

УДК 340.12:347.62(477+479.22)

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.6.39>**Марина Басілашвілі,***аспірант кафедри загальноправових дисциплін**Харківського національного університету внутрішніх справ,**головний спеціаліст Харківського міського відділу державної реєстрації актів цивільного стану**Головного територіального управління юстиції у Харківській області*

## ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РЕЄСТРАЦІЇ АКТІВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ В УКРАЇНІ ТА ГРУЗІЇ

*У статті розглянуті особливості регламентації основ реєстрації актів цивільного стану в Україні та Грузії. Проведений порівняльно-правовий аналіз чинного законодавства країн. Визначено значення досвіду Грузії для реформування порядку реєстрації актів цивільного стану в Україні.*

**Ключові слова:** акти цивільного стану, порівняльна характеристика, Україна та Грузія, надання адміністративних послуг.

**Постановка проблеми.** Державна реєстрація актів цивільного стану має велике значення для обліку природного руху населення і відстеження демографічних процесів у суспільстві з метою вироблення та здійснення державної людино орієнтованої політики. Починаючи з Декретів 1917 р., у тому числі і в сучасному українському законодавстві, закріплюється перелік актів цивільного стану, які підлягають обов'язковій державній реєстрації. Адже, як зазначили експерти Програми «U-LEAD з Європою», у зв'язку з виданням Наказу Мініюсту № 2825/5 «Про затвердження змін до деяких нормативно-правових актів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану» «послуги з державної реєстрації актів цивільного стану (РАЦС) є одними з обов'язкових для громадян і одними з найактуальніших <...>» [1].

Реформи виконавчих органів у кожній країні мають свої традиції, закономірності та результати. Сьогодні науковці багато уваги приділяють вивченню саме реформи у Грузії. Адже процес змін у 2004-2012 рр. в Грузії був проведений в таких самих несприятливих соціально-економічних умовах, в яких перебуває Україна. До того ж механізм реформи системи надання державних послуг за принципом «одного вікна» (далі – ПОВ) в Грузії був прикладом для розвитку нового підходу до надання адміністративних послуг в Україні.

**Стан дослідження.** Особливості реєстрації актів цивільного стану у Грузії не були предметом дослідження вітчизняних науковців. Окремі вчені в межах своїх наукових пошуків звертають увагу на надання адміністративних послуг у Грузії в цілому. Питання правового регулювання процесу надання адміністративних послуг в Україні та Грузії в різних аспектах розглядалося такими нау-

ковцями, як: В.Б. Авер'янов, О.М., Буханевич, С.В. Ківалов, Т.О. Коломoeць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.О. Легеза, Р.С. Мельник та ін. З них – дві докторські дисертації: О.М. Буханевича «Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні» (2016 рік), в якій комплексно розкрито теоретичні основи та практика правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні, та Є.О. Легези «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект» (2018 рік), в якій досліджувалось питання публічних послуг з акцентом на особливостях адміністративно-правового регулювання використання їх ресурсу та формулюванням відповідної Концепції публічних послуг.

Однак окремо у тандемі особливості реєстрації актів цивільного стану у країнах, що вивчаються, досліджені не були. Звідси, на нашу думку, доцільно приділити увагу особливостям реєстрації актів цивільного стану у Грузії та провести порівняльну характеристику грузинського та українського законодавства.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на підставі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел здійснити порівняльно-правовий аналіз реєстрації актів цивільного стану в Україні та в Грузії. Для досягнення мети були поставлені такі задачі: 1) розкрити досвід Грузії щодо реєстрації актів цивільного стану; 2) охарактеризувати сучасний стан нормативного регулювання реєстрації актів цивільного стану в Україні.

**Основна частина дослідження.** Практика надання адміністративних послуг сьогодні свідчить про наявність великої кількості

проблем у процесі отримання таких послуг громадянами. Україна, як свого часу і Грузія, стоїть на порозі формування єдиної системи органів із надання адміністративних послуг, що повинно спростити громадянам доступ до вказаних послуг. Адже реєстрація актів цивільного стану, будучи цивільно-правовим інститутом, є невід'ємною частиною процесу надання адміністративних послуг, з яким співвідноситься як право/обов'язок та процес реалізації.

На нашу думку, ідентичність державного закріплення особливостей реєстрації актів цивільного стану України та Грузії необхідно досліджувати виходячи зі співвідношення нормативних актів однакової юридичної сили.

Реєстрація актів цивільного стану в Україні отримала регламентацію безпосередньо в ст. 49 «Акти цивільного стану» Цивільного кодексу України [2] (далі – ЦК України). У вказаній вище нормі зазначається, 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 (ч. 1 ст. 49 ЦК України). Актами цивільного стану є народження фізичної особи, встановлення її походження, набуття громадянства, вихід із 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 (ч. 2 ст. 49 ЦК України). Окремо ЦК України визначає, що державній реєстрації підлягають народження фізичної особи та її походження, громадянство, шлюб, розірвання шлюбу у випадках, передбачених законом, зміна імені, смерть (ч. 3 ст. 49 ЦК України). Далі ж кодифікований акт відсилає до норм спеціального законодавства, яке визначає порядок та особливості процесу реєстрації актів цивільного стану [2]. У свою чергу Цивільний кодекс Грузії (далі – ЦК Грузії) не містить окремої норми, яка б встановлювала природу реєстрації актів цивільного стану та визначала б основні події та дії, які підлягають особливій процедурі реєстрації. Однак неодноразово у ЦК Грузії згадується необхідність реєстрації конкретних дій/подій у територіальній службі діючої у сфері управління Міністерства юстиції Грузії юридичної особи публічного права – Агентства з розвитку державних сервісів. Так, наприклад, ст. 1106 ЦК Грузії встановлює: «Шлюб – добровільний союз чоловіка і жінки з метою створення

сім'ї, зареєстрований у територіальній службі діючої у сфері управління Міністерства юстиції Грузії юридичної особи публічного права – Агентства з розвитку державних сервісів (далі – територіальна служба Агентства)», або ч. 1 ст. 1244 ЦК Грузії, яка визначає: «Реєстрацію рішення про усиновлення здійснює будь-яка територіальна служба Агентства, за бажанням заявника» тощо [3]. Тобто в Грузії основний кодифікований акт у сфері цивільних правовідносин не містить основи для розуміння особливостей та природи актів цивільного стану, на відміну від ЦК України.

Переходячи до спеціальних законів, слід підкреслити, що в Україні діє Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», прийнятий у 2010 році [4] (далі – Закон), який покликаний регулювати відносини, пов'язані з проведенням державної реєстрації актів цивільного стану, внесенням до актових записів цивільного стану змін, їх поновленням і анулюванням, визначає засади діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану [4].

Закон у ч. 1 і ч. 2 ст. 2 дублює положення ч. 1 та ч. 2 ст. 49 ЦК України [2]. Однак ч. 1 ст. 3 Закону конкретизує положення кодифікованого акта і визначає, що державна реєстрація актів цивільного стану у встановлених законом випадках є обов'язковою. А саме: відомості про народження фізичної особи та її походження, усиновлення, позбавлення та поновлення батьківських прав, шлюб, розірвання шлюбу, зміну імені, смерть підлягають обов'язковому внесенню до Державного реєстру актів цивільного стану громадян та Єдиного державного демографічного реєстру в обсязі, визначеному Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [4].

Далі Закон переходить до регламентації особливостей процесу реєстрації актів цивільного стану та визначає розгалужену систему органів державної реєстрації актів цивільного стану і порядок проведення державної реєстрації актів цивільного стану.

У ч. 1 ст. 4 Закон визначає суб'єктів державної реєстрації актів цивільного стану:

- 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 (далі – відділи державної реєстрації актів цивільного стану);

3) виконавчі органи сільських, селищних і міських (крім міст обласного значення) рад.

Також ч. 2 вищезазначеної статті закріплює, що державну реєстрацію актів цивільного стану громадян України, які проживають або тимчасово перебувають за кордоном, проводять дипломатичні представництва і консульські установи України [4].

У свою чергу в Грузії спеціальним нормативним актом у сфері, яка вивчається, є Закон Грузії «Про акти цивільного стану», який був ухвалений 2011 року [5]. Цей Закон визначає види актів цивільного стану, основні умови їх реєстрації, внесення змін, виправлень, доповнень до запису цивільного акту, повторної реєстрації цивільного акту, визнання недійсними записів цивільних актів про народження і смерті, реєстрації народження і смерті, а також встановлення фактів, які мають юридичне значення, порядок видачі документів, що засвідчують реєстрацію цивільних актів, і уповноважені органи у сфері цивільних актів. [5]

У п. А ч. 1 ст. 3 Закон Грузії «Про акти цивільного стану» встановлено, що цивільні акти – це передбачений цим Законом факт, що має юридичне значення: народження, встановлення батьківства, усиновлення, укладення шлюбу, розірвання шлюбу, зміна імені або (і) прізвища, смерть. У свою чергу, реєстрація цивільних актів, відповідно до п. В ч. 1 цієї ж статті, це «виходячи з інтересів держави передбачена цим Законом реєстрація факту, що має юридичне значення, з метою охорони майнових і особистих немайнових прав фізичної особи».

Визначаючи повноважні на реєстрацію актів цивільного стану органи, Закон Грузії надає дещо звужений їх перелік (на відміну від українського законодавства). Так, у ст. 4 Закон Грузії встановлює, що органами реєстрації цивільних актів є:

а) орган, який діє у сфері управління Міністерства юстиції Грузії, – юридична особа публічного права – Агентство з розвитку державних сервісів (далі – Агентство), яке здійснює свої повноваження за допомогою територіальних служб;

б) у межах делегованих повноважень – дипломатичні представництва Грузії за кордоном, створені в дипломатичному представництві третьої країни, секція інтересів Грузії і консульські установи (далі – консульська установа);

в) у межах делегованих повноважень – нотаріус.

Із зазначеного вбачається, по-перше, відмінність у визначенні акту цивільного стану. На нашу думку, дефініція, яка надана в українському законодавстві, є значно ширшою і з погляду науки – більш повною. По-друге, значну відмінність у кількості повноважних на здійснення реєстрації актів цивільного стану органів. На нашу думку, така відмінність зумовлена виключно територіальним чинником. Адже територія України значно більша, та деякі адміністративно територіальні одиниці важко забезпечити спеціальними органами, на які би покладались обов'язки виключно у сфері реєстрації. Ми вважаємо, що, хоча варіант «тризначного» вираження органів реєстрації (як ми бачимо в Грузії) є зручнішим для громадян та населення, для України він, на жаль, не є прийнятним.

Звертає на себе увагу спеціальний закон, що заповнив майже усі «прогалини», які, на перший погляд, є у ЦК Грузії. Однак дублювання норм, як це відбувається в Україні, також не є ідеальним прикладом законодавчої техніки. На нашу думку, основи, а саме дефініція акту цивільного стану та його види, повинні бути зазначені у кодифікованому акті, однак ця інформація не повинна дублюватись у спеціальному законі. Тобто цивільний кодекс повинен містити положення матеріального права, а спеціальний закон – процесуального.

Також окрему увагу привертає Закон Грузії «Про Агентство з розвитку державних послуг» від 04.06.2012. Цей Закон визначає статус Агентства з розвитку державних послуг, функціонування основних принципів і напрямів його дії, особливості взаємин з іншими адміністративними органами, фізичними та юридичними особами [6]. Тоді як в Україні у зв'язку з відсутністю єдиного органу, який здійснює реєстрацію актів цивільного стану, діє Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012, який закріплює особливості надання адміністративних послуг у цілому та в окремих положеннях акцентує увагу на Центрах надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) [7].

Саме про ЦНАП йдеться в Наказі Мініюсту України № 2825/5 «Про затвердження змін до деяких нормативно-правових актів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану» від 11.09.2018, який встановлює, що адміністративні послуги з державної реєстрації шлюбу, розірвання шлюбу за спільною заявою подружжя, яке не має дітей, зміни імені, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання можуть надаватися через ЦНАП, утворені згідно із Законом України «Про

адміністративні послуги», які забезпечують прийом заяв на отримання відповідних адміністративних послуг та видачу документів за результатами їх розгляду у випадках, передбачених правилами проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання, затвердженими Міністерством юстиції України [8].

Цікавим є те, що практично усі послуги РАЦС можуть надаватися через ЦНАП, зокрема: державна реєстрація народження, шлюбу, розірвання шлюбу (за спільною заявою подружжя, яке не має дітей), зміна імені, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання, реєстрація смерті [1].

Тобто в Україні законодавець намагається створити єдину мережу органів із надання адміністративних послуг (включаючи послуги з реєстрації актів цивільного стану). На нашу думку, такі зміни створюють систему, яка нагадує ту, що існує в Грузії, однак повністю перейти на надання адміністративних послуг виключно ЦНАП в Україні навряд чи можливо.

На рівні підзаконних актів Грузії у сфері регулювання порядку реєстрації актів цивільного стану є чинним Наказ Міністра юстиції № 18 «Про затвердження порядку реєстрації актів цивільного стану» 2012 року. Цим наказом регулюється порядок видачі свідоцтв/довідок і копій записів актів цивільного стану, внесення інформації про ім'я, прізвище дитини, даних батьків, про реєстрацію народження і внесення виправлень, змін/доповнень в записи актів цивільного стану [9]. Також є велика кількість наказів, які закріплюють державні форми та бланки документів. Подібні нормативні акти також є і в Україні.

Резюмуючи наданий аналіз деяких законодавчих актів, ми хочемо також звернути увагу на опитування щодо задоволеності грузинських споживачів адміністративних послуг, яке було проведено після проведення Грузинської реформи місцевими науково-дослідними організаціями. Результати вказаного опитування вказують, що громадяни задоволені якістю та ефективністю наданих послуг і готові користуватися ними повторно. Споживачі особливо відзначають можливість отримання послуги в безпосередній близькості, таким чином, транспортні витрати і час для отримання послуг скорочується (АСТ, опитування 2013) [10, с. 2]. Натепер більшістю отриманих адміністративних послуг після проведення реформи українці також задоволені. Однак, на нашу думку, можливість реально оцінити зміни в

спрощені процесу реєстрації актів цивільного стану для населення України буде лише тоді, як мине не менше року після відкриття ЦНАП, що, у свою чергу, спонукає нас до подальшої роботи над вивченням зазначеного питання.

### Висновок

Таким чином, ми підтримуємо висновок про те, що якість публічних послуг – це сукупність характеристик публічної послуги, що визначають її здатність задовольняти встановлені або очікувані потреби замовника [11, с. 43]. Одним з основних напрямів державної політики у сфері адміністративних послуг є поліпшення їхньої якості. Однак слід зазначити, що питання якості досить абстрактні, оскільки йдеться про суб'єктивну оцінку очікуваного результату [12, с. 39]. Нині Україною запозичений позитивний досвід Грузії щодо реформування системи надання адміністративних послуг, а отже, і в системі реєстрації актів цивільного стану. При цьому слід розуміти відмінності наших держав і неможливість повного дублювання стратегії Грузії (незважаючи на її позитивний результат).

На основі проаналізованих нормативно-правових актів України та Грузії доходимо висновку, що для того, щоб уряд міг реалізувати ПОВ, необхідно провести величезні зміни в організаційних об'єктах державних органів [13]. І, можливо, після поглибленого аналізу повноважень усіх органів, які наділені правом надавати публічні послуги, буде розроблена стратегія спрощення процедур та створений механізм надання державних послуг за ПОВ. Натепер створення додаткового органу, в якому зосереджені фахівці з надання окремих видів адміністративних послуг, не досить для реалізації вищенаведеної мети.

### Список використаних джерел:

1. Коментар експертів Програми «U-LEAD з Європою» у зв'язку з виданням Наказу Мініюсту № 2825/5 Щодо надання послуг РАЦС через ЦНАП. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/poslugy-RATSS-cherez-TSNAP.pdf> (дата звернення: 10.05.2019).
2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 09.05.2019).
3. Гражданский Кодекс Грузии. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/31702/75/ru/pdf> (дата звернення: 11.05.2019).
4. Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 01.07.2010 № 2398-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17> (дата звернення: 12.05.2019);

5. Закон Грузии «Об актах гражданского состояния». Письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 05.06.2014. URL : [https://to59.minjust.ru/sites/default/files/kopiya\\_pisma\\_ministerstva\\_yusticii\\_gruzii\\_o\\_normah\\_vnutrennego\\_zakonodatelstva\\_gruzii\\_reguliruyushchego\\_voprosy\\_v\\_sfere\\_registracii\\_aktov\\_grazhdanskogo\\_sostoyaniya\\_a\\_takzhe\\_obrazcy\\_svidetelstv\\_o\\_zaklyuchenii\\_braka\\_i\\_o\\_ro.pdf](https://to59.minjust.ru/sites/default/files/kopiya_pisma_ministerstva_yusticii_gruzii_o_normah_vnutrennego_zakonodatelstva_gruzii_reguliruyushchego_voprosy_v_sfere_registracii_aktov_grazhdanskogo_sostoyaniya_a_takzhe_obrazcy_svidetelstv_o_zaklyuchenii_braka_i_o_ro.pdf) (дата звернення: 10.05.2019).

6. სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს შესახებ URL: <https://voice.matsne.gov.ge/ka/document/view/1666869?publication=5> (дата звернення: 10.05.2019).

7. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 10.05.2019).

8. Об утверждении изменений в некоторые нормативно-правовые акты в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния : Приказ Министерства юстиции № 2825/5 от 11.09.2018. Письмо Агентства по развитию государственных сервисов Министерства юстиции Грузии. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0979-18> (дата звернення: 12.05.2019);

9. Про затвердження порядку реєстрації актів цивільного стану : Наказ Міністра юстиції Грузії №182012року. URL: <http://zags.gov39.ru/docs/regional-legislation/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%B8%D1%8F%>

20%D0%BE%D1%82%2028.02.2017.pdf (дата звернення: 10.05.2019).

10. Вашакидзе Георгий. Оказание государственных услуг по принципу «одного окна»: опыт Грузии. URL: [https://www.academia.edu/33602016/%D0%9E%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5\\_%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85\\_%D1%83%D1%81%D0%B%D1%83%D0%B3\\_%D0%BF%D0%BE\\_%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF%D1%83\\_%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE\\_%D0%BE%D0%BA%D0%BD%D0%B0](https://www.academia.edu/33602016/%D0%9E%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85_%D1%83%D1%81%D0%B%D1%83%D0%B3_%D0%BF%D0%BE_%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF%D1%83_%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D0%BE%D0%BA%D0%BD%D0%B0) (дата звернення: 12.05.2019).

11. Лерега С.О. Досвід Литовської Республіки та Республіки Грузії щодо надання публічних послуг та шляхи їх імплементації у вітчизняне законодавство. *Journal «ScienceRise: Juridical Science»*. 2018. № 1(3). С. 39-44.

12. Соловьева О.Н. Качество административных услуг: проблемы теории и практики. *International scientific and practical conference world science*. 2017. № 8 (24). Том 3. С. 29-34.

13. Giorgi Vashakidze One-Stop-Shop Access in the Delivery of Public Services; Its Impact on Service Effectiveness and Efficient Governance. URL: [https://www.academia.edu/20184320/One-Stop-Shop\\_Access\\_in\\_the\\_Delivery\\_of\\_Public\\_Services\\_Its\\_Impact\\_on\\_Service\\_Effectiveness\\_and\\_Efficient\\_Governance](https://www.academia.edu/20184320/One-Stop-Shop_Access_in_the_Delivery_of_Public_Services_Its_Impact_on_Service_Effectiveness_and_Efficient_Governance) (дата звернення: 12.05.2019).

*В статье рассмотрены особенности регламентации оснований регистрации актов гражданского состояния в Украине и Грузии. Проведен сравнительно-правовой анализ действующего законодательства стран. Определено значение опыта Грузии по реформированию порядка регистрации актов гражданского состояния в Украине.*

**Ключевые слова:** акты гражданского состояния, сравнительная характеристика, Украина и Грузия, предоставление административных услуг.

*In the article, we examined the specifics of the regulation of the grounds for registration of civil status acts in Ukraine and Georgia. We conducted a comparative legal analysis of the current legislation of the countries. The significance of the experience of Georgia in reforming the procedure for registration of civil status acts in Ukraine has been determined.*

**Key words:** Acts of civil status, comparative characteristics, Ukraine and Georgia, the provision of administrative services.