

ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ АКТИВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

О.О. Лов'як

*кандидат юридичних наук,
професор кафедри цивільного права і процесу,
старший науковий співробітник
Національної академії внутрішніх справ*

Постановка проблеми. З метою вдосконалення регулювання відносин, які стосуються здійснення державної реєстрації актів цивільного стану, та охоплення всіх ключових питань у цій сфері, в липні 2010 р. було прийнято Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» (далі – Закон), який набув чинності 27 липня 2010 р.

Не можна не відзначити величезний позитив, який вніс цей нормативно-правовий акт у правове поле щодо новітніх норм, які спрямовані на покращання механізмів реалізації фізичними особами своїх прав та законних інтересів. Переважна більшість цивілістів-теоретиків і практиків стверджують, що цей Закон є нормативно-правовим актом європейського рівня, який не тільки уніфікував у собі питання діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану, а й став кроком, що максимально наблизив діяльність цих органів до забезпечення потреб пересічних громадян, реалізації їх прав та законних інтересів. Це Закон, в якому знайшов своє відображення багаторічний практичний досвід, поєднаний з глибоким і ґрунтовним вивченням як вітчизняного, так і міжнародного законодавства у цій сфері. Виходячи саме з таких позицій, положення окресленого наукового дослідження широко пов'язані із важливими науковими і практичними завданнями, а також перспективними напрямками наукових досліджень кафедри цивільного права і процесу НАВС.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У свою чергу, загальним питанням реєстрації актів цивільного стану, а також окремим його аспектам приділяли увагу: М.М. Агарков, С.С. Алексєєв, І.А. Бірюков, Д.В. Боброва, С.М. Братусь, О.В. Дзера, А.С. Довгерт, Г.В. Єрьоменко, Ю.О. Заїка, О.С. Йоффе, Н.С. Кузнецова, В.І. Курило, В.В. Луць, О.О. Лов'як, А.В. Омельченко, В.В. Орленко, О.Ю. Піддубний, В.І. Семчик, Є.І. Фурса, Я.М. Шевченко, С.І. Шимон, Ю.В. Ярмоленко та інші.

Також здійснено аналіз положень Законів України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» [3], «Про доступ до публічної інформації» [5], «Про захист персональних даних» [4], Цивільного кодексу України [6]. Аналізуючи праці названих вчених, а також положення деяких нормативно-правових актів у сфері реєстрації актів цивільного стану, визначено коло питань, досліджуваних не в повному обсязі.

Саме звідси і виникає необхідність перегляду чинного законодавства, ліквідації його прогалин і суперечностей, а також норм з можливістю їх довольного тлумачення, що створюють передумови неналежного їх застосування.

Мета. Такий стан справ дозволив виокремити основні завдання нашого дослідження, а саме:

- дослідити окремі питання законодавчого забезпечення реєстрації актів цивільного стану;
- з'ясувати системність та ускладнення правового регулювання відносин пов'язаних із державною реєстрацією актів цивільного стану;
- обґрунтувати необхідність внесення змін до законодавства щодо правового регулювання окресленої проблеми.

Основні результати дослідження. 1 липня 2010 р. було прийнято Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», який набув чинності 27 липня 2010 р.

Закон розроблено з метою вдосконалення регулювання відносин, які стосуються здійснення державної реєстрації актів цивільного стану, та охоплення всіх ключових питань в цій сфері в одному законодавчому акті.

Вказаним законодавчим актом визначено правові та організаційні засади державної реєстрації актів цивільного стану та врегульовано відносини, пов'язані з проведенням державної реєстрації актів цивільного стану, внесенням змін до актових записів цивільного стану, їх поновленням і анулюванням та визначено засади діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану.

Цей Закон визначає також систему, компетенцію та повноваження органів державної реєстрації актів цивільного стану. Ними є: центральний орган виконавчої влади у сфері державної реєстрації актів цивільного стану; 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. Державну реєстрацію актів цивільного стану громадян України, які проживають або тимчасово перебувають за кордоном, проводять дипломатичні представництва і консульські установи України.

Необхідно зазначити, що Законом урегульовано порядок створення та функціонування Державного реєстру актів цивільного стану громадян – державної електронної інформаційної системи, яка містить відомості про акти цивільного стану, зміни, що вносяться до актових записів цивільного стану, їх поновлення й анулювання та відомості про видачу свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану і про видачу витягів з нього.

Законом України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» встановлено ряд новітніх норм, які спрямовані на покращання механізмів реалізації фізичними особами своїх прав та законних інтересів.

Так, удосконалено порядок розірвання шлюбу, що є особливо актуальним відносно 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. Наразі 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 з 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 проявляє про неї материнської турботи та піклування. Тепер у таких випадках батьківство визнається за рішенням суду.

Ефективній реалізації прав особи сприятиме також нова норма, якою передбачено, що у разі, якщо актовий запис цивільного стану, до якого необхідно внести зміни або який необхідно поновити, було складено компетентним органом іноземної держави, з якою Україною не укладено договору про правову допомогу та правові відносини у цивільних і сімейних справах, або якщо законодавством іноземної держави встановлено інший порядок внесення змін та поновлення, відмінний від передбаченого законодавством України, актовий запис цивільного стану попередньо поновлюється відділом державної реєстрації актів цивільного стану за місцем проживання заявника. Про поновлення актового запису цивільного стану та внесення до нього відповідних змін повідомляється компетентному органу іноземної держави.

Законом України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» внесено зміни до ряду нормативно-правових актів. Можна з упевненістю сказати, що цей Закон є нормативно-правовим актом європейського рівня, який не тільки уніфікував у собі питання діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану, а й став кроком, що максимально наблизив діяльність цих органів до забезпечення потреб пересічних громадян, реалізації їх прав та законних інтересів. Це Закон, в якому знайшов своє відображення багаторічний практичний досвід, поєднаний з глибоким і ґрунтовним вивченням як вітчизняного, так і міжнародного законодавства у цій сфері [10].

Разом з тим, позитивні якості Закону, зрозуміло, не виключають творчої дискусії чи незгоди з окремими положеннями. Недарма в народі кажуть: «Немає меж досконалості». У підтвердження своїх міркувань слід наголосити на тому, що вже у вересні 2011 р. до ст. 13 вказаного нормативно-правового акту були внесені зміни. Таким чином, а також враховуючи розвиток суспільних відносин у нашій державі не слід відкидати можливість удосконалення й інших положень Закону.

Як вже зазначалося, Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» встановлює надійні гарантії реалізації фізичними особами своїх прав та законних інтересів, але з цього моменту хотілося б детальніше проаналізувати положення вищезазначеного Закону.

По-перше, слід звернути увагу на правовий статус персональних даних, які стосуються смерті особи і, відповідно, їхнього режиму.

Так, відповідно до абз. 3 ч. 3 ст. 9 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», «інформація, що міститься в актовому записі цивільного стану, є конфіденційною і не підлягає розголошенню», а відповідно до ч. 4 ст. 25 цього ж Закону – «порядок, умови і строки зберігання книг державної реєстрації актів цивільного стану і метричних книг в архівах відділів державної реєстрації актів цивільного стану та порядок передачі цих книг до державного архіву встановлюються центральним органом виконавчої влади у сфері державної реєстрації актів цивільного стану за погодженням із центральним органом виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства (Державна архівна служба України)». Таким документом є Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Умов зберігання книг реєстрації актів цивільного стану і метричних книг у відділах реєстрації актів цивільного стану та порядку передачі цих книг на зберігання до державних архівів, Переліку документів відділів реєстрації актів цивільного стану зі строками їх зберігання» №94/5 від 04.11.2002 р. Ним встановлено, що Книги реєстрації актів цивільного стану і метричні книги зберігаються у відділах реєстрації актів цивільного стану впродовж 75 років з часу їх складання.

Таким чином, інформація (а за нашим законом це і є персональні дані) про народження або смерть фізичної особи, що зберігаються в органах РАЦС, має режим обмеженого доступу (тобто є конфіденційною) як під час життя, так і протягом 75 років після смерті людини.

Виходячи з положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» конфіденційною є інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Зазначимо, що факт смерті особи тягне за собою низку правових наслідків, наприклад, відкриття спадщини. Законодавець надає спадкоємцям шестимісячний строк для прийняття спадщини. Проте до кола спадкоємців за законом належать не лише такі близькі для померлого люди як діти, батьки, подружжя, а і більш далекі родичі – двоюрідні і навіть троюрідні брати і сестри померлого. Якщо представники п'ятої черги спадкоємців за законом будуть вирішувати слід чи не слід поширювати конфіденційну інформацію про факт смерті особи для спадкоємців другої черги (брати, сестри, дід, баба), які, наприклад, проживають окремо від спадкодавця, то останні можуть пропустити строк на прийняття спадщини і будуть усунуті від спадкування, що не можна вважати справедливим.

Щоб уникнути певних непорозумінь з цього приводу, можливо доцільним було б п. 3, ч. 3 ст. 9 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» викласти у наступній редакції: «Інформація, що міститься в актовому записі цивільного стану, є конфіденційною і не підлягає розголошенню. Конфіденційність інформації не розповсюджується на випадки, якщо доступ до персональних даних є необхідним для здійснення або захисту цивільних прав».

По-друге, звернемо увагу на випадки державної реєстрації дітей, народжених за межами медичного закладу. В цій процедурі з'являється нова дійова особа – ме-

дична консультаційна комісія. У разі, якщо заклад охорони здоров'я не провів огляд матері та дитини, документ, що підтверджує факт народження, видає медична консультаційна комісія в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (Порядок утворення медичної консультаційної комісії та положення про неї мають бути затверджені МОЗ). Медична консультаційна комісія видає документ про народження у разі встановлення факту народження жінкою дитини.

На що слід звернути увагу. На сьогоднішній, день медична консультаційна комісія ще не створена, хоча відповідний законопроект вже підготовлено. Тому слід зазначити, що ст. 13 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» в частині діяльності медичної консультаційної комісії не діє. З іншого боку, оскільки медична консультаційна комісія видає документ про народження у разі встановлення факту народження жінкою дитини, то при розробці нормативно-правового акта щодо її діяльності необхідно передбачити: чи достатнім буде після домашніх пологів викликати лікаря (фахівця будь якого медичного закладу) додому, аби він провів огляд матері та дитини, чи породіллі з немовлям необхідно буде їхати до лікарні, чи факт народження жінкою дитини будуть встановлювати представники медичної консультаційної комісії.

По-третє, не буде зайвим звернути увагу на нормативне навантаження та співвідношення положень ч. 3 ст. 49 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ) та ч. 2 ст. 1 і ч. 2 ст. 2 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану». Привертає увагу той факт, що згідно ст. 49 ЦКУ «Державній реєстрації підлягають народження фізичної особи та її походження, громадянство, шлюб, розірвання шлюбу у випадках, передбачених законом, зміна імені, смерть» [6]. У свою чергу Закон передбачає: «Державній реєстрації відповідно до цього Закону підлягають народження фізичної особи та її походження, шлюб, розірвання шлюбу у випадках, передбачених законом, зміна імені, смерть» також закріплює, що дія цього Закону не поширюється на порядок проведення реєстрації громадянства України. Таким чином, громадянство як невід'ємна частина статусу громадянина залишається поза увагою законодавця.

Можливо, це і не є суттєвим аспектом теоретико-правових питань цього Закону якби не одне маленьке «але». У прикінцевих та перехідних положеннях Закону пропонується внести зміни до ст. 135 Сімейного кодексу України – абз. 1 ч. 1 після слів «за прізвищем» доповнити словами «та громадянством» [7]. Якщо дія Закону не поширюється на порядок проведення реєстрації громадянства України, тоді чому саме цей Закон запровадив такі зміни?

По-четверте, знову ж таки у перехідних та прикінцевих положеннях Закону неоднозначною є позиція законодавця про те, що засвідчення начальником установи виконання покарань справжності підпису на документах прирівнюється до нотаріального засвідчення [3] справжності підпису. Чому законодавець тільки начальників установ виконання покарань наділяє спеціальним статусом, адже окрім них є ще й капітани морських суден, командири військових частин (з'єднань), начальники експедицій, начальники слідчих ізоляторів та інші.

По-п'яте, не буде зайвим окреслити й інші пропозиції щодо вдосконалення положень Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану».

1. У ч. 2 ст. 2 Закону після слів «розірвання шлюбу у випадках, передбачених законом», доповнити словами «усиновлення, встановлення батьківства».

2. Статтю 3 Закону доповнити ч. 3 такого змісту: «Акти громадянського стану, здійснені по релігійних обрядах не прирівнюються до актів громадянського стану, зробленим в органах державної реєстрації актів громадянського стану відповідно до, що діяв на момент їх здійснення законодавством, і вимагають наступної державної реєстрації».

3. Ст. 26 Закону доповнити ч. 1-1 такого змісту: «Відповідальність за правильність державної реєстрації актів громадянського стану і якість складання записів актів громадянського стану покладається на керівника відповідного органу державної реєстрації актів громадянського стану».

Ч. 5 ст. 6 Закону доповнити абз. 2 такого змісту: «Документи, видані компетентними органами іноземних держав щодо посвідчення актів цивільного стану, які були укладені поза межами території України за законами відповідних іноземних держав відносно громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства, визнаються дійсними в Україні при наявності їх легалізації, якщо інше не встановлене міжнародними договорами».

Висновки. Цими міркуваннями ні в якому разі не слід ставити крапку в дослідженнях проблемних питань реалізації окремих положень Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану». Окреслені проблеми потребують подальшого вивчення, а наукові здобутки – впровадження в соціальне і правове буття.

Оскільки, стаття присвячена проблемним аспектам реалізації та вдосконалення реєстрації актів цивільного стану, зазначимо, що подальшими напрямками дослідження у цій сфері можуть бути наступні проблемні аспекти:

- удосконалення та розробка ключових аспектів ювенальної юстиції в державі;
- захист прав людини і громадянина в контексті застосування правових норм щодо реєстрації актів цивільного стану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. Коментар до Конституції України: Науково-популярне видання. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – 376 с.
3. Про державну реєстрацію актів цивільного стану: Закон України прийнятий 01.07.2010 // Відомості Верховної Ради України, 2010, № 38, ст. 509 із змінами, внесеними згідно із Законами № 2756-VI (2756-17) від 02.12.2010, ВВР, 2011, № 23; ст. 160 № 3736-VI (3736-17) від 09.09.2011.
4. Про захист персональних даних: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 2010, № 34. – Ст. 481.
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України прийнятий 13.01.2011 // Відомості Верховної Ради України, 2011, № 32. – Ст. 314.
6. Цивільний кодекс України: Коментар. – Видання друге зі змінами за станом на 15 січня 2004 р. – Х. : ТОВ «Одісей», 2004. – 856 с.
7. Сімейний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 21-22, ст.135 із змінами, внесеними згідно із Законами № 3760-VI (3760-17) від 20.09.2011.
8. Науково-практичний коментар Сімейного кодексу України. Станом на 01.09.2011 р. – К. : «Видавничий дім «Професіонал», 2011. – 428 с.

9. Кравчук В.М., Угриновська О.І. Науково-практичний коментар Цивільного процесуального кодексу України. – К. : Істина, 2006. – 944 с.

10. Про практику застосування Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» // Матеріали слухань Комітету з питань правової політики Верховної Ради України, 19 жовтня 2011 р. – К. – 56 с.

Лов'як О.О. Правові питання вдосконалення державної реєстрації актів цивільного стану в Україні

Стаття спрямована на вирішення питань удосконалення регулювання відносин, які стосуються здійснення державної реєстрації актів цивільного стану та охоплення певних ключових питань у цій сфері.

Ключові слова: цивільне законодавство, громадянство, шлюб, факт народження і смерті, акти цивільного стану, державна реєстрація.

Ловьяк О.О. Правовые вопросы усовершенствования государственной регистрации актов гражданского состояния в Украине

Статья направлена на разрешение вопросов усовершенствования регулирования отношений, которые касаются осуществления государственной регистрации актов гражданского состояния, включая некоторые правовые вопросы в этой сфере.

Ключевые слова: гражданское законодательство, гражданство, брак, факт рождения и смерти, акты гражданского состояния, государственная регистрация.

Loviak O.O. Legal aspects legal frameworks of improving the state registration of civil status acts in Ukraine

The article refers to resolving the issues of improving the relationships regulation in the area of state registration of civil status acts, covering the key issues in the field.

Key words: civil legislation, citizenship, marriage, fact of birth and death, civil status acts, state registration

Стаття надійшла до редакції 04.10.2011.