



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права громадян на доступ до державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з укрупненням територіальних громад (реєстр. № 4382 від 16 листопада 2020 року)

За дорученням Голови Верховної Ради України від 16 листопада 2020 року Комітет з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 03 березня 2021 року (протокол № 49) проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права громадян на доступ до державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з укрупненням територіальних громад (реєстр. № 4382 від 16 листопада 2020 року), поданий народним депутатом України Білозір Л.М. та іншими народними депутатами України (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою забезпечення доступності мешканців об'єднаної територіальної громади, у тому числі міст обласного значення, до адміністративних послуг з реєстрації актів цивільного стану (реєстрація народження, шлюбу, смерті).

Для досягнення мети пропонується внесення змін до законів України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» та «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно яких територіальним громадам, утвореним на базі міст обласного значення, делегуються повноваження у сфері державної реєстрації актів цивільного стану (реєстрація шлюбу, народження, смерті).

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики виходить з такого.

Україна є демократичною, правовою державою, в якій визнається і гарантується місцеве самоврядування, що є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (статті 1, 7, частина перша статті 140 Основного Закону України). Виходячи з цих конституційних положень у

системному зв'язку з положеннями статті 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 26 березня 2002 року визначив політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено у Конституції і законах України (пункти 4, 5 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад).

Гарантоване державою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи і передбачає правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність, яка має певні конституційно-правові межі, встановлені, зокрема, приписами статей 19, 140, 143, 144, 146 Основного Закону України. З аналізу вказаних конституційних положень вбачається, що ці органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, та приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Такі ж положення закріплені у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними.

Відповідно до частин третьої та четвертої статті 143 Конституції України, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Однією з основних умов наділення органів місцевого самоврядування певним обсягом повноважень є відповідність функцій місцевого самоврядування обсягу їх фінансових ресурсів (пункт 2 статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування), адже правове закріплення повноважень щодо виконання певних функцій не має сенсу, якщо місцева влада позбавлена фінансових ресурсів для їх здійснення.

За правовою позицією Конституційного Суду України предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення. Перелік таких питань визначено у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002). Зокрема, згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать делеговані їм повноваження з реєстрації актів цивільного стану (за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад) (підпункт 5 пункту «б» частини першої статті 38). Разом з тим, відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» виконавчі органи сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад проводять державну реєстрацію народження фізичної особи та її походження, шлюбу, смерті (пункт 3 частини першої статті 4, частина друга статті 6).

Системний аналіз положень законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частина перша статті 10, частина друга статей 16, 25, 38 та інших) та «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» (пункт 3 частини першої статті 4, частина друга статті 6 тощо) свідчить, що органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема реєстраційну. Як суб'єкти владних повноважень органи місцевого самоврядування вирішують в межах закону питання реєстрації актів цивільного стану.

Отже, положення частини третьої статті 143 Конституції України «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади» стосується вирішення органами місцевого самоврядування як суб'єктами владних повноважень питань, визначених законами, зокрема, з питань державної реєстрації актів цивільного стану.

Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні, одним із повноважень якого є прийняття законів (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85).

Члени Комітету, розуміючи необхідність удосконалення вітчизняного законодавства щодо реєстрації актів цивільного стану та приведення його у відповідність до європейських стандартів, а також передачі органам місцевого самоврядування повноважень зі здійснення державної реєстрації актів цивільного стану у відповідності з процесами децентралізації державної влади та наближення до громадян адміністративних послуг у цій сфері, підтримують загальну ідею цього Законопроекту. Крім того, плата за надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану надходитиме до місцевих бюджетів, що дозволить спрямувати зазначені кошти для задоволення соціальних потреб територіальних громад.

Натомість, члени Комітету зауважують, що на сьогоднішній день повноваження відділів державної реєстрації актів цивільного стану територіальних органів Міністерства юстиції України, утворених в містах

обласного значення, порівняно з повноваженнями виконавчих органів міських рад, є значно ширшими.

Так, відповідно до частин першої та другої статті 6 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», відділи державної реєстрації актів цивільного стану проводять державну реєстрацію народження фізичної особи та її походження, шлюбу, розірвання шлюбу, зміни імені, смерті, вносять зміни до актових записів цивільного стану, поновлюють та анулюють їх; формують Державний реєстр актів цивільного стану громадян, ведуть його, зберігають архівний фонд; здійснюють відповідно до законодавства інші повноваження, а виконавчі органи сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад проводять державну реєстрацію народження фізичної особи та її походження, шлюбу, смерті.

Разом з тим, згідно із частиною другою статті 12 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», відомості, зазначені в актових записах про народження фізичної особи та її походження, шлюб, смерть, складених виконавчими органами сільських, селищних та міських (крім міст обласного значення) рад на паперових носіях та в електронному вигляді, вносяться до Державного реєстру актів цивільного стану громадян протягом трьох робочих днів з дня надходження актового запису до відповідного відділу державної реєстрації актів цивільного стану.

Крім того, члени Комітету звернули увагу на сформовану позицію Міністерства юстиції України щодо впливу положень Законопроекту на обслуговування населення в містах обласного значення.

Як зазначається у експертному висновку Міністерства юстиції України, наділення виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад повноваженнями з реєстрації актів цивільного стану може призвести до певних негативних наслідків у діяльності відділів державної реєстрації актів цивільного стану, розташованих у містах обласного значення.

Так, на сьогодні 86% відділів державної реєстрації актів цивільного стану у містах обласного значення розміщені у приміщеннях, які перебувають у комунальній власності органів місцевого самоврядування. У разі надання повноважень з державної реєстрації актів цивільного стану виконавчим органам міських (міст обласного значення) рад виникає загроза втрати права користування такими приміщеннями, оскільки вони можуть бути використані для власних потреб цих виконавчих органів.

Крім того, відповідно до статті 20 Закону відділи державної реєстрації актів цивільного стану надають платні послуги, перелік яких затверджений Кабінетом Міністрів України. Кошти, одержані від надання платних послуг, зараховуються до спеціального фонду Державного бюджету України і використовуються відповідно до бюджетного законодавства.

Джерелом покриття практично усіх витрат відділів державної реєстрації актів цивільного стану, пов'язаних з їх утриманням (орендна плата, комунальні платежі тощо), є кошти спеціального фонду державного бюджету. Тому дублювання повноважень з питань державної реєстрації актів цивільного стану органами місцевого самоврядування в містах обласного значення може

призвести до зменшення надходжень до спеціального фонду державного бюджету, що створить ризики для належного матеріально-технічного забезпечення відділів державної реєстрації актів цивільного стану.

Водночас, як зазначає Міністерство юстиції України, на виконання підпункту 11 пункту 1 Указу Президента України «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» від 04 вересня 2019 року № 647/2019 щодо доручення Президента України Кабінету Міністрів України забезпечити запровадження можливості надання органами місцевого самоврядування окремих публічних послуг, зокрема пов'язаних із реєстрацією актів цивільного стану, Мін'юст як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, завершує підготовку комплексного, системного проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури отримання послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану» і він буде представлений на розгляд Верховній Раді України.

З огляду на вказане, члени Комітету вважають, що Законопроект потребує комплексного, більш системного та виваженого підходу до нагального вирішення питання доступності мешканців віддалених населених пунктів об'єднаної територіальної громади з адміністративним центром у місті обласного значення до послуг з державної реєстрації актів цивільного стану громадян.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України не вбачає правових перешкод у розширенні кола органів, уповноважених здійснювати державну реєстрацію актів цивільного стану, але при цьому висловило до Законопроекту зауваження, зокрема, звертає увагу на те, що поняття «міста обласного значення» є застарілим, а існування такої категорії міст не в повній мірі узгоджується із приписами Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою України (частина перша статті 133). Водночас, в рамках адміністративно-територіальної реформи передбачається відмовитись від існування такої категорії міст. Зокрема, відповідно до приписів проекту Закону України «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою» за реєстр. № 4664 від 28 січня 2021 року, який подано до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, не передбачено існування міст обласного значення. При цьому, згідно з підпунктом 2 пункту 3 Розділу V проекту «населені пункти, яким до дня набрання чинності цим Законом було присвоєно статус міст республіканського в Автономній Республіці Крим, обласного, районного значення, з дня набрання чинності цим Законом відносяться до категорії міст».

Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу за результатами правового аналізу Законопроекту визнав його положення такими, що регулюються національним законодавством країн-

членів Європейського Союзу та не підпадають під дію міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету вважає, що Законопроект не матиме прямого впливу на показники бюджету і він може набирати чинності згідно із законодавством.

Згідно з експертним висновком Міністерства фінансів України реалізація положень Законопроекту не потребує додаткових витрат з державного та місцевих бюджетів.

Інститут законодавства Верховної Ради України підтримує прийняття Законопроекту.

Міністерство юстиції України в цілому підтримує пропозицію надання послуг з державної реєстрації актів цивільного стану виконавчим органам місцевого самоврядування, у тому числі міст обласного значення. Проте, Мін'юст як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, вважає, що за доцільне комплексно вирішувати проблему віддаленості адміністративних послуг з державної реєстрації актів цивільного стану та якості їх надання для мешканців населених пунктів територіальних громад, у зв'язку з чим надає ряд концептуальних зауважень.

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» в цілому підтримує Законопроект як такий, що врегулює питання надання послуг з реєстрації актів цивільного стану в територіальних громадах, до складу території яких входять міста обласного значення. Натомість, як зазначається у експертному висновку, на сьогодні територіальними громадами, до складу території яких входять міста обласного значення, такі повноваження здійснюються, а у виконавчих комітетах міст районного значення послуги з реєстрації актів цивільного стану практично не надаються. Тому, є необхідність комплексного вирішення питань передачі повноважень у сфері державної реєстрації актів цивільного стану органам місцевого самоврядування задля забезпечення принципу субсидіарності та децентралізації послуг.

На підставі викладеного вище, Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права громадян на доступ до державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з укрупненням територіальних громад (реєстр. № 4382 від 16 листопада 2020 року), поданий народним депутатом України Білозір Л.М. та іншими народними депутатами України, прийняти за основу.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити голову підкомітету з питань діяльності органів юстиції, органів виконання покарань та пробації Фріс Ігоря Павловича.

Голова Комітету

А.Є. КОСТІН



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Костін Андрій Євгенович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B0400000053E22E001E348F00
Дійсний до: 27.01.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 04-26/03-2021/78665 від 04.03.2021



418791