уже в період незалежної України вчені-адміністративісти робили спробу визначити адміністративно-правовий статус громадянина або іншої фізичної особи. Так, Л.В. Коваль вважав, що адміністративно-правовий статус громадянина є частиною загального правового статусу, закріпленого в основному законі та інших законодавчих актах. Цей вчений висловлював думку щодо того, що адміністративно-правовий статус складається із правоздатності і дієздатності [121, с. 84]. З.С. Гладун, у свою чергу, до адміністративно-правового статусу зараховує громадянина, окрім указаних складових, сукупність різноманітних зв'язків і відносин між суспільством, державою і громадянином, урегульованих нормами права [87, с. 40]. Л.М. Черненко ж у дисертаційному дослідженні зазначає, що таке твердження є дещо не точним, адже зміст цього поняття, крім правоздатності та дієздатності, становлять принаймні права, свободи, обов'язки та гарантії їх забезпечення [202, с. 32]. Необхідно сказати, що наукове підтвердження наявності галузевих правоздатності та дієздатності громадян у незалежній Україні уперше дав Л.В. Коваль, визначивши і адміністративну правоздатність, і адміністративну дієздатність. Так, під адміністративною правоздатністю автор розуміє здатність соціальних індивідів бути носіями суб'єктивних юридичних прав та обов'язків у відповідній сфері. На його думку, адміністративна правоздатність виникає з народженням людини. Саме офіційне засвідчення державою цього юридичного факту є актом реєстрації. Адміністративна правоздатність громадян є основою їхньої дієздатності. Автор стверджує, що правоздатність є умовою реалізації, розширення суб'єктивних прав і обов'язків. Висловлено позицію, щодо того, що правоздатність, будучи умовою реалізації прав та обов'язків, є досить спірною, адже правоздатність – це лише здатність бути їх носіями. Однак, Л.В. Коваль стверджував, що дієздатністю громадян є визнана державою спроможність громадян своїми особистими діями здійснювати права та набувати нових особистих прав, виконувати обов'язки у галузях виконавчої

влади, нести відповідальність за свої правопорушення, оскільки саме дієздатність має бути основою реалізації прав і обов'язків [121, с. 74].

Адміністративна правосуб'єктність є основою адміністративно-правового статусу громадянина. У результаті її наявності громадянин має та набуває важливих для нього прав та обов'язків. Саме за допомогою правосуб'єктності громадянин набуває права на управління державою, як безпосередньо, так і через участь в її органах виконавчої влади. Правовий статус, як зазначає З.С. Гладун, не може представлятися через сукупність різноманітних зв'язків і відносин між суспільством, державою і громадянином, врегульованих нормами права [87, с. 41]. Адже в юридичній літературі таку сукупність прийнято називати правовідносинами, а не правовим статусом [197, с. 179]. У той же час адміністративне право регулює службові відносини, одним із його джерел є Закон України «Про державну службу», ст. 1 якого надає право державної служби в Україні лише громадянам України, зазначаючи, що державний службовець – це громадянин України. Таким чином відповідний акт визначає статус державних службовців центрального органу, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації актів цивільного стану та, власне, статус службовців органів державної реєстрації актів цивільного стану [15]. Адміністративна відповідальність за Кодексом України про адміністративні правопорушення настає із 16-річного віку і за документом, який підтверджує вік неповнолітньої особи, але такої, що має адміністративну деліктоздатність. Таким документом є свідоцтво про народження, яке видається у процесі виконання процедури реєстрації народження у тих випадках, коли особа ще не отримала паспорта громадянина України [7, ст. 12].

Широкий спектор трудових відносин, в які мають можливість вступати громадяни, що ще не досягли 16-річного віку. Так, особи віком 15 років можуть прийматися на роботу, як це визначено у ст. 188 Кодексу законів про працю України, а відтак тоді вони мають таке право. Щоправда, це підлітки мають робити за згодою одного з батьків [202, с. 34]. Однією з умов виникнення

трудових відносин є засвідчення неповнолітньої особи, яка приймається на роботу, і знову ж таки це робиться за допомогою свідоцтва про народження, яке видається на основі акта державної реєстрації. Виникає ряд трудових прав прийнятих на роботу осіб, які ще не мають загальнодержавного паспорта, але вже працюють. Це і заборона працювати на важких роботах, або на роботах зі шкідливими умовами праці, на нічних і понадурочних роботах, відповідні пільги при відпустках тощо [6].

Особа може також набути для себе обов'язків, виконання яких регламентується кримінальним правом. Стаття 22 Кримінального кодексу України визначає вік, з якого може наставати кримінальна відповідальність. Загальним правилом є те, що віком, з якого може настати цей вид відповідальності, сягає 16 років. Однак за ч. 2 зазначеної вище статті за деякими категоріями злочинів особи, які їх вчинили, підлягають відповідальності й у віці від 14 до 16 років. Це – умисне вбивство, посягання на життя державного чи громадського діяча, працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця, судді, у зв'язку із здійсненням правосуддя, тощо [8]. У цих випадках документом, який засвідчує особу, є також свідоцтво про народження, яке видається на основі реєстрації відповідного акта цивільного стану.

Як уже зазначалося, реєстрація народження дитини супроводжується видачею свідоцтва про народження громадянина України. Причому свідоцтво про народження видається на дитину, яка відповідно до Закону України «Про громадянство України» є громадянином України або набула громадянства України. Таким чином, цей вид реєстрації не просто реєстрація народження, це реєстрація появи нового громадянина України з усіма правовими наслідками, що впливають із цього юридичного факту [13]. З моментом народження законодавець пов'язує виникнення в особі правоздатності. Отже, свідоцтво про народження є документом, що підтверджує цей юридичний факт.

Виникають відповідні правовідносини, в яких суб'єкти мають можливість бути особами з документами, отриманими на підставі державної реєстрації актів цивільного стану. Характер установлених у результаті такого регулювання правовідносин вказує на те, що ці правові зв'язки є правовідносинами, які відображають не тільки цивільну правоздатність та дієздатність громадян та інших фізичних осіб, але і їх правовий статус, що визначається нормами інших галузей права [202, с. 35]. Правоздатність, дієздатність, дія прав і обов'язків громадянина зупиняються у зв'язку з його смертю або із визнанням у встановленому порядку померлим. Після цього факту, який засвідчується в результаті видання відповідного акта цивільного стану, громадянин перестає бути носієм прав і обов'язків, зникає його правовий статус у цілому, а не тільки цивільно-правовий. Він не має можливості реалізувати виборче право, реалізувати право на зайняття посади в державному органі чи його апараті, припиняються трудові, кримінально-правові та інші відносини.

Наступним питанням, яке необхідно з'ясувати у ході дисертаційного дослідження, є співвідношення понять «цивільний стан» та «громадянський стан». Аналіз питання державної реєстрації актів цивільного стану, звернення до законодавчих актів із цього питання та вивчення наукової літератури дають змогу стверджувати, що в цілому поняття цивільного та громадянського стану у контексті функціонування органів державної реєстрації актів є тотожними. Однак на нормативному рівні має місце певна генеза розвитку поняття «цивільний стан». Аналіз нормативних актів, що визначають поняття актів цивільного стану та їх види, а також регламентують порядок державної реєстрації актів цивільного стану, якого було здійснено у попередньому підрозділі, свідчить, що законодавець не проводить розмежування між ними, а розглядає їх як синоніми. Це ж саме стосується категорій «державний орган реєстрації актів цивільного стану» і «органи реєстрації актів громадянського стану». На теоретичному рівні має місце певна дискусія щодо співвідношення та ідентичності зазначених категорій.

Тому, здійснюючи аналіз, слід погодитися з науковцями, які схилиються до думки, що законодавець раніше досить правильно та влучно визначив поняття актів громадянського стану в Законі України «Про органи реєстрації актів громадянського стану» [90; 201]. Так, можна розглядати акти громадянського стану як засвідчені державою факти народження, смерті, одруження, розірвання шлюбу, встановлення батьківства, переміни прізвища, імені, по-батькові. Вони є юридичними фактами, з якими закон пов'язує виникнення, зміну або припинення відповідних прав та обов'язків [52]. У цьому визначенні свідомо не робився акцент на тому, яку галузево-правову природу мають ці акти, а демонструється саме те, що за цими юридичними фактами люди отримують відповідний правовий статус, або зміни щодо цього статусу. І така позиція вбачається правильною. Не вірно прив'язувати акти, якими засвідчуються юридичні факти, до однієї, навіть такої важливої галузі права, як цивільне право. Таким чином, з'ясовано сферу надання органами державної реєстрації актів цивільного стану управлінських послуг – це засвідчення актів цивільного (громадянського) стану. З урахуванням законодавчих перетворень та розвитку чинних правових актів, що встановлюють порядок державної реєстрації актів та статут органів такої реєстрації, у дисертаційному дослідженні вживається саме термін «цивільний стан». На основі здійсненого аналізу можна також стверджувати, що під «сферою реєстрації актів цивільного стану» можна вважати систему правових та інституційно-організаційних засад, що визначають порядок адміністративного провадження щодо державної реєстрації актів цивільного стану.

Разом із тим, аналіз понять «стан», «правоздатність», «дієздатність» та «правовий статус» дає можливість відповісти на запитання, чи є правовою заміна назви «акти громадянського стану» на назву «акти цивільного стану». Юридичні факти, які засвідчуються в результаті здійснення таких актів, є підставою для виникнення загальної правоздатності та дієздатності, а також правових відносин, що регулюються різними галузями права, а не лише цивільного. Тому, вбачається, що перейменування актів громадянського стану

на акти цивільного стану не є правильним і потребує законодавчого втручання з метою відновлення попереднього правового стану.

1.3. Органи реєстрації актів цивільного стану в системі органів виконавчої влади та їх повноваження

В умовах розбудови правової держави та активних євроінтеграційних процесів створення дієвого механізму реалізації прав і свобод людини і громадянина є однією з найважливіших ознак демократичної держави. Такий механізм поряд з іншими правовими чинниками містить наявність адміністративно-процедурних норм, які дозволяють безперешкодно реалізовувати матеріальні норми права, забезпечувати права та законні інтереси людини та громадянина. Чинне адміністративно-процесуальне законодавство закріплює процесуальний статус органів державної реєстрації актів цивільного стану, адміністративно-процесуальну правосуб'єктність громадян України та інших фізичних осіб у сфері діяльності цих органів. Однак правове регулювання відносин державної реєстрації запису актів цивільного стану є ще недосконалим, нормативні акти, які встановлюють порядок реєстрації, конкурують між собою, відсутніми є чіткі визначення понять і категорій. Питання щодо удосконалення публічного управління у сфері функціонування органів державної реєстрації актів цивільного стану вчені лише починають вивчати [168, с. 45].

З урахуванням стрімкого розвитку та реформування публічного управління та системи державних органів, що його реалізують, важливе місце відводиться саме органам реєстрації актів цивільного стану, адже їх функціонування у першу чергу спрямовано на реалізацію прав громадян згідно з встановленими та законодавчо визначеними адміністративними процедурами.

Важливим є з'ясування ролі та значення, а також визначення повноважень органів реєстрації актів цивільного стану в системі органів виконавчої влади, адже стрімкий політичний та соціальний розвиток, активні євроінтеграційні процеси в Україні спонукають до пошуку оптимальних шляхів роботи усіх державних органів, надання ними публічних послуг та оптимізації їх структури та повноважень. Органи реєстрації актів цивільного стану в Україні не є винятком. Удосконалення їх структури та повноважень, чіткий порядок урегулювання їх професійної діяльності є вимогою сьогодення [160, с. 4]. Тому, в сучасних умовах актуальними та такими, що потребують комплексного дослідження, постають питання удосконалення системи органів державної реєстрації актів цивільного стану та перегляду їх повноважень.

Окрім того, система управління якістю, якої створено відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2000, ефективно функціонує в органах публічного управління більшості держав-членів Європейського Союзу. Тому, беззаперечним є той факт, що у процесі інтеграції України до Євросоюзу необхідно реформувати систему органів управління, а ефективним засобом для цього є запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, у тому числі Міністерством юстиції України відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001. З огляду на наукові дослідження та нормативну основу, важливість питання органів реєстрації актів цивільного стану не залишає сумніву. Раховуючи викладене вище, вбачається за необхідне більш детально проаналізувати саме поняття цивільного стану та його нормативно-правову основу.

Сам процес реформування системи органів виконавчої влади має давню історію і хронологічно збігається з генезисом незалежної України. Тому, особливу увагу приділено періоду незалежності, оскільки саме цей історичний етап розпочався з ідеї розбудови України як правової, соціальної, демократичної держави, де права та свободи людини і громадянина визнаються найвищою цінністю [117, с. 21]. Окрім того, визначаючи систему відповідних

органів виконачої влади, можна з'ясувати і механізм правового регулювання процедур державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства [184, с. 56].

«Органи реєстрації актів цивільного стану належать до системи органів виконавчої влади, робота яких координується Кабінетом Міністрів України. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів» [18]. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [1]. Виходячи з аналізу законодавства, можна визначити: «до основних завдань Кабінету Міністрів України належать: 1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; 2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; 3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; 4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; 5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; 6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України,

громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю» [18, ст. 2].

До системи центральних органів виконавчої влади, що координуються Кабінетом Міністрів України, входить Міністерство юстиції України [34]. У свою чергу, «Міністерство юстиції України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства, у сфері електронних довірчих послуг, нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, у сфері правової освіти населення; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації» [32]. Міністерство юстиції України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

Проаналізувавши Положення, можна виокремити основні напрямки роботи, що визначаються завданнями Міністерства юстиції: 1) забезпечення формування державної політики у сфері банкрутства, державної реєстрації

актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців, архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, а також у сфері організації примусового виконання рішень у порядку, встановленому законодавством, виконання кримінальних покарань та пробації, забезпечення обізнаності громадян у сфері правової освіти;

2) забезпечення проведення профільних перевірок та виконання рішень державних органів;

3) забезпечення представництва інтересів держави у судах України, а також здійснення захисту інтересів України у Європейському суді з прав людини, здійснення міжнародно-правового співробітництва, а також експертне забезпечення правосуддя;

4) реалізація функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг, забезпечення організації та координації роботи нотаріату та адвокатури;

5) протидія корупції та легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму в частині діяльності нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги [32, п. 2].

Отже, серед основних повноважень Міністерства юстиції України є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері державної реєстрації актів цивільного стану. Тому можна стверджувати, що центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері реєстрації актів цивільного стану, є саме Міністерство юстиції України.

Далі для з'ясування місця та значення Міністерства юстиції України в системі органів державної реєстрації актів цивільного стану необхідно також визначити функції державного органу. Функції, що реалізуються Міністерством юстиції у сфері державної реєстрації актів цивільного стану за їхнім

призначенням можна класифікувати на функції загального значення і спеціальні функції [90]. Функції загального значення виконуються Міністерством юстиції України для реалізації як завдань державної реєстрації актів цивільного стану, так і для проведення в життя інших завдань, що покладаються на даний орган, а саме: «Міністерство юстиції поряд із функціями загального значення виконує найважливіші функції, що стосуються сфери державної реєстрації актів цивільного стану: готує пропозиції щодо проведення правової реформи у сфері реєстрації актів цивільного стану, разом з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, науковими установами проекти концепцій розвитку законодавства та їх наукове обґрунтування з урахуванням світового досвіду; розробляє за дорученням Кабінету Міністрів України та з власної ініціативи проекти законів та інших нормативно-правових актів, що стосуються державної реєстрації актів цивільного стану; здійснює правову експертизу (готує висновки) щодо відповідності Конституції та законам України, вимогам нормопроєктувальної техніки проектів законів, інших актів законодавства з питань державної реєстрації актів цивільного стану, що подаються на розгляд Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; здійснює експертизу (готує висновки) щодо відповідності *acquis communautaire* проектів законів та інших нормативно-правових актів, що за предметом регулювання належать до державної реєстрації актів цивільного стану, відносини в яких регулюються правом ЄС; готує зауваження і пропозиції щодо прийнятих Верховною Радою України законів при їх підготовці для подання на підпис Президентові України; розробляє пропозиції щодо удосконалення законодавства з питань державної реєстрації актів цивільного стану та у встановленому порядку подає їх на розгляд Кабінету Міністрів України; надає роз'яснення законодавства, що регулює відносини реєстрації актів цивільного стану державним органам, підприємствам, установам та організаціям, готує за

дорученням Кабінету Міністрів України правові висновки з відповідних питань».

Серед спеціальних функцій Міністерства юстиції, реалізація яких стосується лише сфери державної реєстрації актів цивільного стану, можна назвати такі: здійснення заходів щодо підвищення ефективності роботи органів державної реєстрації актів цивільного стану; управління підпорядкованими органами державної реєстрації актів цивільного стану, контроль за їх діяльністю, виготовлення бланків свідотств про державну реєстрацію актів цивільного стану, забезпечення ними органів державної реєстрації актів цивільного стану та контроль за їх використанням у цих органах; надання практичної і методичної допомоги консульським установам та дипломатичним представництвам України за кордоном щодо державної реєстрації актів цивільного стану.

Необхідно зазначити, що, аналіз Положення про Міністерство юстиції України надає підставу стверджувати, що правовий акт є дещо не системний та не чіткий. Зокрема, не чітко сформульовано завдання Міністерства не тільки щодо сфери державної реєстрації актів цивільного стану, але й у цілому. Тому вбачається, що саму структуру Положення про Міністерство юстиції необхідно будувати так, аби функції реалізації завдань викладалися не лише як список певних необхідних дій, а щоб кожне завдання супроводжувалося функціями реалізації, які має виконувати міністерство з метою забезпечення виконання відповідного завдання.

Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» 2010 р. наділив ряд органів виконавчої влади та місцевого самоврядування повноваженнями державної реєстрації актів цивільного стану. Саме у цьому акті законодавець вводить поняття «органи державної реєстрації актів цивільного стану» (ОДРАЦС), які є суб'єктами саме адміністративно-правових відносин. Згідно з Законом: «до системи органів реєстрації належать: 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації актів цивільного стану; 2) 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 (міст обласного значення), міськрайонних управлінь юстиції; 3) виконавчі органи сільських, селищних і міських (крім міст обласного значення) рад. Окрім того, державну реєстрацію актів цивільного стану громадян України, які проживають або тимчасово перебувають за кордоном, здійснюють дипломатичні представництва і консульські установи України» [14, ст. 4]. Аналізуючи законодавчий акт, можна стверджувати, що законодавець до органів реєстрації актів цивільного стану відносить як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування – виконавчі органи (виконкоми) відповідних рад. Останні діють на основі делегованих їм законом повноважень здійснювати функції державної реєстрації актів цивільного стану. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» уповноважив виконкоми міських рад (крім міст обласного значення) на реєстрацію актів громадянського стану [19]. Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» відповідні види органів державної реєстрації актів цивільного стану наділив не однаковою компетенцією. Зокрема, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють реєстрацію народження, смерті, одруження та встановлення батьківства. Вони не мають права на реєстрацію розірвання шлюбу, зміни прізвища, імені, по-батькові, приймати і розглядати заяви громадян про внесення змін, доповнень, поновлення, а також анулювання записів актів цивільного стану. Повноваженнями на здійснення таких дій наділено органи державної реєстрації актів цивільного стану районних, районних у містах, міських (міст обласного значення) управлінь юстиції.

Аналіз нормативних актів, які визначають призначення різних органів, що здійснюють державну реєстрацію актів цивільного стану, дає змогу зробити висновок, що виконавчі органи сільських та міських рад Законом України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» не зовсім правильно визначені як органи реєстрації актів цивільного стану. У цьому випадку можна навести

досить влучну аргументацію І.П. Голосніченка та Л.М. Черненко, які наводять такі аргументи:

по-перше, як відомо, загальну назву органу, організації, установи визначають, виходячи з основного виду їхньої діяльності. Так, наприклад, згідно з Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» науково-дослідною установою може вважатися – юридична особа незалежно від форми власності, що створена в установленному законодавством порядку, для якої наукова або науково-технічна діяльність є основною і становить понад 70 відсотків загального річного обсягу виконаних робіт, тобто основного виду діяльності і визначає загальну назву організації [22]. Виконання функції державної реєстрації актів цивільного стану в обсязі повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад займають лише невелику частину. Зокрема, навантаження, що становить виконання таких функцій серед інших, не перевищує 20 відсотків їхньої повсякденної роботи, тому за ступенем навантаження на виконавчий орган сільської ради навряд чи можна зарахувати ці органи до органів реєстрації актів цивільного стану;

по-друге, будь-якого органу держави або органу місцевого самоврядування наділено відповідною до його призначення компетенцією, в основу якої покладено виконувати на основі законодавства функції. Адже компетенція – це юридичне відображення (опосередкування) функцій, яких він виконує [56, с. 198]. Виконавчі органи місцевого самоврядування в основі своїх повноважень, які є основою їх компетенції, не мають функцій досліджуваного виду державної реєстрації. Стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [19]. Отже, можна стверджувати, що повноваження виконавчих

органів рад не передбачають виконання власних функцій державної реєстрації актів цивільного стану, вони виконуються ними як делеговані повноваження;

по-третє, державна реєстрація актів цивільного стану є прямою функцією держави. Зокрема, звертаючись до історіографії питання, ще у ст. 1 Закону України «Про органи реєстрації актів громадянського стану» зазначалося, що акти громадянського стану – це засвідчені державою юридичні факти, з якими закон пов'язує виникнення, зміну або припинення відповідних прав та обов'язків [52]. На теперішній час відповідний Закон України має назву «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», ст. 2 якого актами цивільного стану називає події та дії, які нерозривно пов'язані з фізичною особою і започатковують, змінюють, доповнюють або припиняють її можливість бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків [14]. Окрім того, глава 4 Сімейного кодексу України реєстрацію шлюбу називає державною, так само ст. 144 цього правового акта передбачила обов'язок батьків зареєструвати дитину і теж орган реєстрації назвала державним. Серед принципів діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану Закон називає захист прав і законних інтересів громадян та держави, про місцеве самоврядування не згадується [9];

по-четверте, як правильно зазначають вчені-адміністративісти, органи місцевого самоврядування відокремлені від держави, не належать до системи органів державної влади, взаємодіють з ними на основі права, право встановлює їх загальний статус, принципи організації, варіанти організаційних форм та найважливіші повноваження [63, с. 161];

по-п'яте, повноваження органів місцевого самоврядування (виконкомів сільських, селищних, міських рад) є делегованими. Досить влучно зазначають окремі науковці, визначаючи делеговані повноваження як окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування, здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях [76, с. 25]. Більш повно аргументує визначення поняття делегованих повноважень Д.І. Голосніченко. Автор зазначає, що поняття «делеговані повноваження» було законодавчо визначено в 1997 р. у ст. 2 Закону України

«Про місцеве самоврядування в Україні», у законодавчому акті було чітко перераховано його ознаки [88, с. 214]. Закон визначає, що делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [19]. У разі делегування повноважень щодо реалізації функції державної реєстрації актів цивільного стану суб'єктом делегування є держава, адже ці повноваження вона делегує законом [90]. На теперішній час, звичайно ж в умовах децентралізації влади, питання перегляду повноважень може бути досить спірним, однак здійснене дослідження дає можливість зробити висновок, що виконавчі органи сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад, а також територіальні громади не є органами державної реєстрації актів цивільного стану, як це визначено у ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», адже за своєю суттю це окремий вид органів місцевого самоврядування. Можна погодитися з думкою І.П. Голосніченка та Л.М. Черненко щодо твердження, що в Законі їх потрібно назвати органами місцевого самоврядування, уповноваженими на здійснення функцій реєстрації актів цивільного стану. Окрім сказаного вище щодо виконавчих органів місцевого самоврядування, необхідно зазначити, що ч. 3 ст. 4 не зовсім точно називає виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, які виконують функцію органів державної реєстрації актів цивільного стану, коли підкреслює, що цим займаються всі виконавчі органи міських рад, крім міст обласного значення. Отже, виконавчі органи рад усіх інших міст, виходячи з указаної норми Закону, можуть розглядатися як такі, що уповноважені на виконання вказаної державної функції. А це означає, що і виконавчі органи м.м. Києва та Севастополя мають такі повноваження. Так, згідно зі ст. 10 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» 1999 р., Київська міська та районні в місті ради мають власні виконавчі органи, які утворюються відповідно Київською міською радою, районними у місті радами, підзвітні та

підконтрольні відповідним радам [25]. Крім цього, і Київська міська державна адміністрація має дуалістичні повноваження. Як зазначається в указаному вище Законі України, а також рішенні Конституційного суду України у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві, однією з особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування у м. Києві є зосередження у Київській міській державній адміністрації функцій у сферах виконавчої влади і місцевого самоврядування. Безпосередньо функції у сфері виконавчої влади реалізуються спеціально уповноваженими посадовими особами Київської міської державної адміністрації. Функції місцевого самоврядування здійснюють посадові особи з питань здійснення самоврядних повноважень [49]. Але навіть цей напівдержавний та напівсамоврядний орган державну реєстрацію актів цивільного стану не виконує. Однак, виходячи із законодавчого визначення, ці органи мають право на здійснення реєстрації актів цивільного стану. Практично це не реалізується, адже у м. Києві функціонує Головне управління юстиції, що має у своєму підпорядкуванні відповідні районні управління, а останні у своїй структурі мають органи державної реєстрації актів цивільного стану, які реалізують свої повноваження і здійснюють реєстрацію актів цивільного стану [90].

Наступним питанням наукового пошуку є з'ясування правового статусу органів державної реєстрації актів цивільного стану як суб'єктів правових відносин реєстрації актів цивільного стану. Можна стверджувати, що статус – це правове становище, що визначає сукупність прав та обов'язків [213, с. 626]. В інших юридичних джерелах називаються або правовий статус, або статус щодо відповідної галузі права, наприклад, адміністративно-правовий статус [90]. Варто зазначити, що у дисертаційному дослідженні адміністративно-правовий статус розглядається у вузькому значенні, та вбачається за необхідне проаналізувати основні його елементи.

Правовий статус органу виконавчої влади, а саме таким є органи державної реєстрації актів цивільного стану, складне й не до кінця вивчене

явище. Віднесення органів державної реєстрації актів цивільного стану до органів виконавчої влади характеризують загальні ознаки, яких мають такі органи. Так, на думку Д.М. Бахраха: «органи виконавчої влади: 1) здійснюють виконавчо-розпорядницьку діяльність; 2) наділені оперативною самостійністю; 3) мають постійні штати; 4) утворюються вищими органами; 5) підзвітні і підконтрольні вищому органу виконавчої влади; 6) їхнє утворення, структура, порядок діяльності в основному регламентується нормами адміністративного права» [71, с. 84]. Слід зазначити, що усі визначені ознаки притаманні й органам державної реєстрації актів цивільного стану. Їм є властивою сукупність усіх перерахованих особливостей, тому органам державної реєстрації актів цивільного стану беззаперечно притаманні загальні ознаки адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, а також спеціальні ознаки, які характеризують призначення органів державної реєстрації актів цивільного стану.

Вивчаючи правовий статус державного органу, у першу чергу необхідно звернутися до теоретичних напрацювань цього питання. Так, В.Б.Авер'янов зазначав «головною складовою правового статусу кожного органу є його компетенція. Кожному виду органів виконавчої влади є властивими певний обсяг компетенції та відповідні форми і напрями її реалізації у ході практичного виконання покладених на них завдань та функцій» [80, с. 247]. На думку Ю.А. Тихомирова «встановлення компетенції – це нормативне закріплення предметів відання, прав і обов'язків» [193, с. 218]. Погоджуючись із твердженням Ю.А. Тихомирова, Д.І. Голосніченко зазначає, що до поняття компетенції входить також юридичне закріплення цілей, завдань та функцій [212, с. 33]. В.Б. Авер'янов визначив, «компетенція органів виконавчої влади – це юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних, так званих компетенційних або статутних) нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто державно-владних повноважень» [56, с. 265]. Основою компетенції органу виконавчої влади є його повноваження. Як

правило, вчені вважають, що повноваження органу влади є його права та обов'язки [126, с. 544; 56, с. 265]. Існує позиція авторів-адміністративістів, де надається більш насичене певними ознаками визначення поняття повноваження. Зокрема, Д.І. Голосніченко зазначає: «повноваження це загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому» [88, с. 54]. Беручи до уваги напрацювання вчених-адміністративістів та враховуючи особливості їх правового становища, можна зробити висновок, що повноваження органів державної реєстрації актів цивільного стану – це, покладені на них законами України права та обов'язки з метою забезпечення прав і свобод громадян, їх можливостей в системі державної реєстрації актів цивільного стану.

Що стосується правового статусу певного органу держави, то він є досить складаним явищем, яке містить у собі визначені в законі повноваження і компетенцію органу, а також мету його створення, задачі й функції, які закріплюються за ним для реалізації цієї мети, та організаційно-правову структурну характеристику його побудови. Важливими є визначення класифікації видів правового статусу. Наприклад, за характеристикою правового регулювання правовий статус можна класифікувати на загальний, галузевий та спеціальний правовий статус. Загальний правовий статус визначається нормами усіх галузей вітчизняного права, галузевий правовий статус регулюється нормами однієї галузі права, у той час як спеціальний – визначається в залежності від специфіки функціонування органу [90].

Звертаючись до особливостей обраної теми, в дисертаційному дослідженні буде розглянуто саме адміністративно-правовий статус органів державної реєстрації актів цивільного стану. Спеціальний правовий статус цих органів, регулюється спеціальними нормами, які становлять правовий інститут

реєстрації актів цивільного стану. Адміністративно-правовий статус органів державної реєстрації актів цивільного стану складається з таких блоків: 1) цільового, що містить норми про мету, задачі, функції, принципи діяльності органів державної реєстрації. Будучи інструментом, засобом здійснення публічних справ, органи державної реєстрації актів цивільного стану завжди повинні діяти в інтересах суб'єкта звернення, заради задоволення потреб громадян; 2) організаційно-структурного, що містить правові розпорядження, які регламентують: а) порядок утворення, реорганізації, ліквідації органів державної реєстрації актів цивільного стану; б) його структуру; в) його місце у структурі органів Міністерства юстиції, організаційну підпорядкованість. Цільовий блок адміністративно-правового статусу органів державної реєстрації актів цивільного стану визначає призначення цього виду органів, передусім відділів реєстрації актів цивільного стану. Згідно з Положенням про ці органи його метою, призначенням є здійснення державної реєстрації актів цивільного стану [45]; 3) компетенції як сукупності владних повноважень, кола відання і підвідомчості [71, с. 85–86].

Адміністративно-правовий статус органів державної реєстрації актів цивільного стану визначається Конституцією України, Законами України, Указами Президента та Постановами Уряду Української держави, а також відповідними відомчими актами Міністерства юстиції та його місцевих органів. Особливе місце серед відомчих нормативно-правових актів посідає Типове положення про відділи державної реєстрації актів цивільного стану головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі [45]. Положення закріпило: «відділ державної реєстрації актів цивільного стану Управління державної реєстрації головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі є структурним підрозділом цього Управління. Орган іменується як Відділ Управління державної реєстрації. Окрім того, Відділами є районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні

відділи державної реєстрації актів цивільного стану головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, що є структурними підрозділами головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі» [45, п. 1].

Згідно з Положенням: «Відділ Управління державної реєстрації та Відділ реалізують повноваження Міністерства юстиції України у сфері державної реєстрації актів цивільного стану. Основними завданнями Відділу Управління державної реєстрації є: 1) участь у забезпеченні реалізації державної політики у сфері державної реєстрації актів цивільного стану; 2) організація роботи з проведення державної реєстрації актів цивільного стану; 3) організаційне і методичне забезпечення та координація діяльності Відділів, виконавчих комітетів сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад із питань державної реєстрації актів цивільного стану; 4) контроль за діяльністю Відділу; 5) контроль за діяльністю виконавчих комітетів сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад у сфері державної реєстрації актів цивільного стану; 6) повторна видача свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану, розгляд питань щодо внесення змін до актових записів цивільного стану, а також їх анулювання; 7) збереження архівного фонду; 8) формування Державного реєстру актів цивільного стану громадян. У той же час основними завданнями Відділу є: 1) забезпечення проведення державної реєстрації актів цивільного стану відповідно до вимог законодавства; 2) забезпечення у межах визначеної компетенції реалізації громадянами особистих немайнових і майнових прав; 3) збереження архівного фонду органів державної реєстрації актів цивільного стану; 4) ведення з дотриманням вимог законодавства Реєстру; 5) видача свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану» [45]. Серед позитивних моментів Типового положення можна визначити, що у нормативному акті закріплено повноваження та права як самого органу, так і керівника. Адже, Відділ Управління державної

реєстрації та Відділи є органом із цілим апаратом працівників. Підрозділи працівників утворюють апарат органу, що організаційно забезпечує основну діяльність відповідних органів, не здійснюючи безпосередньо їх владні повноваження, їх компетенцію. Усі документи від імені відділів державної реєстрації актів цивільного стану підписує керівник органу. Таким чином, цей керівник має владні повноваження і наділений компетенцією їх виконувати, тоді як компетенція керівника і апарату має відмінні особливості та характеризується відмінністю, наприклад, щодо юридичної відповідальності за порушення процедури реєстрації актів цивільного стану. Однак, ці питання будуть розглянуті у наступному розділі дисертаційного дослідження. Тому, досить правильним є розмежування таких суб'єктів та закріплення їх прав та повноважень окремо.

У той же час, аналізуючи Типове положення, слід зазначити, що окремі складові правового статусу Відділу Управління державної реєстрації та Відділів викладені не повно. Зокрема, більш розгорнутої деталізації потребують права і обов'язки цих органів у стосунках з громадянами, виконавчими органами сільських, селищних і міських рад, територіальних громад та з іншими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. З'ясування потребують також права і обов'язки відділів реєстрації актів цивільного стану у внутрішньосистемних відносинах, що виникають у системі органів Міністерства юстиції України. Вбачається, що права й обов'язки Відділу Управління державної реєстрації та Відділів необхідно конкретніше викласти в регламентах з надання ним різних послуг громадянам та іншим приватним особам [90]. Так, у Типовому положенні можна було б встановити право Відділу Управління державної реєстрації та Відділів вимагати перелік документів, що необхідні для реалізації відповідної адміністративної процедури за умови чіткого закріплення переліку таких документів, що є необхідними для реалізації процедури. Наприклад, отримання свідоцтва про народження для дитини, від батьків або осіб які звернулися за такою реєстрацією, тощо.

Щодо виконавчих органів сільських, селищних і міських рад, які уповноважені на виконання реєстрації актів цивільного стану, також потрібно конкретизувати права та обов'язки у взаємовідносинах між цими органами. Вбачається за потрібне у Положенні закріпити таке: 1) зазначити, що Відділ Управління державної реєстрації має право здійснення нагляду за виконанням функцій державної реєстрації актів цивільного стану цими органами; 2) встановити, що Відділ Управління державної реєстрації має право перевіряти діяльність цих органів у визначених Законом випадках, та передбачити ці випадки. Такими випадками можуть бути, наприклад, скарги громадян на неправомірні дії працівників, що за своїми функціональними обов'язками повинні здійснювати реєстрацію актів цивільного стану; 3) передбачити право Відділу Управління державної реєстрації вимагати своєчасного подання звітності виконавчими органами виконкомів сільських, селищних, міських рад про роботу з виконання делегованого повноваження на здійснення функції державної реєстрації актів цивільного стану.

Необхідно також зазначити, що на теперішній час окремі повноваження щодо реєстрації мають Центри надання адміністративних послуг. Водночас, робота органів реєстрації актів цивільного стану, як основних органів, що реалізують державну політику у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, постійно удосконалюється. Починаючи з 2015 р. згідно з наказом Міністерства юстиції України «Про запровадження пілотного проєкту щодо подання заяв у сфері державної реєстрації актів цивільного стану через мережу Інтернет» в електронному режимі стало можливим оформити заяву на отримання свідоцтва: про шлюб, про розірвання шлюбу на підставі судового рішення (за умови відсутності дітей) за спільною згодою, про народження дитини, про зміну імені, про смерть, про повторну видачу свідоцтва, а також заяву про надання витягів з Державного реєстру актів цивільного стану громадян. Крім того, через веб-сайт можна надіслати скан-копії документів, оплатити послуги, попередньо записатися на відвідування відділу реєстрації актів цивільного стану, а також отримати онлайн консультацію спеціаліста [40].

Державну реєстрацію актів цивільного стану громадян України, які проживають або тимчасово перебувають за кордоном, здійснюють дипломатичні представництва і консульські установи України [167, с. 52]. За кордоном органами, які уповноважені здійснювати державну реєстрацію актів цивільного стану, у першу чергу є консульські установи України. Але, слід звернути увагу на те, що за своїм міжнародно-правовим станом консульства не мають повноважень дипломатичного представництва [61, с. 158]. Консульська установа (генеральне консульство, консульство, віцеконсульство, консульське агентство, консульський відділ дипломатичного представництва України), відповідно до Консульського статуту України реєструє акти цивільного стану громадян України [29]. Відповідну функцію виконавчої влади реалізує безпосередньо консул. Крім того, ч. 2 ст. 33 Консульського статуту України уповноважує консула приймати клопотання громадян України, які постійно проживають у його консульському окрузі, про внесення змін, виправлень і доповнень до записів актів цивільного стану, про відновлення втрачених записів, а також про зміни прізвища, імені та по-батькові і надсилає їх на розгляд компетентним органам. Консул також реєструє юридичні факти народження або смерті громадян України на морському або повітряному судні.

Міністерство юстиції України та Міністерство закордонних справ України спільно визначають порядок державної реєстрації актів цивільного стану консульською установою. На теперішній час діє інструкція цих центральних органів виконавчої влади, затверджена їх спільним наказом від 23 травня 2001 р. [41]. Зокрема, консул уповноважений на реєстрацію народження (з одночасним визначенням походження дитини), смерті, шлюбу, розірвання шлюбу, зміни імені громадян України. Згідно з п. 1.3 указаної вище Інструкції: «консул приймає та розглядає заяви громадян України, які проживають у його консульському окрузі та зареєстрували акти цивільного стану в органах реєстрації актів цивільного стану України, про внесення змін, доповнень та виправлень у записи актів цивільного стану, а також про поновлення втрачених записів актів цивільного стану. Окрім того, консул

уповноважений стягувати консульський збір за реєстрацію актів цивільного стану. Реєстрація народження, смерті, а також видача первинних свідоцтв про реєстрацію цих актів цивільного стану провадиться без стягнення консульського збору. Однак, як це впливає з п. 1.19 Інструкції про порядок реєстрації актів громадянського стану в дипломатичних представництвах та консульських установах, за реєстрацію інших актів цивільного стану, за видачу повторних свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану, у тому числі у зв'язку із внесенням змін, доповнень, виправлень у записи актів, поновлення записів актів цивільного стану стягується консульський збір за тарифами, встановленими законодавством» [41].

Отже, підсумовуючи наведену систему органів державної реєстрації актів цивільного стану, їх повноваження та особливості функціонування, а також аналіз нормативних актів із цього питання, слід звернути увагу на окремі положення щодо реформування органів та перспектив нормативного удосконалення та розвитку. Зокрема, звертає на себе увагу факт неузгодженості законодавства щодо найменування органів, які здійснюють державну реєстрацію актів цивільного стану. Так, у супереч Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» в Кодексі України про адміністративні правопорушення вживається визначення «державні органи реєстрації актів цивільного стану» (ст.ст. 212, 255) замість «органи державної реєстрації актів цивільного стану» [7]. Така ситуація потребує найскорішого вирішення шляхом внесення відповідних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Окрім того, слід зазначити, що на теперішній час в Україні в рамках проведення адміністративної реформи активно впроваджується підхід децентралізації. В умовах децентралізації вбачається за доцільне підтримати питання розширення повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, а також територіальних громад, щодо надання адміністративних послуг, зокрема й у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, що сприятиме максимальному наближенню таких адміністративних послуг до

споживача (суб'єкта звернення). Однак, з метою уникнення дублювання функцій з надання адміністративних послуг з державної реєстрації актів цивільного стану та забезпечення якісної організації їх надання необхідно розробити та впровадити порядок передачі цих повноважень від відділів реєстрації актів цивільного стану до виконавчих органів місцевих рад, який міститиме подання до Міністерства юстиції відомостей про готовність місцевих рад взяти на себе обов'язки з реєстрації актів цивільного стану. Слід враховувати при цьому, що сільським, селищним та міським радам необхідно надати достатньо часу для того, щоб вжити заходів, необхідних для якісної реалізації їх виконавчими органами повноважень органів державної реєстрації актів цивільного стану [167, с. 53].

Кошти від надання таких послуг слід спрямувати до місцевого бюджету для задоволення соціальних потреб місцевих громад, для чого доцільно внести зміни до Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» [38].

Окрему увагу необхідно приділити ще одному питанню. Так, підкреслюючи дослідження системи органів реєстрації актів цивільного стану та їх повноважень в сучасних умовах необхідно звернути увагу на проведення в Україні антитерористичної операції та належного забезпечення прав та законних інтересів громадян України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі. На тимчасово окупованій території України органи державної влади не здійснюють своїх повноважень, тому актуальним залишається питання проведення державної реєстрації актів цивільного стану громадян на тимчасово окупованій території. Йдеться про реєстрацію шлюбу, народження, смерті тощо.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованій території у Донецькій та Луганській областях» діяльність збройних формувань Російської Федерації та окупаційної адміністрації Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, що суперечать нормам міжнародного права,

є незаконною, а будь-який виданий у зв'язку з такою діяльністю акт є недійсним і не створює ніяких правових наслідків, крім документів, що підтверджують факт народження або смерті особи на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, які додаються відповідно до заяви про державну реєстрацію народження особи та заяви про державну реєстрацію смерті особи [23]. Однак, з метою узгодження законодавства відповідні зміни доцільно внести також і до ч. 3 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», в якій зазначається, що «будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створює правових наслідків. У той же час, ч. 2 ст. 9 закріпила, що будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо цих органів або осіб створено, обрано чи призначено у порядку, не передбаченому законом [16].

Отже, органи державної реєстрації актів цивільного стану є державними органами діяльність яких координується Міністерством юстиції України. Органи державної реєстрації актів цивільного стану мають історіографію свого становлення та розвитку. Ототожнювати органи реєстрації актів цивільного стану та органи, що уповноважені на здійснення реєстрації актів цивільного стану не варто. На теперішній час це ціла система органів, які мають повноваження щодо державної реєстрації актів цивільного стану. До такої системи органів, що уповноважені на здійснення функцій реєстрації актів цивільного стану відносяться: 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації актів цивільного стану – Міністерство юстиції України; 2) 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 (міст обласного значення), міськрайонних управлінь юстиції; 3) виконавчі органи сільських,

селищних і міських (крім міст обласного значення) рад; 4) центри надання адміністративних послуг; 5) дипломатичні представництва та консульські установи України за кордоном.

Висновки до першого розділу

На основі проведеного дослідження встановлено таке:

1. Проведено історичний аналіз становлення державної реєстрації актів цивільного стану, а також особливостей статусу системи органів реєстрації. Виділено три етапи розвитку державної реєстрації актів цивільного стану, а саме: період Київської Русі; період Української Радянської Соціалістичної Республіки та період становлення незалежності України. Встановлено, що органи реєстрації актів цивільного стану є правонаступниками органів записів актів громадянського стану, запроваджених ще Декретом Ради Народних Комісарів УРСР «Про організацію відділів записів актів цивільного стану» від 20 лютого 1919 р. На теперішній час, органи реєстрації актів цивільного стану – один із різновидів органів виконавчої влади, які забезпечують надання громадянам та іншим фізичним особам державних управлінських послуг у сфері громадянського стану. В українському законодавстві немає навіть однозначного чіткого термінологічного визначення сфери правових відносин, щодо яких органи реєстрації актів цивільного стану надають громадянам державні управлінські послуги. Сімейний кодекс України називає такі органи – органами реєстрації актів цивільного стану.

2. Державна реєстрація актів цивільного стану проводиться з метою забезпечення реалізації прав фізичної особи та офіційного визнання, а також підтвердження державою фактів народження фізичної особи та її походження, шлюбу, смерті, з якими пов'язано виникнення, зміна та припинення певних правових відносин між фізичними особами та державою. Реєстрація актів

цивільного стану проводиться шляхом складання актових записів цивільного стану в електронному вигляді у Державному реєстрі актів цивільного стану громадян та на паперових носіях у присутності заявника. На підставі складеного актового запису цивільного стану у повній відповідності до нього видається свідоцтво про державну реєстрацію акту цивільного стану. Такий документ уповноважений видати спеціальний державний орган – орган реєстрації актів цивільного стану.

3. Встановлено, що виходячи зі специфіки особливостей інститут реєстрації актів цивільного стану є частиною адміністративного права. Прямим доказом такого твердження є аналіз предмета цієї галузі права та вказаного правового інституту.

4. Визначено, що серед ознак інституту державної реєстрації актів цивільного стану, який представляє собою офіційне визнання й підтвердження державою виникнення, обмеження, зміни або припинення відповідних юридично значущих обставин, що супроводжується внесенням відповідного запису до визначеного законом Державного реєстру інформаційної системи відомостей, достовірність яких гарантує держава, є такі: 1) процедуру державної реєстрації передбачено та визначено на законодавчому рівні; 2) державна реєстрація має правостворююче або правоприпиняюче значення, оскільки вона засвідчує факт виникнення або припинення юридично значущих для відповідних правовідносин обставин; 3) державна реєстрація має публічний характер.

5. З'ясовано, що основним актом, що регулює питання державної реєстрації актів цивільного стану є Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану». Окрім профільного Закону, державна реєстрація актів цивільного стану проводиться відповідно до Цивільного та Сімейного кодексів України та інших актів законодавства. Порядок державної реєстрації актів цивільного стану регламентують також підзаконні акти Кабінету Міністрів України, накази Міністерства закордонних справ та Міністерства юстиції України.

6. Встановлено, що правовий стан людини тісно пов'язаний з її правоздатністю і дієздатністю, цивільний стан у свою чергу є похідним від нього та встановлює правовий зв'язок людини та держави. Визначено, що сферою реєстрації актів цивільного стану можна вважати систему правових та інституційно-організаційних засад, що визначають порядок адміністративного провадження щодо державної реєстрації актів цивільного стану.

7. Встановлено, що органи реєстрації актів цивільного стану входять у систему органів виконавчої влади, діяльність яких координується Кабінетом Міністрів України. Система органів державної реєстрації актів цивільного стану визначена Законом України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану». Виконавчі органи сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад, а також територіальні громади, не є органами державної реєстрації актів цивільного стану, як це визначено в ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», адже по своїй суті це окремий вид органів місцевого самоврядування. Аргументовано, що у профільному Законі їх потрібно назвати органами місцевого самоврядування, уповноваженими на здійснення функцій реєстрації актів цивільного стану.

З'ясовано, що до системи органів, що уповноважені на здійснення функцій реєстрації актів цивільного стану належать: 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації актів цивільного стану – Міністерство юстиції України; 2) 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 (міст обласного значення), міськрайонних управлінь юстиції; 3) виконавчі органи сільських, селищних і міських (крім міст обласного значення) рад; 4) центри надання адміністративних послуг; 5) дипломатичні представництва та консульські установи України за кордоном.

8. З метою конкретизації взаємовідносин виконавчих органів сільських, селищних і міських рад, які уповноважені на виконання реєстрації актів

цивільного стану, вбачається за потрібне у Типовому положенні про відділи державної реєстрації актів цивільного стану головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі закріпити таке: 1) зазначити, що Відділ Управління державної реєстрації має право здійснення нагляду за виконанням функцій державної реєстрації актів цивільного стану цими органами; 2) встановити, що Відділ Управління державної реєстрації має право перевіряти діяльність цих органів у визначених Законом випадках, та передбачити ці випадки. Такими випадками можуть бути, наприклад, скарги громадян на неправомірні дії працівників, що за своїми функціональними обов'язками повинні здійснювати реєстрацію актів цивільного стану; 3) передбачити право Відділу Управління державної реєстрації вимагати своєчасного подання звітності виконавчими органами виконкомів сільських, селищних, міських рад про роботу з виконання делегованого повноваження на здійснення функції державної реєстрації актів цивільного стану.

Потребує узгодженості Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» та Кодекс України про адміністративні правопорушення. Зокрема, у Кодексі України про адміністративні правопорушення вбачається за потрібне замінити термін «державні органи реєстрації актів цивільного стану» на «органи державної реєстрації актів цивільного стану».

Окремої уваги заслуговує питання належного забезпечення прав та законних інтересів громадян України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі. Адже, на тимчасово окупованій території України органи державної влади не здійснюють своїх повноважень, тому актуальним залишається питання проведення державної реєстрації актів цивільного стану громадян на тимчасово окупованій території. Мова йдеться про реєстрацію шлюбу, народження, смерті тощо. З метою узгодження Українського законодавства відповідні зміни доцільно внести також і до Закону України

«Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

РОЗДІЛ 2

ПРОЦЕДУРНІ ПРОВАДЖЕННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ АКТІВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ

2.1. Адміністративні процедури як складова адміністративного процесу

На сучасному етапі розвитку держави основоположними задачами сучасного реформування системи органів публічного управління є остаточно побудова і впровадження сервісної моделі відносин в усіх без винятку сферах діяльності суб'єктів публічного адміністрування, наближення останніх до потреб конкретної фізичної або юридичної особи, суттєве підвищення якості обслуговування громадян, спрощення та чітке нормативне урегулювання різноманітних адміністративних процедур, затвердження оптимально чіткого та зрозумілого порядку реалізації адміністративних процедур за допомогою інноваційних форм адміністрування тощо.

Інноваційний підхід та чітко визначена законодавством форма надання адміністративних послуг покликана вирішити ряд існуючих на теперішній час проблем у цій сфері, які свідчать про доволі низькі стандарти надання указаних послуг. Серед таких складнощів зокрема можна назвати ускладнену адміністративну процедуру отримання послуг; тривалі терміни надання; незручний режим роботи суб'єктів надання; погане облаштування приміщень уповноважених суб'єктів під потреби осіб з обмеженими фізичними можливостями; низький рівень інформаційного забезпечення тощо. Однією з пріоритетних сфер публічного управління, яка потребує свого реформування та розвитку, є сфера юстиції, а саме реєстрація актів цивільного стану, адже з реалізацією процедур у цій сфері так чи інакше (народження, реєстрація шлюбу тощо) стикається кожен громадянин, що проживає в Україні [165, с. 85].

Концепція адміністративної реформи, яку було затверджено Указом Президента України від 22 липня 1998 р., передбачає, що метою

адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі [28]. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народowi, національним інтересам. Тому, необхідно звернути увагу на те, що для досягнення мети адміністративної реформи у ході її проведення має бути розв'язано серед іншого і таке завдання, як запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади в цілому та органів реєстрації актів цивільного стану, зокрема, як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання якісних адміністративних послуг. Досягнення поставленої мети стане можливим лише за умови чіткого визначення та нормативного закріплення процедур щодо діяльності уповноважених суб'єктів з метою задоволення прав та законних інтересів громадян.

Власне, ще на початку ХХ ст. В.Б. Авер'янов стверджував: «розвиток адміністративного права в Україні неможливий без законодавчого врегулювання процедурного аспекту відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами. Це зумовлено як необхідністю захисту прав приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації, так і власне потребами підвищення ефективності діяльності останніх. Адміністративіст зазначав, що в західних демократіях розвиток законодавства про адміністративну процедуру призвів до такого становища, коли загалом адміністративне право в цих країнах регулює здебільшого діяльність публічної адміністрації» [103, с. 195].

У цьому випадку для з'ясування основних напрямків законодавчого закріплення та чіткого визначення діяльності органів реєстрації актів цивільного стану, важливим є визначення та формулювання поняття адміністративної процедури державної реєстрації актів цивільного стану.

Однак, сформулювати поняття стане можливим після з'ясування особливостей адміністративної процедури в цілому та її місця в адміністративному процесі. Термін «процедура» вживається у багатьох науках і в тому числі в юриспруденції. Він походить від французького «procedure» та латинського «procedo», що означає проходжу або просуваю. У загальному розумінні процедура визначається як певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології чи діяльності. У науковій літературі термін «процедура» не має єдиного розуміння. Одні вчені пропонують розуміти процедуру як форму правового регулювання діяльності відповідних органів, яка за наявності певних причин може набути форми процесу. Інша група вчених правові процедури розглядає як особливий нормативно-встановлений порядок здійснення юридичної діяльності [203, с. 154]. У той же час, І.М. Барциц вважає, що процедура є виявом специфічних юридичних режимів застосування права [69, с. 5]. О.М. Шевчук висловив таку позицію: «процедура – це формально визначені порядок та умови вчинення дій учасниками процесу на певній стадії або етапові адміністративного процесу на певному часовому проміжку щодо забезпечення, вирішення конкретних адміністративних справ, способів процесуального оформлення розгляду справи та їх фіксації» [203, с. 154]. У правовій науці процедура – це регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування. Ключовою у цьому визначенні є категорія «порядок», під яким розуміють сукупність послідовно вчинюваних дій та прийнятих рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату [54, с. 5].

Слід зазначити, що проблематика адміністративних процедур, їх класифікація та співвідношення із суміжними правовими поняттями завжди цікавила вчених-адміністративістів. Наукова дискусія з приводу вказаних питань поділила вчених на окремі групи науковців залежно від різних підходів до визначення сутності адміністративних процедур та їх місця в системі адміністративного права взагалі та адміністративного процесу, зокрема.

Основною проблемою щодо визначення поняття та сутності адміністративних процедур все ж є їх співвідношення з адміністративним процесом. Вчені-адміністративісти по-різному висвітлюють це питання.

У сучасній адміністративно-правовій доктрині склалися різні концепції розуміння поняття адміністративного процесу [140, с. 57]. У зв'язку із цим надзвичайно важливим у контексті предмета дисертаційного дослідження є ґрунтовний аналіз різноманітних думок, ідей та міркувань вчених-адміністративістів щодо загальнотеоретичних питань адміністративної процедури. При цьому такий аналіз буде здійснюватися відповідно до сформованих вченими-адміністративістами, так би мовити, основних підходів до розуміння адміністративних процедур та їх співвідношення із суміжними правовими поняттями [105, с. 10].

Відповідно до першої групи науковців слід віднести тих вчених-адміністративістів, які або ж прямо називали адміністративну процедуру інститутом адміністративного процесу, або ж розглядали її в його межах як складову процесу.

Так, Н.В. Галіцина вважає адміністративний процес та адміністративну процедуру різнопорядковими процесуальними поняттями, які співвідносяться як ціле та частина [84, с. 32]. Вчена детально розглядає співвідношення двох категорій, зазначаючи, що етимологія будь-якого поняття нерозривно пов'язана з історичним генезисом науки, якої він стосується, не є винятком із зазначеного правила й поняття «адміністративна процедура» та «адміністративний процес». На думку Н.В. Галіциної: «еволюціонування термінів «процес» та «процедура» відбувалося в контексті розвитку науки адміністративного права, яка має давню історію її застосування, але процес формування предмета регулювання в сучасному розумінні, який охоплює поняття, що досліджуються, відбувався в рамках камералістики (науки про фінанси та господарську діяльність), в подальшому – поліцейського права» [82, с. 168]. У результаті власного дослідження, вчена виокремлює такі ознаки адміністративних процедур: «1) адміністративні процедури застосовуються у публічній сфері. Саме за

допомогою адміністративних процедур управлінській діяльності публічної адміністрації надається правова форма, що забезпечує чітке функціонування суб'єктів управління. Адміністративними процедурами можуть бути врегульовані як «внутрішні», організаційні прояви повноважень органів публічної влади, так і «зовнішні» прояви повноважень таких органів, тобто прийняття рішень щодо індивідуальних справ, що має значення для приватних осіб у зв'язку з реалізацією їхніх прав і законних інтересів; 2) адміністративні процедури регулюють порядок здійснення правозастосувальної діяльності. Застосування права – це владно-організуюча діяльність компетентних органів та осіб, що забезпечують у конкретних життєвих випадках реалізацію юридичних норм. Застосування права є необхідним у разі, якщо закон повинен діяти з урахуванням тих або інших конкретних обставин, що вимагають встановлення та контролю. Застосування права – важлива сторона діяльності органів державної влади щодо виконання законів та інших правових актів, у процесі якої видаються інші акти, що мають головним чином організаційний характер; 3) адміністративні процедури охоплюють управлінську діяльність позитивної спрямованості, тобто діяльність, спрямовану на створення умов для ефективної реалізації прав і законних інтересів громадян та організацій. Саме «позитивна» сторона адміністративної діяльності має одержати нормативне закріплення через адміністративні процедури. У рамках адміністративних процедур не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги приватних осіб на дії і рішення органів публічної адміністрації. Адміністративні процедури не мають своїм результатом застосування примусових заходів; 4) адміністративні процедури встановлюють визначений порядок здійснення тих або інших дій. Завдання адміністративних процедур – упорядкувати діяльність уповноважених органів влади й усіх зацікавлених осіб. При цьому таке упорядкування має своєю кінцевою метою підвищення ефективності та якості роботи державних органів, забезпечення належного виконання публічною адміністрацією своїх задач і функцій. Таким чином, процедурні норми мають становити основу діяльності органів публічної влади; 5) для адміністративних процедур

характерним є особливий суб'єктний склад. Однією із сторін в адміністративній процедурі завжди є державний орган або посадова особа, наділені державно-владними повноваженнями; б) адміністративні процедури закріплюються адміністративно-процесуальними нормами, які, у свою чергу, регулюють застосування матеріальних норм адміністративного та інших галузей права (фінансового, господарського, трудового тощо) і при цьому регламентують діяльність уповноважених органів та посадових осіб. Тому, можна стверджувати, що завдяки адміністративним процедурам управлінська діяльність органів публічної адміністрації набуває правової форми для забезпечення чіткого функціонування суб'єктів управління. Адміністративні процедури регулюють як внутрішні (організаційні) прояви повноважень органів публічної влади, так і зовнішні прояви повноважень цих органів» [77, с. 67].

Як висновок, Н.В. Галіцина зазначає: «під категорією адміністративної процедури слід розуміти встановлені законодавством правила, порядок та умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду, розв'язання і вирішення конкретної адміністративної справи у сфері публічного управління» [82, с. 173–174]. Аналізуючи наукову літературу слід вказати, що таку ж позицію підтримує й Ю.М. Фролов, який зазначає: «поняття «адміністративна процедура» посідає цілком обґрунтоване самостійне місце в адміністративно-процесуальній діяльності і його не слід ототожнювати з поняттям «адміністративний процес». Процедура є початковою формою урегульованості в діяльності відповідних органів, що, за наявності об'єктивної необхідності, може перетворитися на більш упорядковану форму, яка має назву «процес». Отже, можна зробити висновок, що адміністративна процедура і адміністративний процес є пов'язаними, близькими, але самостійними правовими поняттями, що співвідносяться як частина та ціле» [195, с. 694].

О.В. Кузьменко зазначає: «на відміну від процесу, процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою: у процедурі відсутня головна детермінанта процесу – подовженість у часовому вимірові, тобто процес наділяється такими ознаками, як динаміка, безперервний рух, що має

вираження у послідовних переходах від одного до іншого стану, а процедура визначається як дискретність такого руху. Таким чином, процес постає перед нами як «діяльність суб'єктів права із здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права», а процедура – як «формалізований бік такої діяльності» [131, с. 167]. Дещо пізніше О.В. Кузьменко у «Курсі адміністративного процесу» наголошувала на складній структурі відповідного виду юридичного процесу і можливості його розгляду як по вертикалі, так і по горизонталі. Щодо розгляду по горизонталі, то вчена пропонує розглядати його як сукупність проваджень; як «системні утворення, комплекси взаємозалежних і взаємообумовлених процесуальних дій». У системі адміністративного процесу, на її думку, доцільно акцентувати увагу на адміністративно-процедурних, адміністративно-деліктних та адміністративно-судочинських видах проваджень [130, с. 40].

Схожу позицію висловлює і Т.О. Коломєць. При цьому авторка уточнює: «процедура – це розташовані на часовому відтинку віхи, від яких і до яких здійснюється розвиток явища, його прогрес або регрес. Тому під юридичною процедурою розуміється регламентований юридичними нормами порядок здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин (правотворчості) та правореалізації. Адміністративна процедура становить установлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду й вирішення індивідуально-визначених справ» [123, с. 220].

О.С. Лагода, у свою чергу стверджує, що адміністративно-процесуальна діяльність складається з адміністративно-процедурної та адміністративно-юрисдикційної. Адміністративну процедуру при цьому вчений визначає як встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору [136, с. 9]. Слід зазначити, що схожу позицію ще на початку ХХ ст. висловив І.П. Голосніченко, який пропонував розрізняти дві

частини адміністративного процесу – адміністративно-процедурну (прийняття адміністративних актів) та адміністративно-юрисдикційну (розгляд справ про адміністративні правопорушення, адміністративне оскарження та адміністративне судочинство) [89, с. 26]

Заслуговує на увагу також позиція В.Б. Авер'янова, який у структурі адміністративного права пропонував виокремлювати три самостійні процесуальні інститути: «а) інститут «внутрішньоорганізаційних» адміністративних проваджень – регулює різноманітні процедури і провадження або оперативно-розпорядчого, або службового, або правотворчого характеру; б) інститут так званих «сервісних» проваджень – регулює правореалізаційні і правозахисні провадження, які охоплюють процедуру розгляду заяв, скарг та інших звернень приватних осіб, у тому числі з питань надання їм різноманітних адміністративних послуг; в) інститут «юрисдикційних» адміністративних проваджень» [159, с. 587].

С.Г. Стеценко виражає дещо іншу точку зору стосовно досліджуваного питання. Адміністративний процес автор розуміє як урегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб'єктів, спрямовану на розгляд та вирішення адміністративних справ [183, с. 43]. У цьому контексті С.Г. Стеценко пропонує таку структуру адміністративного процесу з трьома складовими: «1) адміністративно-судовий процес, у межах якого здійснюється розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах; 2) адміністративно-управлінський процес, у межах якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації (сукупності адміністративних процедур); 3) адміністративно-юрисдикційний процес, у межах якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу» [183, с. 44]. Слід зазначити, що є очевидним, що підхід названих вчених-адміністративістів до цього питання було сформовано у першу чергу під впливом бачення та

розуміння адміністративного процесу у так званому широкому його вимірові [105, с. 16].

Однак, для більш об'єктивного з'ясування місця адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану в адміністративній доктрині, варто також зазначити позицію адміністративістів, котрі схиляються до широкого розуміння адміністративного процесу. У контексті цього варто навести думку В.К. Колпакова, який підкреслював: «саме широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки і втіленим у Концепції адміністративної реформи принципам трансформації державного управління в дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, інструмент захисту людини від неправомірних дій та адміністративних актів з боку органів управління та їхніх службовців» [124, с. 363].

Вчені-адміністративісти, що підтримують зазначений підхід, виокремлюють такі ознаки адміністративного процесу: 1) адміністративний процес пов'язаний з державним управлінням, його правовими формами; 2) зв'язок з матеріальними нормами адміністративного права; 3) діяльність, в результаті якої виникають суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративно-процесуального права [60, с. 236; 105, с. 16]. Однак, слід сказати, що у наведених вище підходах існує низка суперечностей, які не дають підстави однозначно схвально оцінити запропоновані варіанти вирішення наукової дискусії щодо співвідношення категорій «адміністративний процес» та «адміністративна процедура». Зокрема, слід погодитися, що помилковість такого співвідношення обумовлена сприйняттям «широкого» розуміння адміністративного процесу як аксіоми, що, безумовно, накладає відбиток і на уявлення про зміст адміністративної процедури. Окрім зазначеного, із цього приводу досить влучно висловлювався В.П. Тимошук. Адміністративіст стверджує: «таких ознак, яких має адміністративна процедура, а саме цілісність та загальна спрямованість, в адміністративному процесі у його широкому розумінні немає. Адже відомо, що діяльність органів реєстрації актів

цивільного стану, зокрема, щодо прийняття адміністративних актів, та судове вирішення адміністративних спорів мають відмінні мету, завдання, принципи, склад та статус суб'єктів-учасників тощо. Так, одним із принципів судочинства, у тому числі адміністративного, вважається принцип змагальності, проте при вирішенні органом реєстрації актів цивільного стану індивідуальної справи щодо дії цього принципу не може йтися. Органи реєстрації при підготовці адміністративного акта є «лідером» провадження, а при розгляді справи судом – рівною стороною у спорі тощо. Очевидною є також різна роль цих суб'єктів у двох видах відносин. У першому випадку адміністративний орган і приватна особа, як правило, спільно спрямовують свої зусилля на вирішення справи. А при розгляді спору в адміністративному суді приватна особа та орган реєстрації будуть виступати сторонами з різними інтересами» [191, с. 54]. Не погоджується з широким розумінням адміністративного процесу також Р.С. Мельник. Автор зазначає: «в обґрунтування так званої «широкої» концепції адміністративного процесу її авторами покладено виключно висновки (наукові концепції), сформульовані або за радянських часів, або представниками «неорадянської» школи адміністративного права» [143, с. 289].

Аналізуючи наукову літературу в частині визначення поняття адміністративного процесу, слід зазначити, що в рамках цього дослідження адміністративний процес розглядається як судовий порядок вирішення публічно-правових спорів.

Необхідно також зазначити, що В.Б. Авер'янов кардинально відрізняв адміністративний процес від цивільного та кримінального, зазначаючи, що не можна розглядати за аналогією відповідні різновиди процесів, оскільки, на відміну від цивільного та кримінального, адміністративний процес – це не тільки деліктні відносини, окрім того, процесуальна форма є необхідною умовою належного функціонування будь-яких адміністративних правовідносин, тоді як у сферах цивільного та кримінально-правового регулювання процесуальна форма є властивою лише певним групам відносин

– у суворо визначених межах, відповідно, цивільного і кримінального процесів (судочинства) [159, с. 587].

Досліджуючи позиції вітчизняних вчених-адміністративістів, слід зазначити, що окремі науковці терміни «процес» та «процедура» вважають рівнозначними, що також не можна визнати виправданим. Так, Ю.І. Мельников зазначав: «оскільки обидва поняття «процес» і «процедура» за своєю сутністю є юридичними, визначають порядок діяльності із застосування норм матеріального права, то «процес» практично рівнозначний «процедурі», яка не є якісно іншим явищем. Важливим є не ізольоване поняття процесу та процедури, а той зміст, який у кожному окремому випадку вкладається у ці поняття. Саме порядок діяльності із застосування норм матеріального права і є тією обставиною, яка споріднює поняття «юридичний процес» та «юридична процедура». Тому будь-яка процедура здійснення юридично значущих дій має бути визнаною юридичним процесом перш за все на тій підставі, що вона є юридичною формою опосередкування суспільних відносин з реалізації матеріальних прав та відносин» [144, с. 13].

Однак, необхідно звернути увагу на те, що аналіз наукової літератури надає можливість зробити висновок, що останнім часом усе більше теоретиків-адміністративістів вважають, що адміністративна процедура знаходиться поза межами адміністративного процесу та є зовнішньою формою діяльності публічної адміністрації. Зокрема, можна навести думку Р.С. Алімова, який хоч і асоціює адміністративну процедуру з «управлінською діяльністю» і вважає, що в юридичному розумінні процедурами в адміністративному праві в Україні є зовнішні форми встановлення і вираження загальнообов'язкових правил поведінки, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління [65, с. 150], але, у той же час, наводить дещо суперечливу тезу щодо співвідношення процедури та процесу. Так, автор зазначає, що не кожна врегульована правом процедура здійснення юридичних дій може бути визнана процесом у тому спеціально-юридичному сенсі, який історично склався та прийнятий законодавством на практиці, в науці.

Об'єднання усіх юридичних процедур під загальною назвою «процес» приводить до вихолощування цього багатого та змістовного поняття. Необхідно розмежовувати поняття «юридичний процес» і «юридична процедура» тому, що юридичний процес – це правова форма діяльності органів держави щодо здійснення правоохоронної функції. «Юридична процедура», у баченні Р.С. Алімова, – більш ширше поняття, яке містить поняття «юридичний процес». Юридична процедура – це закріплений у законі порядок діяльності суб'єктів права щодо встановлення юридичних фактів та реалізації правовідносин [64, с. 13]. Однак, зводити юридичний процес винятково до правоохоронної діяльності досить некоректно, оскільки вбачається, що юридичний процес, як правило, стосується судового порядку вирішення спорів та розгляду справ. Вбачається також, що процедура не може бути більш широкою категорією за процес, оскільки ці явища існують паралельно і означають різні види юрисдикційної діяльності [105, с. 19].

Досить цікаву позицію стосовно співвідношення досліджуваних понять наводить О.І. Миколенко. Вчений-адміністративіст зазначає: «адміністративний процес є різновидом адміністративної процедури. Такого висновку він дійшов на підставі запропонованих ним визначень поняття останнього – як урегульованої адміністративно-процедурними нормами послідовності дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовчої діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ, а адміністративного процесу – як урегульованої адміністративно-процесуальними нормами послідовності дій суб'єктів правозастосовчої діяльності, спрямованих на вирішення адміністративної справи та структурованих відповідними процесуальними відносинами» [148, с. 20]. З іншого боку, О.І. Миколенко робить висновок щодо того, що адміністративний процес не повинен обмежуватися тільки сферами діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічних спорів у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України [5], та

діяльності органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення у порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення [7]. Адміністративне процедурне право вчений називає підгалуззю адміністративного права, оскільки воно складається з правових інститутів, які регламентують порядок здійснення адміністративних процедур [147, с. 13].

Дещо іншою є наукова позиція П.С. Лютикова. Автор взагалі намагається уникнути дискусії з приводу співвідношення двох категорій, що на теперішній час є предметом наукового дослідження, зазначаючи, що вказані категорії є паралельно існуючими явищами, регулюючі механізми яких мають різні завдання та призначення. При цьому, вчений пропонує власний варіант окреслення предмета адміністративного права та комплексу суспільних відносин, що підпадають під регулюючий вплив норм адміністративного права. Зокрема, умовно вказану сукупність адміністративно-правових норм, які регулюють відносини, що виникають під час діяльності публічної адміністрації, у тому числі: під час процедур надання її органами адміністративних послуг та укладення адміністративних договорів, реалізації прав людини, громадянина та юридичних осіб у публічній сфері, оскарження дій та бездіяльності органів публічної адміністрації та її посадових осіб в адміністративному порядку, відносини, що виникають у сфері публічної служби тощо, П.С. Лютиков називає правом публічної адміністрації або правом процедурним. На його переконання, у цьому випадку відбувається поєднання норм процедурних та матеріальних, оскільки діяльність публічної адміністрації нерозривно пов'язана з адміністративними процедурами, які фактично є сукупністю послідовно здійснюваних органом публічної адміністрації процедурних дій із розгляду та вирішення адміністративної справи. Іншими словами, матеріальні норми визначають правовий статус органу або посадової особи, а процедурні – механізми реалізації їх повноважень та компетенції [141, с. 84].

Досить цікаву позицію висловлює у своїх наукових роботах А.М. Школик. Спираючись на німецьке законодавство, автор говорить про

логічність виокремлення адміністративно-процедурних (визначають порядок функціонування публічної адміністрації) та адміністративно-процесуальних (визначають порядок функціонування адміністративних судів) норм [206, с. 189].

Звертаючись до зарубіжного досвіду, можна навести позицію проф. Шмідт-Ассмани, який під адміністративною процедурою розуміє планово-структуровані заходи з отримання й опрацювання інформації, що відбуваються у сфері відповідальності носія публічної адміністрації [208, с. 350–351]. Науковець зараховує до адміністративних процедур також процедуру прийняття рішень, процедуру надання реальних послуг та процедуру кооперативного врівноваження інтересів. Автор наголошує на важливості адміністративних процедур для правильного, адміністративно-правового мислення. Науковець стверджує, що процедури є, по-перше, конкретними заходами, а, по-друге, вони є зразками врегулювання [178, с. 152].

Під адміністративною процедурою деякими науковцями розуміється також встановлена законодавством процедура розгляду й розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних справ адміністративної природи [186, с. 20].

Здійснюючи наукове дослідження адміністративної процедури як складової адміністративного процесу та співвідношення зазначених категорій, з метою з'ясування сутності та значення вказаних понять, окрім теоретичних напрацювань слід проаналізувати також генезу нормативного урегулювання досліджуваних категорій. І якщо поняття «адміністративного процесу» викликає дискусії на теоретичному рівні та є науковою категорією, то поняття «адміністративна процедура» має майже нормативне підґрунтя. Так, нормативне визначення адміністративна процедура, у свій час, знайшла у проекті Адміністративно-процедурного кодексу № 11472 від 3 грудня 2012 р. [174]. Свого часу проект Адміністративно-процедурного кодексу визначав адміністративну процедуру як визначений законодавством порядок адміністративного провадження. Адміністративне провадження – це сукупність

послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень із розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта та його виконанням [174]. Аналіз зазначеного акта, на жаль, не дозволяє позитивно оцінити напрацювання у цьому аспекті. По-перше, тому що запропонована розробниками дефініція «адміністративна процедура» є надто узагальненим визначенням, і таким, що лише окреслює окремі ознаки такої процедури. По-друге, дефініція «адміністративне провадження», у розумінні нормотворців, власне, більше відповідає усталеному в адміністративно-правовій науці визначенню «адміністративна процедура» і таким чином лише заплутує правозастосовника, не надаючи чіткої відповіді на питання щодо співвідношення цих двох категорій. По-третє, погодитися з тим, що провадження є більш широкою категорією, ніж процедура, не можна, оскільки провадження є безпосереднім та конкретним розглядом й вирішенням окремої адміністративної справи, а процедура – є порядком здійснення такого розгляду та вирішення (провадження). Тому співвідносити ці явища як частина і ціле вбачається не зовсім вірно [105, с. 24]. З іншого боку, хоча Адміністративно-процедурний кодекс був одним із перших нормативних напрацювань у сфері реалізації адміністративних проваджень, однак із розвитком наукових та законодавчих позицій, втратив свою перспективність, принаймні у такому вигляді, в якому його було зареєстровано та подано на розгляд.

Можна констатувати, що на теперішній час нормативно-правового акта, який законодавчо визначив би поняття та особливості адміністративної процедури, на жаль, немає. Актом, якого можна прирівняти до джерел у сфері реалізації адміністративних проваджень, є законопроект «Про адміністративну процедуру» 2018 року [51]. Незважаючи на те, що проект відкликано, проте, це останній та найбільш вдалий проект Закону у цій царині. У проекті закону дефініції досліджуваних категорій є дещо схожими з визначеннями, що містилися у проекті процедурного кодексу. Але детальний аналіз щодо поняття

та особливостей адміністративної процедури та видів адміністративних процедур буде здійснено в наступному підрозділі дисертаційного дослідження.

У цьому випадку можна погодитись із твердженням В.М. Бевзенка, який також висловлюється щодо беззаперечної відмежованості адміністративної процедури від адміністративного процесу. Такий підхід є беззаперечно цікавим та влучним. Розмірковуючи про систему адміністративного права, автор зазначає: «серед галузей права адміністративно-правового циклу й адміністративно-процесуального змісту можна виокремити: адміністративне (матеріальне право) та адміністративне процесуальне право (останнє вчений асоціює виключно із судовим порядком захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів у публічній сфері)». При цьому адміністративне (матеріальне право) В.М. Бевзенко визначає як галузь права, призначення якої має полягати у врегулюванні здійснення, сприяння здійсненню фізичними і юридичними особами у публічних правовідносинах із публічною адміністрацією їх прав, законних інтересів у різних сферах суспільно-державного життя. На думку В.М. Бевзенка, адміністративна процедура – це, насамперед, інститут адміністративного (матеріального) права, загальний зміст та призначення якого описується в загальній частині цієї галузі права [73, с. 58].

Аналізуючи вітчизняну наукову літературу в частині визначення поняття та особливостей адміністративної процедури, можна стверджувати, що німецька доктрина адміністративного права вплинула на розуміння українськими науковцями адміністративної процедури як законодавчо встановленого порядку діяльності суб'єктів публічного управління, адже в німецькій адміністративно-правовій науці поняття чітко розмежовані – адміністративна процедура і адміністративний процес. Так, у німецькому праві адміністративно-процедурні норми регулюють переважно порядок прийняття адміністративних актів та укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією, адміністративно-процесуальні норми призначені для вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами.

Поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнено двома термінами. По-перше, як уже з'ясовано, процедура означає порядок вчинення дій, прийняття актів, логічно упорядкований і спрямований на досягнення певного результату. По-друге, термін «адміністративний» у науці тлумачиться як той, що пов'язаний з управлінням, так і той, що покликаний служити. Таке двояке розуміння базової категорії адміністративного права відповідає двом типам правовідносин, що виникають у сфері публічного адміністрування. Це, по-перше, ті відносини, що мають управлінський характер, виникають за ініціативи владарюючих суб'єктів, в яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. Наприклад, при здійсненні контролю у сфері господарської діяльності уповноважений орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи вчиняють певні дії, приймають рішення, а суб'єкти господарювання зобов'язані допускати їх до перевірок, надавати документи для перевірки тощо. По-друге, у відносинах з публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав. Так, наприклад, для реєстрації підприємницької діяльності, отримання ліцензії, дозволу тощо, приватні особи звертаються до представників адміністративної влади, і тільки останні вправі прийняти рішення або вчинити дії, спрямовані на те, щоб фізичні та юридичні особи задовольнили свої права та законні інтереси. Ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання встановлення дещо відмінних принципів і правил. Виходячи із зазначеного, можна погодитися, що адміністративна процедура – це структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [54, с. 6–7].

Отже, враховуючи результати здійсненого аналізу наукових підходів та зважаючи на те, що дисертаційне дослідження здійснюється в рамках дослідження поняття адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану, вбачається за правильне розглядати адміністративний процес у широкому розумінні. Однак, при розгляді адміністративних процедур

реєстрації шлюбу та позасудовому порядку встановлення батьківства, адміністративний процес має вираження у вузькому значенні, тому слід відмежовувати категорії «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» [165, с. 87]. Адміністративний процес і адміністративна процедура – це дві взаємопов’язані, однак цілком самостійні правові категорії. Але не слід забувати, що адміністративний процес та адміністративні процедури об’єднують загальні властивості, а саме: 1) владність діяльності державних органів та їх посадових і службових осіб; 2) врегулювання цієї діяльності процесуальними нормами; 3) прийняття владного акта (постанови, вироку, рішення, протоколу тощо); 4) реалізація норм матеріального права у певних послідовності, порядку і за правилами, під час якої виникають, змінюються або припиняються конкретні суспільні відносини [101, с. 132].

У свій час І.В. Бойко справедливо стверджував: «в діяльності публічної адміністрації процедура займає центральне місце, оскільки основним призначенням суб’єктів, що здійснюють публічне управління, є вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття адміністративних актів. Переважна більшість таких справ має позитивний характер, спрямована на реалізацію прав приватних осіб і не пов’язана з юрисдикційною діяльністю уповноважених осіб, діяльність яких спрямовано на реалізацію публічного управління. Перед Українською державою стоїть завдання створення стабільної та відповідальної публічної адміністрації, що є головним фактором побудови сучасної демократичної держави. У зв’язку із цим важливого значення набуває встановлення такої регламентації відносин між публічною адміністрацією та приватною особою, яка могла б ефективно забезпечити реалізацію прав останніх й унеможливити їх порушення з боку владарюючих суб’єктів». Принциповими для врегулювання правовідносин суб’єктів публічного адміністрування з громадянами та юридичними особами є такі положення: 1) Конституція України приписує органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) відносини між публічною адміністрацією та приватними особами не можуть залежати від волі або бажання першої, а мають лише впливати з юридичних принципів.

2.2. Поняття, структура та види процедур державної реєстрації актів цивільного стану

Розвиток публічної служби, оптимізація органів виконавчої влади та євроінтеграційні процеси впливають на перетворення публічного управління в цілому, та функціонування органів реєстрації актів цивільного стану, зокрема. У таких реаліях чітке законодавче закріплення повноважень та з'ясування особливостей роботи органів виконавчої влади, безумовно є необхідними та актуальними. Особливо важливим є аналіз та чітке процедурне визначення професійної діяльності державних органів, основною метою функціонування яких є забезпечення законних прав та інтересів громадян [163, с. 130]. Процедурний аспект регулювання відносин державної влади з фізичними та юридичними особами має важливе значення, оскільки адміністративна процедура є законодавчо врегульованим порядком здійснення таких відносин та прийняття рішень відповідними адміністративними органами [66, с. 13]. На теперішній час органи реєстрації актів цивільного стану, діяльність яких координується Міністерством юстиції України, є державними органами виконавчої влади [157]. Свої функціональні повноваження органи реєстрації актів цивільного стану теж реалізують у процедурному порядку. Тому, з'ясування поняття, структури та видів процедур державної реєстрації актів цивільного стану є важливим аспектом дисертаційного дослідження.

Продовжуючи науковий пошук слід, також звернутися до теоретичних напрацювань вчених-адміністративістів.

Одним із перших дослідників адміністративних процедур в Україні став В.П. Тимошук. У своїх дослідженнях автор визначає: «під адміністративною процедурою необхідно розуміти офіційно встановлений законом порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору. При цьому, адміністративна процедура та адміністративний процес є самостійними гарантіями захисту прав та законних інтересів приватних осіб, а також різними складовими частинами адміністративного права» [191, с. 58].

Схожу дефініцію «адміністративна процедура» наводить у своїх працях В.В. Галуцько, який щоправда уточнює наступне: «адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв’язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [86]. Загалом автор досить зрозуміло визначає поняття адміністративної процедури, однак, у той же час, постає логічне запитання щодо окреслення критеріїв нормального та ненормального функціонування.

У своїх працях С.В. Петков хоча й не приділяє окремої уваги питанням адміністративних процедур у межах навчального посібника «Теорія адміністративного права», проте відмежовує їх від адміністративного процесу, і навіть більше – діяльність щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності називає адміністративними процедурами [162, с. 176, 194].

В.І. Наумов зазначає: «адміністративна процедура є сукупністю дій, які послідовно вчиняються адміністративним органом із розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в установлених законом випадках, виконанням прийнятого адміністративного акта». При цьому, вчений уточнює, що це поняття має виключати відносини, що виникають у ході кримінального провадження, оперативно-розшукової

діяльності, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), вчинення нотаріальних дій та виконання покарання [154, с. 114].

Слід також зазначити, що у баченні М.В. Джафарової адміністративна процедура – це офіційно встановлений порядок прийняття та виконання суб'єктами відповідних адміністративно-правових відносин управлінського рішення чи акта та порядок вчинення адміністративних та організаційних дій (заходів) з метою реалізації й забезпечення прав, свобод, законних інтересів громадян. На думку авторки, таке визначення дає можливість розмежувати індивідуальні адміністративні акти, що опосередковують відносини органів виконавчої влади з фізичними та юридичними особами, які регулюються адміністративно-процесуальними нормами, та інші управлінські акти, що регламентуються матеріальними нормами [106, с. 11]. Ще один представник харківської наукової школи адміністративного права О.Г. Юшкевич також визначає адміністративну процедуру як сукупність послідовно здійснюваних дій за участю публічної адміністрації та фізичних і юридичних осіб щодо розгляду та вирішення адміністративної справи у визначені процедурними нормами строки [214, с. 63].

Власну, наукову позицію щодо визначення поняття адміністративної процедури має Н.П. Христинченко. Автор під поняттям адміністративних процедур у науковій сфері розуміє здійснення різного роду нормативної, установчої, реєстраційної, контрольно-наглядової, заохочувальної, атестаційної, організаційної та інших видів діяльності у сфері науки, що на рівні закону чи підзаконного нормативно-правового акта забезпечується державною підтримкою та закінчується прийняттям відповідного загального чи індивідуального правового припису [198, с. 165].

Загалом, погоджуючись із науковими розробками в частині визначення поняття адміністративної процедури, слід зробити єдине уточнення, а саме щодо адміністративного акта як мети адміністративної процедури. Вбачається, що адміністративний акт не є метою адміністративної процедури. Натомість

адміністративний акт є результатом такої процедури, так би мовити його документальною формою [105, с. 27].

Підсумовуючи наведені думки вчених-адміністративістів, в цілому можна зазначити, що, як правило, науковці сходяться на тому, що адміністративна процедура безпосередньо пов'язана з діяльністю публічної адміністрації та є встановленим алгоритмом функціонування суб'єктів владних повноважень (органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб тощо). У цьому випадку процедури державної реєстрації актів цивільного стану не є винятком. Вони є видом адміністративних процедур і реалізуються саме органами державної влади, а у визначених випадках і органами місцевого самоврядування також. Маючи при цьому свої особливості щодо порядку реалізації та суб'єктного складу таких процедур.

Сучасний розвиток вітчизняного адміністративного законодавства та практики його застосування свідчить про те, що на теперішній час адміністративна процедура як самостійна складова адміністративного права поки що остаточно не сформувалася, хоча, зважаючи на активні теоретичні напрацювання представників адміністративно-правової науки на шпальтах наукових, публіцистичних та навчальних видань щодо поняття, особливостей, видів та структури адміністративних процедур, та звертаючись до активного законодавчого розвитку цього питання, з упевненістю можна стверджувати, що процес становлення адміністративної процедури у структурі адміністративного права активно триває.

Підбиваючи підсумок розгляду підходів до визначення змісту адміністративної процедури, її співвідношення із суміжними правовими поняттями, можна визначити авторське поняття «адміністративна процедура» та виокремити її ознаки. Зокрема, вбачається, що під адміністративною процедурою розуміється визначена законом сукупність послідовно здійснюваних уповноваженим на те органом процедурних дій із розгляду та вирішення конкретної справи, а також прийняття відповідного

адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів реалізації адміністративної процедури.

Окрім того, щодо питання становлення та розвитку адміністративної процедури, то досить влучно зазначає Р.С. Мельник, який підкреслює: «незважаючи на принципове значення адміністративних процедур як для приватних осіб, так і для публічної адміністрації, а також у цілому для вітчизняного адміністративного права, цей елемент його системи все ще залишається недостатньо вивченим з наукової, а також неналежно унормованим з практичної точки зору. Щодо першого аспекту слід зазначити, що нині у вітчизняній науці адміністративного права залишаються дискусійними питання про сутність категорії «адміністративна процедура», про його співвідношення з поняттям «адміністративний процес», а також про правову природу норм, які регламентують процедурну складову діяльності публічної адміністрації. У результаті спільної дії названих проблем інститут адміністративної процедури не може зайняти належного йому місця в системі Загального адміністративного права» [143, с. 209]. Що ж стосується нормативного урегулювання інституту адміністративної процедури, то на теперішній час, як ніколи раніше в Україні, проблема стоїть досить гостро. Законодавчого вираження адміністративна процедура, незважаючи на значний вклад теоретиків-адміністративістів та практиків, що займаються питаннями провадження процедур та розробки кількох проектів профільних законів, серед яких, зокрема, «Про адміністративну процедуру» 2018 р. так і не отримала. Серед таких невирішених питань є урегулювання порядку реалізації адміністративних процедур державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства, які потребують вирішення шляхом як внесення окремих доповнень у профільний Закон, так і прийняття окремих актів, які зможуть нормативно закріпити порядок їх реалізації. Однак, на теперішній час першочерговою проблемою є розробка механізму реалізації таких процедур. Звертаючи увагу на активну міжнародну політику держави та євроінтеграційний курс, вбачається, що оптимальним у цьому випадку буде використання зарубіжного досвіду та

оптимізації процедур реалізації державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства щодо міжнародного законодавства. Проте, перш ніж звернутися до закордонного досвіду досліджуваної проблеми, необхідно з'ясувати поняття, ознаки, особливості та види процедур державної реєстрації актів цивільного стану в Україні.

Отже, керуючись теоретичними напрацюваннями вчених-адміністративістів та на основі особливостей специфіки роботи державних органів у сфері реєстрації актів цивільного стану, можна виокремити авторське поняття та визначити, що під адміністративною процедурою державної реєстрації актів цивільного стану розуміється встановлена законодавством сукупність послідовно вчинюваних органами державної реєстрації актів цивільного стану процедурних дій із розгляду та вирішення адміністративного звернення, результатом якого є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єкта щодо реалізації адміністративної процедури.

Поряд із визначенням адміністративної процедури державної реєстрації актів цивільного стану необхідно акцентувати увагу також на питанні практичного втілення адміністративної процедури. Такий порядок, як правило, визначається як адміністративне провадження. Однак, адміністративне провадження, як сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень із розгляду та вирішення адміністративної справи характеризує лише активну позицію суб'єкта публічного управління. Враховуючи особливості адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, можна стверджувати, що таку активну позицію мають й інші учасники адміністративної процедури. Власне, саме адміністративне провадження виражає порядок втілення правових розпоряджень, що знаходять своє вираження у нормативних приписах. Така реалізація права має свої форми, зокрема це дотримання, виконання, використання та застосування. Розвинуте, юридично зроблене правове регулювання суспільних відносин має вираження не тільки у визначенні для

їхніх учасників суб'єктивних прав юридичних обов'язків, але й у встановленні порядку перетворити їх на життя [171]. Тому, для більш повного з'ясування статусу та повноважень усіх учасників адміністративних процедур, вбачається за необхідне додаткове вживання поняття «реалізація адміністративної процедури». Така категорія дозволить з'ясувати місце, роль та повноваження не лише адміністративного органу, але й інших учасників адміністративного провадження. Так, під реалізацією адміністративної процедури необхідно розуміти дотримання, виконання, використання та застосування процедурних дій, яких спрямовано на розгляд та вирішення адміністративної справи.

Наступним питанням, що необхідно з'ясувати у ході дисертаційного дослідження, є визначення видів процедур державної реєстрації актів цивільного стану. Однак, для вирішення поставленої задачі у першу чергу слід визначити види адміністративних процедур та на основі загальних видів з'ясувати особливості процедур державної реєстрації актів цивільного стану.

Діяльність публічної адміністрації має дуже різноманітний характер, це обумовлює наявність відмінних один від одного правил її здійснення при вирішенні тих чи інших справ, прийнятті адміністративних актів. Тому адміністративні процедури поділяють на види у залежності від критеріїв. Як зазначає О.І. Миколенко, класифікація адміністративних процедур є важким завданням як з теоретичної, так і з практичної точки зору, адже багаточисельність та різноманітність таких процедур вражає [148, с. 262]. Таку ж позицію підтримує науковець О. Юлдашев, який, характеризуючи проблеми реформування адміністративного права, зазначає, що систематизація, класифікація та упорядження адміністративних процедур є чи не найважливішим завданням адміністративного права, оскільки таких процедур тисячі [210, с. 30]. Беззаперечно, із зазначеними твердженнями можна погодитися, адже сучасна адміністративно-правова наука пропонує безліч критеріїв класифікації адміністративних процедур. Розглянувши та проаналізувавши наукові погляди щодо видів адміністративних процедур,

можна стверджувати, що, зважаючи на їх значну кількість, в юридичній літературі немає єдиного підходу до їх класифікації.

Як базову класифікацію адміністративних процедур О.І. Миколенко за їх змістом поділяє на нормотворчі та правозастосовчі. Користуючись цим критерієм поділу, до нормотворчих адміністративних процедур вчений відносить такі процедури: «а) із прийняття нормативних актів Кабінету Міністрів України; б) з видання нормативних актів центральними органами державної виконавчої влади; в) з видання рішень місцевих державних адміністрацій; г) провадження з видання нормативних актів органами місцевого самоврядування. Правозастосовчі адміністративні процедури за своїм змістом є неоднорідними, тому виникає необхідність у додатковому критерії їхнього поділу. Залежно від того пов'язані чи ні адміністративні процедури із застосуванням заходів адміністративного примусу у зв'язку із вчиненим порушенням чи розглядом публічного спору, їх можна поділити на адміністративно-організаційні та адміністративно-юрисдикційні процедури. Відповідно до адміністративно-організаційних процедур слід віднести: а) реєстраційні процедури; б) дозвільні процедури; в) атестаційні процедури; г) контрольно-наглядові процедури; д) заохочувальні процедури» [148, с. 262].

Основним критерієм поділу адміністративних процедур за змістом обрали також І.О. Картузова та А.Ю. Осадчий, вчені-адміністративісти теж пропонують таку класифікацію. Окрім того, науковці класифікують також адміністративні процедури залежно від спрямованості процедури та меж її здійснення на внутрішні та зовнішні, тобто адміністративні процедури реалізуються як у внутрішній діяльності системи органів публічного управління, так і у їх відносинах з іншими суб'єктами. Окремо вчені вказують на розподіл правозастосовних процедур залежно від суб'єкта, за ініціативи якого розпочинається провадження в адміністративній справі, на заявні та втручальні [113, с. 34].

Так, на думку М.В. Сілайчева: «адміністративні процедури може бути поділено на функціональні та організаційні. Під функціональними процедурами

слід розуміти адміністративні процедури за участю непідлеглих приватних осіб, під час яких найбільш повно реалізується управлінська функція держави при проведенні реєстрації, видачі ліцензій та інших дозволів, проведенні різних контрольних заходів. Організаційні процедури здійснюються у межах публічної адміністрації і містять у собі: 1) внутрішньорганізаційні процедури (підготовка актів управління, діловодство); 2) процедури щодо взаємовідносин з підлеглими організаціями; 3) процедури щодо взаємовідносин з іншими органами влади. Ця група процедур отримала назву «організаційні», тому що їхнє основне призначення – організація управління, можливість здійснення процедур із першої групи» [180, с. 51–52].

С.Г. Стеценко серед адміністративних процедур, що реалізуються в діяльності органів публічної адміністрації, пропонує вирізняти: «процедури про адміністративні правопорушення (що розглядаються в адміністративному, а не судовому порядку); процедури щодо адміністративних оскаржень; нормотворчі процедури; дозвільні процедури; реєстраційні процедури; контрольні процедури; атестаційні процедури та ін.» [182, с. 266]. Схожу із С.Г. Стеценко позицію висловлює і В.І. Наумов. Так автор на прикладі процедур у діяльності регіональних управлінь МВС України виокремлює такі різновиди відповідних адміністративних процедур, як: провадження щодо прийняття адміністративних актів; провадження зі звернень громадян; реєстраційні провадження; дозвільно-ліцензійні провадження; контрольно-наглядові провадження; провадження щодо застосування заходів адміністративного примусу; провадження із надання інших адміністративних послуг [154, с. 116].

Наводячи позицію В.П. Тимощука, слід зазначити: «основними видами адміністративних проваджень, зокрема, є:

1) залежно від суб'єкта ініціювання провадження: заявне та втручальне провадження. Для першого виду процедури є характерним, що вона починається із звернення приватної особи до суб'єкта публічного адміністрування, що уповноважений на реалізувати процедуру із заявою про реалізацію належного цій особі права або зі скаргою, що права особи порушено

рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів управління чи на приватну особу покладено не передбачений законом обов'язок. Наприклад, якщо розглядати адміністративні процедури щодо реєстрації шлюбу, то це є саме заявні процедури. Другий вид адміністративної процедури має своїм початком рішення суб'єкта публічного адміністрування, вчинення ним дій, обумовлених здійсненням владних управлінських повноважень, встановлених законодавчими актами;

2) залежно від рівня складності: просте (загальне) та складне (спеціальне, формальне, формалізоване) провадження» [191, с. 82]. Проста адміністративна процедура полягає у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування дій, спрямованих на реалізацію прав та виконання обов'язків приватними особами, що не передбачає залучення до процедури інших учасників, додаткового вивчення та дослідження обставин справи. Складна адміністративна процедура характеризується наявністю правил щодо залучення експертів, заслуховування свідків та іншого додаткового вивчення обставин адміністративної справи. І лише після цього може бути прийнято рішення, спрямоване на вирішення поставленого перед управлінським суб'єктом питання [54, с. 9–10].

Доволі розгорнуту систему критеріїв, якої у цілому побудовано на узагальненому аналізові адміністративно-правової наукової літератури, пропонує Н.В. Галіцина, зокрема: «1) за функціональним призначенням (залежно від спрямованості діяльності публічної адміністрації): «зовнішньоапаратні» та «зовнішньоспрямовані» адміністративні процедури; 2) за наявністю чи відсутністю спору у відносинах між адміністративним органом та приватною особою: юрисдикційні та неюрисдикційні; 3) за суб'єктами ініціативи: «заявні» та «втручальні» процедури; 4) за ступенем обмеження прав приватних осіб: дозвільні та повідомні; 5) за порядком здійснення адміністративної процедури: звичайні та спрощені процедури (формальні та неформальні); 6) у залежності від предмета діяльності публічної адміністрації (від мети, яка досягається застосуванням адміністративної процедури): правонаділяючі, реєстраційні, ліцензійно-дозвільні, контрольно-наглядові,

екзаменаційно-конкурсні, державно-заохочувальні, експертно-засвідчувальні» [83, с. 34]. Саме така класифікація адміністративних процедур у сфері адміністративно-процедурних проваджень суб'єктів публічного адміністрування є найбільш поширеною у сучасній адміністративно-правовій доктрині.

Ю.А. Тихомиров та Е.В. Талапіна за видами завдань, які вирішуються в межах компетенції суб'єктів права, окреслюють такі адміністративні процедури: організаційні процедури (розподіл обов'язків, регламент взаємин); прийняття рішень (правових актів, усних рішень тощо); використання інформації (документообіг, інформаційне обслуговування); вирішення функціональних завдань (економічних, фінансових тощо); делегування повноважень; здійснення юридичних дій (ліцензування тощо); проведення координації; здійснення контролю; діяльність у межах цільових програм; розгляд звернень громадян; розгляд пропозицій громадських об'єднань; вирішення розбіжностей та суперечок; дії в екстремальних ситуаціях; порядок реорганізації та ліквідації організацій; міжнародні та змішані процедури [188, с. 6–7].

Заслуговує на увагу й підхід, запропонований В.М. Бевзенком, науковець посилається на відповідний німецький досвід. Вчений-адміністративіст виокремлює: процедуру за заявою та процедуру втручального управління; формальну та неформальну (довільну) процедуру; процедуру затвердження плану; процедуру за скаргою [208, с. 350].

На основі викладеного вище можна зазначити, що класифікація адміністративних процедур залишається переважно справою зручності й уміння запропонувати найбільш досконалий поділ таких процедур на види. Однак, що не менш важливим і очевидним є те, що кожен вид адміністративної процедури об'єктивно має місце у практичній діяльності суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) і дозволяє зробити висновки про особливості цього виду адміністративної процедури. Окрім того, вид адміністративної процедури своєю назвою виражає її сутність і зміст [74, с. 55].

Надалі, керуючись теоретичними розробками видів адміністративних процедур та враховуючи особливості актів цивільного стану і професійну діяльність суб'єктів публічного управління необхідним є виокремлення, власне, видів процедур державної реєстрації актів цивільного стану. Виходячи із зазначених у законодавстві видів цивільних станів, що потребують реєстрації, можна визначити види адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану. Класифікація адміністративних процедур є можливою за різними критеріями. Але у першу чергу, зважаючи на чисельність адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану доцільно виокремити ті їхні різновиди, щодо яких в наявності окремі законодавчі регламентації (чи які потребують їх). Спираючись на загальні правила, законодавчо встановлені для певної групи процедур є можливою й подальша спеціальна правова регламентація уже конкретної адміністративної процедури із цієї групи (з урахуванням, наприклад, специфіки тих питань, для вирішення яких призначена конкретна процедура) [113, с. 32].

Адміністративні процедури державної реєстрації актів цивільного стану можна виокремити окремо в залежності від визначених у законодавстві видів актів цивільного стану. Такий підхід є виправданим, зважаючи на те, що практично провадження щодо реалізації адміністративних процедур кожного окремого виду має свої особливості. Тому, подальше групування таких адміністративних процедур на види та їх класифікація мають більш теоретичне підґрунтя та розглядаються для зручності.

Так, адміністративні процедури органів реєстрації актів цивільного стану можна поділити на безумовні, тобто ті, які реалізуються у зв'язку з настанням юридичного факту, незалежно від волі суб'єкта адміністративної процедури (народження, смерть) та умовні, реалізація яких починається тільки після волевиявлення суб'єкта (усиновлення чи встановлення батьківства, реєстрація шлюбу, зміна імені).

Адміністративні процедури можна також класифікувати залежно від кількості суб'єктів, щодо яких реалізується процедура на односторонні або

персональні (народження, зміна імені) та двосторонні (усиновлення, реєстрація шлюбу).

У залежності від часової реалізації адміністративних процедур органів реєстрації актів цивільного стану їх можна класифікувати на негайні (народження, смерть) та строкові, для прийняття кінцевого рішення та внесення відомостей до реєстру встановлено часовий ліміт, який має бути дотриманим. Цей час є необхідним для перевірки певних відомостей, збору інформації, або задля прийняття кінцевого рішення суб'єкту звернення. Це такі процедури як встановлення батьківства чи реєстрація шлюбу [163, с. 130].

Взявши за основу загальновизнані критерії класифікації та враховуючи особливості процедур державної реєстрації актів цивільного стану, можна визначити окремі види процедур за порядком здійснення: звичайні та спрощені адміністративні процедури реєстрації актів цивільного стану, де звичайна процедура передбачає діяльність у чітко визначених законом формах, дотримання яких є необхідною умовою законності прийнятого кінцевого рішення уповноваженим суб'єктом. Наприклад, це може бути процедура щодо встановлення батьківства, адже, вбачається, що у цьому випадку, з метою уникнення порушень законодавчих норм та дотримання прав дитини, є недопустимим будь-яке скорочення провадження щодо реалізації процедури. У то же час, спрощена – передбачає можливість коригування (як правило, мінімізація) процедурних вимог щодо реалізації певних стадій, зокрема, процедури щодо державної реєстрації шлюбу. У разі застосування спрощеної (неформальної) процедури мають місце певні особливості, що обумовлюють специфіку застосування такої процедури. Таке провадження у спрощеному режимові уже реалізується на практиці, однак, тут слід звернути увагу і на певні особливості, за яких таке спрощення є небажаним, наприклад, реєстрація шлюбу з іноземцем.

Крім того, адміністративні процедури органів реєстрації актів цивільного стану можна поділити і за низкою інших критеріїв. Так, залежно від спрямованості на досягнення кінцевої мети адміністративні процедури можна

поділяти на макропроцедури і мікропроцедури, що співвідносяться між собою як ціле і його частини. Залежно від кількості процедурних дій, що становлять адміністративну процедуру, можна виокремити складні та прості адміністративні процедури тощо.

Аналізуючи сферу нормативної регламентації адміністративних процедур, можна констатувати, що законодавчий акт, який мав би закріпити види адміністративних процедур, або, принаймні визначити основні критерії їх класифікації на теперішній час є відсутнім. У той же час, слід зазначити, що кожна із перерахованих процедур органів реєстрації актів цивільного стану має свої особливості та специфіку реалізації, окремо визначені строки та правову регламентацію. Тому, вкрай важливим є не лише визначення видів адміністративних процедур органів реєстрації актів цивільного стану, але, у першу чергу, нормативне урегулювання порядку їх реалізації. Адміністративні процедури, що реалізуються органами реєстрації актів цивільного стану, мають свої особливості, які мають бути врахованими законодавцем та чітко нормативно закріплені. Серед таких особливостей слід відзначити, наприклад, реєстрацію народження дитини у батьків-іноземців, реєстрація шлюбу чи встановлення батьківства, коли один із суб'єктів звернення є іноземець. Такі процедури мають особливості і щодо строків розгляду і щодо переліку необхідних документів, які слід надавати суб'єктам звернення, тощо. Тому, поділ на види адміністративних процедур дає можливість їх систематизувати, виокремити спільні риси та особливості, що у подальшому може бути використано законодавцем з метою нормативного закріплення порядку реалізації адміністративних процедур органів реєстрації актів цивільного стану. У Законі «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», у ст. 3 лише закріпив перелік відомостей, які підлягають обов'язковому внесенню до Державного реєстру актів цивільного стану громадян та Єдиного державного демографічного реєстру, без жодного розподілу на групи чи види та виокремлення критеріїв класифікації таких відомостей.

Як свідчить наукова література, виокремлення видів адміністративних процедур залежить від критеріїв класифікації, якими керувалися науковці. Для визначення видів процедур державної реєстрації актів цивільного стану важливим є визначити критерії, на які слід звертати увагу при розмежуванні адміністративних процедур у сфері державної реєстрації актів цивільного стану. Так, серед критеріїв слід виокремити такі: 1) характер адміністративної справи, тобто оцінка стандартності ситуації, наявність особливих умов, що можуть вплинути на прийняття рішення по справі, наявність конфлікту тощо; 2) спрямованість діяльності органів реєстрації актів цивільного стану; 3) суб'єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин та особливості його статусу (громадянин України чи іноземець); 4) характер наслідків для суб'єкта звернення та ціль реалізації адміністративної процедури; 5) порядок здійснення адміністративної процедури, що означає рівень нормативної урегульованості.

Не менш важливим аспектом дослідження є з'ясування структури процедур державної реєстрації актів цивільного стану. Приступаючи до вивчення цього питання, необхідно пам'ятати, що, аналізуючи кожне явище дійсності, у тому числі й правове, можна представити його як більш чи менш складне поєднання взаємодіючих між собою елементів, кожен з яких, визначаючи окрему сторону явища, у той же час певним чином пов'язано з усіма іншими його частинами. Сукупність елементів, з яких складається відповідна адміністративна процедура, являє її структуру.

Можна погодитися з науковою думкою щодо того, що структуру юрисдикційних адміністративних проваджень утворюють процесуальні стадії, їх етапи, а також процесуальні дії, що в сукупності є первинними складовими адміністративного процесу [99, с. 11].

Як відомо, будь-яка правова процедура – це встановлений правовими нормами порядок діяльності, яка триває у часі та має на меті досягнення юридично-значущого результату. Конкретна процедура, у тому числі й процедура державної реєстрації актів цивільного стану, структурно складається

із низки процедурних дій. Такі дії здійснюються не хаотично, а у чітко встановленій послідовності і знаходяться між собою в логічно-функціональному зв'язку.

Базовим елементом у структурі будь-якої адміністративної процедури є процедурні дії – дії, необхідність здійснення яких у строгій послідовності передбачено нормами адміністративного права для досягнення цілей адміністративної процедури [113, с. 41].

Процедурні дії для адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану являють собою визначений нормативними актами порядок вчинення необхідних дій та дотримання обов'язкових умов, в результаті реалізації яких уповноважений орган приймає відповідне рішення. Такий порядок закріплено у Законі «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» та в інших профільних нормативних актах.

Поряд із процедурними діями, як базовим, первинним елементом, до структури адміністративних процедур належать також стадії адміністративних процедур та етапи стадій адміністративних процедур. У свою чергу, більшість адміністративних процедур складаються із достатньо великої кількості процедурних дій. При цьому такі дії групуються по стадіях адміністративних процедур. Значення стадій адміністративних процедур полягає у тому, що вони відбивають логічно-функціональну послідовність розвитку адміністративної процедури. Ця послідовність відображає хід діяльності адміністративного провадження. Стадія є найголовнішим елементом у структурі адміністративної процедури, яка в найзагальнішому виді визначається як певний період, ступінь у розвитку відповідного процесу, що має власні якісні особливості.

У загальній теорії права під стадіями, як правило, розуміються відносно самостійні цикли юридичного процесу, на кожному з яких вирішуються специфічні завдання, для чого здійснюються чітко визначені правовими нормами юридичні дії та видаються юридичні документи, наприклад, правові акти тощо [189, с. 401]. У свою чергу, в теорії адміністративного права стадія розглядається переважно як відносно самостійна сукупність послідовно

здійснюваних, взаємопов'язаних процесуальних дій, які об'єднані метою отримання певного юридичного результату та які відрізняються певним колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами [92, с. 93]. Аналізуючи наукову літературу, можна стверджувати, що більшість дослідників адміністративного процесу визначають стадію як відносно відокремлену, обмежену часом і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується певним колом суб'єктів і закріплюється у процесуальних актах [68, с. 192].

Тому, можна стверджувати, що стадії розглядаються як самостійні частини адміністративно-процедурної діяльності, необхідні для досягнення загального результату. Кожна стадія насамперед характеризується наявністю безпосереднього специфічного завдання, яке можна вважати окремою сходинкою на шляху до досягнення головної мети процесуальних дій [72, с. 608]. І.О. Картузова і А.Ю. Осадчий стверджують: «стадія адміністративної процедури – відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій, що поряд із загальними цілями має притаманні тільки їй цілі, а також особливості, що стосуються суб'єктів адміністративної процедури, їхніх прав і обов'язків, строків здійснення процедурних дій і характеру оформлюваних правових документів» [113, с. 42].

Характерними рисами стадій адміністративних процедур можна назвати такі:

по-перше, кожна із стадій адміністративних процедур має свої конкретні цілі, що є властивими тільки їй та сприятимуть досягненню загальних цілей процедури щодо вирішення і розв'язання адміністративної справи та реалізації (захисту) прав та свобод у сфері публічного управління, прийняттю нормативних управлінських актів та відповідно врегулюванню відносин у сфері публічного управління. Наявність таких цілей є одним із важливіших критеріїв відособлення певної сукупності процедурних дій в окрему стадію адміністративної процедури. З іншого боку, виокремлення за цим критерієм

стадій адміністративної процедури служить правильному їхньому розумінню, нормативному закріпленню та реалізації;

по-друге, на різних стадіях адміністративних процедур склад учасників може змінюватися, крім того, частина їхніх процедурних прав і обов'язків реалізується лише на певних стадіях процедури;

по-третє, кожна стадія адміністративних процедур, як послідовність дій, реалізується у часі. Розподіл адміністративних процедур на стадії – стадійність – є логіко-часовою характеристикою адміністративних процедур. Вкрай важливим є законодавчо чітко визначити та встановити конкретні процедурні строки, у межах яких вчиняються процедурні дії, що належать до певної конкретної стадії;

по-четверте, стадії адміністративних процедур, як правило, закінчуються оформленням певного правового документа – процедурного рішення чи іншого процедурного документа або безпосередньо рішення в адміністративній справі або нормативного акта, в якому закріплюються результати, що досягнуті при здійсненні процедурних дій на певній стадії чи при здійсненні адміністративної процедури в цілому.

Таким чином, стадії адміністративних процедур характеризуються власними безпосередніми цілями, колом процедурних дій, здійснюваних у межах установлених процедурних строків та їх учасників, а також своїми підсумковими рішеннями та їх процедурним оформленням [113, с. 42–43].

Необхідно звернути увагу на те, що перелік стадій у різних адміністративних процедурах може різнитися. Це обумовлено у першу чергу особливостями тієї чи іншої процедури. До того ж стадії конкретної адміністративної процедури далеко не завжди виокремлено у відповідних нормативно-правових актах і виокремити їх можна лише шляхом аналізу правових норм, які вміщують такі акти. Тому досить часто навіть щодо кількості й найменування стадій тієї самої адміністративної процедури правники висловлюють різні точки зору. Кожній стадії властиві свої специфічні риси: склад суб'єктів правовідносин; інформація, яка збирається й

використовується; документи, які складаються; рішення, що приймаються (проміжні, остаточні) тощо [72, с. 608].

Кожна окрема стадія адміністративної процедури, у свою чергу, складається із певної кількості етапів та окремих процесуальних дій. У сучасній науці етап розглядається як окремий відрізок часу або частина процесу, що характеризується певними якісними змінами [99, с. 12]. Етапи адміністративної процедури можуть бути визначені як сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення внутрішньостадійної проміжної мети [146, с. 121]. Далі, процесуальну дію можна визначити як врегульовану нормами адміністративного процесуального права діяльність учасників адміністративного процесу з питань захисту прав, свобод та інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб, розгляд і розв'язання конкретних адміністративних справ [101, с. 130]. У той же час адміністративно-процедурна діяльність відображається у видах процесуальних дій, у зв'язку з чим їх доцільно класифікувати на попередні, проміжні й завершальні. Таким чином, певна кількість послідовних процесуальних дій залежно від свого призначення, результату й інших особливостей об'єднується в окремі етапи, які, у свою чергу, утворюють відповідні процесуальні стадії, що в сукупності й становлять зміст адміністративної процедури [92, с. 93].

Необхідно зазначити, що кожна адміністративна процедура, незалежно від її конкретного різновиду, має низку відповідних стадій. Стадії відрізняються одна від одної за своїми цілями, завданнями, колом учасників, спектром процесуальних дій, правовими наслідками проходження стадії тощо. У науці адміністративного права існують різні підходи щодо виокремлення стадійності процедури та їх особливості, проте, аналіз характерних особливостей адміністративних процедур дозволяє визначати у їх структурі кілька основних стадій. Зокрема, на думку Д. Бахраха: «доцільне й законне використання владних повноважень припускає таку схему їх реалізації, за якою загальними для будь-якої адміністративної процедури є стадії вивчення й аналізу фактичної ситуації, прийняття обґрунтованого акта та виконання

рішення. Так, перша стадія – це стадія збору необхідної інформації, її фіксування й аналізу. У межах цієї стадії з'ясовується фактичний стан справ, виявляються проблеми й обираються можливі шляхи їх вирішення. Друга стадія – прийняття обґрунтованого акта, яка закінчується оформленням рішення, що передбачає його остаточне редагування, підписання, присвоєння акту порядкового номера тощо. Доведення рішення до відома виконавців, зацікавлених осіб є початком його виконання, що становить зміст третьої стадії адміністративної процедури» [72, с. 608]. Д. Бахрах підкреслює, що зазначена три стадійна структура адміністративної процедури є типовою, тоді як реальні адміністративні процедури мають свої особливості. Крім того, у більшості стадій необхідно виокремити низку етапів як певних сукупностей дій, спрямованих на досягнення внутрішньо стадійних цілей, завдань. Так, наприклад, першу стадію – стадію збору необхідної інформації, її фіксування й аналізу – може бути поділено на кілька самостійних стадій. Зокрема, як окрему стадію досить часто виділяють первинні дії щодо підготовки адміністративного провадження. На стадії аналізу ситуації, необхідного для підготовки обґрунтованого рішення, найчастіше виокремлюють такі етапи, як етап правової ініціативи, етап аналізу ситуації та визначення варіантів правового впливу на неї, етап підготовки проекту рішення тощо. [72, с. 609–610].

Виходячи з того, що кількість стадій адміністративної процедури безпосередньо залежить від конкретних обставин, в теорії, як правило, поділяють усі стадії адміністративної процедури на обов'язкові й необов'язкові (факультативні) [99, с. 13]. Окремі науковці відзначають також, що конкретні адміністративні процедури можуть бути як повними, так і скороченими (наприклад, якщо результати справи не підлягають перевірці; крім того, не кожне прийняте рішення потребує спеціального провадження щодо його виконання тощо). До основних (обов'язкових) стадій зараховують порушення справи, підготовчі дії, розгляд і вирішення справи шляхом здійснення правових приписів. До обов'язкових стадій можна також зарахувати порушення адміністративної справи й попередній розгляд матеріалів, розгляд справи

компетентним органом (посадовою особою) і прийняття індивідуального правового акта, тоді як серед факультативних стадій слід виокремити оскарження рішення у справі та в деяких випадках виконання прийнятого у справі рішення. Проте найчастіше в сучасному адміністративному праві виокремлюють чотири основні (обов'язкові й факультативні) стадії адміністративних процедур, серед яких можна виокремити такі:

1) стадія аналізу ситуації та порушення адміністративної справи, під час якої збирається й фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху. У разі ініціювання процедур громадянами або організаціями справа порушується уповноваженою особою державного органу виконавчої влади шляхом прийняття до розгляду відповідного звернення, в якому викладається прохання заявника про надання йому конкретного права або певного правового статусу або дозволу на здійснення певної юридичної дії, або про встановлення певних юридичних фактів. До звернення повинні додаватися передбачені відповідними нормативними актами документи, необхідні для вирішення справи. З моменту реєстрації звернення адміністративна справа вважається порушеною. У той же час, коли ініціатором адміністративних процедур є уповноважені органами публічного управління, справа порушується компетентним органом шляхом видання відповідного індивідуального правового акта, що містить або вимогу до громадянина чи організації виконати певний обов'язок, або передбачає підстави для контрольно-наглядових функцій тощо. Після порушення справи компетентний орган проводить попередню перевірку наданих громадянами або організаціями документів на предмет достовірності відомостей та їх відповідності чинному законодавству, а також здійснює підготовку матеріалів справи до розгляду по суті. Усі зазначені дії й рішення органів виконавчої влади спрямовано на підготовку розгляду справи та прийняття законного й обґрунтованого рішення. Від якості підготовки матеріалів справи залежать оперативність та об'єктивність розгляду справи на наступній стадії реалізації процедури;

2) стадія прийняття рішення у справі є центральною стадією будь-якої адміністративної процедури, під час якої надається юридична оцінка зібраної інформації; усебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини та прийняття конкретного рішення. Розглядати порушену й підготовлену до розгляду справу з наступним прийняттям владного рішення у формі індивідуального правового акта має винятково уповноважений на те орган або посадова особа органу публічного управління. Під час розгляду справи компетентний орган або посадова особа повинні безпосередньо вивчити підготовлені матеріали справи, за потреби витребувати додаткові документи, викликати зацікавлену особу, що бере участь у справі, тощо. Доказами у справах, що вирішуються під час адміністративно-процедурного процесу, традиційно є документи, які підтверджують ті або інші факти, містять необхідну у справі інформацію, а також висновки експертів та інших фахівців, акти обстежень, оглядів тощо;

3) стадія оскарження прийнятого у справі рішення має факультативний характер, тобто може не реалізуватися у деяких видах адміністративних процедур. Наприклад, перегляд рішення у справі у більшості реєстраційно-дозвільних проваджень не відбувається, а лише збираються необхідні документи для реєстрації й передаються на новий розгляд [101, с. 128]. Якщо ж адміністративна процедура містить у своїй структурі відповідну стадію, то в такому разі її зміст становить перевірка законності й обґрунтованості винесеної постанови, а також дотримання встановленого законом порядку адміністративного провадження у цілому. Саме на цій стадії мають бути виправлені допущені порушення, забезпечується застосування до винних справедливих заходів впливу. Результатом розгляду скарги на прийняте рішення може бути залишення результату без зміни, а скарги без задоволення, або навпаки, скасування прийнятого акта та новий розгляд справи, можливе й закриття справи [92, с. 95];

4) стадія виконання (або звернення до виконання) прийнятого рішення є заключною стадією адміністративної процедури, суть якої полягає у кінцевій

реалізації винесеного по справі рішення. Необхідно підкреслити важливість цієї стадії, адже без забезпечення її реалізації все провадження фактично втрачає сенс, стає пустою формальністю. Ця стадія також може бути розглянута як факультативна, адже її може й не бути в реальному адміністративно-процедурному процесі, оскільки в деяких адміністративних процедурах після винесення рішення у справі припиняються адміністративно-процесуальні відносини між громадянами (організаціями) та органами публічного управління, а отже, припиняється й реалізація процедури. Однак у деяких видах адміністративних процедур стадія виконання винесеного у справі рішення буде обов'язковою, оскільки реалізація окремих наданих громадянам та організаціям прав і покладених на них обов'язків вимагає так званого адміністративного супроводу. У таких адміністративних процедурах після винесення рішення у справі адміністративно-процесуальні відносини між сторонами не припиняються [99, с. 15].

Слід зазначити, що окремі науковці зі складу першої та другої визначених стадій адміністративної процедури виокремлюють додаткові стадії. Так, Е. Демський виокремлює стадії вирішення питання про відкриття адміністративної справи й з'ясування фактичних обставин справи [101, с. 128], у той же час О. Юшкевич виокремлює стадію порушення адміністративної справи та стадію підготовки до розгляду справи [214, с. 62]. Іноді теоретики визначають як самостійні стадії адміністративної процедури розгляд справи та прийняття рішення.

Певну модернізацію стадій адміністративна процедура отримала як наслідок підготовки профільного законопроекту «Про адміністративну процедуру» 2018 р. Так, В.П. Тимошук та І. Бойко виокремлюють стадії адміністративної процедури, які відображають законодавче вираження провадження адміністративної процедури. Серед них такі: 1) ініціювання адміністративної процедури; 2) розгляд справи (слухання) та прийняття адміністративного акта; 3) адміністративне оскарження; 4) виконання адміністративного акта [192].

На основі здійсненого аналізу можна стверджувати, що основними складовими елементами адміністративних процедур є їх стадії – самостійні частини адміністративно-процедурної діяльності, що визначають структуру й відображають послідовність вчинення дій під час вирішення конкретних адміністративних справ. Існуючі підходи до класифікації стадій адміністративних процедур дають змогу визначити загальні стадії, які є властивими усім адміністративним процедурам. До таких стадій можна віднести стадію відкриття адміністративної справи; стадію розгляду адміністративної справи; стадію перегляду адміністративної справи; стадію виконання рішення у справі. При цьому, кожна зі стадій, залежно від адміністративного статусу суб'єктів адміністративно-процедурної діяльності, адаптується до конкретних цілей і завдань та являє собою відносно самостійну й завершену частину тієї чи іншої адміністративної процедури. Будь-яка стадія адміністративної процедури у свою чергу складається з окремих етапів, кожен із яких реалізує відповідні проміжні цілі та являє собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на вирішення завдань цієї стадії адміністративної процедури, що здійснюється уповноваженими на те органами, їх уповноваженими особами. Загальна кількість обов'язкових стадій адміністративних процедур, а також наявність факультативних (необов'язкових) стадій, як, власне, і кількість етапів процедур, що становлять зміст відповідних стадій, зумовлюється характером конкретного адміністративного провадження та ступеня його урегульованості на законодавчому рівні [99, с. 15].

Продовжуючи науковий пошук та досліджуючи процедури державної реєстрації актів цивільного стану, можна виокремити найбільш характерні для більшості з них особливості, однак слід звернути увагу, що перелік та назви стадій конкретних процедур реєстрації актів цивільного стану можуть відрізнятися. Так, аналізуючи проект Закону «Про адміністративну процедуру» 2018 р. [51], як один з останніх, найбільш прогресивних проектів щодо урегулювання питань адміністративних процедур, можна констатувати, що

законодавець використовує стадійність при регламентації адміністративного провадження, хоча чіткий поділ на стадії є відсутнім. У більш профільних актах законодавство використовує термін «порядок реалізації», відповідно, без поділу на стадії [14]. Хоча, чітке виокремлення стадій процедур державної реєстрації актів цивільного стану можна вважати необхідністю. Такий стан речей по-перше, визначив би порядок реалізації процедур реєстрації зрозумілий для всіх учасників процедури. По-друге, чітко розмежував строки та закріпив часові рамки виконання необхідних дій. Тож, звертаючи увагу на нормативне визначення та теоретичні напрацювання можна виокремити такі стадії адміністративних процедур, які серед іншого можуть виражати стадійність процедур державної реєстрації актів цивільного стану:

- 1) стадія відкриття адміністративного провадження;
- 2) стадія підготовки справи до розгляду;
- 3) стадія розгляду та вирішення справи;
- 4) стадія підготовки та оформлення адміністративного акта;
- 5) стадія адміністративного оскарження;
- 6) стадія виконання адміністративного акта.

Визначивши стадії адміністративних процедур необхідно охарактеризувати їх особливості у цілому. Так, стадія відкриття адміністративного провадження має своєю безпосередньою ціллю формальну перевірку підстав для початку діяльності з вирішення адміністративної справи. Такими підставами можуть бути, зокрема для заявних адміністративних процедур заява або скарга. У свою чергу для втручальних це рішення органу публічного управління, реалізація якого потребує здійснення заходів, які стосуються прав і законних інтересів окремих осіб; порушення прав і законних інтересів фізичних або юридичних осіб, чи інше порушення законності чи публічних інтересів, виявлене органами публічного управління; інші випадки, передбачені законом. На цій стадії перевіряються: відповідність підстав встановленим вимогам (наприклад, відповідність заяви встановленим вимогам до її змісту); правосуб'єктність особи, що ініціює адміністративну процедуру;

повноваження її представника тощо. Іноді здійснюються й інші процедурні дії як от перевірка поширення компетенції органу публічного управління на дану адміністративну справу та направлення її за належністю тощо.

Стадія підготовки адміністративної справи до розгляду має своєю безпосередньою ціллю забезпечення умов для всебічного та об'єктивного розгляду й вирішення адміністративної справи. У різних адміністративних процедурах на цій стадії може проводитися адміністративне розслідування чи, наприклад, перевірка заяви особи, що звернулася до уповноваженого органу тощо. На цій стадії уповноваженим суб'єктом перевіряються достатність та обґрунтованість матеріалів у справі, а в разі потреби здійснюється збір додаткової інформації (доказів), що є необхідними для вирішення справи. Така інформація фіксується у вигляді протоколів, довідок, звітів, висновків експертів тощо.

Також для забезпечення умов для всебічного та об'єктивного розгляду й вирішення адміністративної справи на цій стадії лідируючий суб'єкт здійснює низку процедурних дій щодо залучення у разі потреби до участі у справі усіх зацікавлених осіб та осіб, що сприяють розглядові адміністративної справи.

Стадія розгляду та вирішення адміністративної справи посідає чільне місце серед стадій адміністративних процедур, адже її ціллю є розгляд та вирішення адміністративної справи по суті. Саме на цій стадії досліджуються матеріали справи, встановлюються фактичні обставини справи, з'ясовуються права та обов'язки сторін, заслуховуються учасники провадження. Вирішуючи адміністративну справу уповноважений суб'єкт приймає індивідуальний управлінський (адміністративний) акт, якого спрямовано на реалізацію або захист прав та законних інтересів, обов'язків як осіб, зацікавлених у розгляді справи, так і в деяких випадках інших учасників суспільних відносин у публічно-правовій сфері. У той же час, зміст процедурних дій на цій стадії суттєво залежить від способу прийняття рішень уповноваженим суб'єктом. За цим критерієм органи публічного управління поділяються на колегіальні та єдиноначальні. У колегіальних органах провадиться обговорення та

голосування щодо проекту індивідуального управлінського акта. За єдиноначального прийняття такого акта відповідна посадова особа органу публічного управління самостійно досліджує та оцінює інформацію (докази) по адміністративній справі та обирає варіант рішення [113, с. 44].

Підготовка та оформлення адміністративного акта виділена у окрему стадію адміністративного провадження, оскільки центральне місце у провадженні адміністративної процедури посідає саме адміністративний акт. Як правило, сама реалізація процедури починається заради однієї мети – отримання відповідного акта. Так, проект Закону «Про адміністративну процедуру» 2018 р. визначав адміністративний акт як рішення індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та виконання обов'язків фізичною або юридичною особою (особами) [51, ст. 2]. Щодо адміністративного акта, можна визначити, що адміністративний акт повинен мати письмову форму, підписується уповноваженою посадовою особою (особами) та скріплюється печаткою, якщо інше не передбачено законом. Адміністративний акт складається із вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин. Як виняток, у невідкладних ситуаціях з метою запобігання явній загрозі життю, здоров'ю громадян, цінному майну або громадській безпеці адміністративний акт може прийматися в усній формі.

У справах, коли рішення може бути прийнято на підставі заяви учасника адміністративного провадження та даних, отриманих з офіційних реєстрів, і немає необхідності його заслуховувати, адміністративний акт може бути виданий автоматизовано, з використанням електронних засобів. У таких випадках на адміністративний акт накладається кваліфікована електронна печатка адміністративного органу або кваліфікований електронний підпис уповноваженої на це посадової особи адміністративного органу. Адміністративний акт повинен бути складений державною мовою, із застосуванням офіційно-ділового стилю і термінології законодавства, правил правозастосовної техніки, та бути зрозумілим для особи (осіб) [51, ст. 72].

Обґрунтування адміністративного акта у письмовій формі повинно давати можливість особі правильно його зрозуміти та реалізувати право на оскарження. Обов'язково необхідно відзначити принциповий момент, що важливим питанням є необхідність вираження у нормативній визначеності поняття та особливостей адміністративного акта, чітко визначити структуру та детальний опис його правового вираження. Викладене вище дає можливість виокремити таку стадію реалізації процедури як підготовка та оформлення адміністративного акта. У той же час варто зазначити, що проект Закону «Про адміністративну процедуру» 2018 р. визначав, що за загальним правилом адміністративний акт приймається у письмовій формі. При цьому, зважаючи на швидкий розвиток електронного урядування та адміністрування, навіть для письмових адміністративних актів пріоритетно визначено, що адміністративний акт приймається в електронній формі, якщо інше не передбачено законом. Такий адміністративний акт оформлюється відповідно до вимог законодавства про електронні документи, електронний документообіг та у сфері електронних довірчих послуг [153, ст. 72].

Стадія адміністративного оскарження є факультативною стадією. На цій стадії реалізується право громадянина на захист порушеного права або законного інтересу та на звернення до суду. Право на адміністративне оскарження відповідно до Закону має будь-яка особа, яка вважає, що дія або бездіяльність адміністративного органу порушує її права, свободи чи законні інтереси, а також у зв'язку з виданням адміністративного акта чи його виконанням порушено або може бути порушено її права, свободи чи законні інтереси. Суб'єктом розгляду скарги є вищестоящий адміністративний орган, якщо інший суб'єкт не передбачений законом. У разі відсутності вищестоящого органу скаргу про перегляд справи може бути також подано до того ж адміністративного органу, який прийняв адміністративний акт, якщо при ньому утворено комісію з розгляду скарг, яка діє на громадських засадах. Такий адміністративний орган має статус суб'єкта розгляду скарги [51].

Стадія виконання індивідуального адміністративного акта має своєю метою втілення в життя його приписів, тобто фактичну реалізацію чи захист прав та законних інтересів, обов'язків конкретних осіб, зазначених у такому акті. Як правило, виконання адміністративного акта покладається на уповноважений суб'єкт, який прийняв відповідний акт. У більшості випадків виконання індивідуального адміністративного акта здійснюється шляхом доведення його до відома адресатів. За необхідності здійснення передбаченої індивідуальним адміністративним актом певної дії чи утримання від певної дії, такий акт може бути примусово приведений у виконання за допомогою застосування заходів примусу, передбачених законом [113, с. 45].

Слід зазначити, що розподіл адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану на стадії не виключає можливості поділу окремих стадій процедур, що складаються із значної кількості процедурних дій на етапи. Етап – це сукупність процедурних дій, об'єднаних власною внутрішньо стадійною метою. Наприклад, стадія розгляду і вирішення справи є досить складною та багатою на процедурні дії, наприклад, окремим етапом тут може бути заслуховування учасників, ще одним етапом є вивчення наданих документів у справі тощо.

Звертаючи увагу на особливості процедур державної реєстрації актів цивільного стану порівняно з іншими адміністративними процедурами, на особливості сфери реєстрації актів цивільного стану, строки та особливості статусу окремих суб'єктів реалізації процедури, вбачається за необхідне прийняття окремого нормативного акта, який міг би урегулювати такі зазначені питання. Підтвердженням необхідності розробки та прийняття окремого нормативного документа у сфері реєстрації цивільного стану є окремі особливості таких процедур. Зокрема, серед особливих ознак процедур державної реєстрації актів цивільного стану слід визначити: 1) сфера об'єктивізації – діяльність в окремій специфічній сфері – сфері цивільного стану, яка має свої особливості галузі правового регулювання (цивільно-правова); 2) окрема правова детальна регламентація порядку

звернення, розгляду та строків щодо прийняття рішення; 3) специфічний суб'єктний склад; 4) цілеспрямованість на отримання результату; 5) результатом є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин [55], що виникають, а досить часто констатує наявність юридичного факту.

Необхідно констатувати, що на теперішній час окремим актом, який регулює сферу державної реєстрації актів цивільного стану є Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» 2010 р., однак стверджувати, що правовий акт визначає процедуру реєстрації чи то статус суб'єктів, які беруть участь у процедурі, строки та особливості провадження, на жаль не доводиться. Тому, процес формування, нормативного вираження та розвитку адміністративних процедур у сфері державної реєстрації триває та є вимогою сьогодення. Питанню має бути приділено достатньо уваги як вчених-теоретиків, і практиків – державних службовців, так і парламентаріїв.

2.3. Процедури реєстрації шлюбів та встановлення батьківства

В умовах демократизації публічних відносин і децентралізації публічної влади значно зростають роль і значення адміністративних процедур, адже головним їх завданням є упорядкування діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб, а також інших суб'єктів адміністративних правовідносин, що є одним із головних факторів підвищення ефективності та якості роботи публічної адміністрації щодо забезпечення належного виконання нею своїх завдань і функцій [99, с. 11]. Підтвердженням актуальності питання адміністративних процедур є також активні законодавчі перетворення у цій сфері. Першочергового значення на сучасному етапі реформування адміністративного права України набуває

дослідження сутності адміністративних процедур, визначення структури, аналіз змісту та особливостей їх окремих видів.

Серед усіх видів адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану особливе місце відводиться процедурам реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. На особливу увагу виокремлені адміністративні процедури заслуговують ще й тому, що незважаючи на законодавчу закріпленість та нормативну визначеність їх реалізація потребує реформування та розвитку. Активні євроінтеграційні процеси та стрімкий міжнародний економічний та соціальний розвиток теж дають поштовх до необхідності наукового вивчення адміністративних процедур реєстрації шлюбу і встановлення батьківства в Україні, та пошук нових шляхів до реформування та уніфікацію із міжнародними стандартами.

Стаття 51 Конституції визначає, що шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки та чоловіка. Кожен із подружжя має рівні права у шлюбі та сім'ї [1]. Можна стверджувати, що шлюб є підставою виникнення прав і обов'язків подружжя, як матеріальних так і немайнових [149, с. 51]. Однак завжди це має бути виважений вчинок, головною метою якого є створення сім'ї. Першочерговим етапом реалізації такої мети є саме офіційна реєстрація шлюбу.

Продовжуючи наукове дослідження, слід зазначити, що для визначення напрямів удосконалення та розвитку процедур державної реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, для початку є необхідним проаналізувати порядок реалізації обраних адміністративних процедур та визначити їх особливості.

Адміністративна процедура державної реєстрації шлюбу є однією з тих, до якої громадяни звертаються досить часто, реалізуючи своє право на вступ у шлюбні відносини. Сім'я є складним соціальним утворенням, одночасно із цим виконує роль первинного соціального осередку і, відповідно, джерела відтворення соціуму, а також наступності сімейних поколінь. Шлюб, як сімейний союз чоловіка і жінки, зареєстрований в державному органі реєстрації актів цивільного стану, є важливим інститутом для соціуму та його подальшого розвитку. У зв'язку з такою підвищеною суспільною значущістю, виникнення

та припинення шлюбних відносин пов'язуються з державною реєстрацією. Саме державна реєстрація надає статусу законності сімейним відносинам між чоловіком і жінкою. Тому питання правового регулювання та визначення процедури державної реєстрації шлюбу потребують посиленої уваги [70, с. 5]. Необхідно зазначити, що з перетворенням та реформуванням правового поля в Україні законодавство, що регламентує питання державної реєстрації шлюбу, перебуває у фазі активного реформування та оптимізації з урахуванням європейських стандартів та вимог. У зв'язку із цим, враховуючи існуючі теоретичні наукові доробки, слід здійснити аналіз окремих проблем правового регулювання процедури державної реєстрації шлюбу в Україні на сучасному етапові в тій частині, що регламентується нормами адміністративного права, а саме в частині реалізації процедурного характеру забезпечення державної реєстрації шлюбу.

Як відомо, у системі способів правового регулювання важливу позицію займає дозвіл, який полягає у наданні особі через визнання за нею відповідного суб'єктивного юридичного права можливості реалізації певного варіанту своєї поведінки. Однак, слід зазначити, що використання такої можливості не є обов'язковим, а залежить від власного розсуду уповноважених суб'єктів. Саме одним із найпоширеніших випадків надання такого роду дозволів з боку уповноважених державою суб'єктів є державна реєстрація шлюбу. Статтею 21 Сімейного кодексу України передбачено, що шлюбом є сімейний союз жінки та чоловіка, який реєструється в органі державної реєстрації актів цивільного стану [9]. Аналізуючи наукові дослідження у частині вивчення феномену шлюбу можна стверджувати, що метою державної реєстрації шлюбу є сприяння стабільності відносин між жінкою та чоловіком, охорона прав та інтересів подружжя, їхніх дітей, забезпечення інтересів держави та суспільства.

Визначаючи особливості адміністративної процедури реєстрації шлюбу необхідно зазначити, що поняття шлюбу та цивільні відносини, що виникають між майбутнім подружжям визначає Сімейний кодекс України. Правове регулювання власне процедури державної реєстрації шлюбу визначено Законом

України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» [14]. Зокрема, відповідно до ст. 14 Закону, для державної реєстрації шлюбу чоловік та жінка мають особисто подати заяву до відповідного органу реєстрації актів цивільного стану, який вони вільно обирають. У свою чергу, орган реєстрації актів цивільного стану, який прийняв заяву, повинен ознайомити наречених з умовами і порядком державної реєстрації шлюбу, їх правами та обов'язками, у тому числі – обов'язком повідомити один одному про стан свого здоров'я, попередити наречених про відповідальність за приховання відомостей про наявність перешкод для державної реєстрації шлюбу. Після подання такої заяви ці особи набувають статусу наречених.

Слід звернути увагу, що в законодавстві визначаються строки державної реєстрації. Так, вона проводиться після закінчення одного місяця з дня подання нареченими заяви про державну реєстрацію шлюбу. А за наявності поважної причини і з дозволу керівника органу державної реєстрації актів цивільного стану державна реєстрація шлюбу проводиться до закінчення зазначеного строку. У зв'язку із закріпленням положення про строк реєстрації шлюбу з моменту подання заяви, виникає ряд дискусійних питань. Так, на практиці часто виникають ситуації, коли час на очікування є відсутнім і наречені бажають здійснити державну реєстрацію у найкоротший термін [70, с. 6].

У 2016 р. в Україні стартував пілотний проект «Шлюб за добу», завдяки якому пари тепер можуть не чекати цілий місяць, а одружитися вже через 24 години після подачі усіх потрібних документів. Серед переваг реєстрації шлюбу за новою процедурою можна назвати те, що проект дає можливість громадянам вільно розпоряджатися своїм часом і не залежати від строків, яких встановлено у роботі органів державної реєстрації актів цивільного стану. Уся процедура державної реєстрації шлюбу з моменту подання заяви триває не більше доби, наприкінці якої особи, які скористались адміністративною послугою, можуть отримати свідоцтво про шлюб у прискореному режимові. Зокрема, найбільшу популярність реєстрація шлюбу за прискореною процедурою здобула в таких країнах, як Литва, Латвія, Чехія, Німеччина та

Молдова. Розробляючи проект «Шлюб за 24 години», Україна поставила собі за мету вивести надання адміністративних послуг в Україні на якісно новий, європейський рівень, перейняти позитивний світовий досвід [135]. Першими стартували у проекті туристичні міста Київ, Одеса, Львів, а також Херсон та Маріуполь [168, с. 47]. Натомість, Міністр юстиції України інформує, що ще 22 міста та одне село приєдналися до пілотного проекту. Основним завданням в умовах євроінтеграційних процесів Міністерство юстиції називає сучасні і комфортні сервіси для всіх громадян, незалежно від того, живуть вони в мегаполісі, маленькому містечку чи в селищі, незалежно від походження чи громадянства [157]. Так, згідно з Наказом Міністерства юстиції України «Про реалізацію пілотного проекту щодо державної реєстрації шлюбу» 2016 р. було визначено ряд вимог: «вимоги, які мають дотримуватися під час реалізації пілотного проекту щодо державної реєстрації шлюбу, відділи державної реєстрації актів цивільного стану, які беруть участь у його реалізації у відповідних містах:

- 1) ведуть окремий журнал обліку заяв про державну реєстрацію шлюбу та книгу обліку бланків свідоцтв про шлюб;

- 2) забезпечують невідкладне опрацювання заявки на проведення державної реєстрації шлюбу та договору про надання послуги з організації проведення державної реєстрації шлюбу, укладеного між заявниками та організатором державної реєстрації шлюбу відповідно до рекомендованого примірного договору;

- 3) здійснюють після прийняття заявки на проведення державної реєстрації шлюбу перевірку відомостей про сімейний стан у Державному реєстрі актів цивільного стану громадян;

- 4) під час проведення державної реєстрації шлюбу у місці та у час, яких визначено в заявці організатора державної реєстрації шлюбу, забезпечують підписання заявниками заяви про державну реєстрацію шлюбу та заяв на отримання платних послуг;

5) ознайомлюють наречених з умовами і порядком державної реєстрації шлюбу, їхніми правами та обов'язками як майбутніх подружжя і батьків, обов'язком повідомити один одного про стан свого здоров'я, попереджають наречених про відповідальність за приховання відомостей про наявність перешкод для державної реєстрації шлюбу та інформують щодо можливості здійснення ними медичного обстеження тощо» [48].

Підтвердженням активного реформування та удосконалення роботи органів реєстрації актів цивільного стану є також Наказ Міністерства Юстиції України «Про підвищення ефективності роботи відділів державної реєстрації актів цивільного стану», в якому серед пріоритетних напрямів роботи державних органів зазначається забезпечення розробки стабільних та зручних графіків роботи органів, інформування населення про можливий час звернення до органів, забезпечення доступності адміністративних послуг тощо [47].

Нормативно питання реалізації адміністративної процедури державної реєстрації шлюбу врегульовано достатньо чітко, проте, разом із цим, виникає ряд проблем суто практичного характеру. Зокрема мова йде про те, що коли пара, яка має бажання зареєструвати шлюб у день подання заяви та один чи обоє наречених є громадянином іншої держави, у такому разі має бути проведено перевірку не тільки в Державному реєстрі актів цивільного стану громадян відомостями про сімейний стан, але й органами Державної міграційної служби на легальність перебування на території України, яка має надаватися протягом доби. Тоді як на практиці відповідь на таке звернення може бути надана і на наступний день у зв'язку із різного роду обставинами, що визначені у законодавстві. Окрім того, послуги щодо такої прискореної реєстрації є достатньо дорогими та в залежності від тих чи інших обставин їх вартість може досягати кілька тисяч гривень. Висока вартість відповідних послуг аж ніяк не сприяє принципіві рівноправності між громадянами, які в результаті фінансової неспроможності не завжди зможуть скористатися відповідними послугами. Що ж до загальної норми Сімейного кодексу про можливість реєстрації шлюбу до спливу одного місяця, то виникає ще одна

проблема. Зокрема в Сімейному кодексі та інших актах законодавства чітко не визначений перелік підстав для дострокової реєстрації шлюбу, не визначено, за яких умов і за наявності якої сукупності юридичних фактів є можливою такого роду дострокова реєстрація шлюбу. Здійснюючи детальний аналіз адміністративних процедур реєстрації шлюбу, вбачається, що такого роду перелік необхідно сформулювати і чітко визначити на рівні законодавства. При цьому до таких підстав необхідно віднести: 1) вагітність нареченої; 2) наявність спільної дитини, що підтверджується свідоцтвом про народження; 3) тяжка хвороба; 4) необхідність від'їзду за кордон (наприклад, на роботу, навчання чи з інших поважних причин з необхідністю підтвердження документально; 5) безпосередня загроза для життя нареченої або нареченого; 6) необхідність відбуття на військову службу.

Але, незважаючи на беззаперечний позитивний розвиток Міністерства юстиції в частині удосконалення роботи органів реєстрації актів цивільного стану слід звернути увагу на певну проблематику питання. Зокрема це стосується процедури реєстрації шлюбу. Так, спрощення самої процедури та передання повноважень в окремі органи та на місця створює умови неналежного та недостатнього контролю з боку уповноважених органів публічного управління. Такий стан речей може призводити до того, що шлюб, зареєстрований так званою спрощеною процедурою виявляється короткостроковим та у подальшому припиняється.

Окрім того варто передбачити у законодавстві чіткий перелік випадків, коли дострокова реєстрація шлюбу є неможливою. Це можуть бути ситуації, коли один із подружжя виступає проти дострокової реєстрації, хоча інший бажає її здійснити. Це також випадки укладення шлюбу громадянина України з іноземцем. Коли шлюб укладається неповнолітніми чи один із наречених є неповнолітнім тощо.

Із зазначених випадків на особливу, детальну увагу потребує обмеження дострокової реєстрації шлюбу, коли один із подружжя іноземець. Варто зазначити, що ні Сімейний кодекс, ні Закон «Про державну реєстрацію актів

цивільного стану» чи інший законодавчий акт не містять особливих вказівок, вимог та порядку стосовно реєстрації шлюбу з іноземними громадянами на території України. Право на шлюб гарантується майже усіма країнами світу, але, як відомо, у кожній державі свої закони, через що виникають численні колізії вітчизняних і зарубіжних правових норм. Для того, щоб шлюб був дійсним, варто дотриматися усіх законодавчих вимог, які визначають формальні та матеріальні умови укладення й дійсності шлюбу [176, с. 184]. У зв'язку з таким станом речей, чітка регламентація укладення шлюбу з іноземним громадянином на території України є вкрай важливою.

Так, раніше законодавство містило норму, відповідно до якої громадяни іноземних держав, які бажали зареєструвати шлюб з громадянами України, повинні були підтверджувати свій сімейний статус. Це були окремі не стандартизовані довідки, у кожній країні – різні форми документів, різного типу. Проте, у зв'язку з певною оптимізацією національного законодавства, станом на теперішній час, іноземці не повинні пред'являти такі документи при реєстрації шлюбу на території України, тобто, сімейний стан іноземців не потребує підтвердження для реєстрації шлюбу з громадянином України. Тому, можна стверджувати, що такий підхід може призвести до реєстрації великої кількості фіктивних шлюбів, оскільки, як свідчить практика, трапляються випадки, коли іноземці реєструють шлюби з громадянами України лише для того, щоб отримати законні підстави для перебування на території України. При цьому справжньою метою перебування може бути неофіційна підприємницька діяльність чи отримання подальшої можливості виїзду до країн Євросоюзу. Такі шлюби є фіктивними, тому вкрай важливими є перевірка документів, співбесіда з нареченими на момент їх звернення до державних органів з бажанням зареєструвати шлюб. У таких умовах відсутність наміру створити сім'ю може бути як в обох осіб, що уклали фіктивний шлюб та заздалегідь це спланували, так і в однієї з них для отримання, наприклад, якихось пільг чи привілеїв, що є наслідком реєстрації шлюбу. Часто фіктивні шлюби реєструються з метою прискорити процедуру отримання громадянства

України. Це буде єдиною ціллю реєстрації такого роду шлюбів. Так, наприклад, використовуючи статистичні дані Державної міграційної служби України, можна констатувати, що лише з початку 2020 р. Департамент з питань громадянства, паспортизації та реєстрації розглянув 599 справ щодо прийняття до громадянства України іноземців, у той же час, Адміністрація Президента України розглянула 409 таких справ. У минулому 2019 р. таких справ було розглянуто 1705 та 1377 відповідно (див. додаток Б дисертаційного дослідження). Варто зазначити, що 90% таких заявників уклали шлюб з громадянами України.

У зв'язку із зазначеним, вбачається за необхідне реформувати законодавство в частині, що визначає порядок та умови реєстрації шлюбу в Україні та повернути до законодавства норму про важливість підтвердження іноземцями свого сімейного статусу для державної реєстрації шлюбу в Україні з громадянами Української держави. Таким чином, на теперішній час виникає ряд проблем у зв'язку з реалізацією процедури державної реєстрації шлюбу в Україні. Вирішення зазначених проблем слід пов'язувати з оптимізацією відповідних положень Сімейного кодексу України та Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану». Такі зміни мають стосуватися передусім доповнення переліку документів, які мають самостійно пред'явити та надати представникові органів державної реєстрації актів цивільного стану, а також удосконалити сам порядок такої реєстрації, що має регламентуватися законодавством про адміністративну процедуру.

Законодавство України за умов реєстрації шлюбу з іноземцем дозволяє лише провести окремі перевірки та отримати інформацію про цивільний стан у країні громадянства, однак, такі перевірки не дають жодної інформації про справжні наміри укладення шлюбу та пріоритети, якими керуються наречені. Так, якщо документи іноземців, осіб без громадянства, які є підставою для реєстрації шлюбу, складені іноземною мовою, до них обов'язково додається переклад тексту на українську мову, достовірність якого засвідчується консульською установою або дипломатичним представництвом України за

кордоном, посольством (консульством) держави, громадянином якої є іноземець, Міністерством закордонних справ, іншим відповідним органом цієї держави або нотаріусом. Якщо до зазначених документів додано їх переклад, достовірність якого засвідчено згідно із законодавством іноземної країни, в якій їх видано, то він також повинен бути легалізований у встановленому порядку. Органи державної реєстрації актів цивільного стану 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.

Враховуючи зазначене, варто звернути увагу також на те, що офіційно затверджені бланки документів, що заповнюються при реєстрації шлюбу, є недосконалими у частині урегулювання процедури, коли хоча б один із наречених є іноземцем. Затверджені форми не дозволяють отримати більш повну інформацію, яка є необхідною в даному випадку (див. додаток В дисертаційного дослідження).

Довгий час основною колізійною нормою щодо регулювання укладення шлюбу була прив'язка до права країни місця укладення шлюбу. Застосування при укладенні шлюбу з іноземцями права країни місця укладення шлюбу забезпечує «правову стабільність» такого шлюбу у цій країні, але при цьому може виникати небезпека визнання такого шлюбу недійсним за кордоном. Це навіть зумовило виникнення такого поняття, як «кульгаючі шлюби» та спонукало до удосконалення колізійного регулювання [111].

Можна стверджувати, що проблему на теперішній час не вирішено, а із введенням безвізового режиму Україна-ЄС, вона загострилася. Вбачається, що в такому разі є необхідність передбачити та нормативно закріпити окрему процедуру реєстрації шлюбу з можливістю проведення додаткових перевірок документів та проведення додаткових співбесід з нареченими. Наприклад, надання запитів до міграційної служби щодо персони іноземного громадянина, наявність звернень до міграційних органів, строку перебування іноземця на

території України тощо. Представник державного органу має бути не тільки спеціалістом у своїй професійній діяльності, але й мати практику роботи з такою категорією громадян, мати психологічні навички спілкування, бути відкритим у спілкуванні. Однак, на жаль, на теперішній час в Україні не приділяється увага таким особливим категоріям справ, не має й нормативного урегулювання цього питання.

Окрім особливостей процедур реєстрації шлюбу також у дисертаційному дослідженні необхідно з'ясувати сутність та особливості адміністративної процедури встановлення батьківства. Згідно зі ст. 52 Конституції України: «діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним» [1]. Ніяких моральних та правових обмежень будь-які діти не знають. Права та обов'язки матері, батька і дитини ґрунтуються на походженні дитини від них, засвідченому державними органами реєстрації актів цивільного стану в установленому законом порядку.

Так, передусім необхідно визначити, що в Україні існують такі способи встановлення походження дитини від батьків: 1) за законом, тобто народження дитини від осіб, що перебувають у шлюбі; 2) за законом на підставі заяви батьків; 3) за рішенням суду. Необхідно почати з найбільш простої та стандартної ситуації коли дитина, народжена в сім'ї, і відповідно, апріорі це немовля є дитиною саме цієї подружньої пари. Так з наукової точки зору виглядає презумпція батьківства, встановлена українським сімейним правом. Таке правило міцно закріпилося не лише як моральна установка протягом усього часу розвитку суспільства, але і як положення законодавства. А саме положення Сімейного кодексу України. Зокрема, відповідно до ст. 121 Сімейного кодексу України, якщо подружжя перебувають у шлюбі й у них народжується дитина, чоловік автоматично вважається батьком цієї дитини [9]. Це положення означає, що жінка, що перебуває у шлюбі, при реєстрації дитини не повинна надавати будь-які докази його походження від свого чоловіка. Походження дитини від подружжя визначається на підставі Свідоцтва про шлюб та документа закладу охорони здоров'я про народження дитини. Тому

можна стверджувати, що сам факт шлюбу, укладеного між жінкою та чоловіком, є достатнім підтвердженням походження дитини, що народилася у шлюбі. Цікавою особливістю є те, що згідно з законодавством презумпція батьківства продовжує діяти не тільки під час шлюбу, але також протягом певного періоду часу після його припинення. Цей період встановлено не випадково, а обумовлено строком протікання вагітності та становить 10 місяців. Сутність його полягає у тому, що батьком дитини, яка народилася протягом 10 місяців з моменту розірвання шлюбу або визнання його недійсним, за загальним правилом, буде визнаватися колишній чоловік матері дитини. Проте, це правило не є абсолютним. Для того, щоб уникнути автоматичного визнання батьківства, матері дитини та її колишньому чоловіку необхідно звернутися до органу державної реєстрації актів цивільного стану зі спільною заявою про невизнання чоловіка (колишнього чоловіка) батьком дитини. Однак слід зазначити, що така вимога може бути задоволена лише у випадку надання іншим чоловіком та матір'ю дитини заяви про визнання батьківства. Але, так буває не завжди. Реалізація процедури встановлення батьківства саме й може реалізуватися тоді, коли презумпція батьківства не діє. Такі випадки мають місце, наприклад, тоді, коли дитина народжується у так званому «цивільному шлюбі» або якщо батьком дитини вважає себе інший чоловік.

При вивченні питання реалізації процедури встановлення батьківства слід у першу чергу визначити, що за своєю сутністю встановлення батьківства – це процедура, яка дозволяє встановити споріднений та, як наслідок, юридичний зв'язок між чоловіком та дитиною. Окрім того, встановлення батьківства – це акт цивільного стану, що вимагає державної реєстрації. Тільки після цього у чоловіка виникають передбачені чинним законодавством батьківські права і обов'язки щодо дитини. Оскільки така процедура має юридичне значення та наслідки, її має бути належним чином реалізована та зафіксована. Так, у процесі встановлення батьківства у чоловіка, що не перебуває у шлюбі з матір'ю дитини, виникають передбачені законом права та обов'язки. Тому, можна стверджувати, що юридичний факт добровільного встановлення

батьківства можна оцінювати як односторонній незворотний юридичний акт, що реалізується в органах реєстрації актів цивільного стану і породжує правовідносини між батьком і дитиною. При цьому слід пам'ятати, що визнання дитини своєю без дотримання такого порядку не призводить до реєстрації батьківства, офіційного підтвердження кровного споріднення та виникнення сімейних прав та обов'язків щодо дитини [125, с. 17].

Важливо звернути увагу, що необхідно розрізняти процедури щодо «встановлення батьківства» та «оспорювання батьківства». Оскільки у першому випадку особу батька ще слід встановити, а в другому випадку у дитини вже є запис у свідоцтві про батька, але є інший чоловік, який вважає себе батьком дитини або, навпаки, не вважає.

Необхідно ще раз зазначити, що у випадку, якщо мати та батько дитини не перебувають між собою у шлюбі, походження дитини від батька визначають або за заявою матері та батька дитини або за рішенням суду. Із зазначених двох видів встановлення походження дитини актуальним є саме за заявою матері та батька дитини. Адже саме у цьому випадку йдеться про пералізацію адміністративної процедури уповноваженими суб'єктами, а саме органами державної реєстрації актів цивільного стану. Такий порядок має адміністративно-правовий характер. Визнання батьківства – це волевиявлення особи, яка вважає себе батьком дитини. Однак, одного волевиявлення особи щодо визнання себе батьком певної дитини для настання правових наслідків недостатньо. Необхідно також ще й волевиявлення матері дитини, яке полягає у вираженні згоди на те, щоб чоловіка було записано батьком її дитини. Таким чином, у разі народження дитини жінкою, яка не перебуває у шлюбі з чоловіком, який є батьком дитини, а останній виявив бажання визнати своє батьківство стосовно даної дитини, тобто бути записаним у свідоцтві про народження дитини батьком дитини, мають право подати до органів реєстрації актів цивільного стану спільну заяву про визнання батьківства. У цьому випадку походження дитини проводиться в органах реєстрації актів цивільного стану без будь-яких попередніх процедур, зокрема судового розгляду. Що ж

стосується встановлення батьківства в судовому порядку, то необхідно зазначити, що такий порядок має дещо інші особливості та регламентується процесуальними цивільно-правовими нормами. Необхідно звернути увагу на те, що наприклад, до прийняття Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» 2010 р. чоловік, який не перебував у шлюбі з матір'ю дитини, мав змогу подати до органів реєстрації актів цивільного стану заяву про визнання себе батьком дитини, мати якої померла або оголошена померлою, визнана недієздатною, безвісно відсутньою, позбавлена батьківських прав або, якщо мати дитини не проживає з нею не менше як шість місяців і не виявляє до неї материнської турботи та піклування. Із введенням у дію вказаного Закону такі питання вирішуються виключно в судовому порядку.

Отже, походження дитини від батька може бути встановлено в добровільному порядку за заявою батьків дитини, навіть, якщо вони не перебувають у шлюбі між собою. Адміністративна процедура встановлення батька дитини розпочинається саме зі звернення батьків до уповноважених органів державної реєстрації актів цивільного стану. Форма такого звернення затверджена Наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні» [46]. Однак, знову ж необхідно зазначити, що така форма не передбачає можливості отримати додаткових відомостей у випадку, коли заявником є іноземець (див додаток Г дисертаційного дослідження).

При реалізації процедури встановлення батьківства юридичною необхідністю присутності матері у цій процедурі є підтвердження нею батьківства дитини. У зв'язку із цим, відсутність згоди жінки є перешкодою для визначення походження дитини у добровільному порядку. Заява про визнання батьківства може бути подана до органів реєстрації актів цивільного стану як за місцем проживання батьків, так і за місцем зберігання актового запису про народження. Принциповим є момент, що подання заяви має відбуватися особисто. Такий порядок надає можливість впевнитися у добровільному волевиявленні осіб, що звертаються до уповноважених органів. У випадку, коли

через ряд об'єктивних причин такої можливості немає – заяву подають через представника або відправляють поштою. Головною, обов'язковою умовою у такому випадку є нотаріальне завірнення заяви, а у випадку звернення через представника – нотаріальне завірнення довіреності. При цьому конкретних строків звернення із заявою законодавством не встановлено. Важливим є те, що в заяві батьки обов'язково повинні зазначити, яке прізвище вони надають дитині. Відповідно до вимог ст. 145 Сімейного кодексу України дитині може бути присвоєно одне із прізвищ, які мають батьки, або може бути присвоєно подвійне прізвище, утворене шляхом з'єднання їхніх прізвищ [9].

Заява обов'язково має містити дату його складання та бути підписана заявниками – батьком і матір'ю дитини. При цьому, якщо заяву написано не від руки, а складено за допомогою друкувального пристрою, воно має бути підписано у присутності спеціаліста, який здійснює прийом даної заяви. Зразки бланків заяви та її заповнення, а також реквізити для сплати держмита, як правило, розміщуються на інформаційних стендах у приміщеннях органу реєстрації актів цивільного стану відповідно до вимог Закону «Про адміністративні послуги» [11]. Перераховані документи подаються в усіх випадках звернення за державною реєстрацією встановлення батьківства у позасудовому порядку. Крім них, якщо спільну заяву про встановлення батьківства подається після державної реєстрації народження дитини, також має бути надано свідоцтво про народження дитини. Якщо ж батьки дитини вирішили зареєструвати встановлення батьківства одночасно з державною реєстрацією народження, звертаючи увагу, що такий варіант чинним законодавством допускається, їм буде достатньо пред'явити документ, що є підставою для державної реєстрації народження дитини (як правило, це відповідна довідка про народження, видана медичною організацією, в якій відбувалися пологи). Оформлення усіх необхідних документів та видача свідоцтва про встановлення батьківства проводиться в день звернення, за винятком двох випадків: коли заява про встановлення батьківства подається до народження дитини (під час вагітності матері) і коли місце державної реєстрації

народження та встановлення батьківства не збігаються, а в свідоцтві про народження зазначено відомості про батька. В останньому випадку може знадобитися час на підготовку та направлення запиту про висилку копії запису акта про народження, щоб з'ясувати підстави внесення таких даних [169].

У випадку, якщо відомості про батька було внесено за заявою матері дитини, проблем з реєстрацією встановлення батьківства не виникне. Однак, варто звернути увагу ще на такі моменти: 1) термін звернення за реєстрацією цього акта цивільного стану законом не обмежений; 2) державну реєстрацію встановлення батьківства можна оскаржити тільки у судовому порядку, тобто інша особа, яка вважає себе батьком дитини, не має права вимагати встановити його батьківство шляхом звернення до органів реєстрації актів цивільного стану, якщо стосовно дитини раніше батьківство вже було встановлено; 3) чоловік, що дав свою згоду на встановлення свого батьківства щодо дитини, біологічним батьком якої він не є, про що в момент дачі згоди йому було добре відомо, не має права оспорювати своє батьківство, якщо тільки він не береться довести, що згоду ним було дано у супереч його бажанню, мається на увазі внаслідок психічного чи фізичного примусу. У свою чергу, у разі незгоди біологічного батька або його смерті матір дитини має право написати заяву і, подавши документи, встановити батьківство у судовому порядку, що регулюється Сімейним кодексом України. Пред'явити позовну заяву про визнання батьківства вправі один із батьків дитини. Найчастіше це робить мати, але за певних обставин позов може бути пред'явлений і батьком дитини, наприклад, якщо мати перешкоджає подачі спільної заяви про визнання батьківства. Проте, детальний аналіз та вивчення порядку та особливостей розгляду таких справ виходить за межі дисертаційного дослідження та може бути окремою темою для теоретичного пошуку.

Адміністративна процедура встановлення батьківства, в залежності від існування певних умов та підстав має свої особливості реалізації. Зокрема, коли батьком дитини є неповнолітній. У такому випадку орган державної реєстрації актів цивільного стану повідомляє батькам, опікунам, піклувальникам про

запис його батьком дитини. При цьому слід звернути увагу на те, що законодавством не передбачено можливість батьків або осіб, що їх замінюють, завадити неповнолітньому у зверненні із заявою шляхом заборони або ненадання згоди, оскільки у цих правовідносинах головне завдання – забезпечення народженій дитині повного батьківського піклування [209]. При цьому згідно із п. 13 ст. 4 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито», за реєстрацію народження та встановлення батьківства державне мито не сплачується [38]. Отже, із вищезазначеного, можна зробити висновок про те, що цей спосіб визнання чоловіка батьком дитини відносно спрощений та не потребує великих зусиль. Складнішою є ситуація щодо реалізації адміністративної процедури, коли біологічні батьки не перебувають у шлюбі та не дійшли згоди щодо добровільного визнання батьківства. Тоді визначити факт походження дитини від батька можна тільки за рішенням суду [116]. Такий порядок визначається Сімейним кодексом України та іншими цивільно-процесуальними нормами.

Встановлення батьківства в судовому порядку та процедура добровільного визнання батьківства доволі схожі, однак відрізняються один від одного своїм змістом. Зокрема, законодавством визначено, що реалізація процедури встановлення батьківства через суд є можливою тільки після смерті чоловіка. Вона регулюється ст. 130 Сімейного кодексу України. При цьому законодавство дозволяє встановити спорідненість лише у тому випадку, якщо запис про батька дитини у Книзі реєстрації народжень зроблено за прізвищем та громадянством матері, а ім'я та по-батькові батька дитини записано з її слів. Однак, у той же час процедура визнання батьківства встановлена ст. 128 Сімейного кодексу та полягає у визначенні спорідненості між батьком та самою дитиною у судовому порядку [9].

Ще однією особливою умовою, яка впливає на особливості у порядку реалізації адміністративної процедури щодо встановлення батьківства є ситуація, коли батьком дитини заявлено іноземця. У цьому випадку необхідно звернути увагу на певні проблемні моменти, що виникають у практичній

реалізації процедури встановлення батьківства та можливі зловживання українського законодавства з метою задоволення особистих потреб, що стає можливим через відсутність чіткої, нормативно вираженої процедури, обмежених можливостей та повноважень у профільних державних органів та чітко визначених негативних мір впливу щодо осіб, які сприяють чи з різних підстав досить легковажно ставиться до своїх професійних обов'язків, чи то порушують закон свідомо заради отримання незаконного прибутку чи вигоди. Реалізація процедури щодо встановлення батьківства у випадку, коли батьком є іноземець, відбувається на загальних підставах та не передбачають додаткових перевірок чи стадій реалізації. Хоча бувають випадки, коли метою встановлення батьківства є далеко не встановлення родинних зв'язків та юридичних прав та обов'язків щодо дитини (насправді таких біологічних зв'язків може й не бути). У таких випадках іноземні громадяни переслідують виключно власні цілі, серед них отримання посвідки для постійного проживання в Україні чи отримання українського паспорту з метою подальшого виїзду до Європейського Союзу тощо. Як уже зазначалося процедура усиновлення і встановлення батьківства в Сімейному кодексі регулюється однією статтею, де зазначено, що достатньо подання заяви до органів реєстрації актів цивільного стану матері-одиначки дитини, у якої не записаний батько. Матір дитини у цій ситуації може розраховувати на винагороду або на те, що іноземець буде підтримувати дитину матеріально. Проте у більшості випадків жінки залишаються ошуканими, порушуються права дитини. По суті, відбувається продаж прав на дитину, але матері-одиначки не усвідомлюють тієї ситуації, що діти залишаються без допомоги, без пільг на вступ до вищого навчального закладу та можливості виїхати за кордон без дозволу другого з батьків. Знову ж таки, має місце порушення та зловживання законодавства. Окрім того, зважаючи на корисний мотив таких відносин, практика спостереження за розвитком таких непростих стосунків свідчить, що з'ясування відносин інколи закінчується досить не просто та призводить до насильства в сім'ї, відповідно жінка стикається із

психологічним, а інколи і фізичним тиском, відповідно звертається до правоохоронних органів [122]. Процедура встановлення батьківства, зокрема, є дещо складнішою за реєстрацію шлюбу, проте є не досконалою та вимагає пильності посадових осіб, які уповноважені на перевірку та прийняття рішення щодо встановлення батьківства. Зокрема, слід звернути увагу на те, що в усіх європейських країнах процедура встановлення батьківства відбувається через визначення ДНК. Увага приділяється матеріальним можливостям майбутнього батька. Заявник повинен підтвердити, що має належне матеріальне становище, житло, заробітну плату, психічно здоровий, щоб спільно утримувати дитину. Необхідно пам'ятати, що якщо з матір'ю щось трапиться, то повноправним розпорядником дитини при дотриманні усіх цих умов стає іноземець [166].

Зважаючи важливість визначеної проблеми, вбачається за необхідність передбачити в національному законодавстві аналогічну норму про обов'язкове проведення ДНК тесту, тим паче, що така процедура на теперішній час є доступною за ціною політикою та процесом проведення.

Важливо звернути увагу на судову практику щодо розгляду судами справ, пов'язаних із позбавленням батьківських прав, поновленням батьківських прав, усиновленням, установленням опіки та піклування над дітьми. Зокрема таке узагальнення було підготовлено суддями Верховного Суду України В.М. Барсуковою та О.Є. Бурлай. Так, згідно із судовою практикою, для розгляду судами справ про усиновлення дітей іноземцями, а також встановлення батьківства, характерними є ті ж проблеми, що й для справ про усиновлення дітей громадянами України. Однак у зв'язку з тим, що усиновлення дітей іноземцями регулюється низкою спеціальних норм, а також з урахуванням того, що усиновлення дітей іноземцями є об'єктом особливої уваги держави та суспільства, розгляд таких справ має певні особливості. Однією з особливостей міжнародного усиновлення в цілому є те, що при такому усиновленні істотно ускладнюється контроль за наслідками усиновлення. У зв'язку з тим, що дитина, позбавлена батьківського піклування, часто не має нікого, хто захищав би її права та інтереси, на державу

покладається особлива відповідальність. Зокрема, для здійснення більш ретельного контролю за міжнародним усиновленням держава встановлює більш жорсткий порядок такого усиновлення [50]. Окрім того, суди зазначають, що встановлення обсягу захисту прав дитини за іноземним правом становить певні труднощі. Для з'ясування обсягу захисту прав дитини за іноземним правом суду необхідно встановити зміст відповідного іноземного права. У той же час, судова практика звертає увагу, що чинним законодавством не врегульовано відповідним чином питання щодо усиновлення дитини чи встановлення батьківства іноземцем, який перебуває у шлюбі з матір'ю дитини. Відповідні справи розглядаються у судах різних регіонів України (Івано-Франківськ, Дніпро, Одеса), при цьому проблемним є те, що перевірити справжність намірів такого усиновлення практично неможливо, адже відповідальність за справжність таких намірів лежить на матері дитини, тоді як органи опіки та піклування, чи міграційні органи не мають юридичних можливостей прямого впливу на процесуальний порядок розгляду таких справ.

Тому, на теперішній час можна стверджувати, що в Україні адміністративні процедури щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства є недосконалими та не відповідають стандартам Європейського союзу. Такий стан речей породжує порушення та зловживання законодавством задля досягнення та задоволення особистих цілей окремих громадян. Тому, законодавчий розвиток та удосконалення адміністративних процедур щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, коли однією із сторін є іноземний громадянин, є гострою необхідністю сьогодення та вимогою євроінтеграційних процесів в Україні.

Визначаючи особливості шляхів удосконалення та розвитку процедур щодо державної реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, а також реалізації адміністративних процедур загалом, необхідно також зазначити, що в процесі отримання необхідних документів у відділах реєстрації актів цивільного стану громадяни все ж таки стикаються з бюрократичними перешкодами та скаржаться, звертаючись на урядову «гарячу лінію». Так, в

управлінні взаємодії з громадськістю Урядового контактного центру повідомляють, що з початку 2017 р. на урядову «гарячу лінію» надійшло майже 500 звернень із питань, що стосуються діяльності та повноважень органів державної реєстрації актів цивільного стану. Заявники переважно зверталися з питань реєстрації актів громадянського стану (оформлення свідоцтв про народження, про смерть, реєстрації та розірвання шлюбу, виправлення помилок у документах, надання витягів із Державного реєстру актів цивільного стану, а також контактних даних підрозділів та графіків їх роботи); діяльності органів виконавчої влади (відмова у внесенні змін у документи, скарги на якість роботи відділів, оплата послуг, впровадження та робота онлайн-сервісів); діяльності службових осіб (недбалість та бездіяльність працівників, надання некоректних консультацій тощо) [158].

Підбиваючи підсумок розгляду адміністративних процедур державної реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, у тому числі визначення їх поняття, ознак, критеріїв класифікації та співвідношення із суміжними правовими поняттями, можна дійти висновку, що адміністративна процедура в такому вигляді є правовою формою, алгоритмом надання адміністративних послуг.

Отже, підсумовуючи необхідно зазначити, що реформування та розвиток сфери юстиції, а особливо роботи органів реєстрації актів цивільного стану та порядку надання адміністративних послуг в зазначеній сфері є вимогою сьогодення, однак таке реформування має відбуватися з урахуванням євроінтеграційних процесів, особливостей окремих процедур та професійності службових осіб державних органів. Одним із напрямків розвитку та удосконалення реалізації адміністративних процедур державної реєстрації шлюбу та встановлення батьківства є необхідність нормативного визначення їх процедурного характеру, стадійності, строків та з'ясування особливостей реалізації, як, наприклад, питання участі іноземців у таких процедурах тощо. Важливим є також чітке нормативне вираження правового статусу саме працівників органів реєстрації актів цивільного стану, їх повноваження та

юридичну відповідальність за порушення процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. Зрозуміло, що з урахуванням нинішнього вектора розвитку України порядок реформування та розвиток реалізації процедур не може відбуватися без урахування зарубіжного досвіду.

2.4. Юридична відповідальність працівників органів реєстрації актів цивільного стану за порушення процедури реєстрації шлюбів та встановлення батьківства

Соціально-економічні перетворення та закономірні, стабільні процеси демократизації суспільства й держави створюють необхідні умови для реалізації конституційних прав і свобод громадян у різних сферах діяльності. Розвиток законодавства спонукає до значних змін правовідносин, які виникають між публічною адміністрацією, з одного боку, та юридичними й фізичними особами, з іншого. Вони пов'язані з реалізацією прав і законних інтересів останніх, а це обумовлює необхідність створення ефективної системи правового регулювання цих соціальних відносин. Вирішення такого завдання вимагає удосконалення не лише чинного законодавства, але й багатьох принципово важливих правових інститутів, до яких належить, зокрема, інститут реєстрації [100, с. 83].

У той же час, забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб засобами адміністративного права є неможливим без законодавчого врегулювання процедурного аспекту відносин публічної адміністрації з об'єктами публічного управління. Процедури адміністративно-правового регулювання посідають центральне місце тоді, коли відбувається спільна публічна діяльність людей для досягнення певних цілей. Серед головних завдань адміністративних процедур можна назвати сприяння

реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Процедурні норми становлять основу позитивної діяльності публічної адміністрації. Окрім того, чітке встановлення адміністративних процедур сприяє створенню комфортних умов взаємодії громадян і публічних органів та забезпеченню ефективного функціонування виконавчих структур, їхньої відкритості, прозорості процесу підготовки й ухвалення управлінських рішень, обмеженню адміністративного свавілля та посадових зловживань [137, с. 174]. Саме тому вкрай важливим питанням у ході вивчення процедурних проваджень у діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану є з'ясування правового статусу та особливостей юридичної відповідальності працівників органів реєстрації актів цивільного стану. Адже такі особи беруть активну участь в реалізації адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану. Працівники органів реєстрації актів цивільного стану не лише є суб'єктами проваджень, без виконання професійних повноважень яких отримати юридичний результат процедурного провадження є неможливим. Але й досить часто такий результат може залежати від конкретних дій та вчинків таких суб'єктів.

Працівники органів реєстрації актів цивільного стану є державними службовцями. Саме на них законодавством покладаються обов'язки щодо практичного здійснення державної реєстрації актів цивільного стану. На них поширюється загальне законодавство про державну службу, а також норми адміністративного права, які містяться в законодавстві про реєстрацію актів цивільного стану. Необхідно зазначити, що до 1993 р. усі службовці державних організацій у законодавстві на практиці і в науці визнавалися державними службовцями. Іншими словами, мало місце широке розуміння державної служби. Але при розбудові незалежної Української держави та розвитку управлінських процесів на теоретичному рівні, а в подальшому і на рівні нормативному, все більшого розвитку набувають терміни «публічна служба» та «публічне управління». Публічна служба є різновидом служби і характеризується тим, що вона здійснюється на професійній основі особами,

які займають посади в органах публічної влади (державних органах та органах місцевого самоврядування) і спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій [118, с. 16]. На законодавчому рівні, уперше, визначення поняття «публічна служба» закріплено у п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України: «публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого саморудування» [5]. Отже, вищезазначене ще раз доводить твердження щодо статусу працівників органів реєстрації актів цивільного стану, а саме їх статусу державних службовців. Основним законодавчим актом, який регулює особливості правового статусу та юридичної відповідальності державних службовців, є Закон України «Про державну службу» 2015 р. Саме в діючому Законі «Про державну службу» у ст. 1 визначено: «державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» [15].

У названому вище законі було визначено принципи державної служби, які повною мірою поширюються і на державних службовців органів реєстрації актів цивільного стану. Так, ст. 4 Закону «Про державну службу» закріпила, що державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; законності; професіоналізму; патріотизму; доброчесності; ефективності; забезпечення рівного доступу до державної служби; політичної неупередженості; прозорості; стабільності. Можна погодитись із твердженням Л.М. Черненко, яка зазначала: «не заперечуючи важливість цих принципів як для державної служби взагалі, так і для служби в органах реєстрації актів цивільного стану, велике значення має саме принцип верховенства права» [202,

с. 100]. Влучно зазначають українські науковці, які досліджували прояв принципу верховенства права при реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, що верховенство права є надзвичайно багатогранним і багатоаспектним, його можна розглядати на різних логіко-правових рівнях. У понятті верховенства права переплітаються наукова істина і цінності добра і справедливості, правові ідеали і практичний юридичний досвід, правові ідеї і правові почуття, досягнення науки і здоровий глузд тощо [170, с. 20]. Принцип верховенства права в державній службі реєстрації актів цивільного стану має прояв передусім у врахуванні суб'єктивних прав громадян при реалізації ними права на реєстрацію відповідних юридичних фактів.

Серед цілої низки етичних принципів, які за різних періодів визначалися науковцями та знаходили нормативне закріплення, необхідно виокремити принцип лояльності. Незважаючи на окремі теоретичні висловлювання, встановлені обмеження й заборони щодо державних службовців, їх діяльність характеризується лояльністю, юридичний аспект якої в Україні практично не досліджувався. Так, необхідно зазначити, що не зовсім вірно службу лояльності державного службовця розглядати лише у контексті його політичної нейтральності або вірності органу державної влади – це звужує уявлення про публічну спрямованість служби, в її соціальному сенсі та призначенні. Можна говорити з упевненістю, що державний службовець або службовець органу місцевого самоврядування, який не володіє лояльністю стосовно держави, здатний завдати величезної шкоди інтересам держави та громадянам, що обчислюється не тільки матеріальними втратами, але й такою загрозою національній безпеці і громадянам, авторитетові держави, якості реалізації адміністративних процедур тощо. Тому лояльність, при реалізації процедурного провадження має бути одним із основних правових принципів адміністративної процедури, яким, безумовно, необхідно доповнити перелік її загальних принципів [164, с. 42].

Окрім того, державні службовці, які працюють в органах державної реєстрації актів цивільного стану, займають відповідні посади у цих органах і

від імені держави виконують функції державної реєстрації актів цивільного стану. Учені-юристи розуміють посаду в державних органах як найпростіший елемент, клітинку управлінської структури. Вчені, що теоретично розглядають проблеми державної служби, часто застосовують термін «посада державного службовця» [124, с. 66]. Законодавець застосовує термін «посада державної служби» у Законі «Про державну службу» (ст. 2, 6). Так, згідно із Законом посада державної служби – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених Законом [15]. Оскільки посада є найменшою структурною одиницею державного органу або органу місцевого самоврядування, а також за нею визначаються права та обов'язки державного службовця, остільки її потрібно зарахувати як до правового інституту державної служби, так і до адміністративно-правового інституту органів виконавчої влади. Досить влучно зазначав Д.М. Бахрах, який стверджував: «з одного боку, посада є первинний, неподільний компонент апарату, деякою мірою відособлений. Її можна розглядати як мінімальну межу диференціації владних функцій і як засіб стабілізації, формалізації діяльності службовця. Посада – найпростіший осередок апарату, призначений для одного працівника, що визначає його місце і роль в управлінському ансамблі [71, с. 103]. З іншого боку, це стабільний комплекс обов'язків і прав, правове становище, орієнтоване на одну людину, що повинна здійснювати частину роботи органу. Посада є елементом ланцюга, який виконує частину повноважень органів державної реєстрації актів цивільного стану. Тому, можна погодитись з Л.М. Черненко щодо того, що посада в органах реєстрації актів цивільного стану – це первинний його осередок зі своїм правовим статусом, тобто це службове місце [202, с. 102]. Воно може бути зайнятим чи в якийсь проміжок часу вакантним. Посада є моделлю вимог, які висуваються до особи, та сукупність вмінь та навиків, які очікуються від державного службовця органів державної

реєстрації актів цивільного стану, що визначає комплекс його службових прав, обов'язків та особливості юридичної відповідальності.

Отже, посада в органах державної реєстрації актів цивільного стану є комплексним правовим утворенням, що складається в основному з норм адміністративного права. За допомогою посад забезпечуються персоналізація управлінських функцій і прав та обов'язків, чіткий поділ праці у відділі реєстрації актів цивільного стану, індивідуалізація відповідальності службовців. Система посад має велике значення для професіоналізації апарата й підвищення рівня компетентності його службовців: вона націлює громадян на придбання визначених знань і навичок, виконання визначеної роботи, зайняття певного місця в управлінських структурах, набуття певних службових і особистих прав. Окрім того, посада – це насамперед службові обов'язки, у виконанні яких мають реалізуватися адміністративні процедури, тобто дії в інтересах громадян, для досягнення цілей забезпечення їх прав та законних інтересів, що виникають при реалізації відповідних адміністративних процедур.

Окремо необхідно зазначити, що важливе значення для проходження служби в органах державної реєстрації актів цивільного стану мають вимоги Закону України «Про запобігання корупції» 2014 р. Оскільки працівники органів державної реєстрації актів цивільного стану є державними службовцями, то вони мають усі встановлені у зазначеному Законі обмеження під час проходження ними служби, а також при прийомі на службу в органи реєстрації актів цивільного стану на них покладаються відповідні обов'язки, за порушення яких, відповідно до службовців застосовується міра відповідальності. Так, Розділ 4 названого вище закону встановив обмеження, яких мають дотримуватися державні службовці, у тому числі і працівники органів державної реєстрації актів цивільного стану. Зокрема, вони не мають права використовувати своє службове становище з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, приймати подарунки. Їм забороняється займатися іншою

оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту, що здійснюються у позаробочий час) безпосередньо або через інших осіб, якщо інше не передбачено законом, входити, до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Мають також обмеження щодо роботи близьких осіб, обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Закон також встановлює обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування [17].

Стосовно осіб, які виявили бажання проходити службу в органах державної реєстрації актів цивільного стану, проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто. Організація перевірки покладається на начальника управління юстиції, до складу якого входить орган державної реєстрації актів цивільного стану. Процедура реалізується як вимагає ст. 56 Закону «Про запобігання корупції». До проведення спеціальної перевірки залучаються спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, а в разі потреби – інші центральні органи виконавчої влади. Причому в Законі передбачено, які відомості мають бути встановлені при проведенні перевірки, а саме: «1) наявність судового рішення, що набрало законної сили, згідно з яким особу притягнуто до кримінальної відповідальності, у тому числі за корупційні правопорушення, а також наявність судимості, її зняття, погашення; 2) факт, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення; 3) достовірність відомостей, зазначених у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4) наявність в особі корпоративних прав; 5) стан здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я), освіта, наявність наукового ступеня, вченого звання; 6) ставлення особи до військового обов'язку; 7) наявність в особі допуску до державної таємниці,

якщо такий допуск необхідний згідно з кваліфікаційними вимогами до певної посади; 8) поширення на особу заборони займати відповідну посаду, передбаченої положеннями Закону України «Про очищення влади»» [24].

Керівники органів державної реєстрації актів цивільного стану не можуть мати у безпосередньому підпорядкуванні або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Згідно з Законом ними вважаються «подружжя, діти, батьки, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки, усиновлювачі, усиновлені», а також інші особи за умови їх постійного проживання разом із державним службовцем органу державної реєстрації актів цивільного стану і ведення з ним спільного господарства. Якщо в процесі державної служби в органах реєстрації актів цивільного стану буде виявлено подібне, тоді особа, якій підпорядкована близька особа, а також і державний службовець що підпорядкований близькій особі, зобов'язані повідомити керівництво органу про працюючих у цьому органі близьких їм осіб. Керівництво органу юстиції, якого уповноважено на призначення та звільнення працівників органів державної реєстрації актів цивільного стану, має вжити заходів щодо усунення підпорядкованості близьких осіб. Порядок таких проваджень регламентований законодавством про корупцію. Окрім того, керівникам, або іншим державним службовцям, які є близькими особами з кандидатами на службу в органи державної реєстрації актів цивільного стану, забороняється брати участь у роботі кваліфікаційної комісії під час розгляду питань щодо призначення на посаду близьких їм осіб та у будь-який інший спосіб впливати на прийняття такого рішення.

Особливу роль у діяльності працівників органів державної реєстрації актів цивільного стану відіграє поведінка їх на роботі й у побуті. Поведінка працівників органів реєстрації актів цивільного стану, які є державними службовцями – це сукупність їх вчинків та поведінки державного службовця, що мають прояв у його діяннях (рішеннях, діях і бездіяльності) при реалізації покладених на нього законодавством завдань і функцій, дотримання ним основних принципів державної служби та етичних вимог як на роботі, так і в

побуті. Діяльність державного службовця органів державної реєстрації актів цивільного стану має ґрунтуватися на його відданості справі, інтереси якої він повинен ставити вище своїх власних інтересів, або інтересів свої близьких. Будь-які прояви свавілля в діяльності державного службовця є неприпустимими. У межах своїх повноважень працівник органів державної реєстрації актів цивільного стану має вживати заходів щодо нормальної роботи органу реєстрації актів цивільного стану, його поведінка має відповідати встановленим правилам етичної поведінки. Зокрема, держслужбовець не має права під зобов'язання органів державної реєстрації актів цивільного стану давати обіцянки громадянам та іншим особам, якщо не уповноважений на такі дії. Працівник органу реєстрації актів цивільного стану повинен уникати дій, які можуть бути розцінені як використання службового становища у власних інтересах, або в інтересах його рідних і близьких, а також вчиняти дії, які можуть негативно вплинути на його моральне обличчя [202, с. 113].

Незважаючи на те, що державним службовцям закон дозволив працювати за сумісництвом на викладацькій роботі, займатися науковою, творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою із спорту в неробочий за основним місцем роботи час, однак у випадках, коли службовець органу реєстрації актів цивільного стану вважає, що таке сумісництво заважає йому виконувати основні обов'язки з державної реєстрації актів цивільного стану, він повинен перестати працювати за сумісництвом. Працівник органу державної реєстрації актів цивільного стану має виконувати свої повноваження неупереджено, уникати навіть дій, які можуть викликати уяву, що він працює упереджено.

Працівник органу реєстрації актів цивільного стану своєю поведінкою не повинен провокувати виникнення конфліктних ситуацій. Він має обов'язок ввічливо роз'яснювати громадянам про правове значення їхньої поведінки та вимог, що суперечать законодавству. Поведінка службовця органу державної реєстрації актів цивільного стану має бути адекватною ситуації, в якій він перебуває під час, власне, державної реєстрації акта цивільного стану. Так,

наприклад, у випадках реєстрації шлюбу він має виражати поряд із громадянами, які вступають у шлюбні відносини, радість і задоволення, стримано та серйозно задавати питання у випадку необхідності при вивченні документів щодо встановлення батьківства. За будь-яких обставин уповноважена особа органу реєстрації має поводитися коректно, ввічливо та стримано. Проводячи урочисті шлюбні церемонії, працівник органу державної реєстрації актів цивільного стану повинен вільно володіти навичками проведення різноманітних обрядів, вільно володіти текстом промов та вміти проголошувати їх урочисто, з відповідною ситуації інтонацією.

На державного службовця, що працює в органах державної реєстрації актів цивільного стану, покладаються обов'язки, на основі яких він виконує поставлені перед цим органом завдання і для їх виконання йому надаються відповідні права. Права та обов'язки державного службовця органів державної реєстрації актів цивільного стану становлять основу правового статусу державного службовця. Основні, або загальні права та обов'язки службовців визначені в Законі України «Про державну службу» [15, ст. 7, 8].

У той же час необхідно зазначити, що правовий статус державного службовця в цілому, та службовця органу державної реєстрації актів цивільного стану, містить у собі окрім прав та обов'язків ще й юридичну відповідальність. Тому наступним етапом наукового пошуку є саме дослідження питання особливостей юридичної відповідальності працівників органів реєстрації актів цивільного стану.

Стаття 26 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» 2010 р. визначила відповідальність у сфері державної реєстрації актів цивільного стану. Зокрема, згідно з Законом: «за порушення вимог законодавства у сфері державної реєстрації актів цивільного стану органи державної реєстрації актів цивільного стану несуть цивільно-правову, а її працівники – матеріальну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність у встановленому законом порядку». Окрім того, ч. 2 ст. 26 Закону визначила, що дії або бездіяльність працівника органу державної

реєстрації актів цивільного стану можуть бути оскаржені до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, Міністерства закордонних справ України, а також до суду [14].

Отже, в залежності від вчиненого діяння та правових наслідків такого діяння до працівників органів державної реєстрації актів цивільного стану можуть бути застосовані такі види юридичної відповідальності: 1) дисциплінарна; 2) матеріальна; 3) адміністративна; 4) кримінальна. Оскільки працівники органів державної реєстрації актів цивільного стану є державними службовцями, то загальним актом, який визначає особливості юридичної відповідальності є Закон України «Про державну службу» 2015 р., саме Розділ VIII Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців. Глава 2 Закону визначає засади дисциплінарної відповідальності. Так, згідно з Законом до дисциплінарної відповідальності державний службовець притягується за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни. Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності теж визначено в Законі. Окрім того, для державних службовців можуть встановлюватися особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності у випадках, визначених законом [15, ст. 64].

Підставою для притягнення працівника органів державної реєстрації актів цивільного стану до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні працівником своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених законодавством про державну службу та спеціалізованими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення. Діяння є дисциплінарним проступком за наявності

трьох умов: по-перше, якщо діяння є протиправним (не може бути проступком відмова працівника виконати незаконне розпорядження керівника); по-друге, якщо діяння є винним, тобто вчинено навмисно або з необережності; по-третє, якщо не виконані або неналежно виконані саме посадові обов'язки. Дисциплінарний проступок у більш широкому розумінні визначається як порушення трудової дисципліни. Чинне законодавство не дає визначення поняття «дисципліна». Прийнято вважати, що дисципліну розуміють як точне, своєчасне й неухильне дотримання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному та суспільному житті. Її спрямовано на підтримку упорядкованості й узгодженості суспільних відносин і забезпечується засобами юридичної відповідальності та механізмами державного і громадського контролю [118, с. 276]. В юридичній науці прийнято вважати, що порушення працівником, що має статус державного службовця своїх обов'язків по службі є порушенням службової дисципліни, тобто специфічним різновидом порушення трудової дисципліни. Необхідно також зазначити, що особливістю дисциплінарної відповідальності як усіх державних службовців, так і працівників органів реєстрації актів цивільного стану є те, що підставою настання відповідальності може бути: а) дисциплінарний проступок; б) порушення правил етичної поведінки.

У ст. 65 Закону України «Про державну службу» 2015 р. визначено загальні види дисциплінарних проступків, що притаманні працівникам органів реєстрації актів цивільного стану також а саме: «1) порушення Присяги державного службовця; 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців; 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; 4) дії, що шкодять авторитету державної служби; 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; 8) невиконання вимог

щодо політичної неупередженості державного службовця; 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 10) подання під час вступу на службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; 11) неповідомлення керівникові про виникнення відносин прямої підпорядкованості між службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; 12) прогул працівника (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; 13) поява службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 14) прийняття працівником необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення; 15) прийняття службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу». Аналізуючи визначені види дисциплінарних проступків, можна стверджувати, що наявність будь-якого із зазначених проступків може стати причиною порушення процедури реєстрації шлюбу чи встановлення батьківства.

Загалом, спробу класифікувати дисциплінарні проступки державних службовців було здійснено такими вченими як А.В. Андрушко, Н.М. Вапнярчук, Л.М. Корнута, М.І. Іншин, К.О. Федін та ін. Проте з реформуванням законодавства про державну службу постала проблема – детально класифікувати дисциплінарні проступки державних службовців [139, с. 357]. Окрім того, влучно зазначають С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова та Л.М. Корнута, що завдання пошуку і запровадження оптимальної, дієвої й ефективної моделі державної служби залишається одним із першочергових в Україні і зумовлює необхідність подальшого здійснення науково-теоретичних

досліджень з урахуванням тих новітніх політико-правових реалій, які мають місце у державі і суспільстві, тим більше, що якраз питання дисциплінарної відповідальності державного службовця належать до тієї категорії питань, яким приділено незаслужено мало уваги, хоча саме дисциплінарна відповідальність державного службовця, серед інших видів відповідальності, є найбільш поширеною, дієвою і значущою [119, с. 7]. Якщо ж аналізувати дисциплінарні проступки працівників органів реєстрації цивільного стану, то в цьому випадку мають місце певні особливості щодо процедури реалізації та статусу держслужбовців. Так, наприклад, усі дисциплінарні проступки працівників органів реєстрації актів цивільного стану можна поділити на умовновнутрішні, публічні та змішані. Критерієм такої класифікації є напрям негативного впливу проступку, за вчинення якого застосовуються дисциплінарні стягнення [200]. Умовно внутрішніми є ті дисциплінарні проступки державних службовців, які посягають на внутрішній службовий розпорядок органу реєстрації актів цивільного стану. Зокрема, це може бути прогул, запізнення на роботу, невиконання вимог щодо політичної неупередженості, поява працівника органу реєстрації актів цивільного стану на робочому місці в нетверезому стані. Внутрішні дисциплінарні проступки зачіпають і публічний інтерес держави в цілому. Можна стверджувати, що дисциплінарні проступки держслужбовців в такому випадку не лише посягають на службову дисципліну державного органу, але окрім того, прямо чи опосередковано зачіпають інтереси державної служби та публічного управління в цілому. До публічних може бути віднесено дисциплінарні проступки, які не торкаються внутрішнього розпорядку державного органу та не пов'язані зі службовими обов'язками працівника, а посягають безпосередньо на належне функціонування державної служби. До цієї групи може бути віднесено порушення встановлених законодавством заборон, недотримання обмежень, що визначені у профільному законодавстві, вчинення дисциплінарних проступків у неробочий час. Змішаними є дисциплінарні проступки, які посягають одночасно і на правила внутрішнього службового розпорядку державного органу, і на публічний інтерес

безпосередньо. У той же час, змішаними є, наприклад, невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів або розпоряджень та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень, перевищення службових повноважень.

Враховуючи специфіку роботи та наявність спеціальних повноважень у працівників органів реєстрації актів цивільного стану, можна виокремити, такі діяння, наявність яких має безпосереднє, більш конкретне відношення до реалізації самої процедури реєстрації шлюбу чи встановлення батьківства. Так, враховуючи особливості реалізації процедур та специфіку повноважень працівників, а також їх роль та значення в реалізації процедур, дисциплінарні проступки можна класифікувати на кілька груп, зокрема:

1) проступки, які пов'язані з особою працівника органу реєстрації шлюбу чи встановлення батьківства та не впливають на реалізацію адміністративної процедури та законність прийнятого рішення (порушення правил етичної поведінки державних службовців; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; прогул працівника без поважної причини тощо). Досить загальні проступки, яких визначено законодавцем та які можуть вчинятися працівниками органів реєстрації актів цивільного стану у тому ж числі. Дійсно, такі діяння не впливають на законність реалізації процедури чи прийнятого рішення, однак негативно впливають на хід реалізації процедури, порочать державний орган, впливають на відношення та довіру до органу особи, яка звернулася з метою зареєструвати шлюб чи встановити факт батьківства тощо;

2) проступки, які порушують встановлений порядок реалізації процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, однак не впливають на законність прийнятого рішення (недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; неповідомлення керівникові про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами тощо). Такі проступки характеризують не лише особу працівника державного органу, але ще й впливають на загальну роботу органу реєстрації актів

цивільного стану. У таких випадках, як правило, страждає внутрішня службова дисципліна та режим роботи державного органу. Такий стан речей може затягувати процес реалізації адміністративних процедур в державному органі, однак прямої залежності із незаконність прийнятого рішення не має;

3) проступки, які порушують порядок реалізації процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства та впливають на законність адміністративного акта (використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; прийняття працівником рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу). Слід констатувати, що до цієї групи дисциплінарних проступків зараховують такі, вчинення яких у ході реалізації процедур призводять до їх нікчемності. Зокрема, це може бути прийняття працівником органів реєстрації актів цивільного стану кінцевого рішення на підставі незаконних документів, чи відмова, наприклад, зареєструвати шлюб посилаючись на необхідність подати додаткові документи, що не передбачені Законом.

Право на застосування дисциплінарного стягнення має той орган, який здійснює право прийняття на посаду (призначення, затвердження) відповідного працівника. Таким правом володіють, у першу чергу, керівники органів державної реєстрації актів цивільного стану. Окрім того, необхідно звернути увагу, що згідно з Законом, службовця не може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення або постановлення відповідної окремої ухвали суду.

За кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення. Визначаючи види дисциплінарних стягнень, які можуть застосовуватися до працівників органів

реєстрації актів цивільного стану, слід зазначити, що згідно ч. 1 ст. 66 Закону України «Про державну службу» до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення з посади державної служби [15]. Слід констатувати, що до працівників органів реєстрації актів цивільного стану за порушення процедури реєстрації шлюбу чи встановлення батьківства може бути застосовано будь-який із визначених видів стягнень, в залежності від проступку та умов, що можуть впливати на призначення об'єктивного покарання. Окремих видів стягнень у спеціальних актах у сфері реєстрації актів цивільного стану не визначено, окремих дисциплінарних Статутів теж не має. Як зазначає Л.М. Корнута: «важливим елементом реформування державної служби є прийняття єдиного кодифікованого акта про дисциплінарну відповідальність, а саме – Кодексу правил поведінки державного службовця, оскільки кодифікація дозволить чітко закріпити підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців, упорядкувати систему дисциплінарних стягнень та їх застосування, врегулює порядок оскарження неправомірного застосування до особи заходів дисциплінарного стягнення» [127, с. 189]. Такий кодифікований акт міг би закріпити не лише загальні засади дисциплінарної відповідальності державних службовців, але й закріпив би особливості відповідальності в окремих сферах та видах державної служби з урахуванням специфіки державного органу та статусу працівників. Однак, на теперішній час єдиним загальним актом, що визначає порядок застосування дисциплінарної відповідальності залишається Закон «Про державну службу».

Наступним видом юридичної відповідальності є матеріальна відповідальність, або цивільно-правова. Відповідно до чинного законодавства державні службовці, які невиконанням або неналежним виконанням своїх посадових обов'язків завдали збитків державному органу або третім особам, притягуються до цивільно-правової відповідальності. Якщо працівник органу реєстрації актів цивільного стану своїми діями або бездіяльністю завдав

збитків, в такому разі можна говорити про застосування до нього цивільно-правової відповідальності на загальних підставах.

Варто зазначити: «цивільно-правова відповідальність ставить за мету відшкодування збитків, під якими прийнято розуміти реальні збитки та упущену вигоду. Реальні збитки являють собою втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права. Упущена вигода – це доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушено. Притягнення до цивільно-правової відповідальності, окрім майнової шкоди, передбачає відшкодування моральної шкоди, яка полягає у фізичному болі та стражданнях, яких фізична особа зазнала у: а) зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; б) зв'язку із протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів; в) зв'язку зі знищенням чи пошкодженням її майна; г) приниженні честі, гідності а також ділової репутації фізичної особи. При цьому моральна шкода відшкодовується незалежно від майнової шкоди, яка підлягає відшкодуванню, та не пов'язана з розміром цього відшкодування. Розмір грошового відшкодування моральної шкоди визначається судом залежно від характеру проступку, глибини фізичних та душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого або позбавлення його можливостей їх реалізації, ступеня вини особи, яка завдала моральної шкоди, якщо вина є підставою для відшкодування, а також з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення. При визначенні розміру відшкодування враховуються вимоги розумності і справедливості. Зазвичай, моральна шкода відшкодовується одноразово, якщо інше не передбачено чинним законодавством»[118, с. 272].

Необхідно зазначити, що основним актом, який визначає загальний порядок застосування цивільно-правової відповідальності, є Цивільний кодекс України [10]. Так, згідно з законодавством, обов'язок працівника органу реєстрації актів цивільного стану відшкодувати заподіяну ним шкоду існує тільки стосовно державного органу. У разі, якщо шкоди завдано фізичній особі,

що є суб'єктом реалізації адміністративної процедури, незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю працівника органу реєстрації актів цивільного стану, заподіяна шкода відшкодовується тільки державою незалежно від форми вини цієї особи. Таке встановлене правило можна пояснити по-перше, тим, що працівник органу реєстрації актів цивільного стану здійснює свою діяльність не від свого імені, а від імені держави; по-друге, відповідні правовідносини виникають між державою в особі державного органу і потерпілим, а не між працівником органу та потерпілим. Водночас, такий принцип цивільно-правової відповідальності спрямовано на посилення відповідальності державного службовця перед державою, оскільки він не виключає відшкодування державним службовцем збитків, завданих державі у регресному порядку.

Відповідно до чинного законодавства держава відшкодовує громадянинові: заробіток та інші грошові доходи, які він втратив внаслідок незаконних дій; майно (у тому числі гроші, грошові вклади і відсотки по них, цінні папери та відсотки по них, частку у статутному фонді господарського товариства, учасником якого був громадянин, та прибуток, який він не отримав відповідно до цієї частки, інші цінності), конфісковане або звернене в доход держави судом, вилучене органами дізнання чи попереднього слідства, органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, а також майно, на якого накладено арешт; штрафи, стягнуті на виконання вироку суду, судові витрати та інші витрати, сплачені громадянином; суми, сплачені громадянином у зв'язку з поданням йому юридичної допомоги; моральну шкоду. Майно повертається в натурі, а в разі неможливості повернення в натурі його вартість відшкодовується за рахунок тих підприємств, установ, організацій, яким воно передано безоплатно. Вартість житлових будинків, квартир, інших споруд відшкодовується лише у разі, якщо зазначене майно не збереглося в натурі і громадянин відмовився від надання йому рівноцінного житлового приміщення з безоплатною передачею у його власність або у разі згоди на це громадянина. Необхідно також зазначити, що вартість втраченого житла відшкодовується

виходячи із ринкових цін, що діють на момент звернення громадянина про відшкодування шкоди [118, с. 274]. Окрім того, згідно з нормами цивільного права, у разі смерті громадянина право на відшкодування шкоди переходить до його спадкоємців.

Основним завданням адміністративної відповідальності державних службовців є: охорона суспільних відносин, які виникають у процесі їхньої діяльності щодо виконання повноважень державних органів від протиправної поведінки, яка суперечить державним потребам; гарантування прав громадян; виховання державних службовців у дусі дотримання різних адміністративних правил і тим самим недопущення дисциплінарних проступків; досягнення тієї поведінки, яка вимагається законами, наказами, розпорядженнями і вказівками вищих у порядку підлеглості керівників.

У більшості випадків працівники органів реєстрації актів цивільного стану притягуються до адміністративної відповідальності на загальних підставах та в порядку, встановленому Кодексом про адміністративні правопорушення України [7], тобто як загальні суб'єкти адміністративного проступку, якщо вчинений ними адміністративний проступок не пов'язаний з виконанням службових обов'язків.

Як суб'єкт адміністративного проступку, працівник органу реєстрації актів цивільного стану повинен відповідати таким вимогам: 1) бути осудною особою, тобто особою, яка розуміє значення своїх дій та може ними керувати; 2) досягти на момент вчинення проступку шістнадцятирічного віку. За вчинення адміністративних проступків до службовців органів реєстрації цивільного стану можуть бути накладені адміністративні стягнення, що передбачені ст. 24 Кодексу про адміністративні правопорушення України, зокрема: «попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного проступку; конфіскація; позбавлення спеціального права; виправні роботи, адміністративний арешт тощо» [7]. Однак, слід звернути увагу на те, що працівники органів реєстрації актів цивільного стану, відповідно до ст. 14

КпАП України підлягають адміністративній відповідальності за проступки, пов'язані з недодержанням тих правил, які належать до їх службових обов'язків, та притягуються до адміністративної відповідальності як спеціальні суб'єкти, тобто як особи, що займають державну посаду в державному органі. До посадових осіб застосовуються такі адміністративні стягнення, як попередження та штраф. При цьому, важливо зазначити, штрафні санкції, які застосовуються до посадових осіб, встановлюються у більшому розмірі, ніж штрафні санкції щодо громадян. Це зумовлено тим, що на посадових осіб взагалі, та працівників органів реєстрації актів цивільного стану, зокрема, покладається виконання таких обов'язків, які відзначаються особливим характером і мають публічне значення. Недодержання працівником органу реєстрації актів цивільного стану встановлених правил є, водночас, і адміністративним, і дисциплінарним проступком, що й зумовлює застосування у ряді випадків як адміністративної, так і дисциплінарної відповідальності.

Можна зазначити, що фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративний проступок, під яким розуміють протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку передбачено адміністративну відповідальність. Порядок накладення адміністративних стягнень на працівників органів реєстрації актів цивільного стану також визначається Кодексом про адміністративні правопорушення України, зокрема слід визначити, що: а) стягнення накладаються у межах, встановлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за адміністративний проступок; б) оплатне вилучення предмета і конфіскація як додаткові стягнення можуть накладатися лише у випадках, коли їх застосування прямо передбачено законом; в) стягнення накладаються у точно визначених законом межах; г) при накладенні стягнень повинні враховуватися: обставини, які виключають адміністративну відповідальність; підвідомчість справ; строки давності; обставини, які пом'якшують і обтяжують відповідальність. Щодо строків

притягнення працівників до адміністративної відповідальності, слід зазначити, що за загальним правилом вони накладаються не пізніше, ніж через два місці із дня його вчинення, а при тривалому проступку – два місяці із дня його виявлення. Із цього правила є деякі виключення. У тому випадку, коли по факту правопорушення було порушено кримінальну справу, а потім прийнято рішення щодо її закриття, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше, ніж через місяць із дня прийняття такого рішення [118, с. 269].

Окрім Кодексу про адміністративні правопорушення України адміністративна відповідальність працівників органів реєстрації актів цивільного стану визначається Законом «Про запобігання корупції» [17]. Підставами для притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності відповідно до цього закону є вчинення працівником проавопрушення, що пов'язане з корупцією. Під таким правопорушенням Закон визначає діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, на яку поширюється дія Закону «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено серед іншого і адміністративну відповідальність. Необхідно зазначити, що корупційні правопорушення є досить різноманітними, вони можуть бути пов'язані з порушенням процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. Наприклад, такі порушення можуть бути пов'язані з порушенням встановлених загальних строків реєстрації шлюбу чи прийняття рішення щодо реєстрації чи встановлення батьківства без витребування обов'язкових для таких проваджень документів, з метою подальшого отримання працівником органів реєстрації неправомірної вигоди. Якщо звертатися до практики застосування, то такі порушення законодавства можуть мати місце у випадку участі в реалізації процедур іноземних громадян, зокрема реєстрація фіктивного шлюбу.

Загалом, суб'єктивну сторону корупційних діянь характеризують вина, мотив і мета. Вина – це психічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння і його наслідків, яке виявляється у формі умислу або необережності. Корупційні діяння можуть вчинятися тільки за наявності

прямого умислу, тобто особа, яка його вчиняє, усвідомлює протиправний характер свого діяння чи бездіяльності, передбачає його шкідливі наслідки і бажає їх настання. Спеціальним об'єктом корупційних діянь є встановлений порядок здійснення працівником органу реєстрації актів цивільного стану своїх службових обов'язків. Об'єктивна сторона корупційних діянь характеризується діями або бездіяльністю.

Ще одним видом юридичної відповідальності працівників органів реєстрації актів цивільного стану є кримінальна відповідальність. Кримінальна відповідальність передбачається розділом 17 Кримінального кодексу України «Злочини у сфері службової діяльності», а саме: ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем»; ст. 365-2 «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги»; ст. 366 «Службове підроблення»; ст. 366-1 «Декларування недостовірної інформації»; ст. 367 «Службова недбалість»; ст. 368 «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою»; ст. 368-2 «Незаконне збагачення»; ст. 368-4 «Підкуп особи, яка надає публічні послуги»; ст. 369 «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі»; ст. 369-2 «Зловживання впливом»; ст. 370 «Провокація підкупу» [8]. Варто зазначити, що важливим моментом тут є те, що діяння зазначені в окремому розділі Кримінального кодексу мають вчинятися працівниками органів реєстрації актів цивільного стану. Окрім того, такі незаконні діяння мають бути пов'язані з реалізацією процедур реєстрації шлюбу чи встановлення батьківства.

Варто зазначити, що усі злочини, які належать до злочинів у сфері службової діяльності, скоюються службовими особами, у тому числі й державними службовцями органів реєстрації актів цивільного стану, тобто державні службовці є спеціальними суб'єктами зазначених злочинів. Злочини у сфері службової діяльності посягають на суспільні відносини, які визначають і регулюють зміст правильної роботи державного апарату й апарату органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій. А такі злочини, як зловживання владою або службовим

становищем, перевищення влади або службових повноважень, службове підроблення і службова недбалість можуть посягати також і на охоронювані законом блага особи (трудові, політичні та інші права і свободи людини і громадянина) [118, с. 264].

Об'єктивна сторона злочинів у сфері службової діяльності, як правило, за винятком певних особливостей, характеризується такими спільним рисами, як вчинення діяння: 1) з використанням влади або службового становища. Це означає використання тих повноважень, якими наділено працівника органів реєстрації актів цивільного стану у зв'язку із зайняттям певної посади або здійсненням певної службової діяльності, що пов'язана з реалізацією процедури реєстрації шлюбів та встановлення батьківства: сукупність прав і обов'язків, які утворюють службову компетенцію працівника, його службовий авторитет, престиж органу реєстрації, наявність службових зв'язків і можливостей, які виникають завдяки займаній посаді та можливості впливу на діяльність інших осіб під час реалізації процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства тощо; 2) всупереч інтересам служби. Безпосередньо під час реалізації процедур реєстрації актів цивільного стану на посадових осіб органу реєстрації покладаються посадові обов'язки, які є частиною компетенції державного органу, і які вони зобов'язані виконувати з метою забезпечення реалізації завдань і функцій органу реєстрації актів цивільного стану. Під інтересами служби розуміють інтереси держави взагалі та інтереси органу реєстрації, зокрема. Використання свого службового становища для інших цілей чи безпосередньо власних цілей, охоплюється поняттям «всупереч інтересам служби».

Важливою складовою об'єктивної сторони таких злочинів, як зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень, службова недбалість є настання певних суспільно небезпечних наслідків у вигляді істотної шкоди, яка полягає у завданні матеріальних збитків. Окрім «істотної шкоди» злочинним результатом можуть бути «тяжкі наслідки», які характеризуються більшим ступенем суспільної

небезпеки і до яких можна віднести такі, як: наслідки, які суттєво ускладнюють відносини з іншими державними або міжнародними організаціями та підривають авторитет держави або її окремих органів на міжнародній арені; найбільш серйозні порушення конституційних прав громадян, які є учасниками реалізації адміністративних процедур реєстрації шлюбу чи встановлення батьківства тощо.

Як уже зазначалося вище, суб'єктом злочинів у сфері службової діяльності є, власне, державний службовець, працівник органів реєстрації актів цивільного стану не є винятком. Варто зазначити, що у проекті Закону «Про адміністративну процедуру» 2018 р. таким суб'єктом є посадова особа адміністративного органу, яка уповноважена на реалізацію процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства [51, ст. 23].

Суб'єктивна сторона злочинів у сфері службової діяльності характеризуються умисною формою вини, тобто особа усвідомлювала факт використання свого службового становища і той факт, що це суперечить інтересам служби, передбачала, що такі дії завдають шкоди змісту нормальної роботи органу реєстрації актів цивільного стану і бажала вчиняти такі дії.

Якщо аналізувати судову практику службових злочинів, які можуть вчинятися при реалізації процедур реєстрації шлюбу чи встановлення батьківства, то необхідно зазначити, що одним із поширених злочинів є службове підроблення, яке являє собою внесення працівником органів реєстрації актів цивільного стану до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення документів, а також складання і видача свідомо неправдивих документів про реєстрацію шлюбу (свідоцтво про шлюб) чи про встановлення батьківства [185]. Важливо зазначити, що мова йде тільки про офіційні документи, тобто документи, що посвідчують конкретні факти чи події, які мають юридичне значення, складені належним чином за формою і мають необхідні реквізити (штамп, печатку, номер, дату, підпис). Працівник органу реєстрації актів цивільного стану може вчиняти даний злочин шляхом: внесення в офіційний документ неправдивих відомостей (тобто

відомостей, які не відповідають дійсності повністю або частково), підроблення документів (повна або часткова заміна змісту документа), складання неправдивих документів (внесення до документа, який зовні оформлений правильно, відомостей, які не відповідають дійсності повністю або частково), видача неправдивих документів (надання або випуск особою документів, зміст яких повністю або частково не відповідає дійсності та які були складені саме цією особою).

Не менш поширеною є службова недбалість, яка виявляється у невиконанні або неналежному виконанні працівником органу реєстрації актів цивільного стану своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що заподіяло шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам осіб. Цей злочин виявляється або у невиконанні або у неналежному виконанні працівником своїх обов'язків. У першому випадку має місце «чиста» бездіяльність, тобто особа не виконує повністю своїх обов'язків, у другому – обов'язки виконуються, але не так, як цього вимагають інтереси служби, тобто має місце так звана «змішана» бездіяльність. Окрім того, зовнішньо даний злочин схожий з порушенням службової дисципліни, передбаченим Законом України «Про державну службу» 2015 р. Проте, суттєва відмінність полягає в тому, що злочин має місце в тому випадку, коли внаслідок такої службової недбалості завдано істотної шкоди.

До злочинів у сфері службової діяльності належать також прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди. Під неправомірною вигодою, згідно з Законом України «Про запобігання корупції», розуміють грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав [17, ст. 1]. Одержання неправомірної вигоди працівником органу реєстрації актів цивільного стану здійснюється за виконання або невиконання в інтересах того, хто надає таку вигоду, будь-яких дій із використанням наданої їй влади або службового становища, тобто можна виокремити три основних моменти цього

злочину: 1) використання свого службового становища або влади; 2) виконання або невиконання будь-яких дій щодо реалізації адміністративних процедур реєстрації шлюбу чи встановлення батьківства в інтересах того, хто надає неправомірну вигоду; 3) метою вчинення названих дій є одержання винагороди. При цьому важливим моментом є те, що мова йде про виконання або невиконання дій, які працівник органів реєстрації актів цивільного стану міг чи повинен був виконати з використанням наданої йому влади або службових повноважень.

Отже, підходячи до завершення аналізу та вивчення питання юридичної відповідальності працівників органів реєстрації актів цивільного стану необхідно констатувати, що такі особи є державними службовцями, тому загальні риси відповідальності таких осіб визначає Закон України «Про державну службу» та іншими загальними нормативними актами, що визначають особливості окремих видів юридичної відповідальності. Специфіка юридичної відповідальності та порядок її застосування пов'язаний із безпосередньою реалізацією адміністративних процедур та повноважень посадової особи адміністративного органу.

Необхідно також зазначити, що в умовах становлення України як незалежної, правової, демократичної та європейської держави, принципово важливим кроком на шляху євроінтеграційних перетворень має стати прийняття надзвичайно важливого для України Закону «Про адміністративну процедуру». Головним завданням такого документа має стати забезпечення гарантії та захисту прав і свобод, а також законних інтересів громадян. Адже, пріоритетним у цьому випадку є впровадження чіткої процедури дій державного службовця як уповноваженої особи, яка розглядає та приймає рішення в конкретній процедурі [165, с. 87]. Також урегулювання роботи державних органів стосовно громадян для того, щоб усі були рівними перед законом, з метою уникнення свавілля та зловживання професійними повноваженнями суб'єктом, уповноваженим на вирішення процедури.

Аналізуючи вітчизняні законодавчі норми, можна стверджувати, що значним недоліком правового акта є повна відсутність чіткого та уніфікованого нормативного урегулювання питань юридичної відповідальності учасників адміністративних проваджень. Можна зазначити навіть більше, проблемою законодавця є те, що навіть профільні нормативно-правові акти, що регулюють реалізацію окремих адміністративних процедур не містять норм, що визначають особливості юридичної відповідальності учасників процедур, що є принципово важливим. Ситуація, що склалася, призводить до того, що у випадку необхідності звернення до правової дефініції визначення юридичної відповідальності доводиться звертатися до загальних нормативних актів. Однак, враховуючи специфіку статусу та повноважень суб'єктів адміністративних процедур, зокрема посадових осіб державного органу такий стан речей є небажаним та створює правовий нігілізм та неоднакове застосування норм на практиці.

Тому, вбачається за необхідне на законодавчому рівні чітко визначити правовий статус працівників органів державної реєстрації актів цивільного стану та визначити особливості їх відповідальності, однак, зважаючи на ряд визначених особливостей, більш правильним є нормативне закріплення статусу службовців в окремому, профільному акті.

Висновки до другого розділу

На основі проведеного аналізу було встановлено таке:

1. Встановлено, що адміністративні процедури є досить важливим елементом для організації належної роботи кожного уповноваженого суб'єкта, метою реалізації яких є дотримання посадовими особами процедури прийняття відповідних управлінських рішень та забезпечення необхідної послідовності у своїх діях а також підвищення ефективності публічної служби.

Виокремлено ознаки адміністративних процедур. Серед них такі:

- 1) адміністративні процедури реалізуються у публічній сфері;
- 2) адміністративні процедури регулюють порядок здійснення правозастосувальної діяльності;
- 3) адміністративні процедури охоплюють управлінську діяльність позитивної спрямованості, тобто діяльність, спрямовану на створення умов для ефективної реалізації прав та законних інтересів громадян і організацій;
- 4) адміністративні процедури встановлюють визначений порядок здійснення тих або інших дій. Завдання адміністративних процедур – упорядкувати діяльність уповноважених органів влади й усіх зацікавлених осіб;
- 5) для адміністративних процедур характерним є особливий суб'єктний склад, а саме, однією із сторін в адміністративній процедурі завжди є державний орган або посадова особа;
- 6) адміністративні процедури закріплюються адміністративно-процесуальними нормами, які, у свою чергу, регулюють застосування матеріальних норм адміністративного та інших галузей права і при цьому регламентують діяльність уповноважених органів і посадових осіб.

2. Визначено, що адміністративний процес і адміністративна процедура це дві взаємопов'язані, однак цілком самостійні правові категорії. Однак, у той же час, адміністративний процес та адміністративні процедури об'єднують загальні властивості, а саме:

- 1) владність діяльності державних органів та їх посадових і службових осіб;
- 2) врегулювання цієї діяльності процесуальними нормами;
- 3) прийняття владного акта (постанови, вироку, рішення, протоколу та ін.);
- 4) реалізація норм матеріального права в певній послідовності, порядку і за правилами, під час якої виникають, змінюються або припиняються конкретні суспільні відносини.

3. Визначено авторський підхід до розуміння поняття «адміністративна процедура». Під адміністративною процедурою розуміється визначена законом сукупність послідовно здійснюваних уповноваженим на те органом процедурних дій із розгляду та вирішення конкретної справи, а також прийняття відповідного адміністративного акта, який встановлює, змінює або припиняє права та обов'язки суб'єктів реалізації процедури. У той же час,

адміністративна процедура державної реєстрації актів цивільного стану – це встановлена законодавством сукупність послідовно вчинюваних органами державної реєстрації актів цивільного стану процедурних дій із розгляду та вирішення адміністративного звернення, результатом якого є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів реалізації адміністративної процедури.

4. Введено категорію «реалізація адміністративної процедури». Така категорія дозволить з'ясувати місце, роль та повноваження не лише адміністративного органу, але й інших учасників адміністративного провадження. Так, під реалізацією адміністративної процедури необхідно розуміти дотримання, виконання, використання та застосування процедурних дій, які спрямовано на розгляд та вирішення адміністративної справи.

5. Розглянуто та проаналізовано види та стадії загальних адміністративних процедур, визначено особливості процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. Зокрема, встановлено, що класифікація адміністративних процедур можлива за різними критеріями. Визначено такі критерії до класифікації виокремлення видів адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану, як: 1) характер адміністративної справи, тобто оцінка стандартності ситуації, наявність особливих умов, що можуть вплинути на прийняття рішення по справі, наявність конфлікту тощо; 2) спрямованість діяльності органів реєстрації актів цивільного стану; 3) суб'єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин та особливості його статусу (громадянин України чи іноземець); 4) характер наслідків для суб'єкта звернення та мета реалізації адміністративної процедури; 5) порядок здійснення адміністративної процедури, що означає рівень нормативної урегульованості.

Виокремлено види адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану за різними критеріями, серед яких такі: 1) в залежності від статусу чи кількості суб'єктів, щодо яких реалізується процедура. Їх можна поділити на односторонні або персональні (народження, зміна імені) та двосторонні (усиновлення, реєстрація шлюбу); 2) залежно від часової реалізації

адміністративних процедур органів реєстрації актів цивільного стану їх можна класифікувати на негайні (народження, смерть) та строкові, для прийняття кінцевого рішення та внесення відомостей до реєстру встановлено часовий ліміт, який має бути дотриманим; 3) залежно від спрямованості на досягнення кінцевої мети адміністративні процедури можна поділяти на макропроцедури і мікропроцедури, що співвідносяться між собою як ціле та його частини; 4) залежно від кількості процедурних дій, що становлять адміністративну процедуру, можна виокремити складні та прості адміністративні процедури тощо; 5) безумовні, тобто ті, які реалізуються у зв'язку з настанням юридичного факту, незалежно від волі суб'єкта адміністративної процедури (народження, смерть), та умовні, реалізація яких починається тільки після волевиявлення суб'єкта (усиновлення чи встановлення батьківства, реєстрація шлюбу, зміна імені).

Поряд із процедурними діями, як базовим, первинним елементом, до структури адміністративних процедур відносяться також стадії адміністративних процедур. Кожна адміністративна процедура, незалежно від її конкретного різновиду, має низку відповідних стадій. Стадії відрізняються одна від одної за своїми цілями, завданнями, складом учасників, спектром процесуальних дій, правовими наслідками проходження стадії тощо. Визначено такі стадії: стадія відкриття адміністративного провадження; стадія підготовки справи до розгляду; стадія розгляду та вирішення справи; стадія підготовки та оформлення адміністративного акта; стадія адміністративного оскарження; стадія виконання адміністративного акта.

6. Встановлено, що підтвердженням необхідності розробки та прийняття окремого нормативного документа у сфері реєстрації актів цивільного стану є окремі особливості процедур реєстрації. Зокрема, серед особливих ознак процедур державної реєстрації актів цивільного стану визначено: 1) сфера об'єктивізації – діяльність в окремій специфічній сфері – сфері цивільного стану, яка має свої особливості галузі правового регулювання; 2) окрема правова детальна регламентація порядку звернення, розгляду та строків щодо

прийняття рішення; 3) специфічний суб'єктний склад; 4) цілеспрямованість на отримання результату; 5) результатом є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин.

7. Проаналізовано процедуру державної реєстрації шлюбу, визначено її особливості та проблематику, а також запропоновано на законодавчому рівні передбачити чіткий перелік випадків, коли дострокова реєстрація шлюбу є неможливою. Це можуть бути ситуації, коли один з подружжя виступає проти дострокової реєстрації, хоча інший бажає її здійснити, під час укладення шлюбу громадянина України з іноземцем, коли шлюб укладається неповнолітніми або один із наречених є неповнолітнім тощо.

Щодо процедури встановлення батьківства, встановлено, що за своєю сутністю встановлення батьківства – це процедура, яка дозволяє встановити споріднений та, як наслідок, юридичний зв'язок між чоловіком та дитиною. Встановлено, що необхідно розрізняти процедури щодо «встановлення батьківства» та «оспорювання батьківства». Оскільки у першому випадку особу батька ще слід встановити, а в другому – у дитини вже є запис у свідоцтві про батька, але є інший чоловік, який вважає себе батьком дитини або, навпаки – не вважає. На основі здійсненого дослідження з'ясовано, що в Україні адміністративні процедури щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства є недосконалими та не відповідають стандартам Європейського союзу. Тому, законодавчий розвиток та удосконалення адміністративних процедур щодо реєстрації шлюбу та встановлення.

Визначені особливості встановлення батьківства у випадку, якщо батьком дитини заявлено іноземця. Відповідно, на основі проведеного дослідження з'ясовано, що в Українській державі адміністративні процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства є недосконалими та нормативно не урегульованими. Такий стан речей породжує порушення та зловживання законодавством з метою досягнення та задоволення особистих цілей окремими громадянами. Тому, законодавчий розвиток та удосконалення адміністративних

процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, у випадку якщо однією зі сторін є іноземний громадянин є гострою необхідністю сьогодення та вимогою євроінтеграційних процесів в Україні.

8. З'ясовано, що працівники органів реєстрації актів цивільного стану є державними службовцями. На них законодавством покладаються обов'язки щодо практичного здійснення державної реєстрації актів цивільного стану. Охарактеризовано дисциплінарну, матеріальну, адміністративну та кримінальну відповідальність працівників органів реєстрації актів цивільного стану. Зважаючи на ряд визначених особливостей, вбачається за необхідне нормативно закріпити статус працівників органів реєстрації актів цивільного стану та особливості їх відповідальності в окремому, профільному акті.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ШЛЮБІВ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ БАТЬКІВСТВА

3.1. Процедури реєстрації шлюбів та встановлення батьківства у зарубіжних країнах

Звертаючи увагу на міжнародний курс розвитку України та стрімкий розвиток євроінтеграційних процесів як у системі публічно-владної діяльності, так і у сфері соціальних відносин, з метою удосконалення та розвитку адміністративних процедур державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства, наукове вивчення функціонування відповідних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства є невід’ємною та необхідною частиною дисертаційного дослідження. Такий науковий пошук дозволить визначити оптимальний варіант реалізації процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства та може стати науковим підґрунтям подальших законодавчих змін в Україні. Необхідно зазначити, що функціонування адміністративних процедур у різних державах характеризуються значними відмінностями у матеріально-правовому та процесуальному врегулюванні. Такі невідповідності саме для адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства породжують певні складнощі оскільки, досить часто суб’єктами таких процедур у зарубіжних країнах стають громадяни України. Суб’єктами таких процедур в Україні є також іноземці.

Окрім того, в результаті здійсненого дослідження можна констатувати насамперед, що аналіз наукових джерел і чинного українського законодавства стосовно реалізації адміністративних процедур свідчить про те, що адміністративно-процедурне законодавство України, як правило, є підзаконним, нині має недостатньо збалансований характер та не повністю відповідає стандартам адміністративних процедур європейського типу [187, с. 114]. Покращати ситуацію в Україні можна було б за допомогою ухвалення

окремого нормативно-правового акта щодо адміністративних процедур. Таким актом міг би стати проект Закону «Про адміністративну процедуру» 2018 р., однак проблема на теперішній час залишається відкритою, оскільки акт не було прийнято в установленому порядку незважаючи на спроби законодавця врегулювати відповідні питання. Окрім того, слід звернути увагу на те, що проблема теоретичного та нормативного урегулювання питань реалізації адміністративних процедур має комплексний характер. Через розмаїття видів та особливостей реалізації адміністративних процедур, особливостей статусу суб'єктів процедур, повноваження та відповідальність уповноважених суб'єктів. Тому, вбачається вірним по-перше, нормативно закріпити загальні умови реалізації адміністративних процедур на рівні загального нормативного акта, а по-друге, удосконалення та реформування, з урахуванням потреб сьогодення, спеціального законодавства, що регламентує особливості реалізації окремих видів процедур. Не виключенням є й адміністративні процедури державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства. У такому разі, з метою виокремлення основних напрямків удосконалення процедур державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства, та з урахуванням активних євроінтеграційних процесів, що відбуваються в державі, а також ролі України на міжнародній арені, необхідним є провести дослідження реалізації процедур реєстрації шлюбів та встановлення батьківства в зарубіжних країнах. Міжнародний досвід у зазначених питаннях дозволить зробити висновок щодо практичної реалізації питань удосконалення процедур реєстрації актів цивільного стану, також дасть можливість інтегрування та уніфікації адміністративного законодавства України із законодавством Європи.

Так, можна зазначити, що в західних країнах, як правило, кожна окрема держава застосовує різні моделі правового регулювання категорії адміністративної процедури, такий стан речей дещо ускладнює аналіз конкретних міжнародних правових положень у сфері адміністративних процедур загалом та адміністративних процедур державної реєстрації, зокрема [82]. У більшості випадків у державах європейського простору категорія

адміністративної процедури законодавчо закріплена у формі кодексу, що охоплює усі адміністративні процедури [219, с. 663]. Зокрема так на законодавчому рівні закріплено норми процедур у Італії, Іспанії, Німеччині, Австрії та ін. У той же час, у таких країнах, як США, Франція, Велика Британія питання закріплення поняття та реалізації адміністративних процедур визначають спеціальні процесуальні закони, які належать до відповідних сфер адміністрування [85, с. 286].

Усі законодавчі акти щодо адміністративних процедур поєднує те, що вони регулюють адміністративну процедуру загалом, головною ідеєю цих актів є наявність загальних правил, які поширюються на всі адміністративні процедури. Положення законів про адміністративну процедуру перш за все стосуються понятійного апарату категорій, порядку реалізації та загального статусу суб'єктів-учасників процедур. Однак, у той же час, необхідно враховувати специфіку та строки реалізації окремих видів процедур, статус учасників тощо. Так, слід зазначити, що сфера дії і предмет правового регулювання законів щодо адміністративних процедур у різних країнах можуть істотно відрізнятися. Адміністративні процедури одних країн мають відношення лише до індивідуальних адміністративних актів, наприклад Німеччини та Швейцарії, тоді як у США та Франції – регламентують додатково і порядок підготовки і прийняття нормативно-правових актів [186, с. 90].

Здійснюючи аналіз окремих пострадянських країн, можна побачити, що із здобуттям незалежності було прийнято власні закони щодо адміністративних процедур, що при цьому такі законодавчі акти, як правило, спиралися на німецьку модель. Можна також побачити, що у той час, як державам Південного Кавказу (Азербайджан, Вірменія, Грузія) вже притаманна наявність сучасного та функціонального законодавчого акта, що регулює питання стосовно адміністративної процедури, в Центральній Азії на теперішній час лише Киргизстан має законодавче закріплення порядку реалізації адміністративних процедур. Однак на практиці законодавство виражає певні невідповідності сучасним умовам розвитку країни та потребує оновлення та

реформування. У той же час, у Таджикистані на законодавчому рівні явно виражений порядок та особливості реалізації процедур, проте, у зв'язку з недостатньою популярністю майже не використовується на практиці. В Узбекистані подібний законодавчий акт уже протягом тривалого часу перебуває на стадії розгляду. Туркменістан лише у 2016 р. почав розробляти проект закону «Про адміністративні процедури» [179, с. 6].

Вбачається, що корисним для України є досвід сусідньої Республіки Білорусь. Закон Республіки Білорусь «Про основи адміністративних процедур» діє з 2008 р. Так, Білоруський закон у ч. 1 ст. 1 визначає адміністративну процедуру як дії уповноваженого органу, що здійснюються на підставі заяви зацікавленої особи щодо встановлення (надання посвідчення, підтвердження, реєстрації, затвердження), зміни, призупинення, збереження, переходу чи припинення прав і/або обов'язків, у тому числі тих, що закінчуються видачею довідки або іншого документа (його прийняттям, погодженням, затвердженням), або реєстрацією чи обліком зацікавленої особи, її майна або надання грошових коштів, іншого майна і/або послуг за рахунок коштів, республіканського чи місцевого бюджетів, державних позабюджетних фондів, з майна, що знаходиться в республіканській чи комунальній власності [102, с. 208]. Окрім зазначеного законодавчого акта важливе місце у нормативному забезпеченні реалізації адміністративних процедур у Республіці Білорусь відводиться Закону «Про звернення громадян» [120, с. 145].

Естонський Закон про адміністративну процедуру регламентує порядок прийняття індивідуальних адміністративних актів. У ст. 2 законодавчого акта міститься також визначення адміністративної процедури «діяльність адміністративного органу під час видання постанов чи адміністративних актів, під час вчинення заходів або під час укладення публічно-правових договорів» [55, с. 352]. Окрім того, окрема стаття нормативного документа містить дефініцію постанови як правового акта, що видає адміністративний орган з метою регулювання невизначеної кількості випадків [207, с. 70].

Тут слід зупинитися на більш детальному аналізові зарубіжної практики реалізації саме адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. В умовах сьогодення відбувається кардинальне оновлення законодавства України крізь призму приведення його у відповідність до міжнародних стандартів. Зокрема, вивчаючи адміністративні процедури реєстрації шлюбу, можна зазначити, що право на шлюб гарантується майже усіма країнами світу, але, як відомо, у кожній державі існує специфіка законодавчих норм, через такий стан речей виникають численні колізії вітчизняних і зарубіжних правових норм. Окрім того, щоби шлюб був дійсним, варто дотриматися усіх законодавчих вимог, які визначають формальні та матеріальні умови процедури державної реєстрації та дійсності шлюбу. Якщо шлюб укладається між громадянами різних держав, то в теорії міжнародного приватного права такий шлюб має назву «шлюб з іноземним елементом». У цьому разі виникають колізії, оскільки стикаються правопорядки держав, громадянами яких є особи, які бажають укласти шлюб. Окрім того, необхідно звернути увагу на таку особливість, що у міжнародному праві у питанні щодо укладення шлюбу іноземний елемент виявляється у двох аспектах: суб'єкт правовідносин і юридичний факт. Зокрема, коли на території однієї держави укладається шлюб між її громадянином та іноземцем, так званий змішаний шлюб або між іноземцями з різних держав, то іноземним елементом є суб'єкт правовідносин [218]. Коли ж шлюб укладається між громадянами однієї держави на території іншої (іноземної для них) держави, то іноземним елементом є юридичний факт, такі відносини теж матимуть міжнародний характер. До того ж можливим є поєднання обох іноземних елементів, коли за кордоном укладається змішаний шлюб або шлюб між особами, що є іноземцями стосовно держави, в якій вирішується питання про визнання такого шлюбу [176, с. 184].

Умови укладення шлюбу в різних країнах досить часто можуть не збігатися, внаслідок чого шлюб, укладений із дотриманням усіх вимог у межах певного правопорядку, зовсім не обов'язково буде визнаний в іншій країні.

Такий стан речей лише сприяє можливим порушенням прав людини та слугує незаконному використанню окремими громадянами правових норм у власних, корисних цілях. Так, особи, які в одній країні вважаються подружжям, в іншій країні можуть розглядатися як такі, що спільно проживають поза шлюбом. А це зумовлює різні правові наслідки. Таке явище виникає через відмінності правових норм, що регламентують адміністративні процедури, які регулюють питання укладення шлюбу. Проблема уніфікації адміністративних процедур щодо реєстрації шлюбу є досить гострою та у зв'язку з активним розвитком міжнародних суспільних відносин, безумовно, актуальною. Стаття 58 Закону України «Про міжнародне приватне право» визначає проблему визнання дійсності шлюбів, укладених за межами України. Частина 1 ст. 58 цього ж Закону передбачає: «шлюб між громадянами України, між громадянином України та іноземцем, між громадянином України та особою без громадянства, укладений за межами України відповідно до права іноземної держави, є дійсним в Україні за умови дотримання щодо громадянина України вимог Сімейного кодексу України стосовно підстав недійсності шлюбу» [20]. На основі вищезазначеного можна стверджувати, що громадяни України можуть укладати шлюб за кордоном у відповідних органах іноземної держави. Усі такі шлюби будуть визнаватися дійсними в Україні за умови дотримання законодавства держави, в якій вони укладаються. Маються на увазі як матеріальні, так і формальні умови укладення шлюбу. Єдиною умовою для визнання в Україні дійсними шлюбів українських громадян за кордоном є відсутність перешкод для укладення шлюбу. У разі, якщо громадянин України, який не досяг шлюбного віку, встановленого законодавством України, укладає шлюб у державі, де шлюбний вік є нижчим, такий шлюб буде визнано в Україні, якщо не існує жодних перешкод, визначених Сімейним кодексом України. У той же час, законодавством передбачається, що шлюб між іноземцями, між іноземцем та особою без громадянства, між особами без громадянства, укладений відповідно до права іноземної держави, є дійсним в Україні. Питання дійсності регулюється також міжнародно-правовими актами,

наприклад, Гаазькою конвенцією про укладення шлюбу та визнання дійсності шлюбів 1978 року, що ратифікована в Україні [4]. Правові наслідки шлюбу визначаються спільним особистим законом подружжя, а за його відсутності – правом держави, в якій подружжя мало останнє спільне місце проживання, за умови, що хоча б один із подружжя все ще має місце проживання у цій державі, а за відсутності такого – правом, із яким обидва з подружжя мають найбільш тісний зв'язок іншим чином [112, с. 41].

Слід звернути увагу, що важливими є формальні умови – це вимоги, які висуваються до процедури оформлення шлюбу, тобто стосуються форми його укладення та подальшої реєстрації. Серед основних є цивільна (державна), релігійна (церковна) та змішана форми. Форма правочину визначається за законом місця її здійснення – *locus regit actum*. Окремим випадком застосування цієї прив'язки є *lex loci celebrationis* – закон місця укладення шлюбу, що, як правило, застосовується до форми укладення шлюбу. Зокрема, у багатьох країнах визнається тільки шлюб, укладений у відповідних державних органах (Бельгія, Нідерланди, Німеччина, Франція, Швейцарія, Японія та ін.). Причому важливим є чітке дотримання процедури реєстрації шлюбу, якої чітко визначено законодавчими актами. У деяких державах допускається укладення шлюбу лише в релігійних установах (наприклад, Ізраїль, Іран, Ірак, Кіпр, Ліхтенштейн та ін.). Знову ж таки, дійсним шлюб буде вважатися тоді, коли таке укладення буде реалізоване у відповідності до законодавчо визначеної процедури. Поширеним є третій підхід, згідно з яким самі особи можуть обрати форму укладення шлюбу – державну реєстрацію чи релігійний обряд (Австралія, Англія, Бразилія, Іспанія, Італія, Канада та ін.).

Щодо загальних правил реєстрації шлюбу необхідно зазначити, що згідно з § 1312 Цивільного статуту Німеччини посадова особа органу реєстрації актів цивільного стану під час укладення шлюбу зобов'язана запитати кожного з осіб, що вступають у шлюб, чи бажають вони укласти між собою шлюбний союз, і після їхньої ствердної відповіді проголосити, що із цього моменту вони в силу закону пов'язані юридично значущим шлюбом. Відповідно до § 1317

Статуту присутність двох повнолітніх свідків є однією з обов'язкових формальних умов шлюбу. Посадова особа органу реєстрації актів цивільного стану зобов'язана внести запис про укладення шлюбу до книги реєстрації шлюбів [156]. Таким чином, можна зробити висновок, що процедурна конструкція реєстрації шлюбу в Україні та Німеччині є дуже подібними, відрізняються лише в окремих незначних аспектах. Шлюби, укладені з порушенням вимог, що встановлені законом, у Німеччині є нікчемними або заперечними (такими, що можуть оспорюватися у суді). Нікчемність шлюбу може спричинити, наприклад, нехтування перешкодами до реєстрації шлюбу. Так, за правом Німеччини, нікчемним є шлюб, під час реєстрації якого посадова особа органу реєстрації актів цивільного стану порушила передбачену законом процедуру з'ясування та прилюдного висловлення нареченими згоди на шлюб [79, с. 68].

У той же час, в Англії особистий Закон, що застосовується до матеріальних умов укладення шлюбу, розуміється як Закон місця проживання, а форма укладення шлюбу визначається за законом місця його укладання. В Україні визнається лише цивільна (державна) форма реєстрації шлюбу, що має бути враховано під час укладення шлюбу з іноземним громадянином [177, с. 3]. Законодавство, що регулює питання адміністративних процедур реєстрації шлюбу у зарубіжних країн установлює також перелік обставин, які є перешкодою для реєстрації шлюбу. Серед них у першу чергу це наявність родинних зв'язків між нареченими. Не завжди однаково регулюються законодавчими актами питання щодо реєстрації шлюбу між усиновителями та усиновленими або за участі їхніх родичів. У більшості країн є універсальною норма, що забороняє укладенню шлюбу між усиновителями й усиновленими. Не може бути укладено також шлюб, якщо хоча б один із майбутнього подружжя перебуває в іншому офіційно зареєстрованому шлюбі. Для того, щоб укласти новий шлюб, необхідно припинити попередній [205, с. 207]. До особливостей реалізації адміністративних процедур щодо реєстрації шлюбу можна визначити, зокрема, ту особливість, що у низці держав допускається не

тільки подання заяви, але й укладення шлюбу через представника (Іспанія, Панама, Перу). Така особливість реалізації процедури, як уже зазначалося, є неприпустимою в Україні, що закріплено на рівні законодавчих норм. Наступною особливістю можна визначити те, що законодавством окремих країн може передбачатися попереднє оголошення про укладення шлюбу, яке з правової точки зору дає можливість зацікавленим особам заявити про наявність у них певних заперечень, оскільки укладення шлюбу може порушити їхні права [177, с. 5].

У Франції відповідно до чинного законодавства шлюб укладається публічно у присутності представника органу реєстрації актів цивільного стану – реєстратора актів цивільного стану, за місцем проживання або місцем постійного перебування (не менше місяця) одного з подружжя. Особливістю процедури реєстрації шлюбу є такий окремий етап, який передбачає умову, згідно з якою перед реєстрацією шлюбу реєстратор актів цивільного стану робить оголошення, вивішуючи афішу на двері мерії, в якій міститься інформація про майбутні подружжя: імена, прізвища, вік, професію, місце проживання або місце постійного перебування, а також вказується місце проведення одруження. Зазначена афіша має залишатися на дверях мерії протягом 10 днів. Шлюб не може бути зареєстрований раніше десяти днів з дня оголошення, причому цей строк починає плинати з дня, наступного за днем здійснення оголошення. Якщо протягом одного року після закінчення терміну оголошення реєстрація шлюбу не відбулася, вона може бути здійснена лише після нового оголошення, яке робиться у звичайному порядку. Подібна процедура реєстрації шлюбу сприяє виявленню заперечень проти майбутнього шлюбу (наприклад, наявність нерозірваного шлюбу, стан у заборонених ступенях споріднення тощо). Якщо надійшли заперечення, реєстратор актів цивільного стану невідкладно робить запис у реєстрі актів про реєстрацію шлюбу, а також фіксує документи, що містять заперечення проти шлюбу. За наявності заперечень шлюб може бути зареєстровано за умови пред'явлення реєстраторові акта про зняття заперечень. Одруження відбувається в

зазначений майбутнім подружжям день, після закінчення терміну, встановленого для оголошення, у приміщенні мерії у присутності не менше двох і не більше чотирьох свідків. За поважних причин, які унеможливлюють явку в мерію, реєстратор може зареєструвати за місцем знаходження майбутнього подружжя. В акті про реєстрацію шлюбу про це має бути зроблено відповідний запис [95].

Певні особливості щодо реалізації адміністративних процедур реєстрації шлюбу містить Цивільний кодекс Латвійської Республіки. Законодавчий акт допускає дві юридично рівні форми укладення шлюбу – державну і релігійну. Якщо було укладено шлюб, то духовні особи протягом 14 днів зобов'язані повідомити у відділ реєстрації актів громадянського стану, на території якого відбулося одруження. Заява про бажання вступити в шлюб подається особисто до відділу реєстрації актів цивільного стану за місцем проживання однієї або іншої особи або за місцем проживання їх батьків. Якщо особи, що вступають у шлюб, належать до євангельсько-лютеранської, римсько-католицької, православної, старообрядницької, методистської, баптистської конфесії, конфесії адвентистів сьомого дня або віруючих в Мойсея (иудаїстів) і бажають укласти шлюб у духовної особи своєї конфесії, то в такому разі вона повинна мати дозвіл керівництва відповідної конфесії. Окрім того, факт одруження завжди обов'язково має бути оприлюднено.

Наступним питанням вивчення зарубіжного досвіду реалізації адміністративних процедур є аналіз процедур встановлення батьківства. Слід констатувати, що міжнародний захист прав дитини являє собою сукупність міжнародно-правових та міжнародних норм, що регулюють співробітництво держав у забезпеченні захисту прав дітей [81, с. 85]. Такий стан речей лише підтверджує необхідність детального вивчення питання зарубіжного урегулювання питань адміністративних процедур встановлення батьківства та подальшу уніфікацію цього питання. Загалом, можна стверджувати, що адміністративна процедура встановлення батьківства у багатьох зарубіжних країнах є універсальною. Пріоритетом у процедурах встановлення батьківства є

забезпечення прав та законних інтересів дитини [217]. Так, у європейських країнах встановлення батьківства може бути реалізовано двома шляхами. По-перше, це добровільне визнання батьківства. У такому разі батько дитини звертається до уповноважених органів з відповідною заявою. Уповноважений державний орган вивчає звернення, аналізує надану інформацію, вивчає доказову базу. Уповноважений державний орган детально вивчає обставини справи, аналізує правове становище дитини та керується, у першу чергу, її інтересами. По-друге, визнання батьківства у судовому порядку.

Одним із основних міжнародних правових актів, що визначає основні ідеї та принципи реалізації встановлення батьківства у країнах Європи, а також акт, що закріпив правовий захист дітей можна вважати Європейську конвенцію про правовий статус дітей, народжених поза шлюбом 1975 р. [2]. Конвенція ратифікована в Україні. Так, згідно з Конвенцією кожна Договірна Сторона зобов'язується привести своє законодавство у відповідність до положень цієї Конвенції та повідомляє Генеральному секретареві Ради Європи про заходи, ужиті для досягнення цієї мети. Така норма міжнародного документа сприяє уніфікації процедур щодо встановлення батьківства. Згідно з Конвенцією, установлення материнства стосовно кожної дитини, народженої поза шлюбом, ґрунтується лише на факті народження дитини, тоді як згідно зі ст. 3, батьківство стосовно кожної дитини, народженої поза шлюбом, може бути підтверджене або встановлене шляхом добровільного визнання або за рішенням суду. При цьому, добровільне визнання батьківства може бути предметом опротестування або оспорювання у порядку, установленому внутрішнім законодавством держави, лише у випадку, якщо особа, що бажає визнати або визнала дитину, не є її біологічним батьком. Важливе значення тут має доказова аргументація [216, с. 407]. Так, згідно з Конвенцією, під час учинення дій з установлення батьківства допустимим є використання наукових доказів, що можуть сприяти встановленню або спростуванню факту батьківства.

Серед міжнародних актів, що регламентують порядок реалізації процедури встановлення батьківства є також Конвенція про права дитини

1989 р. Міжнародний документ зазначає, що в усіх діях щодо дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини [3, ст. 3]. Конвенція закріпила норму, згідно з якою держави-учасниці поважають відповідальність, права і обов'язки батьків і у відповідних випадках членів розширеної сім'ї чи общини, як це передбачено місцевим звичаєм, опікунів чи інших осіб, що за законом відповідають за дитину, належним чином управляти і керувати дитиною щодо здійснення визнаних цією Конвенцією прав і робити це згідно зі здібностями дитини, що розвиваються. Пріоритет прав та інтересів дитини визначається й у випадку встановлення батьківства.

Вивчаючи досвід США у питанні встановлення батьківства, можна зазначити, зокрема, що основним актом є Уніфікований закон про батьківство. За законом вважається, що діти, народжені у шлюбі, є дітьми цього подружжя. Якщо ж батьки не перебувають у шлюбі, батьківство, як правило, встановлюється шляхом добровільного усиновлення дітей їхнім батьком. Батько підписує і подає заяву до офіційного органу штату. В окремих штатах діє навіть менш офіційний порядок, наприклад, укладення письмового чи навіть усного договору. Якщо ж батьки дитини не перебувають у шлюбі, і питання про батьківство є предметом спору, матір подає цивільний позов про встановлення батьківства [75, с. 33].

Вивчаючи теорію та нормативне вираження адміністративних процедур реєстрації шлюбу зарубіжних країн необхідно звернути увагу ще на одну важливу особливість таких процедур. Майже в усіх зарубіжних країнах за умов державної реєстрації шлюбу у випадку, коли один із наречених є іноземцем, мають місце певні додаткові особливості такої процедури. Як правило, прийняттю рішення щодо можливої реєстрації передує додатковий етап процедури, що зводиться до детальної перевірки відомостей та фактів відкритості та чесності намірів зареєструвати шлюб. Такий порядок спрямовано

на виключення можливості фіктивного шлюбу, коли подання відповідної заяви викликано не взаємними намірами створити сім'ю, а не певними корисними цілями та виключно особистими бажаннями на кшталт матеріального збагачення або бажанням отримати можливість законного перебування у країні. Так, можна навести приклад Турецької Республіки. Згідно з законодавчими нормами країни при реєстрації шлюбу громадянина з іноземцем уповноважений суб'єкт державного органу може провести додаткову співбесіду з майбутнім подружжям. Метою такої бесіди є отримання додаткових відомостей про наречених, що дасть можливість переконатися у чесності намірів реєстрації шлюбу.

Так, за міжнародним досвідом, наприклад у Франції, посвідка на проживання дається лише після двох років спільного проживання, а спроба вступити у шлюб заради вигоди або знаходження у такому шлюбі карається ув'язненням строком на 5 років та штрафом у розмірі 15000 євро. Таке покарання застосовується й у випадку, якщо іноземець або особа без громадянства приховала свої наміри від громадянина Франції, з яким укладається шлюб. Покарання може бути посиленим, якщо такий злочин вчинено організованою групою осіб. До злочинців також застосовуються додаткові покарання у вигляді конфіскації майна та заборони на в'їзд у Францію.

У Латвії законопроектом про внесення змін до Кримінального Кодексу, організація фіктивного шлюбу з метою отримання іноземцем статусу громадянина країни ЄС карається позбавленням волі строком до 5 років. Для особи, яка уклала фіктивний шлюб, у тому числі для збагачення або для групи осіб, що вчинили подібне за попередньою домовленістю, передбачається позбавлення волі строком до 8 років та можливість конфіскації майна.

У Білорусі співробітники регіональних підрозділів органів внутрішніх справ відпрацьовують фіктивні шлюби шляхом проведення ретельних перевірок. За виявлений «обман» державні структури анулюють шлюби та дозволи на постійне проживання.

У Нідерландах перевірки з боку міграційних структур є відсутніми, але громадянство є можливим отримати тільки після десятирічного спільного проживання.

У Бельгії, якщо встановлюється, що фіктивний шлюб укладався для отримання бельгійського громадянства, особа яка порушила закон, може бути притягнута до кримінальної відповідальності строком до 2 років. Зазначене покарання також передбачено у разі примушування насильницьким шляхом однієї із сторін до укладення такого шлюбу. Діючим законодавством Бельгії встановлені також повноваження співробітників муніципального управління, які мають право відмовити в реєстрації шлюбу, якщо виникають сумніви щодо щирості намірів осіб, які укладають шлюб.

У Німеччині за фіктивний шлюб, який укладається для отримання посвідки на проживання чи соціальних пільг, передбачено кримінальну відповідальність до 3 років позбавлення волі та штрафом. Спеціальні службовці муніципальних управлінь мають повноваження до трьох років проводити контрольні заходи з метою перевірки справжності намірів створити сім'ю.

У США «фіктивний шлюб» карається покаранням у вигляді позбавлення волі до 5 років і штрафом у розмірі 250 тисяч доларів, а доказом фіктивності шлюбу може бути нетривале спільне проживання, приховання наміру виїхати за кордон, ухилення від виконання подружніх обов'язків тощо. Співробітники міграційної служби простежують буквально все: чи веде подружжя спільний побут, чи разом відпочиває, цікавляться спільними фотографіями та побутом тощо. Після ретельної перевірки особистих речей співробітники міграційної служби США призначають та проводять співбесіди з кожним із подружжя. Зазвичай ставлять найбільш неочікувані питання, що торкаються побуту та повсякденного життя. Докази мають бути ґрунтовними та переконливими.

Щодо питання реалізації адміністративних процедур встановлення батьківства в зарубіжних країнах, то варто зазначити, що у випадку, коли факт батьківства заявляє іноземець, мають місце певні особливості. Так, уповноважений суб'єкт державного органу може проводити додаткові

перевірки, вимагати надання доказів, що можуть підтвердити знайомство з матір'ю дитини. За наявності певних сумнівів суб'єкт прийняття рішення може ініціювати проведення ДНК експертизи. Пріоритетом у таких процедурах є виключно інтереси дитини.

Отже, підводячи підсумок аналізу зарубіжної практики реалізації адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, варто зазначити, що з метою удосконалення та розвитку процесу реалізації процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, а також ефективного функціонування органів державної реєстрації актів цивільного стану в Україні, важливим є урахування адміністративно-політичного розвитку держави, важливим є також звернення уваги на досвід зарубіжних країн щодо реалізації адміністративних процедур. Надважливим є урахування досвіду країн Європейського Союзу та застосування його для адаптації до українського законодавства про адміністративну процедуру у цілому та процедуру реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, зокрема. Адже аналіз, узагальнення та дослідження чинного законодавства щодо реалізації адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства і зарубіжного досвіду із зазначених питань є необхідною умовою розвитку і становлення національного законодавства України у цій сфері. Окрім того, про необхідність правової регламентації прав і обов'язків публічної адміністрації у сфері адміністративних проваджень у межах законодавства про загальну адміністративну процедуру йдеться і в численних документах Програми SIGMA [220].

Впровадження в національне законодавство окремих положень зарубіжних практик, що зазначені вище, має стати незмінним, позитивним фактором у справі реформування та подальшого європейського розвитку у питанні поліпшення стану адміністративних процедур, а також забезпечення конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян у взаєминах з органами публічного управління. Окрім того, украй важливою є уніфікація національного законодавства щодо міжнародних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства.

3.2. Удосконалення процедур реєстрації шлюбів та встановлення батьківства

В умовах активних управлінських та законодавчих перетворень реформування українського адміністративного права має важливе практичне значення, оскільки від цього напряму залежить і зміст діючих актів адміністративного законодавства, і стратегічна спрямованість розвитку усієї адміністративно-правової галузі. Адже ще й досі адміністративне право асоціюється, перш за все, із розпорядчим втручанням у поведінку приватних осіб, примусом, заборонами та мірами відповідальності. Це, на жаль, стійка традиція, притаманна у цілому пострадянській юридичній науці та практиці, включаючи й українську [53, с. 8]. Однак, такий стан речей не відповідає сучасному адмініструванню та міжнародним інтеграційним процесам України. Така традиція має бути подолана за допомогою нових засобів регулятивного впливу адміністративно-правових норм. Можна стверджувати, що адміністративне право має більше встановлювати обмеження для держави, тобто для осіб, що здійснюють публічне управління, і менше – для людини, тобто для сектора приватних осіб. Саме така вимога має стати провідним імперативом у трансформації адміністративно-правової галузі. Але найголовніше – щоб це знайшло практичне підтвердження у принципово новій якості національного адміністративного законодавства, яке усім своїм змістом повинно всіляко сприяти забезпеченню реалізації та захисту прав людини, її законних інтересів, вимог та очікувань.

Серед проблем адміністративного праворозуміння особливо важливого значення набуває зміна ставлення до процесуальних аспектів функціонування органів публічного управління. Адже реалізація владних повноважень з боку органів публічної адміністрації потребує відповідної процесуальної (процедурної) форми. Підтвердженням вагомості слів є нормативне визначення Конституції України свого часу, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. У зв'язку із цим значення так званих «адміністративних процедур» істотно зростає. Окрім того, необхідно звернути увагу на велику кількість окремих видів адміністративних процедур та їх особливості реалізації, серед яких особливе місце посідають процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, адже практика

застосування дає можливість зробити висновок про недостатнє законодавче визначення цих видів адміністративних процедур.

Окрім того, процедурна форма – це необхідна умова належного функціонування будь-яких адміністративних правовідносин, тоді як у сферах цивільно- і кримінально-правового регулювання процедурна форма є властивою лише певним групам відносин, у суворо визначених межах, відповідно, цивільного і кримінального процесів (судочинства). Справа в тому, що в адміністративному праві відповідної процесуальної (процедурної) форми потребує застосування не тільки санкції, але й диспозиції будь-якої матеріальної норми. У протилежному випадку реалізація повноважень з боку суб'єктів публічної влади набуватиме рис майже необмеженого адміністративного власного розсуду у стосунках з іншими учасниками адміністративних правовідносин, чого допустити не можна.

В.Б. Авер'янов зазначав таке: «адміністративні процедури здатні істотно сприяти підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. Але головне – вони покликані забезпечити необхідну послідовність в реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів та стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів виконавчої влади» [53, с. 10]. Окрім того, принципово важливим є те, що завдяки адміністративним процедурам фактично чітко урегульовується правовий статус суб'єктів, що є власне, учасниками процедур.

Так, відповідно до ст. 3 Конституції України: «найвищою соціальною цінністю є саме людина. Індивідуалізація фізичної особи охоплює сукупність усіх особистих ознак людини, оформлених особистими немайновими правами, що їй належать» [1]. Проте, зміни у суспільно-політичному житті, а відтак і новели законодавства, яких спрямовано на врегулювання актуальних питань сьогодення, ставлять перед науковцями завдання щодо дослідження й аналізу відповідної нормативно-правової бази на предмет відповідності Конституції України та міжнародно-правовим нормам у сфері реалізації й захисту прав і свобод громадян [93, с. 95]. Невипадково, що у більшості європейських країн існують відповідні кодифіковані акти, присвячені дуже детальній регламентації адміністративних процедур. Причому такі закони становлять серцевину адміністративного законодавства і визначають рівень демократичності публічного управління у цих країнах. Не виключенням є і процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, оскільки зазначені види процедур з однієї сторони є досить

універсальними та процедурно визначеними, а з іншої – через низку особливостей потребують більш чіткого нормативного визначення та міжнародної уніфікації.

Вищезазначене сприяє необхідності дослідження окремих новел вітчизняного та міжнародного законодавства у сфері реєстрації актів цивільного стану щодо процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства з метою виявлення шляхів удосконалення відповідних адміністративних процедур в Україні.

Важливою особливістю, що дає поштовх до удосконалення та розвитку адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства є євроінтеграційний вектор напрямку розвитку. Зокрема, відкриття для громадян України безвізового режиму з країнами Європи зробило Україну ще більш привабливою країною для мігрантів із менш розвинених країн Сходу, Африки та СНД. На сучасному етапі стало зрозуміло, що невизначеність адміністративних процедур державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства, відсутність юридичної відповідальності за завідому фіктивність цих адміністративних процедур створюють загрозу інтересам українців, національній безпеці та українській державності взагалі.

Багато розвинених країн світу проходили етап спроб зловживання фіктивними шлюбами та встановленням батьківства над дітьми-громадянами цих країн з метою отримання права на імміграцію. Як свідчить досвід цих країн – лише чітке визначення цих адміністративних процедур на законодавчому рівні, принципове та жорстке регулювання з боку державних органів реєстрації актів цивільного стану та міграційних служб, комплексно вирішить проблему, перед якою стоїть Україна на теперішній час.

Значною проблемою, що пов'язана з удосконаленням процедур реєстрації шлюбів та встановлення батьківства є те, що на теперішній час українське законодавство взагалі не містить адміністративної процедури виявлення фіктивності шлюбів та встановлення батьківства при проведенні державної реєстрації та при подальшій легалізації на підставі укладеного фіктивного шлюбу та встановленому батьківству над дитиною – громадянином України іноземцем, якій не є батьком цієї дитини, не має на меті виконання функцій та обов'язків батька, але отримує повні права на дитину. Так, наприклад, при смерті матері, фіктивний батько має усі юридичні права вивести дитину за межі України з метою реалізувати власні корисні цілі чи з метою продажу тощо. Українське законодавство взагалі не ставить питань до матері при реалізації процедури встановлення батьківства щодо підтвердження того, що саме цей чоловік є

батьком її дитини. Жодних вимог щодо наявності доказів. Не має генетичних експертиз як обов'язку доказування чи аналізу питання чи взагалі мати й можливий батько зустрічалися до народження дитини. У таких випадках, як правило, мати ніколи не виїжджала за межі України, а фіктивний батько ніколи до порушення процедури встановлення батьківства не був в Україні. Очевидно, що українське законодавство щодо регулювання адміністративних процедур державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства повинно удосконалюватися негайно та має вводитися юридична відповідальність працівників органів реєстрації актів цивільного стану за порушення процедури реєстрації шлюбів та встановлення батьківства.

Щодо правового урегулювання адміністративних процедур щодо встановлення батьківства, то можна констатувати, що в Україні є відсутнім спеціальне законодавство, яке закріпило б та нормативно урегулювало порядок реалізації відповідних процедур. Серед правових актів можна лише зазначити загальні норми Сімейного кодексу України та Порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини. Однак Сімейний кодекс визначає лише загальні основи відносин батьків та дітей та не регулює порядок реалізації самих процедур встановлення батьківства, а вказаний підзаконний акт, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України, регулює окремі питання стосовно захисту прав дітей, зокрема дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів [30]. Звертаючи увагу на вищезазначене, беззаперечним є той факт, що в Україні удосконалення та розвитку, а також розгорнутого нормативного визначення потребують адміністративні процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. Здійснюючи наукове дослідження особливостей реалізації адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, можна зробити висновок про важливість нормативного визначення особливостей адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства у випадку, коли учасниками адміністративного провадження процедур є іноземець. Адже практика адміністративних проваджень свідчить про недосконалість та неефективність національного законодавства, відсутність мір впливу та ефективної юридичної відповідальності учасників адміністративного провадження. Вбачається, що при удосконаленні процедур реєстрації шлюбу та

встановленні батьківства в частині зазначених особливостей, обов'язковим є використання зарубіжного досвіду.

Як уже зазначалося, в Україні на теперішній час ч. 2 ст. 40 Сімейного кодексу України визначає: «шлюб є фіктивним, якщо його укладено жінкою та чоловіком або одним із них без наміру створення сім'ї та набуття прав та обов'язків подружжя. Визнати шлюб фіктивним можна виключно у судовому порядку, але шанси на це є мінімальними, адже ніякі перевірки на щирість намірів подружжів в Україні не здійснюються. Крім цього, за фіктивний шлюб в Україні не передбачено ані кримінальної, ані адміністративної відповідальності».

Звертаючи увагу на таку закордонну практику, вбачається, що в Україні можна було б нормативно передбачити юридичну відповідальність за укладання фіктивних шлюбів. Зокрема, для категорії осіб, які здійснюють зазначене для своєї легалізації на території України (отримання посвідок на тимчасове або постійне проживання, дозволів на імміграцію, громадянства України) – адміністративна відповідальність у вигляді штрафу, із послідуною заборонаю в'їзду на територію України. Для категорії осіб, які є посередниками або організаторами зазначеної протиправної діяльності теж передбачити заходи відповідальності. Безумовно, до виявлення подібних фактів повинні залучатися такі державні інституції, як Міністерство внутрішніх справ та органи поліції [114], Державна міграційна служба, Служба безпеки України, Міністерство закордонних справ, Міністерство юстиції України, участь яких є важливою з позиції виконання власних повноважень. Так, наприклад, Міністерство закордонних справ оформлює візи через дипломатичні установи України за кордоном. Перевірка іноземців та осіб без громадянства, які звертаються з пакетом документів до дипломатичних установ, здійснюється лише через Службу безпеки України. Ця структура не перевіряє осіб через наявні бази даних Міністерства внутрішніх справ [115] та Державної міграційної служби, що додатково може надати можливість для виявлення осіб, які зловживають діючим законодавством шляхом надання фіктивних документів або недостовірних відомостей. Прикладом такого можуть бути випадки, коли особи, перебуваючи на території України, звертаються до територіальних підрозділів Державної міграційної служби з клопотаннями про набуття міжнародного захисту. В момент перебування у процедурі визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, виявляються випадки, коли особи звертаються до дипломатичних установ країн громадянської належності, отримують паспортні документи, які приховують від міграційних органів та шляхом використання

довідок про звернення за захистом в Україні укладають шлюби з громадянами України. Після проведення такої процедури іноземці повертаються до країн громадянської належності, де начебто їх життю раніше загрожувала небезпека. Особи, використовуючи наявні свідоцтва про шлюб, звертаються до дипломатичних установ України, де отримують візи типу «Д», що дозволяє повернутися в Україну для послідуєчого оформлення дозволу на імміграцію та документування посвідками на тимчасове або постійне проживання. У цьому випадку вважається, що попередня інформація про звернення по захист в Україні та факт приховування паспортних документів можуть стати результатом відмови уповноважених органів в оформленні в'їзних віз до України строком на певний період, що й буде вважатися адміністративним покаранням. Підтвердженням вищезазначеного є практика реалізації відповідної категорії справ співробітниками Головного управління державної міграційної служби в Одеській області. Так, серед співробітників було проведено анкетування з метою з'ясування позиції уповноважених осіб управління, щодо проведення перевірок та надання відповідних повноважень у випадку укладання шлюбу коли один із наречених є іноземцем. Виходячи із отриманих результатів анкетування, варто зазначити, що більшість опитаних підтримують таку перевірку, вважають її необхідною та виправданою (див. додаток Д дисертаційного дослідження).

Доцільним може бути внесення відповідних змін до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», де необхідно зазначити, що укладення шлюбних відносин, якщо хоча б один із наречених є іноземцем, має здійснюватися на території регіону реєстрації місця проживання або перебування. Зазначене дозволить запровадити систему уникнення корупційних ризиків, оскільки іноземці у непоодиноких випадках використовують різні регіони країни для укладення шлюбів. Такими прикладами можуть бути випадки, коли шукачі захисту заздалегідь використовують паспортні документи, приховують їх від Державної міграційної служби, а після отримання довідок про звернення по захист в Україні спробують укласти подібні шлюби, звертаючись до органів державної реєстрації актів цивільного стану Міністерства юстиції по всій території України. При цьому негативним елементом у таких випадках є те, що територіальні підрозділи Державної міграційної служби не можуть вийти за рамки своїх повноважень та здійснити виїмку таких документів для надіслання у подальшому в підрозділи Державної міграційної служби, на обліку яких вони перебувають.

Не слід забувати про категорію так званих «особливих справ», коли, наприклад, шлюбні відносини укладаються за кордоном або для послідуного оформлення опіки (піклування) чи для вивозу неповнолітніх дітей за кордон, які народилися на території України. Окрему увагу привертає категорія іноземців – осіб, стосовно яких проводиться досудове слідство або процедура екстрадиції. У непоодиноких випадках ця категорія суб'єктів вчиняє такі дії для пом'якшення обставин покарання або для затягування процедури повернення (екстрадиції) до країн громадянської належності.

Не слід забувати також, що фіктивні шлюби шкодять інтересам громадян України у контексті визначення статусу народжених дітей, майнових перешкод (захват майна або його розподіл між подружжями після розірвання шлюбних відносин) тощо.

За наявним досвідом, одним із підрозділів головного управління Державної міграційної служби України в Одеській області, а саме управлінням у справах шукачів захисту та соціальної інтеграції на практиці вже проводиться первинна апробація перевірочних заходів для виявлення фіктивних шлюбів. До комплексу заходів входить перевірка спільного побуту шляхом відвідання квартир проживання шукачів захисту (проводиться за згодою осіб), а також шляхом проведення відповідних співбесід із двома нареченими. Отриманий досвід зарекомендував себе досить позитивно та ефективно, тому планується використати його для накопичування та подальшого надіслання матеріалів із зазначеної проблематики до центрального апарату Державної міграційної служби для можливого використання у повсякденній діяльності та консолідації нормативно-правових актів, а також взаємодії з іншими органами влади центрального рівня, діяльність яких пов'язана з виявленням фіктивних шлюбів в Україні. Однак, ідеальним у цьому випадку має стати внесення відповідних доповнень до законодавства щодо реалізації адміністративних процедур реєстрації шлюбів.

Спираючись на практичний досвід, серед підстав для визнання шлюбу фіктивним можна вважати окреме проживання подружжя, відсутність спільного набутого майна, відсутність ознак прояву турботи один до одного та взаємної матеріальної підтримки, приховування подружніх відносин від друзів та іншими третіми особами, а також неприховане демонстрування перед третіми особами відсутності реальних шлюбних відносин, небажання народжувати спільних дітей, підтримання романтичних стосунків із третіми особами [211, с. 127].

Право вимагати визнання шлюбу фіктивним мають особи, чий права та інтереси порушує або може порушувати такий шлюб. Наприклад, це може бути

один із подружжя, а також особи, яким за законом надано право захищати права та інтереси інших осіб. Такими особами є законні представники неповнолітніх або недієздатних осіб – представники органів опіки та піклування, прокурор.

Разом із тим, однією з найбільших проблем у визнанні фіктивного шлюбу недійсним є власне складність доведення фіктивності шлюбу. При цьому, очевидно, дозволяється використовувати для доказування цього факту засоби доказування, передбачені ст. 57 Цивільного процесуального кодексу України, а саме: «пояснення сторін, третіх осіб, їхніх представників, показання свідків, речові докази, письмові докази, висновки експертів. У той же час, як свідчить судова практика, найчастіше доказом фіктивного шлюбу може бути нетривале спільне проживання, приховання наміру виїхати за кордон, ухилення від інтимних стосунків, підтримання стосунків з іншими особами».

Отже, фіктивним є той шлюб, який подружжя уклало заради досягнення певної особистої мети, при цьому чоловік і жінка не мають бажання жити разом, народжувати й виховувати спільних дітей, вести спільне господарство тощо.

Варто також в законодавстві передбачити чіткий перелік випадків, коли дострокова реєстрація шлюбу є неможливою. Це можуть бути ситуації, коли один із подружжя виступає проти дострокової реєстрації, хоча інший бажає її здійснити, під час укладення шлюбу громадянина України з іноземцем, коли шлюб укладається неповнолітніми чи один з наречених є неповнолітнім тощо. Як свідчить практика реалізації адміністративних процедур реєстрації шлюбу, найбільше проблем виникає саме у зв'язку з реєстрацією шлюбів з іноземцями. Ні Сімейний кодекс України, ні вищевказаний Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» не містять особливих вказівок та вимог стосовно реєстрації шлюбу з іноземними громадянами на території України. Разом із тим, право на шлюб гарантується майже усіма країнами світу, але, як відомо, у кожній державі свої закони, через що виникають численні колізії вітчизняних і зарубіжних правових норм. Для того, щоби шлюб був дійсним, варто дотриматися усіх законодавчих вимог, які визначають формальні та матеріальні умови укладення і дійсності шлюбу.

На основі здійсненого наукового дослідження, а також з метою удосконалення та розвитку адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства необхідно звернути увагу на необхідність детального вивчення та подальшого більш конкретного нормативного урегулювання поняття

доказів та доказової діяльності адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства.

Так, докази в адміністративних процедурах реєстрації шлюбу та встановлення батьківства мають вкрай важливе та невід’ємне значення, адже на основі їх наявності та достатності уповноважений працівник органу реєстрації актів цивільного стану приймає рішення про можливе узаконення фіктивного шлюбу чи встановлення батьківства задля власних корисних цілей. Однак, проблемою є майже повна відсутність нормативного закріплення поняття та видів доказів, реалізації процесу доказування та повноважень адміністративного органу щодо права вимоги надати такі докази на основі яких, уповноважений суб’єкт і буде приймати кінцеве рішення конкретної адміністративної процедури. Так, у проекті Закону «Про адміністративну процедуру» 2018 р. містилася лише одна стаття, що присвячена доказам. Зокрема, ст. 41 визначала: «доказами в адміністративному провадженні можуть бути будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному Законом порядку встановлюється наявність чи відсутність обставин, що мають значення для розгляду справи та прийняття відповідного рішення».

У випадках, передбачених законом, в адміністративному провадженні може здійснюватись огляд на місці та огляд речей. Огляд житла або іншого володіння особи здійснюється за згодою особи або за вмотивованим судовим рішенням. Під час огляду доказів за їх місцезнаходженням складається протокол. До протоколу додаються разом з описом усі складені або звірені під час огляду на місці плани, креслення, копії документів, а також зроблені під час огляду фотознімки, електронні копії доказів, відеозаписи тощо [51], тоді як більш спеціальне законодавство взагалі не містить жодної статті щодо доказів та доказування [14].

Приділяючи увагу науковому вивченню питання доказів та доказування в адміністративних процедурах реєстрації шлюбу та встановлення батьківства можна погодитися із твердженням Є.В. Додіна. Вчений у своїй праці зазначає: «пізнання фактичних обставин справи є переходом від невідомого до знання, складним процесом чуттєвого сприйняття абстрактного переосмислення на підставі практичної діяльності, що створює засади прийняття рішення, а не призводить до автоматичного прийняття рішення. Пізнання, на думку науковця, можна поділити на побутове, спеціальне та наукове. Спеціальне пізнання здійснюється у чітко визначеній процесуальній формі за певними правилами та спеціальними суб’єктами – судово-слідчими органами та органами державної влади. Саме такий вид пізнання називають «доказування». У

більшості наукових джерел доказ розглядається як спосіб встановлення об'єктивної істини» [104, с. 66, 71, 79].

Традиційно юридичне доказування пов'язується із судовим правозастосуванням. Але, таку діяльність виконує не тільки суд при здійсненні правосуддя, але й органи публічного управління при розгляді та вирішенні адміністративних справ. Отже, юридичне доказування поділяється на: судове (процесуальне) доказування, яке відбувається при здійсненні правосуддя, та позасудове (процедурне) доказування, що відбувається при позасудовому застосуванні норм права. Різновидом останнього доказування можна вважати і доказування при реалізації процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. Йдеться не про доказування як обов'язковий етап реалізації процедур, а про конкретні випадки, коли уповноважена особа органу реєстрації має обґрунтовні сумніви щодо законності наміру реєстрації шлюбу, або особа, яка звертається із заявою про встановлення батьківства, діє не у власних, корисних інтересах, а виключно в інтересах дитини. З'ясування усіх обставин справи щодо кінцевого прийняття адміністративного акта у процедурі здійснюється за допомогою доказів, а саме – шляхом збирання, закріплення, дослідження й оцінки доказів. Так, докази деякими вченими визначалися як «факти та джерела, з яких правозастосовчі органи отримують інформацію про вказані факти» [104, с. 115]. Окремими вченими докази розуміються на двох рівнях: на першому рівні докази розуміються як дані про факти об'єктивної дійсності, на другому рівні визначаються як самі факти, встановлені суб'єктом пізнання [94, с. 111]. Таку ж позицію підтримує М.К. Треушніков, проте дещо в інший спосіб.

Здійснивши аналіз теоретичних напрацювань та практичної реалізації адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, можна стверджувати, що доказами у відповідних провадженнях можна вважати: 1) пояснення особи, що є учасниками реалізації відповідного адміністративного провадження; 2) різного роду документи; 3) показання (пояснення) свідків; 4) консультації фахівців (спеціалістів); 5) висновки експертів; 6) речові докази; 7) відео-, фото- та звукозаписи; 8) результати співбесід та анкетувань; 9) інформація, отримана через мережу Інтернет (соціальні мережі, офіційні сторінки). Кожен із доказів відіграє особливу роль у процесі встановлення істини по справі. Для більш повного розуміння змісту тих чи інших доказів та їх властивостей, для визначення місця того або іншого доказу в системі предмета доказування у провадженні щодо реалізації процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, їх можна

класифікувати на певні види за різними критеріями. Зокрема, запропоновано класифікацію доказів на прямі та непрямі, першочергові та похідні.

Так, за характером зв'язку фактичних даних (зміст доказу) з фактами, які підлягають встановленню цим доказом можна виокремити прямі та не прямі. Прямі докази є більш вагомими для пізнання, оскільки вони дають можливість зробити однозначний висновок щодо наявності чи відсутності фактів, які підлягають з'ясуванню та на основі яких можна прийняти об'єктивне рішення щодо реалізації процедури. До прямих можна віднести: наявні документи, що безспірно підтверджують надану інформацію; речові докази; висновки експертів, наприклад, висновки ДНК тестів. Непрямі докази характеризуються чисельністю зв'язків із фактом, тому у процесі пізнання дають можливість зробити декілька вірогідних висновків про нього, наприклад це інформація, отримана із соціальних інтернет-сторінок суб'єктів процедури.

За процесом формування можна виокремити першочергові та похідні. Зокрема, першочергові (первинні) докази формуються під безпосереднім впливом фактів, що підлягають встановленню, від носія інформації, знову ж, це пояснення осіб, дані анкетувань, речові докази тощо. Похідні докази (опосередковані, копії) відтворюють дані, одержані з інших джерел, тобто формуються під впливом опосередкованих джерел, наприклад, консультації фахівців, окрема інформація, отримана з мережі інтернет, тощо.

Доказування в реалізації адміністративних процедур має свій предмет — це коло обставин (фактів), які необхідно встановити у кожному окремому випадку реалізації процедури реєстрації шлюбу чи встановленні батьківства. Обставини, що становлять предмет доказування в адміністративних процедурах, встановлюються за допомогою доказів. Так, у свій час, у проекті Закону «Про адміністративну процедуру» 2018 р. було визначено, що, обставини, які за законом повинні бути підтверджені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватися ніякими іншими джерелами [51]. М.К. Треушніков визначав предмет доказування як фактичний склад правовідносин, що розглядається у конкретному виді провадження з додержанням принципу змагальності [194, с. 13]. Інші вчені визначають предмет доказування як обставини та факти, що виникають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави [104, с. 87–89]. Існує також точка зору, що предметом доказування є юридично значущі фактичні обставини, які передбачені у відповідному законі та підлягають встановленню за допомогою доказів для прийняття відповідного рішення. Проте, окремі факти, що мають

значення для прийняття кінцевого рішення, не потребують доказування. У цьому випадку щодо процесу доказування у провадженні поширюються основні висновки вчення теорії судового доказування про факти, що не потребують доказування. До числа таких фактів належать загальновідомі (що відомі певному колу людей, у тому числі й ті факти, що відомі уповноваженому суб'єкту органу реєстрації актів цивільного стану), преюдиціальні (факти, встановлені судовим рішенням, що набрало законної сили), презумпції (факти, наявність чи відсутність яких вважається встановленими, що не позбавляє зацікавлену особу права спростовувати такі факти).

Діяльність, що пов'язана з роботою з доказами, являє собою комплекс процесуальних дій щодо збирання, закріплення, всебічного дослідження та оцінки доказів. Збирання і закріплення доказів – це діяльність щодо отримання та фіксації необхідних для вирішення адміністративної справи доказів. Збирання і закріплення доказів ґрунтується на нормативних приписах, якими визначено перелік джерел, з яких може бути отримано інформацію, порядок її отримання, форму, в яку вона повинна втілюватися, тощо. При збиранні та закріпленні доказів уповноважений суб'єкт органу державної реєстрації актів цивільного стану займає активну позицію, адже результатом відповідної діяльності має бути наявність певної кількості доказів, на основі яких буде прийнято рішення, наприклад, у відмові в реєстрації шлюбу чи відмові у встановленні батьківських повноважень.

Дослідження доказів – діяльність, що полягає у з'ясуванні їх смислу та інформаційного значення, тобто йдеться про сприйняття, вивчення інформації про факти, що містяться у передбачених законом джерелах доказів, з'ясування факторів, що впливають на достовірність доказів, у порівнянні з окремими доказами, ліквідації суперечностей між ними [113, с. 49]. Оцінка доказів – діяльність, що приводить до переконання про допустимість, належність, достовірність доказів і достатність їх сукупності для встановлення обставин, що мають значення для прийняття рішення. Усі докази у справі підлягають оцінюванню. Оцінюванням доказів є визначення їх відносності, допустимості, достовірності та достатності. Відносність доказів означає, що як докази щодо реалізації адміністративної процедури можуть виступати лише ті фактичні дані, які стосуються цієї справи. Допустимість доказів означає, що доказами визнаються не всі фактичні дані, а лише ті, що отримані з дотриманням установленної законом процедури їх отримання та із законних джерел. Достовірність доказів встановлюється шляхом отримання свідчень, які в них містяться, з інших джерел. Є.В. Додін зазначає: «якщо у процесі доказування мають бути встановлені факти саме

реальної дійсності (інакше кажучи об'єктивна істина), саме вони й мають бути підґрунтям винесення правозастосовчого рішення. У разі, якщо зібрана інформація не відповідає дійсності (не є об'єктивною істиною), то не може бути й обґрунтованого та правомірного рішення. Метою доказування може бути лише істина об'єктивна, а якщо вона не є об'єктивною, то вона не може іменуватись істиною взагалі» [104, с. 78]. Усі докази оцінюються у їх сукупності. На підтримку цього твердження Є.В. Додін зазначав: «правозастосовчі органи зобов'язані встановити не лише коло обставин, що підлягають обов'язковому дослідженню, але й цінність того або іншого інформаційного повідомлення, їх необхідну кількість. Докази визнаються достатніми, якщо їх сукупність дозволяє беззаперечно встановити фактичні обставини справи. Докази оцінюються посадовою особою, працівником органу державної реєстрації актів цивільного стану, який уповноважений прийняти рішення у справі. Тому до уваги необхідно брати лише ті докази, у достовірності яких немає сумніву. Якщо такі сумніви є, їх необхідно спростувати за допомогою додаткових доказів». Необхідно зазначити, що у законопроекті «Про адміністративну процедуру» 2018 р. було визначено лише належність доказів. Зокрема, належними вважалися докази, які містять інформацію про обставини, що мають значення для розгляду справи. Адміністративний орган не бере до розгляду докази, які не стосуються обставин справи, належно обґрунтувавши таку відмову. Як уявляється, такий стан речей не відповідає вимогам сьогодення, тому вважається, що при підготовці та прийнятті профільного законодавчого акта обов'язково необхідно закріпити не лише поняття та належність доказів. Закон має містити також процедуру збору, закріплення, дослідження та оцінки доказів.

Отже, аналізуючи вищезазначене, необхідно сказати, що докази займають украй важливе місце у випадку реалізації адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства у випадках, коли в адміністративного органу чи конкретного працівника виникають сумніви щодо законних підстав звернення з метою реалізації відповідних процедур. Сам процес доказування являє собою активну діяльність визначеного кола суб'єктів провадження. Украй важливим є забезпечення особам, що беруть участь у доказуванні їх права, свободи та законних інтересів. Мається на увазі забезпечити непорушність прав, свобод та законних інтересів громадян, що звертаються з метою реалізації адміністративних процедур реєстрації шлюбу чи встановлення батьківства. У такому випадку ще раз слід акцентувати увагу на необхідності законодавчого закріплення порядку юридичної відповідальності працівників органів реєстрації актів цивільного стану.

Закріпити можливість притягнення до відповідальності у випадку зловживання та перевищення посадових повноважень, тобто дискреційних, державним службовцем у випадку реалізації етапу доказування в адміністративних процедурах, якщо фактичних підстав для цього не було. Як уже зазначалося, ідеальним у цьому випадку є створення та прийняття новітнього кодифікованого акта, який містив би загальні поняття та порядок реалізації адміністративних процедур, а також особливості щодо окремих видів. Такий акт міг би й визначити особливості реалізації етапу доказування, закріпив би механізм та порядок прийняття адміністративним органом рішення щодо необхідності доведення суб'єктом своїх справжніх, законних намірів.

Таким чином, вирішення зазначених проблем слід пов'язувати з оптимізацією відповідних положень загального акта, що визначає порядок реалізації адміністративних процедур, у тому числі і законопроекту щодо адміністративних процедур, також Сімейного кодексу України та Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану».

Керуючись проведеним науковим дослідженням, можна стверджувати, що розвиток інституту адміністративної процедури впродовж останнього десятиріччя обумовлений активними кроками, що спрямовані на реалізацію Концепції адміністративної реформи України [28], де комплексно відображено потреби реформування адміністративного права як галузі права та галузі законодавства, визначено, зокрема, пріоритетні напрямки розвитку правового регулювання адміністративних проваджень у цілому та адміністративних процедур, зокрема [175, с. 97].

Враховуючи зазначене, очевидним є необхідність удосконалення адміністративних процедур реєстрації шлюбів та встановлення батьківства в Україні, введення адміністративної процедури визнання шлюбу фіктивним з ініціативи не тільки одного з подружжя, але і з ініціативи уповноважених органів держави; необхідним є введення юридичної відповідальності за укладання фіктивного шлюбу та фіктивного встановлення батьківства як для осіб, які ініціюють такі фіктивні адміністративні процедури, так і для працівників органів реєстрації актів цивільного стану, які, знаючи про об'єктивні умови, використовуючи своє службове становище, приймають відповідні адміністративні акти.

Вважається, що використання зарубіжного досвіду для розвитку та удосконалення національного законодавства у частині провадження адміністративних процедур реєстрації шлюбів та встановлення батьківства

сприятиме удосконаленню правового регулювання та уніфікації на шляху до Європейської інтеграції.

Отже, вбачається, що оптимальним у питанні реформування та європейської уніфікації адміністративних процедур є прийняття кодифікованого акта, який закріпив би поняття та визначив особливості окремих видів процедур. Кодифікація дасть можливість чітко виокремити особливості порядку реалізації окремих процедур, у тому числі процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. Однак, ця проблема є комплексною, потребує часу та чималих зусиль уповноважених органів управління. Уже на теперішній час, на шляху до європейської інтеграції важливим є удосконалення та доповнення нині діючих законодавчих актів, що регулюють прядок провадження процедур. Тому, на основі здійсненого дисертаційного дослідження, запропоновано певні зміни та доповнення окремих законодавчих актів у частині регулювання адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства в Україні.

Пропонується внести зміни та доповнення до чинного законодавства в частині регламентації адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства.

Доповнити статтю 14 «Державна реєстрація шлюбу» Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» частиною 12 такого змісту:

«Реєстрація шлюбу, якщо хоча б один із наречених є іноземцем, повинна здійснюватися, виключно, на території регіону реєстрації його місця проживання або перебування».

Статтю 7 Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» викласти у такій редакції:

«Одержання органами державної реєстрації актів цивільного стану документів і відомостей, а також інших доказів, необхідних для державної реєстрації актів цивільного стану.

1. Органи державної реєстрації актів цивільного стану мають право безкоштовно одержувати у встановленому порядку від державних органів, підприємств, установ та організацій необхідні документи і відомості, пов'язані з державною реєстрацією актів цивільного стану.

2. У випадку, якщо під час проведення державної реєстрації актів цивільного стану в органу державної реєстрації виникають об'єктивні сумніви щодо справжності виявлених намірів чи правдивості наданої інформації, працівник органу реєстрації актів цивільного стану може вимагати, у порядку

визначеному законом, надання додаткових доказів, що можуть підтвердити справжність своїх намірів.

3. Якщо працівник органу державної реєстрації актів цивільного стану зловживає службовим становищем, перевищує професійні повноваження або сприяє прийняттю незаконного рішення під час здійснення адміністративного провадження, то у такому разі працівник адміністративного органу несе юридичну відповідальність згідно чинного законодавства.

Зі статті 4 «Органи державної реєстрації актів цивільного стану» Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» виключити пункт 3 частини 1 та доповнити частину 1 словами такого змісту:

«Виконавчі органи сільських, селищних і міських (крім міст обласного значення) рад, а також територіальні громади, є органами місцевого самоврядування, що у конкретних випадках можуть бути уповноваженими на здійснення функцій реєстрації актів цивільного стану».

Висновки до третього розділу

На основі проведеного дослідження було встановлено таке:

1. Встановлено, що аналіз наукових джерел і чинного українського законодавства щодо реалізації адміністративних процедур свідчить про те, що адміністративно-процедурне законодавство України, як правило, є підзаконним, має недостатньо збалансований характер та не повністю відповідає стандартам адміністративних процедур європейського типу. Проблема теоретичного та нормативного урегулювання питань реалізації адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства має комплексний характер. Через розмаїття видів таких адміністративних процедур, особливостей статусу суб'єктів процедур, вбачається вірним по-перше, законодавчо закріпити загальні умови реалізації адміністративних процедур на рівні загального нормативного акта, а по-друге удосконалити та реформувати, із урахуванням потреб сьогодення.

2. З метою удосконалення та розвитку, а також уніфікації питань адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства щодо міжнародних стандартів, було проведено аналіз адміністративних проваджень реєстрації шлюбу та встановлення батьківства країн близького та далекого зарубіжжя, серед яких: США, Велика Британія, Франція, Німеччина, Італія, Турецька республіка, Бельгія, Австралія, країни центральної Азії, а також окремих пострадянських країн. Закордонний досвід дозволить зробити висновок щодо

практичної реалізації питань удосконалення процедур реєстрації актів цивільного стану, окрім того, дасть можливість інтегрування та уніфікації адміністративного законодавства України із законодавством Європи.

3. З'ясовано, що у більшості закордонних держав питання адміністративних процедур має чітке нормативне підґрунтя. Як правило, процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства законодавчо закріплені у формі кодексів, що охоплюють усі види адміністративних процедур. Зокрема, на законодавчому рівні закріплено норми процедур в Італії, Іспанії, Німеччині, Австрії та ін. У таких країнах як США, Франція, Велика Британія питання закріплення поняття та реалізації адміністративних процедур визначаються у спеціальних процесуальних законах, які відносяться до відповідних сфер адміністрування. Проаналізовано міжнародні правові акти та національне, внутрішнє, законодавство.

4. Встановлено, що майже в усіх зарубіжних країнах, за умов державної реєстрації шлюбу, у випадку коли один із наречених є іноземцем, мають місце певні додаткові особливості перевірки таких процедур. Як правило, прийняття рішення щодо можливої реєстрації передуює додатковий етап процедури, що зводиться до детальної перевірки відомостей а також фактів відкритості та чесності намірів зареєструвати шлюб. Такий порядок направлений на виключення можливої реєстрації фіктивного шлюбу, коли подання відповідної заяви викликана не взаємними намірами створити сім'ю, а певними корисними цілями та виключно особистим бажанням на кшталт матеріального збагачення або бажанням отримати можливість законного перебування в країні.

5. Встановлено, що докази в адміністративних процедурах реєстрації шлюбу та встановлення батьківства мають вкрай важливе та невід'ємне значення, адже на основі їх наявності та достатності уповноважений працівник органу реєстрації актів цивільного стану приймає рішення щодо можливого узаконення фіктивного шлюбу чи встановлення батьківства задля власних корисних цілей. Проблемою є майже повна відсутність нормативного закріплення поняття та видів доказів, реалізації процесу доказування та повноважень адміністративного органу щодо права вимоги надання таких доказів. Доказами у відповідних провадженнях можна вважати: 1) пояснення особи, що є учасниками реалізації відповідного адміністративного провадження; 2) різного роду документи; 3) показання (пояснення) свідків; 4) консультації фахівців (спеціалістів); 5) висновки експертів; 6) речові докази; 7) відео-, фото- та звукозаписи; 8) результати співбесід та анкетувань; 9) інформація, отримана через мережу Інтернет (соціальні мережі, офіційні сторінки).

Запропоновано класифікацію доказів на прямі та непрямі. Прямі докази є більш вагомими для пізнання, оскільки вони дають можливість зробити однозначний висновок щодо наявності чи відсутності фактів, які підлягають з'ясуванню та на основі яких можна прийняти об'єктивне рішення щодо реалізації процедури. До прямих можна віднести: наявні документи, що безумовно підтверджують надану інформацію; речові докази; висновки експертів, наприклад, висновки ДНК тестів. Непрямі докази характеризуються чисельністю зв'язків із фактом, тому у процесі пізнання дають можливість зробити декілька вірогідних висновків про нього, наприклад, – це інформація, отримана із соціальних інтернет-сторінок суб'єктів процедури.

Доказування у провадженні адміністративних процедур має свій предмет – це коло обставин, які необхідно встановити у окремому випадку. Обставини, що становлять предмет доказування в адміністративних процедурах, встановлюються за допомогою доказів.

6. Зазначено, що надважливим є урахування досвіду країн Європейського Союзу та застосування його для адаптації законодавства України про адміністративну процедуру в цілому та процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, зокрема. Впровадження у національне законодавство окремих положень зарубіжних практик, має стати незмінним, позитивним фактором в питаннях реформування та подальшого розвитку адміністративних процедур, а також забезпеченні конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян у взаєминах із органами публічного управління.

7. Встановлено, що потребує окремого правового урегулювання питання реєстрації шлюбів та встановлення батьківства за участю іноземців. Важливою особливістю, що дає поштовх до удосконалення і розвитку адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства є євроінтеграційний вектор напрямку розвитку. Зокрема, відкриття для громадян України безвізового режиму з країнами Європи зробило Україну ще більш привабливою країною для мігрантів із менш розвинених країн Сходу, Африки та СНД. На сучасному етапі стало зрозуміло, що невизначеність адміністративних процедур державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства, відсутність юридичної відповідальності за фіктивність таких процедур створюють загрозу інтересам українців, національній безпеці та українській державності у цілому.

8. Запропоновано зміни та доповнення до діючого законодавства у частині регламентації адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства.

ВИСНОВКИ

У роботі сформульовано загальні та найбільш суттєві результати і положення дослідження, наведено теоретичні узагальнення та авторські пропозиції щодо особливостей провадження, удосконалення та розвитку адміністративних процедур державної реєстрації шлюбу та встановлення батьківства в Україні.

1. Здійснено історичний аналіз становлення державної реєстрації актів цивільного стану, а також особливостей становлення системи органів реєстрації. Виокремлено три етапи розвитку державної реєстрації актів цивільного стану, а саме: період Київської Русі; період Української Радянської Соціалістичної Республіки та період становлення незалежності України. Встановлено також, що державна реєстрація актів цивільного стану здійснюється з метою забезпечення реалізації прав фізичної особи та офіційного визнання і підтвердження державою серед іншого фактів народження фізичної особи та її походження, шлюбу, смерті, з якими пов'язано виникнення, зміну та припинення певних правових відносин між фізичними особами та державою. Державна реєстрація акта цивільного стану здійснюється шляхом складання актових записів цивільного стану в електронному вигляді в Державному реєстрі актів цивільного стану громадян та на паперових носіях у присутності заявника. На підставі складеного актового запису цивільного стану у повній відповідності до нього видається свідоцтво про державну реєстрацію акта цивільного стану. Такий документ уповноважений видати спеціальний державний орган – орган реєстрації актів цивільного стану.

2. Охарактеризовано стан наукових досліджень та нормативно-правове визначення цивільного стану та адміністративних процедур, а також з'ясовано основні напрямки їх подальшого удосконалення та розвитку. При цьому встановлено, що, виходячи із специфіки особливостей, адміністративні послуги реєстрації актів цивільного стану є інститутом адміністративного права. Ознаками інституту державної реєстрації актів цивільного стану, який являє собою офіційне визнання і підтвердження державою виникнення, обмеження, зміни або припинення відповідних юридично значущих обставин, що супроводжується внесенням відповідного запису до визначеного законом Державного реєстру інформаційної системи відомостей, достовірність яких гарантує держава, є: 1) процедуру державної реєстрації передбачено та визначено на законодавчому рівні; 2) державна реєстрація має правостворююче або правоприпиняюче значення, оскільки вона засвідчує факт виникнення або припинення юридично значущих для відповідних правовідносин обставин; 3) державна реєстрація має публічний характер.

3. Визначено систему органів, що уповноважені на здійснення функцій реєстрації актів цивільного стану: 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації актів цивільного стану – Міністерство юстиції

України; 2) 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 (міст обласного значення), міськрайонних управлінь юстиції; 3) виконавчі органи сільських, селищних і міських (крім міст обласного значення) рад; 4) центри надання адміністративних послуг; 5) дипломатичні представництва та консульські установи України за кордоном.

Встановлено, що виконавчі органи сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад, а також територіальні громади, входять до системи органів, що уповноважені на здійснення функцій реєстрації актів цивільного стану, але не є органами державної реєстрації актів цивільного стану. Запропоновано конкретизувати права та обов'язки виконавчих органів сільських, селищних і міських рад, які є уповноваженими на виконання реєстрації актів цивільного стану, у першу чергу у взаємовідносинах між цими органами. Вбачається за потрібне у Типовому положенні про відділи державної реєстрації актів цивільного стану головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі закріпити таке: 1) зазначити, що Відділ Управління державної реєстрації має право здійснення нагляду за виконанням функцій державної реєстрації актів цивільного стану даними органами; 2) встановити, що Відділ Управління державної реєстрації має право перевіряти діяльність цих органів у визначених Законом випадках та передбачити ці випадки. Такими випадками можуть бути, наприклад, скарги громадян на неправомірні дії працівників, що за своїми функціональними обов'язками повинні здійснювати реєстрацію актів цивільного стану; 3) передбачити право Відділу Управління державної реєстрації вимагати своєчасного подання звітності виконавчими органами виконкомів сільських, селищних, міських рад про роботу з виконання делегованого повноваження на здійснення функції державної реєстрації актів цивільного стану.

4. Встановлено, що правовий стан людини тісно пов'язаний з її правоздатністю і дієздатністю, цивільний стан у свою чергу є похідним від нього та встановлює правовий зв'язок людини та держави. Визначено, що сферою реєстрації актів цивільного стану можна вважати систему правових та інституційно-організаційних засад, що визначають порядок адміністративного провадження щодо державної реєстрації актів цивільного стану.

5. Запропоновано авторський підхід до розуміння категорії «адміністративна процедура». Так, під адміністративною процедурою розуміється визначена законом сукупність послідовно здійснюваних уповноваженим на те органом процедурних дій із розгляду та вирішення конкретної справи, а також прийняття відповідного адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки

суб'єктів реалізації адміністративної процедури. У той же час, адміністративна процедура державної реєстрації актів цивільного стану – це встановлена законодавством сукупність послідовно вчинюваних органами державної реєстрації актів цивільного стану процедурних дій із розгляду та вирішення адміністративного звернення, результатом якого є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює або припиняє права та обов'язки суб'єктів щодо реалізації адміністративної процедури.

Серед ознак адміністративних процедур визначено: 1) адміністративні процедури реалізуються у публічній сфері; 2) адміністративні процедури регулюють порядок здійснення правозастосувальної діяльності; 3) адміністративні процедури охоплюють управлінську діяльність позитивної спрямованості, тобто діяльність, спрямовану на створення умов для ефективної реалізації прав та законних інтересів громадян і організацій; 4) адміністративні процедури встановлюють визначений порядок здійснення тих або інших дій. Завдання адміністративних процедур – упорядкувати діяльність уповноважених органів влади і всіх зацікавлених осіб; 5) для адміністративних процедур характерним є особливий суб'єктний склад, а саме, однією із сторін в адміністративній процедурі завжди є державний орган або посадова особа; 6) адміністративні процедури закріплюються адміністративно-процесуальними нормами, які, у свою чергу, регулюють застосування матеріальних норм адміністративного та інших галузей права і при цьому регламентують діяльність уповноважених органів і посадових осіб.

6. Введено категорію «реалізація адміністративної процедури», яка розуміється як дотримання, виконання, використання та застосування процедурних дій, які спрямовано на розгляд та вирішення адміністративної справи. Така категорія дозволить з'ясувати місце, роль та повноваження не лише адміністративного органу, але й інших учасників адміністративного провадження.

7. Встановлено, що підтвердженням необхідності розробки та прийняття окремого нормативного документу у сфері реалізації адміністративних процедур реєстрації актів цивільного стану є окремі особливості таких процедур. Зокрема, серед особливих ознак процедур державної реєстрації актів цивільного стану визначено: 1) сфера об'єктивізації – діяльність в окремій специфічній сфері – сфері цивільного стану, яка має свої особливості галузі правового регулювання; 2) окрема правова детальна регламентація порядку звернення, розгляду та строків щодо прийняття рішення; 3) специфічний суб'єктний склад; 4) цілеспрямованість на отримання результату; 5) результатом є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин.

8. Визначено такі критерії до класифікації виокремлення видів адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану, як: 1) характер адміністративної

справи, тобто оцінка стандартності ситуації, наявність особливих умов, що можуть вплинути на прийняття рішення по справі, наявність конфлікту тощо; 2) спрямованість діяльності органів реєстрації актів цивільного стану; 3) суб'єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин та особливості його статусу (громадянин України чи іноземець); 4) характер наслідків для суб'єкта звернення та мета реалізації адміністративної процедури; 5) порядок здійснення адміністративної процедури, що означає рівень нормативної урегульованості.

Виокремлено види адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану за різними критеріями, серед яких такі: 1) в залежності від статусу чи кількості суб'єктів, щодо яких реалізується процедура. Їх можна поділити на односторонні або персональні (народження, зміна імені) та двосторонні (усиновлення, реєстрація шлюбу); 2) залежно від часової реалізації адміністративних процедур органів реєстрації актів цивільного стану їх можна класифікувати на негайні (народження, смерть) та строкові, для прийняття кінцевого рішення та внесення відомостей до реєстру встановлено часовий ліміт, який має бути дотриманим; 3) залежно від спрямованості на досягнення кінцевої мети адміністративні процедури можна поділяти на макропроцедури і мікропроцедури, що співвідносяться між собою як ціле та його частини; 4) залежно від кількості процедурних дій, що становлять адміністративну процедуру, можна виокремити складні та прості адміністративні процедури тощо; 5) безумовні, тобто ті, що реалізуються у зв'язку з настанням юридичного факту, незалежно від волі суб'єкта адміністративної процедури (народження, смерть), та умовні, реалізація яких починається тільки після волевиявлення суб'єкта (усиновлення чи встановлення батьківства, реєстрація шлюбу, зміна імені).

9. З'ясовано, що виокремлення стадій адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану дозволить визначити порядок реалізації процедур реєстрації, зрозумілий для всіх учасників процедури, а також розмежує строки та встановить часові рамки виконання необхідних дій. Визначено такі стадії: стадія відкриття адміністративного провадження; стадія підготовки справи до розгляду; стадія розгляду та вирішення справи; стадія підготовки та оформлення адміністративного акта; стадія адміністративного оскарження; стадія виконання адміністративного акта.

10. Проаналізовано процедуру державної реєстрації шлюбу, визначено її особливості та проблематику, а також запропоновано на законодавчому рівні передбачити чіткий перелік випадків, коли дострокова реєстрація шлюбу є неможливою. Це можуть бути ситуації, коли один з подружжя виступає проти дострокової реєстрації, хоча інший бажає її здійснити, під час укладення шлюбу

громадянина України з іноземцем, коли шлюб укладається неповнолітніми або один із наречених є неповнолітнім тощо.

Визначено, що встановлення батьківства за своєю сутністю – це процедура, яка дозволяє встановити споріднений та, як наслідок, юридичний зв'язок між чоловіком та дитиною. Встановлено, що необхідно розрізняти процедури щодо «встановлення батьківства» та «оспорювання батьківства». Оскільки у першому випадку особу батька ще слід встановити, а в другому – у дитини вже є запис у свідоцтві про батька, але є інший чоловік, який вважає себе батьком дитини або, навпаки – не вважає. На основі здійсненого дослідження з'ясовано, що в Україні адміністративні процедури щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства є недосконалими та не відповідають стандартам Європейського союзу. Тому, законодавчий розвиток та удосконалення адміністративних процедур щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, коли однією із сторін є іноземний громадянин, є гострою необхідністю сьогодення та вимогою євроінтеграційних процесів в Україні.

11. З'ясовано, що працівники органів реєстрації актів цивільного стану є державними службовцями. На них законодавством покладаються обов'язки щодо практичного здійснення державної реєстрації актів цивільного стану. Охарактеризовано дисциплінарну, матеріальну, адміністративну та кримінальну відповідальність працівників органів реєстрації актів цивільного стану. Зважаючи на ряд визначених особливостей, вбачається за необхідне нормативно закріпити статус працівників органів реєстрації актів цивільного стану та особливості їх відповідальності в окремому, профільному акті, який дав би змогу систематизувати юридичну відповідальність працівників органів реєстрації актів цивільного стану та визначити особливості порядку її застосування.

12. Здійснено аналіз адміністративних проваджень реєстрації шлюбу та встановлення батьківства країн близького та далекого зарубіжжя, серед яких: Велика Британія, Франція, Німеччина, США, Італія, Турецька республіка, Бельгія, Австралія, країни центральної Азії, а також окремі пострадянські країни. Закордонний досвід у зазначених питаннях дозволив зробити висновок щодо практичної реалізації питань удосконалення процедур реєстрації актів цивільного стану, а також дає можливість інтегрування та уніфікації адміністративного законодавства України із законодавством Європи. Зокрема, мова йде про необхідність нормативного передбачення юридичної відповідальності за укладання фіктивних шлюбів. Для осіб, які реєструють шлюб або встановлюють батьківство з метою легалізації на території України, необхідно передбачити адміністративну відповідальність у вигляді штрафу, з послідувочою заборобою в'їзду на територію України.

З'ясовано, що майже в усіх зарубіжних країнах за умов державної реєстрації шлюбу, у разі якщо один із наречених є іноземцем, мають місце певні додаткові особливості такої процедури. Як правило, прийняття рішення щодо можливої

реєстрації передувє додатковий етап процедури, що зводиться до детальної перевірки відомостей та фактів відкритості та чесності намірів реєстрації шлюбу.

13. Встановлено, що докази в адміністративних процедурах реєстрації шлюбу та встановлення батьківства мають вкрай важливе та невід’ємне значення, адже на основі їх наявності та достатності уповноважений працівник органу реєстрації актів цивільного стану приймає рішення щодо можливого узаконення фіктивного шлюбу чи встановлення батьківства задля власних корисних цілей. Доказами у відповідних провадженнях можна вважати: 1) пояснення осіб, що є учасниками реалізації відповідного адміністративного провадження; 2) різного роду документи; 3) показання (пояснення) свідків; 4) консультації фахівців (спеціалістів); 5) висновки експертів; 6) речові докази; 7) відео-, фото- та звукозаписи; 8) результати співбесід та анкетувань; 9) інформація, отримана через мережу Інтернет (соціальні мережі, офіційні сторінки).

Запропоновано класифікацію доказів на прямі та непрямі, першочергові та похідні. Прямі докази є більш вагомими для пізнання, оскільки вони дають можливість зробити однозначний висновок щодо наявності чи відсутності фактів, які підлягають з’ясуванню та на основі яких можна прийняти об’єктивне рішення щодо реалізації процедури. До прямих можна віднести: наявні документи, що безумовно підтверджують надану інформацію; речові докази; висновки експертів, наприклад, висновки ДНК тестів. Непрямі докази характеризуються чисельністю зв’язків із фактом, тому у процесі пізнання дають можливість зробити декілька вірогідних висновків про нього, наприклад, – це інформація, отримана із соціальних інтернет-сторінок суб’єктів процедури.

14. Запропоновано зміни і доповнення до діючого законодавства в частині регламентації адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства:

У статтях 212 та 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення словосполучення «державні органи реєстрації актів цивільного стану» замінити на словосполучення «органи державної реєстрації актів цивільного стану».

Доповнити статтю 14 «Державна реєстрація шлюбу» Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» частиною 12 такого змісту:

«Реєстрація шлюбу, якщо хоча б один із наречених є іноземцем, має здійснюватися, виключно, на території регіону реєстрації його місця проживання або перебування».

Статтю 7 Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» викласти у такій редакції:

«Одержання органами державної реєстрації актів цивільного стану документів і відомостей, а також інших доказів, необхідних для державної реєстрації актів цивільного стану.

1. Органи державної реєстрації актів цивільного стану мають право безкоштовно одержувати в установленому порядку від державних органів, підприємств, установ та організацій необхідні документи і відомості, пов'язані з державною реєстрацією актів цивільного стану.

2. У випадку, якщо під час проведення державної реєстрації актів цивільного стану в органу державної реєстрації виникають об'єктивні сумніви щодо справжності виявлених намірів чи правдивості наданої інформації, працівник органу реєстрації актів цивільного стану може вимагати у порядку, визначеному законом, надання додаткових доказів, що можуть підтвердити справжність намірів осіб, щодо яких проводиться державна реєстрація.

3. Якщо працівник органу державної реєстрації актів цивільного стану зловживає службовим становищем, перевищує професійні повноваження або сприяє прийняттю незаконного рішення під час здійснення адміністративного провадження, то у такому разі працівник адміністративного органу несе юридичну відповідальність згідно чинного законодавства.

Зі статті 4 «Органи державної реєстрації актів цивільного стану» Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» виключити пункт 3 частини 1 та доповнити частину 1 словами такого змісту:

«Виконавчі органи сільських, селищних і міських (крім міст обласного значення) рад, а також територіальні громади є органами місцевого самоврядування, що у конкретних випадках можуть бути уповноваженими на здійснення функцій реєстрації актів цивільного стану».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 24.02.2020 р.).
2. Європейська конвенція про правовий статус дітей, народжених поза шлюбом : Конвенція від 15 жовтня 1975 р. № ETS85 / Рада Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_568 (дата звернення: 15.03.2020 р.).
3. Конвенція про права дитини : Конвенція від 20 листопада 1989 р. № [995_021](#) / Організація Об'єднаних Націй. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021 (дата звернення: 16.03.2020 р.).
4. Конвенція про укладення шлюбу та визнання дійсності шлюбів від 14 березня 1978 р. № 995_916 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_916 (дата звернення: 25.03.2020 р.).
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 25.02.2020).
6. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 25.02.2020 р.).
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-X / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 25.02.2020 р.).
8. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2004 р. № 2341-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

9. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 р. № 2947-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14> (дата звернення: 15.02.2020 р.).

10. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 15.03.2020 р.).

11. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 17.03.2020 р.).

12. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

13. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

14. Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2398-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17> (дата звернення: 24.02.2020 р.).

15. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

16. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (дата звернення: 28.02.2020 р.).

17. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р.
№ 1700-VIII / Верховна Рада України URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 15.04.2020 р.).

18. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р.
№ 794-VII / Верховна Рада України. URL:
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 20.01.2020 р.).

19. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97 / Верховна Рада України. URL:
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 24.02.2020 р.).

20. Про міжнародне приватне право : Закон України від 23 червня 2005 р. № 2709-IV / Верховна Рада України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15> (дата звернення: 25.03.2020 р.).

21. Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України від 01 грудня 1998 р. № 281-XIV / Верховна Рада України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-14> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

22. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII / / Верховна Рада України. URL:
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19> (дата звернення: 24.02.2020 р.).

23. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованій території у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (дата звернення: 28.02.2020 р.).

24. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII / Верховна Рада України URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (дата звернення: 15.04.2020 р.).

25. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (дата звернення: 24.02.2020 р.).

26. Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон : Постанова Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. № 2503-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2503-12> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

27. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» : Угода депутатських фракцій від 27 листопада 2014 р. № n0001001-15 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

28. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи України : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98/ Президент України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення: 25.02.2020).

29. Про консульський статут України : Указ Президента України від 02 квітня 1994 р. № 127/94 / Президент України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/127/94> (дата звернення: 26.02.2020 р.).

30. Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дітей : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 866 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-%D0%BF> (дата звернення: 17.04.2020 р.).

31. Про затвердження зразків актових записів цивільного стану, описів та зразків бланків свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2010 р. № 1025

/ Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1025-2010-%D0%BF> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

32. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF> (дата звернення: 05.01.2020 р.).

33. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2007 р. № 1064 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1064-2007-%D0%BF> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

34. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF> (дата звернення: 05.01.2020 р.).

35. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

36. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» у 2015 році : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04 березня 2015 р. № 213-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

37. Про затвердження плану першочергових заходів з подолання корупції України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02 липня

2014 р. № 647-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/247456431> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

38. Про державне мито : Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. № 7-93 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7-93> (дата звернення: 28.02.2020 р.).

39. Правила внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання : Наказ Міністерства юстиції України від 12 січня 2011 р. № 96/5 / Міністерство юстиції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0055-11> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

40. Про запровадження пілотного проекту щодо подання заяв у сфері державної реєстрації актів цивільного стану через мережу Інтернет : Наказ Міністерства юстиції України від 09 липня 2015 р. № 1187/5 / Міністерство юстиції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0812-15> (дата звернення: 09.03.2020 р.).

41. Про затвердження Інструкції про порядок реєстрації актів громадянського стану в дипломатичних представництвах та консульських установах України : Наказ Міністерства юстиції України та Міністерства закордонних справ України від 23 травня 2001 р. № 32/5/101 / Міністерство юстиції України та Міністерство закордонних справ України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0473-01> (дата звернення: 26.02.2020 р.).

42. Про затвердження Інструкції з ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян : Наказ Міністерства юстиції України від 24 липня 2008 р. № 1269/5 / Міністерство юстиції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0691-08> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

43. Про затвердження Переліку документів, що створюються у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, зі строками їх зберігання : Наказ Міністерства юстиції України від 30 грудня 2013 р. № 2804/5 /

Міністерство юстиції України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2242-13> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

44. Про затвердження Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні : Наказ Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2000 р. № 52/5 / Міністерство юстиції України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-00> (дата звернення: 12.03.2020 р.).

45. Про затвердження Типового положення про відділи державної реєстрації актів цивільного стану головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі : Наказ Міністерства юстиції України від 11 квітня 2016 р. № 1079/5 / Міністерство юстиції України. URL:
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0536-16> (дата звернення: 24.02.2020 р.).

46. Про затвердження Правил державної реєстрації актів громадянського стану в Україні : Наказ Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2000 р. № 52/5 / Міністерство юстиції України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-00> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

47. Про підвищення ефективності роботи відділів державної реєстрації актів цивільного стану : Наказ Міністерства юстиції України від 11 квітня 2011 р. № 1077/5 / Міністерство юстиції України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0474-11> (дата звернення: 09.03.2020 р.).

48. Про реалізацію пілотного проекту щодо державної реєстрації шлюбу : Наказ Міністерства юстиції України від 22 липня 2016 р. № 2247/5 / Міністерство юстиції України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1018-16> (дата звернення: 09.03.2020 р.).

49. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. № 21 – рп/2003 у справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне

тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві). *Офіційний вісник України*. 2003. № 52 (ч. 1). Ст. 2829.

50. Практика розгляду судами справ, пов'язаних із позбавленням батьківських прав, поновленням батьківських прав, усиновленням, установленням опіки та піклування над дітьми : Узагальнення Верховного Суду України від 11 грудня 2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0020700-08> (дата звернення: 22.03.2020)

51. Про адміністративні процедури : проект Закону України від 28.12.2018 р. № 9456 / Кабінет Міністрів України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (дата звернення: 18.01.2020 р.)

52. Про органи реєстрації актів громадянського стану : Закон України від 24 грудня 1993 р. № 3807-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3807-12> (дата звернення: 18.01.2020 р.) (втратив чинність).

53. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.

54. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловійова ; за заг. ред. І.В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.

55. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.Р. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.

56. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Вид. «Юридична думка». Т. 1: Заг. частина. 2004. 584 с.

57. Адміністративне право України : навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова ; за заг. ред. І.П. Голосніченка. Київ: ГАН, 2005. 232 с.

58. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів. Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 250 с.

59. Адміністративне право України : підручник за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юрид. л-ра., 2003. 893 с.

60. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2009. 480 с.

61. Административное право России : учебник / под. ред. А.П. Коренева. Москва : Изд-во «Щит-М», 1998. 312 с.

62. Алексеев С.С. Государство и право. Москва : БЕК, 1993. 556 с.

63. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Москва : Зерцало, Тейс, 1996. 640 с.

64. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України : теорія і практика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2002. 18 с.

65. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України : теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2002. 164 с.

66. Андрійко О. Адміністративні процедури як інститут адміністративного права. *Публічна служба і адміністративне судочинство : здобутки і виклики* : зб. матеріалів I Міжнар. наук.-практ. Конф. (м. Київ, 5–6 лип. 2018 р.). Київ : ВД «Дакор», 2018. 494 с.
67. Антокольская М.В. Семейное право : учебник. Москва, 1996. 366 с.
68. Бандурка О., Тищенко М. Адміністративний процес : підруч. для вищ. навч. закл. Київ : Літера ЛТД, 2002. 288 с.
69. Барциц И.Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур. *Государство и право*. 2008. № 3. С. 5–11.
70. Басілашвілі М.Б. Деякі питання правового регулювання державної реєстрації шлюбу. *Форум права*. 2017. № 3. С. 5–8.
71. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. Москва : Изд-во БЕК, 1996. 368 с.
72. Бахрах Д., Россинский Б., Старилов Ю. Административное право : учеб. для вузов. 3-е изд., пересмотр. и допол. Москва : Норма, 2007. 816 с.
73. Бевзенко В.М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 56–62.
74. Бевзенко В.М. Процедури реалізації повноважень учасників адміністративних земельних правовідносин. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). С. 53–72.
75. Бернхем В. Розділ XIII «Сімейне право» з книги Вільяма Бернхема «Вступ до права та правової системи Сполучених Штатів Америки». *Право США*. 2012. № 1–2. С. 12–53.

76. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. Київ : Атіка, 2000. 304 с.

77. Братель С.Г. Поняття та ознаки адміністративних процедур. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 1. Т. 2. С. 66–69.

78. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2007. 992 с.

79. Вербіцька М.В., Росоляк О.Б. Умови дійсності шлюбу за законодавством України та ФРН : порівняльно-правовий аспект. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 1. С. 66–69.

80. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. 668 с.

81. Волкова Н. Міжнародно-правовий захист сімейних прав та інтересів дитини європейським судом із прав людини. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. Februarie. P. 84–87.

82. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177.

83. Галіцина Н.В. Адміністративно-правові засади процедури створення і функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2010. 248 с.

84. Галіцина Н.В. Коломоєць Т.О. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні: монографія. Запоріжжя : Запорізький нац. ун., 2011. 290 с.

85. Галлиган Д., Полянский В., Старилов Ю. Административное право : история развития и основные современные концепции : Москва, Юристъ, 2002. 410 с.

86. Галуцько В.В. Предмет сучасного адміністративного права України. *Форум права*. 2010. № 2. С. 83–87.

87. Гладун З.С. Адміністративне право України : навч. посіб. Тернопіль : Карт-бланш, 2004. 579 с.

88. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень : вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : монографія. Київ : Видавець Голосніченко А.М. (Г.А.М.), 2009. 356 с.

89. Голосніченко І.П. Проблеми адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку української держави. *Актуальні проблеми держави та права*: зб. наук. праць. Одеса : Юрид. л-ра, 2003. Вип. 19. С. 26–28.

90. Голосніченко І.П., Черненко Л.М. Органи виконавчої влади, як суб'єкти надання послуг державної реєстрації актів цивільного стану. URL: <http://ela.kpi.ua/jsrui/handle/123456789/5253> (дата звернення: 25.02.2020 р.).

91. Гончарук С.Т. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ, 2000. 240 с.

92. Гончарук С. Основи адміністративного права України : навч. посіб. Київ : Аванпост-прим, 2004. 200 с.

93. Горіславська І., Федчук Б. Окремі питання правового регулювання реєстрації актів цивільного стану. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 1. С. 95–97.

94. Господарське процесуальне право : підручник / В.Д. Чернадчук, В.В. Сухонос, В.П. Нагребельний, Д.М. Лук'янець ; за заг. ред. канд. юрид. наук В.Д. Чернадчука. 2-е вид. перероб. і допов. Суми : ВДТ «Університ. книга», 2009. 378 с.

95. Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона) / пер. с фр. В. Захватаева. Киев : Истина. 2014. 280 с.
96. Гражданское право. Учебник. Ч. 1. 3-е изд., перераб. и допол. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Москва : Проспект, 1998. 432 с.
97. Грим Д. Учение о субъектах права. *Вестник права*. 1904. № 9. С. 161–165.
98. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : монографія. Київ, 2007. 335 с.
99. Губернська Н.Л. Стадії адміністративних процедур : поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. Вип. 32. Т 3. С. 11–15.
100. Гурковський М.П. До питання класифікації державної реєстраційної діяльності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 82–92.
101. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 495 с.
102. Дерещ В.А. Адміністративні процедури в Україні та Республіці Білорусь. *Правова держава*. Вип. 21. С. 207–214.
103. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 432 с.
104. Додин Е.В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления. Киев-Одесса : Вища шк., 1976. 128 с.
105. Дрозд О.Ю., Левченко О.В. Безконтактні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру:

питання теорії та практики : монографія. Київ : Наук.-дослід. ін.-т публ. права, 2016. 200 с.

106. Джафарова М.В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2008. 20 с.

107. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду Київ : Юрінком Інтер, 1999. 206 с.

108. Іванов В. Історія держави і права України. Київ : Атіка, 2007. 728 с.

109. Івановська О.П. Звичаєве право в Україні : етно-творчий аспект : навч. посіб. Київ : ЕксОб, 2002. 263 с.

110. Иоффе О.С. Избранные труды: в 4 т. Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2004. Т. II. Сов. гражд. право. С. 144–145.

111. Калакура В. Колізійне регулювання укладення шлюбу з участю іноземного елемента. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/5720/%C2> (дата звернення: 09.03.2020 р.).

112. Калакура В. Принципи колізійного регулювання в міжнародному сімейному праві. *Вісник Київського Національного університету ім. Т. Шевченка. Юридичні науки*. 2009. Вип. 80. С. 40–43.

113. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. 288 с.

114. Катеринчук І.П. Актуальні проблеми інформаційного забезпечення правоохоронних органів України. *Форум права*. 2011. № 2. С. 376–380. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11kiprou.pdf> (дата звернення: 18.06.2020 р.).

115. Катеринчук І.П. Правові засади інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ. 2015. 41 с.

116. Кашперська Т.Ц. Особливості розгляду судом справ про встановлення факту батьківства (материнства). *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 2. С. 145–153.

117. Кеча А.С. Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 228 с.

118. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.

119. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р., Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні : питання теорії і правового регулювання : монографія. Одеса : Фенікс, 2013. 274 с.

120. Кисіль Л.Є. Правове регулювання здійснення адміністративних процедур в Україні та Республіці Білорусь : порівняльний аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 144–151.

121. Коваль Л.В. Адміністративне право : курс лекцій. Київ : Вентурі, 1998. 208 с.

122. Ковальова О.В. Особливості застосування поліцейськими спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству. *Новели законодавства про запобігання та протидію домашньому насильству : матеріали міжнар. круглого столу (м. Київ, 27 вересня 2019 р.)*. Київ : Націон. акад. прокуратури України, 2019. С. 86–89.

123. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

124. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. Національна академія внутрішніх справ України. Київ : Юрінком Ін-тер, 2004. 528 с.

125. Конончук Н.М. Презумпція шлюбного походження дитини за сімейним законодавством України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. 6-2. Т. 2. С. 16–19.
126. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. В 4 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. Москва : Изд-во БЕК, 1996. Т. 1–2. 590 с.
127. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 224 с.
128. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2000. 320 с.
129. Кубко Є.Б. Про предмет адміністративного права. *Право України*. 2000. № 4. С. 6–10.
130. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 208 с.
131. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. Київ : Атіка, 2005. 352 с.
132. Кузьменко О.В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник. Київ : Атіка, 2007. 416 с.
133. Кусайкіна Н.Д., Цибульник Ю.С. Сучасний тлумачний словник української мови. URL: <http://www.twirpx.com/file/157372>.
134. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України : монографія. Дніпропетровськ : Ліра лтд, 2004. 340 с.
135. Куценко С. Справи сімейні: як функціонує проект «шлюб за добу». URL: <http://blog.liga.net/user/skutsenko/article/24895.aspx> (дата звернення: 22.03.2020 р.).

136. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. 21 с.
137. Лисенко С.С. Деякі адміністративні процедури адміністративно-правового регулювання підприємницької діяльності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2, ч. 2. С. 174–182.
138. Лов'як О.О. Правові питання вдосконалення державної реєстрації актів цивільного стану в Україні. *Юридична наука*. 2012. № 1. С. 19–25.
139. Луценко О. Види дисциплінарних проступків державних службовців : постановка проблеми. *Публічне право*. 2013. № 3 (11). С. 356–363.
140. Луцик А.М. Внутрішньоорганізаційні адміністративні процедури як елемент функціонування державної фіскальної служби. *Часопис академії адвокатури України*. 2014. № 3 (24). Т. 7. С. 56–60.
141. Лютіков П.С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права : дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2013. 454 с.
142. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987 214 с. URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie9124.html> (дата звернення: 09.01.2020 р.).
143. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2010. 415 с.
144. Мельников Ю.И. К вопросу о соотношении «юридического процесса» и «юридической процедуры». *Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве*. 1979. Вып. 1. С. 13–15.
145. Методичний посібник з питань державної реєстрації актів цивільного стану / Головне територіальне управління юстиції у Закарпатській області. Ужгород, 2016. 69 с.
146. Миколенко А. Административный процесс и административная ответственность в Украине. Харьков : Одиссей, 2004. 272 с.

147. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2011. 44 с.

148. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2010. 444 с.

149. Миронюк С.А. Окремі питання процедури розірвання шлюбу за нормами перспективного законодавства України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 51–53.

150. Музиченко П.П. Історія держави і права України. Київ : Знання, 2000. 588 с.

151. Муратова А.И., Тарсамаева П.Ю. Семейное право : учеб. пособ. Москва, 1999. 272 с.

152. Нагребельний В.П. Юридична енциклопедія. Київ. Т. 5. 2003. 736 с.

153. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / Авт. колектив (Андрійко О.Ф., Бевзенко В.М. та ін.), за заг. ред. В.П. Тимощука. Київ : ФОП Мишалов Д.В., 2019. 460 с.

154. Наумов В.І. Система, зміст і значення адміністративних процедур у діяльності регіональних управлінь МВС України. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 2(12). С. 112–117.

155. Нечаєва А.М. Правоспособность и дееспособность физических лиц как субъектов гражданских прав. *Субъекты гражданского права*. Москва, 2000. С. 4–8.

156. Німецьке цивільне уложення. URL: <http://booksnow1.scholarsportal.info/ebooks/oca9/23/germancivilcod00germ/germancivilcod00germ.pdf> (дата звернення: 30.01.2020 р.).

157. Офіційний сайт Міністерства юстиції України. URL: <http://old.minjust.gov.ua/9809> (дата звернення: 15.03.2019 р.).

158. Офіційний сайт Урядового контактного центру. URL: <http://www.ukc.gov.ua> (дата звернення: 22.03.2020 р.).

159. Пасенюк О.М., Панченко О.Н., Авер'янов В.Б. Адміністративне судочинство України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 358 с.

160. Пашко І.С. Про роботу державної реєстрації актів цивільного стану. *Правовий вісник*. 25 трав. 2015 р. С. 3–23.

161. Петrenchенко С.А. Державна реєстрація шлюбу та фактичні шлюбні відносини в Україні : порівняльно-правовий аспект. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. 5. Т. 1. С. 222–225.

162. Петков С.В. Теорія адміністративного права : підручник. Київ: КНТ. 2014. 304 с.

163. Погребняк О.Г. Види адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану. *Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 28 груд., 2018 р.) / за ред. Г.О. Ульянової; уклад. О.В. Дикий, Ю.Д. Батан. Одеса : Видав. дім «Гельветика», 2018. С. 130–132.

164. Погребняк О.Г. Лояльність в системі принципів адміністративної процедури. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 18–19 січ., 2019 р.). Харків : ГО Асоціація аспірантів-юристів, 2019. С. 40–43.

165. Погребняк О.Г. Перспективи законодавчого урегулювання адміністративних процедур у сфері реєстрації актів цивільного стану. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3 (24). С. 85–88.

166. Погребняк О.Г. Перспективи розвитку адміністративних процедур щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства в Україні : *Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права України в сучасних умовах* : матеріали Всеукр. «круглого столу» (м. Київ, 02 листоп. 2018 р.) за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., членкор. НАПрН України О.Ф. Андрійко. Київ : Ін-тут. держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2018. С. 174–177.

167. Погребняк О.Г. Система органів державної реєстрації актів цивільного стану та їх повноваження в сучасних умовах : *Development of legal sciences: problems and solutions* : International scientific-practical conference (Kaunas, Lithuania 27–28 apr. 2018). Kaunas : Vytautas magnus university, 2018. Р. 52–54.

168. Погребняк О.Г. Щодо питання удосконалення функціонування органів реєстрації актів цивільного стану. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Ч. 2. С. 45–48.

169. Порядок встановлення батьківства. Офіційний веб-портал КМДА. URL: <https://podil.kyivcity.gov.ua/news/2905.html> (дата звернення: 17.03.2020 р.).

170. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Наук. думка, 2007. 586 с.

171. Право. Процедура та форми реалізації права, застосування права. URL: <http://ru.osvita.ua/vnz/reports/law/9590/> (дата звернення: 27.02.2020).

172. Проблемы общей теории государства и права : учеб. для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсисянца. Москва: НОРМА, 2002. 832 с.

173. Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов под общ. ред. В.С. Нерсисянца. Москва, 2002. 813 с.

174. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03 грудня 2012 р. № 11472 / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893 (дата звернення: 25.02.2020).

175. Пухтецька А.А. Адміністративна процедура : питання кодифікації вітчизняного законодавства. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 97–104.

176. Розгон О. Колізійні питання укладання шлюбу з іноземним елементом. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 4. С. 184–189.

177. Розгон О. Укладання шлюбу громадянина України з іноземцем за кордоном. *Юридичний радник*. 2011. № 6 (60). С. 1–8.

178. Росоляк О.Б., Вербіцька М.В. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 3. С. 151–153.

179. Сборник законов об административных процедурах. Москва : Инфотропик Медия, 2016. 444 с.

180. Силайчев М.В. Правовая теория и практика административной процедуры : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. 218 с.

181. Словарь русского языка : в 4 т. / под ред. А.П. Евгеньевой. 3-е изд., стереотип. Москва : Русский язык, Т. IV, С–Я. 1988. 796 с. URL: <http://slovari.ru/search.aspx?p=3068> (дата звернення: 09.01.2020 р.).

182. Стеценко С.Г. Адміністративно право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2009. 624 с.

183. Стеценко С.Г. Сутність адміністративного процесу : теоретичний погляд. *Право України*. 2011. № 4. С. 39–46.

184. Стукаленко О.В. Механізм правового регулювання : сучасні погляди. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу* : тези доп.

учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 черв. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, каф. адмін. права і процесу ф-ту № 3. Харків, 2017. С. 54–56.

185. Судова влада України : офіційний сайт. URL: <https://court.gov.ua/> (дата звернення: 25.12.2019 р.).

186. Сущенко Д.В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи : порівняльно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2018. 211 с.

187. Сущенко Д. Проблематика правового регулювання здійснення адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 8. С. 111–115.

188. Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Административные процедуры и право. *Журнал российского права*. 2002. № 4. С. 3–13.

189. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. Матузова и А. Малько. Москва. : Юристъ, 1999. 672 с.

190. Теория государства и права : учебник / под ред. В.К. Бабаева. 2-е изд. Москва : Юристъ, 2006. 637 с.

191. Тимошук В.П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.

192. Тимошук В., Бойко І. Що таке загальна адміністративна процедура? Як зміняться відносини між чиновниками і громадянами після прийняття закону про адміністративну процедуру? *Адміністративна процедура : нові правила взаємодії між владою і громадянами* : матеріали семінару-тренінгу (м. Одеса, 24 черв. 2019 р.). Одеса : Центр політико-правових реформ, 2019.

193. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Москва : Изд-во М.Ю. Тихомирова, 1998. 798 с.

194. Треушников М.К. Судебные доказательства. Москва : ОАО Издат. дом «Городец». 2004. 272 с.
195. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури : зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698.
196. Харитонов Е.О., Саниахметова Н.А. Гражданское право Украины : учебник. Харьков: Одиссей, 2004. 960 с.
197. Харитонova О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії). Одеса. : Юрид. л-ра, 2004. 324 с.
198. Христинченко Н.П. Види адміністративних процедур у науковій сфері. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2014. № 10-1. Т. 1. С. 165–167.
199. Цивільне право України : підручник : у 2 кн. / Боброва Д.В., Дзера О.В., Довгарт АС. та ін. ; за ред О.В. Дзери, Н. С. Кузнецової. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 986 с.
200. Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. Москва : Ось-89, 2009. 103 с.
201. Черненко Л.М. Адміністративно-процедурне провадження з надання управлінських послуг органами державної реєстрації актів цивільного стану : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2011. 22 с.
202. Черненко Л.М. Адміністративно-процедурне провадження з надання управлінських послуг органами державної реєстрації актів цивільного стану : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2011. 211 с.
203. Шевчук О.М. Адміністративні процедури здійснення державного контролю за обігом наркотичних засобів : визначення поняття. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского*. Серия «Юридические науки». Т. 27 (66). 2014. № 1. С. 152–157.

204. Шемшученко Ю.С., Бобровник С.В. Правове регулювання. Юридична енциклопедія. Київ. 2003. Т. 5. 735 с.
205. Шимон С.І. Цивільне та торгове право зарубіжних країн : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2004. 220.
206. Школик А. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2014. Випуск 59. С. 185–193.
207. Школик А. Порівняльно-правова характеристика видів адміністративної процедури в зарубіжних країнах та Україні. *Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини»*. 2014. Вип. 35. С. 67–75.
208. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання : основні засади та завдання систематики адміністративного права. Пер. з нім. Г. Рожков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд, 2-ге вид., перероб. і допов. Київ, «К.І.С.». 2009. 552 с.
209. Що робити для визнання батьківства : тест на ДНК та інші способи. URL: <https://ursambo.com/ukr/zahist-prav-simy/shcho-robyty-dlia-vyznannia-batkivstva-test-na-dnk-ta-inshi-sposoby.html#i-3> (дата звернення: 12.03.2020 р.).
210. Юлдашев О. Проблеми реформування адміністративного права. *Право України*. 2005. № 5. С. 28–32.
211. Юніна М.П., Настич Т.М. Проблемні питання інституту шлюбу в сучасному сімейному праві України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 1. С. 126–129.
212. Юридична енциклопедія : в 6 т. / голова редкол. Ю.С. Шемшученко. Київ : Вид-во «Укр. енциклопедія» ім. М.П Бажана, 2002. Т. 4. 590 с.

213. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред. та ін. Київ : Укр. енциклоп. ім. М.П. Бажана, Т. 5. 2003. 736 с.
214. Юшкевич О. Поняття і ознаки адміністративної процедури. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 7. С. 60–63.
215. Явор О. Державна реєстрація юридичних фактів у сімейному праві : проблеми теорії і практики. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. Volume 2. Issue 4. 2015. P. 328–333.
216. Heather Draper Paternity testing: a poor test of fatherhood. *Taylor & Francis Online*. 09 Dec 2009. P. 407–418. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09649060903430264> (дата звернення: 15.03.2020 р.)
217. Michele Zaman, Alissa Koski Child marriage in Canada : a systematic review. *Plos one*. March 3, 2020. URL: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0229676> (дата звернення: 25.03.2020).
218. Registration of a Marriage. *German Missions in the United States*. URL: <https://www.germany.info/us-en/service/04-FamilyMatters/marriage-registration/911862> (дата звернення: 25.03.2020).
219. Steven J. Balla Administrative procedures and political control of the bureaucracy. *American Political Science Review*. Volume 92, Issue 3. September 1998, P. 663–673.
220. The Principles of Public Administration for European Neighbourhood Policy countries / Support for Improvement in Governance and Management. – SIGMA. – Publications. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf> (дата звернення: 18.06.2019 р.).

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Публікації у фахових виданнях:

1. Погребняк О.Г. Удосконалення адміністративних процедур державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства як напрям запобігання фіктивним шлюбом з метою легалізації в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 119–122.

2. Погребняк О.Г. Проблематика адміністративних процедур щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. С. 100–103.

3. Погребняк О.Г. Перспективи законодавчого урегулювання адміністративних процедур у сфері реєстрації актів цивільного стану. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3 (24). С. 85–88.

4. Погребняк О.Г. Щодо питання удосконалення функціонування органів реєстрації актів цивільного стану. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Ч. 2. С. 45–48.

5. Погребняк О.Г. Визначення окремих категорій адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану із урахуванням законодавчих перетворень. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 170–173.

6. Погребняк О.Г. Закордонний досвід провадження адміністративних процедур державної реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 4. С. 136–141.

Публікації апробаційного характеру:

7. Погребняк О.Г. Система органів державної реєстрації актів цивільного стану та їх повноваження в сучасних умовах : *Development of legal sciences:*

problems and solutions : International scientific-practical conference (Kaunas, Lithuania 27–28 apr. 2018). Kaunas : Vytautas magnus university, 2018. P. 52–54.

8. Погребняк О.Г. Перспективи розвитку адміністративних процедур щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства в Україні : *Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права України в сучасних умовах* : матеріали Всеукр. «круглого столу» (м. Київ, 02 листоп. 2018 р.) за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України О.Ф. Андрійко. Київ : Ін-тут. держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2018. С. 174–177.

9. Погребняк О.Г. Проблематика удосконалення та розвитку органів реєстрації актів цивільного стану як органів публічного управління : *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. У 2 ч. Ч. 2. (м. Львів, 14–15 груд., 2018 р.). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2018. С. 18–20.

10. Погребняк О.Г. Види адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану : *Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 28 груд., 2018 р.) / за ред. Г.О. Ульянової; уклад. О.В. Дикий, Ю.Д. Батан. Одеса : Видав. дім «Гельветика», 2018. С. 130–132.

11. Погребняк О.Г. Лояльність в системі принципів адміністративної процедури : *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 18–19 січ., 2019 р.). Харків : ГО Асоціація аспірантів-юристів, 2019. С. 40–43.

12. Погребняк О.Г. Пріоритетні питання реформування адміністративних процедур : *Теоретичний аналіз та наукові дослідження юридичної науки у XXI столітті* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 26–27 квіт., 2019 р.). Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2019. С. 103–105.

13. Погребняк О.Г. Окремі питання нормативного удосконалення адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. *Актуальні проблеми адміністративно-правової науки (до 95-річчя з дня*

народження Р.С. Павловського) : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26 верес., 2019 р.) / Херсон : Видав. дім «Гельветика», 2019. С. 209–211.

Додаткові матеріали апробаційного характеру:

14. Погребняк О.Г. Фіктивний шлюб чи легальні документи? *Міграція*. 2017. 01 березня. URL: <http://migraciya.com.ua/news/GeneralDirectorateofVMIntheOdessaRegion/ua-marriage-or-legal-documents/>.

15. Погребняк О.Г. Ми першими почали чинити опір фіктивних шлюбів *Новини Одеси*. 2018. 06 квітня. URL: <http://uanews.odessa.ua/other/2018/04/06/164455.html>.

ДОДАТОК Б

Інформація по лінії роботи ДМС України із прийняття до громадянства України, станом на 17.04.2020 р.

№ з/п	Назва територіального органу ДМС України	Кількість справ, які надійшли на розгляд в ДГПР (Департамент з питань громадянства, паспортизації та реєстрації)		Кількість справ, яких надіслано на розгляд в АПУ (Адміністрація Президента України)		Указами Президента України прийнято до громадянства України з 01.01.2020.
		з 01.01.2020.	за минулий тиждень	з 01.01.2020.	за минулий тиждень	
/	2	3	4	7	• 2	11
1	УДМС України у Вінницькій області	5	0	5	1	0
2	УДМС України у Волинській області	3	0	0	0	0
3	ГУДМС України в Дніпропетровській області	59	4	16	2	0
4	ГУДМС України в Донецькій області	20	0	15	0	2
5	УДМС України в Житомирській області	5	2	5	0	0
6	ГУДМС України в Закарпатській області	1	0	3	0	0
7	УДМС України в Запорізькій області	29	0	4	0	0
8	УДМС України в Івано-Франківській області	6	0	3	0	0
9	ЦМУ ДМС України у місті Києві та Київській області	61	4	86	14	1
10	УДМС України в Кіровоградській області	13	0	5	1	0
II	УДМС України в Луганській області	4	0	2	0	0
12	ГУДМС України у Львівській області	14	0	6	1	1
13	УДМС України в Миколаївській області	23	4	3	0	0
14	ГУДМС України в Одеській області	41	5	60	5	0
15	УДМС України в Полтавській області	1	0	2	3	0
16	УДМС України в Рівненській області	4	0	5	0	0
17	УДМС України в Сумській області	13	1	2	2	0
18	УДМС України в Тернопільській області	7	1	4	0	0
19	ГУДМС України в Харківській області	77	4	29	12	0
20	УДМС України в Херсонській області	26	0	5	3	0
21	УДМС України в Хмельницькій області	5	0	11	1	0
22	УДМС України в Черкаській області	13	2	4	0	0
23	УДМС України в Чернігівській області	17	0	9	0	1
24	УДМС України в Чернівецькій області	7	1	1	1	0
УСЬ ОГО		599	28	409	46	5

**Інформація по лінії роботи ДМС України із прийняття до громадянства України
станом на 27.12.2019 р.**

№ з/п	Назва територіального органу ДМС України	Кількість справ, які надійшли на розгляд в *ДГПР		Кількість справ, яких надіслано на розгляд в **АПУ		Указами Президента України прийнято до громадянства України з 01.01.2019.
		з 01.01.2019.	за минулий тиждень	з 01.01.2019.	за минулий тиждень	
1	2	3	4	7	2	//
1	УДМС України у Вінницькій області	66	4	49	2	36
2	УДМС України у Волинській області	14	0	22	0	10
3	ГУДМС України в Дніпропетровській області	128	0	101	1	73
4	ГУДМС України в Львівській області	32	1	25	1	47
5	УДМС України в Житомирській області	26	3	19	1	25
6	ГУДМС України в Закарпатській області	14	1	16	0	3
7	УДМС України в Запорізькій області	66	1	47	1	49
8	УДМС України в Івано-Франківській області	29	1	32	0	20
9	ЦМУ ДМС України у місті Києві та Київській області	373	13	215	2	376
10	УДМС України в Кіровоградській області	40	3	51	0	17
11	УДМС України в Луганській області	19	2	17	0	14
12	ГУДМС України у Львівській області	66	0	74	1	29
13	УДМС України в Миколаївській області	71	5	75	1	54
14	ГУДМС України в Одеській області	272	1	221	5	188
15	УДМС України в Полтавській області	23	0	27	0	25
16	УДМС України в Рівненській області	21	0	17	0	11
17	УДМС України в Сумській області	44	0	48	1	40
18	УДМС України в Тернопільській області	15	0	24	0	9
19	ГУДМС України в Харківській області	243	4	198	3	153
20	УДМС України в Херсонській області	41	0	20	0	15
21	УДМС України в Хмельницькій області	24	1	14	0	17
22	УДМС України в Черкаській області	41	2	34	1	35
23	УДМС України в Чернігівській області	37	0	30	0	21
24	УДМС України в Чернівецькій області	0	0	1	0	1
УСЬОГО		1705	42	1377	20	1268

Примітки: *ДГПР - Департамент з питань громадянства, паспортизації та реєстрації; **АПУ - Адміністрація Президента України

1. Офіційні статистичні дані — URL:

<https://dmsu.gov.ua/diyalnist/statistichni-dani.html> (дата звернення: 30.04.2020 р.)

д	д	м	м	р	р	р	р
---	---	---	---	---	---	---	---

д	д	м	м	р	р	р	р
---	---	---	---	---	---	---	---

Відомості про організаційні заходи проведення державної реєстрації шлюбу:

► Дата та час проведення державної реєстрації шлюбу:

д	д	м	м	р	р	г	г	хв	хв
---	---	---	---	---	---	---	---	----	----

► Місце проведення державної реєстрації шлюбу (поштова адреса):

Населений пункт	Вулиця, провулок, площа, проспект	буд.	корп.	кв.

Додаткова інформація:

► Телефон уповноваженої особи організатора державної реєстрації шлюбу:

--

► Адреса електронної пошти:

--

► Інші додаткові відомості:

--

(прізвище, ініціали уповноваженої особи – організатора державної реєстрації шлюбу)

(підпис)

(дата)

Примітки:

1. Усі відомості вносяться друкованими літерами у відповідні поля кульковою чи чорнильною ручкою.
2. До заявки на проведення державної реєстрації шлюбу в обов'язковому порядку додаються: копія цивільно-правового договору про надання послуг з організації проведення державної реєстрації шлюбу, документ про сплату державного мита та про сплату платних послуг, що надаються органом державної реєстрації актів цивільного стану.
3. До звернення, надісланого на електронну адресу органу державної реєстрації актів цивільного стану, додаються скан-копії заявки на проведення державної реєстрації шлюбу, цивільно-правового договору про надання послуг з організації проведення державної реєстрації шлюбу, документів про сплату державного мита та про сплату платних послуг, що надаються органом державної реєстрації актів цивільного стану.

ДОДАТОК Г

Додаток
до Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні

До _____
(назва органу державної реєстрації актів цивільного стану)

Від _____
(прізвища, власні імена, по-батькові батьків)

ЗАЯВА
матері та батька дитини про визнання батьківства

Я, _____, визнаю
(прізвище, власне ім'я, по-батькові)

себе батьком _____,
(прізвище, власне ім'я, по-батькові дитини)

який(а) народився(лась) _____
(число, місяць, рік)

у _____.
(прізвище, власне ім'я, по-батькові)

Я, _____, мати
(прізвище, власне ім'я, по-батькові при державній реєстрації народження дитини)

_____ підтверджую, що
(прізвище, власне ім'я, по-батькові дитини)

_____ є його (її) батьком.
(прізвище, власне ім'я, по-батькові)

Відповідно до статті 126 Сімейного кодексу України просимо внести відомості про батька до актового запису про народження нашої дитини, по батькові дитини просимо вказати за власним іменем батька _____, присвоїти їй прізвище батька _____, виправити дошлюбне прізвище матері з _____ на шлюбне прізвище _____, яке взяте при державній реєстрації шлюбу з батьком дитини, та видати свідоцтво про народження дитини.

Про себе повідомляємо:

БАТЬКО

МАТИ

1. Прізвище
2. Власне ім'я
3. По-батькові
4. Дата народження
5. Громадянство

Місце реєстраційного
штампа (відмітки)

6. Місце проживання
(повна адреса)
7. Назва документа, що
посвідчує особу: паспорт або
паспортний документ (серія,
номер, яким органом і коли виданий)
8. Якщо батьки дитини перебувають
у шлюбі, вказати місце державної
реєстрації шлюбу, номер та дату
складання актового запису про шлюб

До заяви
додаємо:

(перелік документів)

Підписи батьків:

Батько _____

Мати _____

(число, місяць, рік)

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету
Міністрів України
від 10 листопада 2010
р. № 1025

Зразок
(розмір відповідає формату А4)

АКТОВИЙ ЗАПИС ПРО ШЛЮБ № _____ від _____ року

Відомості про осіб, які реєструють шлюб		
Наречений		Наречена
1. Прізвище до державної реєстрації шлюбу		
2. Прізвище після державної реєстрації шлюбу		
3. Ім'я		
4. По батькові		
5. Дата народження _____ року		_____ року
6. Місце народження:	держава _____ область _____ район _____ місто, селище (село) _____	держава _____ область _____ район _____ місто, селище (село) _____
7. Громадянство		
8. Місце проживання:	держава _____ область _____ район _____ місто, селище (село) _____ вул. _____ буд. _____ кв. _____	держава _____ область _____ район _____ місто, селище (село) _____ вул. _____ буд. _____ кв. _____

Відомості про осіб, які реєструють шлюб		
Наречений		Наречена
9. Сімейний стан (необхідне підкреслити)	у шлюбі не перебував, вдівець, розлучений	у шлюбі не перебувала, вдова, розлучена
10. Серія, номер, ким видано паспорт, дата видачі		
11. Підписи осіб, які зареєстрували шлюб		
12. Видано свідоцтво серія _____ № _____		
13. Для відміток		

МП Керівник
органу
державної
реєстрації
актів
цивільного
стану

(підпис)

(ініціали та прізвище, посада)

Посадова особа
органу
державної
реєстрації актів
цивільного
стану,
яка склала
актовий запис

(підпис)

(ініціали та прізвище, посада)

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету
Міністрів України
від 10 листопада 2010
р. № 1025

Зразок
(розмір відповідає формату А4)

АКТОВИЙ ЗАПИС ПРО РОЗІРВАННЯ ШЛЮБУ № _____ від _____ року

Відомості про осіб, які розривають шлюб		
Чоловік		Дружина
1. Прізвище до розірвання шлюбу		
2. Прізвище після розірвання шлюбу		
3. Ім'я		
4. По батькові		
5. Дата народження _____ року		_____ року
6. Громадянство		
7. Місце проживання:	держава _____ область _____ район _____ місто, селище (село) _____ вул. _____ буд. _____ кв. _____	держава _____ область _____ район _____ місто, селище (село) _____ вул. _____ буд. _____ кв. _____
8. Перебували у шлюбі: (першому, другому тощо)		
9. Шлюб, який розривається, зареєстровано у _____ (найменування органу державної реєстрації актів цивільного стану) актовий запис № _____ від _____ року		

Відомості про осіб, які розривають шлюб	
Чоловік	Дружина
1 Підстава державної реєстрації розірвання шлюбу 0. _____ _____ _____	
1 Кількість спільних неповнолітніх дітей 1. _____	
1 Відомості про сплату державного мита: 2. сума _____ гривень, квитанція від _____ року № _____ _____ (найменування фінансової установи)	сума _____ гривень, квитанція від _____ року № _____ _____ (найменування фінансової установи)
1 Серія, номер, ким видано 3. паспорт, дата видачі	
1 Підписи осіб, які розривають 4. шлюб	
1 Видано свідоцтво серія _____ № _____ 5. _____	серія _____ № _____
1 Для відміток 6. _____	

МП

Керівник органу
державної реєстрації
актів цивільного стану

(підпис)

(ініціали та прізвище,
посада)

Посадова особа органу
державної
реєстрації актів
цивільного стану,
яка склала актовий запис

(підпис)

(ініціали та прізвище,
посада)

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 10 листопада 2010 р. № 1025

Зразок

УКРАЇНА 	
СВІДОЦТВО ПРО ШЛЮБ	
Прізвище _____ ім'я _____ по батькові _____, який народився _____ року _____ (місце народження - держава, область, район, _____ місто, селище (село) _____ (громадянство)	
Прізвище _____ ім'я _____ по батькові _____, яка народилася _____ року _____ (місце народження - держава, область, район, _____ місто, селище (село) _____ (громадянство)	
зареєстрували шлюб _____ (число, місяць і рік _____ цифрами та словами)	
про що _____ числа _____ місяця _____ року складено відповідний актовий запис № _____ Прізвище після державної реєстрації шлюбу: чоловіка _____, дружини _____ Місце державної реєстрації _____ (найменування органу державної _____ реєстрації актів цивільного стану)	
Орган державної реєстрації актів цивільного стану, що видав свідоцтво _____ (найменування органу державної _____ реєстрації актів цивільного стану)	
Дата видачі _____ року МП Керівник органу державної реєстрації актів цивільного стану _____ _____ (підпис) _____ (ініціали та прізвище) Серія X-XX № XXXXXX	

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 10 листопада 2010 р. № 1025

Зразок

УКРАЇНА 	
СВІДОЦТВО ПРО РОЗІРВАННЯ ШЛЮБУ	
Шлюб між чоловіком _____	_____
	(прізвище,
	ім'я, по батькові)
і дружиною _____	_____
	(прізвище,
	ім'я, по батькові)
розірвано, про що _____ числа _____ місяця _____ року	
складено відповідний актовий запис № _____	
Після державної реєстрації розірвання шлюбу присвоюється прізвище:	
йому _____,	
їй _____	
Місце державної реєстрації _____	
	(найменування органу державної
	реєстрації актів цивільного стану)
Орган державної реєстрації актів цивільного стану, що видав свідоцтво	
	(найменування органу державної
	реєстрації актів цивільного стану)
Свідоцтво видано _____	
	(прізвище,
	ім'я, по батькові)
Дата видачі _____ року	
МП	
Керівник органу державної	
реєстрації актів цивільного стану _____	_____
	(підпис) (ініціали та прізвище)
Серія X-XX № XXXXXX	

АНКЕТА

(для працівників ГУ ДМС України в Одеській області)

1. Чи потрібно проводити перевірку (на етапі реєстрації шлюбу) намірів осіб, що укладають шлюб, у випадку якщо один із них, або обидва є іноземцями?
 - а) так;
 - б) ні;
 - в) вибірково проводити перевірку.
2. Чи потрібно проводити перевірку шлюбу на ознаки фіктивності при легалізації іноземця в Україні?
 - а) так;
 - б) ні;
 - в) вибірково проводити перевірку.
3. Який державний орган повинен проводити перевірку шлюбу на ознаки фіктивності, коли такий шлюб є підставою легалізації іноземця в Україні?
 - а) РАГС;
 - б) ДМС;
 - в) Національна поліція;
 - г) СБУ;
 - д) інші відповідь.
4. Як Ви вважаєте, чи буде виправданим втручання в особисте життя людей з метою уникнення легалізації іноземців в Україні через фіктивний шлюб?
 - а) так;
 - б) ні;
 - в) утримаюсь від відповіді.
5. Чи буде обґрунтованим введення обов'язкового теста ДНК на встановлення батьківства при проведенні процедури встановлення батьківства?
 - а) так, для усіх громадян;
 - б) ні, для усіх громадян;
 - в) так, лише для батька-іноземця
6. Чи потрібно введення анкетування та перевірки достовірності інформації при проходженні адміністративної процедури укладення шлюбу?
 - а) так, лише для іноземців;
 - б) ні;
 - в) лише коли шлюб використовується як підстава для легалізації в Україні.
7. Чи потрібно введення анкетування та перевірки достовірності інформації при проходженні адміністративної процедури встановлення батьківства?
 - а) так, лише для іноземців;
 - б) ні;
 - в) лише коли встановлене батьківство використовується як підстава для легалізації в Україні.
8. Чи будуть порушені права батька дитини, на Вашу думку, при фактичному ускладненні процедури встановлення батьківства?
 - а) так;
 - б) ні;
 - в) порушені, але оправдано по відношенню до дотримання прав дитини.
9. Чи потрібно встановлення відповідальності за укладання завідомо фіктивного шлюбу та встановленні завідомо фіктивного батьківства:
 - а) так, адміністративна відповідальність для обох сторін;
 - б) так, кримінальна відповідальність для обох сторін;
 - в) так, адміністративна для особи, що має намір легалізації завдяки фіктивному проведенню адміністративної процедури;
 - г) так, кримінальна для особи, що має намір легалізації завдяки фіктивному проведенню адміністративної процедури;
 - д) не потрібно.



РЕЗУЛЬТАТИ ПРОВЕДЕННЯ АНКЕТУВАННЯ:

В анкетуванні прийняло участь **357 співробітників** ГУ ДМС України в Одеській області.

1. а) так – 322;
- б) ні – 0;
- в) вибірково – 35.

2. а) так – 355;
- б) ні – 0;
- в) вибірково – 2.

3. а) РАГС – 115;
- б) ДМС – 227;
- в) Національна поліція – 0;
- г) СБУ – 0;
- д) інші відповідь – 15 (спеціально створена комісія при ДМС).

4. а) так – 357;
- б) ні – 0;
- в) утримаюсь від відповіді – 0.

5. а) так, для усіх громадян – 308;
- б) ні, для усіх громадян – 7;
- в) так, лише для батька-іноземця – 42.

6. а) так, лише для іноземців – 155;
- б) ні – 0;
- в) лише коли шлюб використовується як підстава для легалізації в Україні – 202.

7. а) так, лише для іноземців – 351;
- б) ні – 1;
- в) лише коли встановлене батьківство використовується як підстава для легалізації в Україні – 5.

8. а) так – 8;
- б) ні – 12;
- в) порушені, но оправдано по відношенню до дотримання прав дитини – 337.

9. а) так, адміністративна відповідальність для обох сторін – 109;
- б) так, кримінальна відповідальність для обох сторін – 21;
- в) так, адміністративна для особи, що має намір легалізації завдяки фактивному проведенню адміністративної процедури – 121;
- г) так, кримінальна для особи, що має намір легалізації завдяки фактивному проведенню адміністративної процедури – 17;
- д) не потрібно – 89.





**ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ
УКРАЇНИ В ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ**

№ _____

«20» 05 2020 р.

АКТ

**впровадження у практичну діяльність Головного управління Міграційної служби
України в Одеській області результатів дисертації Погребняк Олени Геннадіївни на
тему «Адміністративні процедури державної реєстрації шлюбів та встановлення
батьківства»**

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що наукові дослідження, розроблені аспіранткою кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ Погребняк Олени Геннадіївни під час підготовки дисертації за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право на тему «Адміністративні процедури державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства», які стосуються удосконалення вітчизняного адміністративного законодавства, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, наукову та практичну значимість та можуть бути використані Міграційною службою України в Одеській області у своїй практичній роботі.

Зокрема, заслуговує на увагу обґрунтування позиції О.Г. Погребняк щодо необхідності окремого правового закріплення порядку реєстрації шлюбу та встановлення батьківства іноземцями. Влучно визначена позиція щодо необхідності розробки та прийняття окремого акта про порядок проведення перевірок та встановлення додаткових фактів в адміністративних процедурах реєстрації шлюбу та встановлення батьківства як правового засобу запобігання фіктивних шлюбів з метою легалізації в Україні. Оскільки практично такі випадки мають місце. До професійних повноважень Державної міграційної служби входить перевірка іноземців, які мають намір отримати посвідку на проживання в Україні, після реєстрації шлюбу з громадянами України, однак механізм реалізації таких повноважень є недосконалим та не системним.

Заслуговує на увагу також положення щодо поняття та видів доказів, що підтверджують справжність намірів іноземця та на основі яких можна прийняти рішення у конкретній справі.

Отже, висновки та рекомендації Погребняк Олени Геннадіївни щодо нормативного удосконалення чинного законодавства мають практичну цінність та можуть бути використані у діяльності Державної міграційної служби України.

**Перший заступник начальника
ГУ ДМС в Одеській області**

ГУ ДМС України в Одеській області

Іван БЕЗКИЩЕНКО



№51009/Б292-20 від 20.05.2020