

ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЯК СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ ПОСЛУГ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ АКТИВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ

Голосніченко І.П.

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, НТУУ КПІ;

Черненко Л. М.

заступник начальника Луганського міського управління юстиції

Стаття посвящена аналізу повноважень органів исполнительної влади в сфері надання послуг державної реєстрації актів громадянського стану

The article is devoted to analyzing powers of executive bodies engaged in providing state registration of civil acts.

Стаття присвячена аналізу повноважень органів виконавчої влади у сфері надання послуг державної реєстрації актів цивільного стану.

Ключові слова: реєстрації актів цивільного стану, орган виконавчої влади, управлінська послуга.

Новий Закон України від 1 липня 2010 р. № 2398 “Про державну реєстрацію актів цивільного стану” наділив ряд органів виконавчої влади та місцевого самоврядування повноваженнями державної реєстрації актів цивільного стану, ввівши поняття “органи державної реєстрації актів цивільного стану” (ОДРАЦС), які є суб'єктами адміністративно-правових відносин.

Стаття 4 цього закону віднесла до системи органів реєстрації актів цивільного стану наступні ОДРАЦС:

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, міських (крім міст обласного значення) рад.

Крім цього, дана стаття, не називаючи консульські установи та дипломатичні представництва за кордоном ОДРАЦС, в той же час закріплює, що дані органи наділені повноваженнями щодо державної реєстрації актів цивільного стану відносно громадян України, які знаходяться за кордоном.

Як бачимо, законодавець до ОДРАЦС 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. Ст. 38 Закону України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР “Про місцеве самоврядування в Україні” уповноважила виконкоми міських

рад (крім міст обласного значення) на реєстрацію актів громадянського стану. Закон України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану” відповідні види ОДРАЦС наділив не однаковою компетенцією. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад проводять реєстрацію народження, смерті, одруження та встановлення батьківства. Вони не мають права на реєстрацію розірвання шлюбу, переміни 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 наділені ОДРАЦС 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, дозволив зробити висновок, що виконавчі органи сільських та міських рад Законом України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану” невідрізнено визначені як ОДРАЦС. Це можна довести за допомогою декількох аргументів.

По-перше, як відомо загальну назву органу, організації, установи визначають виходячи з основного виду її діяльності. Наприклад, за Законом України від 13 грудня 1992 р. № 1977 – XII “Про наукову і науково-технічну діяльність” науково-дослідною установою може вважатися - юридична особа незалежно від форми власності, що створена в установленому законодавством порядку, для якої наукова або науково-технічна діяльність є основною і становить понад 70 відсотків загального річного обсягу виконаних робіт. Тобто основний вид діяльності і визначає загальну назву організації [1]. Виконання функції державної реєстрації актів цивільного стану

в обсязі повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад займають лише невелику частину. Опитування працівників виконкомів сільських, рад (всього було опитано 67 працівників) показало, що навантаження, що складає виконання таких функцій поміж інших не перевищує 20 відсотків їхньої повсякденної роботи. Отже за ступінню навантаження на виконавчий орган сільської ради їх не можна віднести до ОДРАЦС.

По-друге, всякий орган держави або орган місцевого самоврядування наділений відповідною до свого призначення компетенцією, в основу якої покладені виконувати на основі законодавства функції. Адже компетенція – це юридичне відображення (опосередкування) функцій, які він виконує [2, с. 198]. Складовими компетенції розглядала функції органу І.Л.Бачило, вважаючи, що вони визначають, що робить орган [3, с. 52]. Б.М. Лазарев, хоч і не вважав, що функції безпосередньо входять до компетенції, однак передбачав, що вони лежать в основі повноважень, прав та обов'язків, покладених на орган для їх реалізації [4, с. 101–102]. 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. 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 функцією держави. Ще в 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. 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. Крім того, наприклад, глава 4 Сімейного кодексу України реєстрацію

шлюбу називає державною, так само ст. 144 цього правового акту передбачила обов'язок батьків зареєструвати дитину і теж орган реєстрації назвала державним. Серед принципів діяльності ОДРАЦС закон називає, захист прав і законних інтересів громадян та держави, про місцеве самоврядування не згадується.

По-четверте, як правильно зазначають вчені адміністративісти, органи місцевого самоврядування відокремлені від держави, не входять в систему органів державної влади, взаємодіють з ними на основі права, право встановлює їх загальний статус, принципи організації, варіанти організаційних форм та найважливіші повноваження [5, с. 161].

По-п'яте, повноваження органів місцевого самоврядування (виконкомів сільських, селищних, міських рад) є делегованими. Делеговані повноваження, як зазначають деякі вчені – це окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування, здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях [6, с. 25]. Автори даного визначення не зовсім праві, вони визначають делеговані повноваження дещо однобоко. На мій погляд, вірно зазначає Д.І.Голосніченко, коли пише, що поняття “делеговані повноваження” було законодавчо визначено у 1997 році в статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де були перераховані його ознаки. “Делеговані повноваження - закріплено у даному законі - 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” [7, с. 214]. В випадку делегування повноважень щодо реалізації функції державної реєстрації актів цивільного стану суб'єктом делегування є держава, адже ці повноваження вона делегує законом.

Зі сказаного випливає висновок, що виконавчі органи сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад 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. В законі їх потрібно назвати органами місцевого самоврядування, уповноваженими на здійснення функцій реєстрації актів цивільного стану. Крім сказаного вище щодо виконавчих органів місцевого самоврядування, треба зазначити, що

частина 3 статті 4 не зовсім точно називає виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, які виконують функцію ОДРАЦС, коли підкреслює, що цим займаються всі виконавчі органи міських рад, крім міст обласного значення. Отже виконавчі органи рад усіх інших міст, виходячи із вказаної норми закону можуть розглядатися як такі, що уповноважені на виконання вказаної державної функції. А це означає, що й виконавчі органи м. Києва та Севастополя мають такі повноваження. Так, згідно ст. 10 Закону України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV “Про столицю України – місто-герой Київ” Київська міська та районні в місті ради мають власні виконавчі органи, які утворюються відповідно Київською міською радою, районними в місті радами, підзвітні та підконтрольні відповідним радам [8]. Крім цього, і Київська міська адміністрація має дуалістичні повноваження. Як слідує із вказаного вище Закону України, а також рішення Конституційного суду України від 25 грудня 2003 р. № 21-пр/2003 “однією з особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування в місті 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 [9]. Але навіть цей напівдержавний та напівсамоврядний орган державну реєстрацію актів цивільного стану не виконує. Однак, виходячи з 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 в своєму підпорядкуванні відповідні районні управління, а останні у своїй структурі мають ОДРАЦС, які і здійснюють реєстрацію актів цивільного стану. Виконавчі органи обласних центрів фактично також не здійснюють реалізації вказаної вище функції. Тому частину 3 статті 4 Закону України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану” потрібно замінити окремою статтею даного закону, де зазначити, що відповідні виконавчі органи місцевого самоврядування, уповноважені на виконання вказаної державної функції, а також, що реєстрація актів цивільного стану відноситься до компетенції виконавчих органів міських рад міст районного підпорядкування. Ця стаття Закону України “Про державну реєстрацію актів цивільного

стану” має бути викладена в наступному вигляді: “На виконання реєстрації актів цивільного стану уповноважуються виконавчі органи сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення та Києва і Севастополя) рад”.

ОДРАЦС за призначенням (місією) є відділи державної реєстрації актів цивільного стану Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських, районних, районних у містах, міських (міст обласного значення) управлінь юстиції.

Розглядаючи ОДРАЦС як суб’єктів правових відносин реєстрації актів цивільного стану, необхідно зупинитись на їх правовому статусі. Стаття 13 Закону України “Про органи реєстрації актів громадянського стану”, на наш погляд, не повно визначала статус відділу реєстрації актів цивільного стану (ВРАЦС), закріпивши, що цей відділ є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням. Адже статус, це правове становище (сукупність прав та обов’язків) [10, с. 626]. В інших юридичних джерелах називаються або правовий статус, або статус щодо відповідної галузі права, наприклад адміністративно-правовий статус. Під кутом правового необхідно й дослідити статус ОДРАЦС. Правовий статус органу виконавчої влади, а саме таким є ОДРАЦС, складне й не до кінця вивчене явище. Віднесення ОДРАЦС до органів виконавчої влади характеризують загальні ознаки, що мають такі органи. Наприклад, 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 вищим органам виконавчої влади;
- 6) їхнє утворення, структура, порядок діяльності в основному регламентується нормами адміністративного права [11, с. 84-85].

Необхідно підкреслити, що всі ці ознаки мають й ОДРАЦС. Їм властива саме сукупність усіх перерахованих особливостей, їхнє суворе поєднання.

Тому ОДРАЦС також притаманні загальні ознаки адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, а також спеціальні ознаки, які характеризують призначення ОДРАЦС.

Як правильно зазначає В.Б.Авер’янов, головною складовою частиною правового

статусу кожного органу є його компетенція. Кожному виду органів виконавчої влади властиві певний обсяг компетенції та відповідні форми і напрями її реалізації в ході практичного виконання покладених на них завдань та функцій [12, с. 247]. На думку Ю.А.Тихомирова, встановлення компетенції - це нормативне закріплення предметів відання, прав і обов'язків [13, с. 218]. Але в поняття компетенції, як вважає Д.І.Голосніченко, входять і юридичне закріплення цілей, завдань та функцій [14, с. 33]. В.Б.Авер'янов пише, що 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 [2, с. 265].

Серцевину компетенції органу виконавчої влади є його повноваження. Багато вчених вважають, що повноваження органу влади є його права та обов'язки [15, с. 590; 4, с. 102; 2, с. 265, 9, с. 12]. Але в останній період появились роботи, де дається більш насичене певними ознаками визначення поняття повноваження. Так, Д.І.Голосніченко вважає, що 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 і 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 [7, с. 54]. Як витікає з даного визначення та особливостей їх правового становища повноваження ОДРАЦС це, покладені на них в легітимний спосіб, а саме 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 включає в себе 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.

За характеристикою правового регулювання правовий статус можна класифікувати на загальний, галузевий та спеціальний правовий статус. Загальний правовий статус визначається нормами усіх

галузей вітчизняного права, що стосується галузевого правового статусу, тут треба зазначити, що він регулюється нормами однієї галузі права. Наше дослідження має стосуватися адміністративно-правового статусу ОДРАЦС. Спеціальний правовий статус цих органів, регулюється спеціальними нормами, які складають правовий інститут реєстрації актів цивільного стану.

Адміністративно-правовий статус ОДРАЦС складається із трьох блоків:

1. Цільового, що включає норми про мету, задачі, функції, принципи діяльності ОДРАЦС. Будучи інструментом, засобом здійснення публічних справ, ОДРАЦС завжди повинний діяти у «чужих» інтересах заради задоволення потреб громадян.

2. Організаційно-структурного, котрий містить у собі правові розпорядження, що регламентують:

а) порядок утворення, реорганізації, ліквідації ОДРАЦС;

б) його структуру;

в) його місце в структурі органів Міністерства юстиції, організаційну підпорядкованість.

Цільовий блок адміністративно-правового статусу ОДРАЦС визначає призначення цього виду органів, передовсім відділів реєстрації актів цивільного стану (ВРАЦС). Як це видно з положень про ці органи його метою, призначенням є здійснення державної реєстрації актів цивільного стану. ВРАЦС проводить державну реєстрацію народження фізичної особи та її походження, смерті, шлюбу, розірвання шлюбу, зміни імені (прізвища, власного імені, по батькові) та про кожний факт реєстрації акта цивільного стану видає відповідні свідоцтва.

3. Компетенції як сукупності владних повноважень, кола відання і підвідомчості [17, с. 85-86].

Адміністративно-правовий статус ОДРАЦС визначається Конституцією України, законами України, указами Президента та постановами Уряду нашої держави а також відповідними відомчими актами Міністерства юстиції та його місцевих органів. Особливе місце серед відомчих нормативно-правових актів посідає Типове положення про районний, районний у місті, міський (міста обласного значення) відділ реєстрації актів цивільного стану [18]. П. 1 вказаного правового акту визначає організаційно-структурний блок правового статусу ВРАЦС. Відповідно до закріпленої в цьому пункті норми Відділ реєстрації актів цивільного стану районного, районного у місті, міського (міста обласного значення), міськрайонного управління юстиції (далі -

відділ) є місцевим органом Міністерства юстиції України, ним створюється, ліквідується та йому підпорядковується, а також підпорядковується безпосередньо Головному управлінню юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головним управлінням юстиції в областях, містах Києві та Севастополі. Відділ є структурним підрозділом районного, районного у місті, міського (міста обласного значення), міськрайонного управління юстиції.

Аналіз Типового положення про районний, районний у місті, міський (міста обласного значення) відділ реєстрації актів цивільного стану, яким керується ОДРАЦС при виробленні відповідного положення про відділ, дає підстави заявити, що цей типовий правовий акт не повно передбачає компетенцію і повноваження ВРАЦС, можна відзначити, що в більшій мірі права, обов'язки та відповідальність встановлені в основному для керівника ВРАЦС. В окремих наукових працях розрізняють поняття органу виконавчої влади (органу управління) і апарату цього органу. Апарат органу являє собою підрозділи працівників, що організаційно забезпечують основну діяльність відповідних органів, не здійснюючи безпосередньо їх владні повноваження, їх компетенцію [19, с. 139]. Всі документи від імені ВРАЦС підписує його керівник. Таким чином, цей керівник має владні повноваження і наділений компетенцією їх виконувати. Виникає питання: чи співпадає компетенція ВРАЦС з компетенцією його керівника? Пункт 8.1. Типового положення про районний, районний у місті, міський (міста обласного значення) відділ реєстрації актів цивільного стану передбачає, що керівник ВРАЦС здійснює керівництво відділом, організовує його роботу та несе відповідальність за виконання покладених на відділ завдань і здійснення ним своїх функцій. Однак працівники апарату ВРАЦС здійснюють функції і повноваження, які можуть потягти за собою юридичні наслідки. Адже за розподілом функціональних обов'язків у ВРАЦС спеціалісти апарату здійснюють записи в різних книгах реєстрації актів цивільного стану. Ці записи мають юридичне значення для тих осіб, щодо яких вони здійснюються, а це означає, що повноваження службовців апарату ВРАЦС в своїй сумі є складовими повноважень ВРАЦС.

Виходячи зі сказаного можна зробити висновок, що одна із складових правового статусу ВРАЦС в Типовому положенні про нього викладена не повно. Необхідно визначити права і обов'язки цих органів у

відношеннях з громадянами, виконавчими органами сільських, селищних і міських рад та з іншими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. З'ясування потребують також права і обов'язки ВРАЦС у внутрішньосистемних відносинах, що виникають у системі органів Міністерства юстиції України.

Права і обов'язки ВРАЦС необхідно конкретніше викласти в регламентах з надання ним різних послуг громадянам та іншим приватним особам. Наприклад, в цих правових актах треба було б визначити право ВРАЦС вимагати від громадянина подачі для реєстрації актів цивільного стану відповідних документів. Причому доцільно встановити конкретний перелік документів, які необхідно подати громадянину для отримання відповідної послуги. Крім того, можна було б встановити право ВРАЦС вимагати отримання свідчення про народження для дитини, від батьків або осіб які звернулися за такою реєстрацією тощо.

Відносно виконавчих органів сільських, селищних і міських рад, які уповноважені на виконання реєстрації актів громадянського стану, також конкретніше потрібно визначити права у взаємовідносинах з цими органами. Адже нині зв'язки з цими органами виписані в такий спосіб, що із цього видно лише обов'язки ВРАЦС, і нечітко означені їх права, обов'язки органів місцевого самоврядування, що кореспондують цим правам. Наприклад п.4.16 Типового положення про районний, районний у місті, міський (міста обласного значення) відділ реєстрації актів цивільного стану, що визначає компетенцію ВРАЦС, має таку редакцію: "Забезпечує виконавчі органи сільських, селищних та міських (крім міст обласного значення) рад бланками актових записів цивільного стану, бланками свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану та іншою документацією", а положення п. 4.17, де могли б бути чітко зазначені права ВРАЦС з контролю за виконанням делегованого державою повноваження щодо виконання функції реєстрації актів цивільного стану, визначило наступне: "Перевіряє додержання вимог чинного законодавства посадовими особами виконавчих органів сільських, селищних та міських (крім міст обласного значення) рад, які реєструють акти цивільного стану, та надає їм методичну допомогу". Думається, що і на законодавчому рівні і в положенні про ВРАЦС, яке затверджено Міністерством юстиції України мають бути чіткіше визначені права ВРАЦС у відношенні виконкомів сільських, селищних, міських рад.

По-перше, потрібно записати, що ВРАЦС має право здійснення нагляду за виконанням функцій державної реєстрації актів цивільного стану даними органами. По-друге, встановити, що ВРАЦС у визначених законом випадках має право перевіряти діяльність цих органів, та передбачити ці випадки. Такими можуть бути скарги громадян на неправомірні дії працівників, що за своїми функціональними обов'язками повинні здійснювати реєстрацію актів цивільного стану, планові не частіше одного разу в рік перевірки тощо. По-третє, передбачити право ВРАЦС 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.

У внутрішніх системних відносинах, відносинах підпорядкування та управління необхідно також визначити обов'язки і права ВРАЦС. Фактично ВРАЦС виступає структурним підрозділом районного, районного у містах, міського (міст обласного значення) управління юстиції. Відповідно до Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні управління юстиції, котре затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 14.02.2007 N 47/5 [20] одним із завдань цього органу є організаційне забезпечення та координація роботи органів реєстрації актів цивільного стану, реалізація основних завдань, визначених Мін'юстом, Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, мм. Києві та Севастополі, стосовно діяльності зазначених органів юстиції, здійснення контролю та заходів щодо поліпшення їх роботи. Реалізація цих завдань здійснюється шляхом виконання ряду функцій, що закріплені в нормах пунктів 15-25,35 вказаного вище Положення.

Функції управління ВРАЦС, що передбачені в Положенні про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні управління юстиції в залежності від їх призначення можна класифікувати на наступні групи: функції внутрішнього управління, функції безпосередньої реалізації завдань покладених на ОДРАЦС, функції забезпечення діяльності ВРАЦС та функції нагляду за виконанням делегованих повноважень державної реєстрації актів цивільного стану виконавчими органами місцевих рад. Функції внутрішнього управління у свою чергу можна класифікувати в залежності від їх змісту на

функції організації, обліку, підбору і підготовки кадрів.

До першої групи функцій доцільно віднести організацію роботи щодо забезпечення відділами реєстрації актів цивільного стану повної, правильної та своєчасної реєстрації актів цивільного стану, розгляду матеріалів про зміну імені та про внесення змін і доповнень до актових записів; поновлення та анулювання актових записів; визнання недійсності шлюбу. Сюди також відноситься організація надання працівниками відділу реєстрації актів цивільного стану громадянам додаткових платних послуг правового і технічного характеру;

Функції обліку передбачені в п. 17, 23-25, 35 Положення про вказане вище управління юстиції. Управління юстиції сприяє створенню умов належного обліку, зберігання бланків свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану, а також зберігання книг реєстрації актів цивільного стану, метричних книг та іншої документації, пов'язаної з реєстрацією цих актів. Крім того, на дане управління покладається здійснення обліку витрат на утримання відділів реєстрації актів цивільного стану.

Здійснюючи функції підбору і підготовки кадрів управління юстиції забезпечує підвищення рівня кваліфікації працівників, що здійснюють реєстрацію актів цивільного стану; надання допомоги роботі кваліфікаційних комісій, створених при Головному управлінні юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управліннях юстиції в областях, мм. Києві та Севастополі, для визначення рівня професійної підготовки осіб, які мають намір працювати у відділах реєстрації актів цивільного стану на посадах державних службовців.

Місцеві органи юстиції здійснюють також функції безпосереднього виконання завдань покладених на систему органів державної реєстрації актів цивільного стану. Так, згідно п. 16 Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні управління юстиції вони забезпечують подання до відділів реєстрації актів цивільного стану Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, мм. Києві та Севастополі матеріалів для вирішення питання щодо анулювання поновлених та повторно складених записів актів; ведуть облік законодавства та практики роботи органів реєстрації актів цивільного стану; вивчають та узагальнюють практику застосування чинного законодавства при реєстрації актів цивільного стану; забезпечують складання

та подання в установленому законодавством порядку звітів про реєстрацію актів цивільного стану та витрачання бланків свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану;

Поряд з виконанням функцій управління, та завдань, покладених на систему ОДРАЦС управління юстиції цього рівня компетенції виконує функції забезпечення роботи ВРАЦС. Законодавство покладає на цей орган забезпечення органів державної реєстрації актів цивільного стану бланками свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану, записів актів цивільного стану, а також іншою документацією.

На це управління також покладається обов'язок нагляду за здійсненням виконавчими органами дотримання вимог чинного законодавства посадовими особами виконавчих органів сільських і селищних рад, які реєструють акти цивільного стану, та надання їм методичної допомоги.

Місцеві органи державної реєстрації актів цивільного стану необхідно наділити правом реординачії тобто правом вимагати від керуючого суб'єкта створення необхідних для його діяльності умов (матеріальних, організаційних тощо). Особливо це право важливе в стосунках між ОДРАГЦС та управліннями юстиції як районного (міського) рівня так і з Головуправліннями юстиції обласного, міст Києва і Севастополя рівня. Це право особливо важливе в при організації системі міністерства юстиції нових територіальних місцевих органів, коли необхідно спочатку створити достатні умови для їх функціонування. Призначений на посаду керівник такого нового органу повинен мати право вимагати від органу (навіть вищого за рівнем компетенції) допомоги в організаційно-штатному, кадровому, матеріально-технічному забезпеченні [21, с. 8].

Головні управління юстиції в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі (надалі, Головуправління) відповідно до положень про ці органи здійснюють завдання щодо організації роботи відділів реєстрації актів цивільного стану і у зв'язку з чим виконують ряд функцій управління даними органами виконавчої влади. На Головуправління юстиції покладаються функції контролю за своєчасністю та правильністю внесення відомостей до Державного реєстру актів цивільного стану громадян, здійснення заходів щодо підвищення ефективності роботи органів реєстрації актів цивільного стану, контролю за їх діяльністю стосовно додержання чинного законодавства при реєстрації актів цивільного стану, перевірки їхньої роботи. Головуправління надає

практичну та методичну допомогу органам державної реєстрації актів цивільного стану, забезпечує роботу кваліфікаційної комісії, створеної для визначення рівня професійної підготовки осіб, які мають намір працювати у відділах реєстрації актів цивільного стану на посадах державних службовців. Даний орган виконує й інші функції подібні функціям райуправлінь юстиції але на більш високому рівні компетенції, його акти управління мають ширшу сферу територіальної дії. Крім того, Головуправління здійснює притаманні йому відмінні від компетенції райуправлінь функції. Воно розглядає матеріали щодо анулювання поновлених та повторно складених записів актів цивільного стану; зберігає другі примірники книг реєстрації актів цивільного стану та метричних книг, складених на території Автономної Республіки Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, уносить у встановленому законодавством порядку до них відповідні зміни та доповнення і видає на їх підставі повторні свідоцтва про реєстрацію актів цивільного стану; веде облік законодавства і практики роботи органів реєстрації актів цивільного стану та забезпечує належне ведення цієї роботи у відділах реєстрації актів цивільного стану [22].

Торкаючись організації місцевих ОДРАЦС потрібно зазначити, що поряд з однотиповими органами, які представляють собою ВРАЦС, в столиці України – м. Києві існують і спеціалізовані органи реєстрації актів цивільного стану, які створені для реалізації окремих завдань системи цих органів. Такими органами є Центральний відділ реєстрації шлюбів м. Києва з Державним центром розвитку сім'ї, Лівобережний відділ реєстрації шлюбів м. Києва з Державним центром розвитку сім'ї, а також відділ реєстрації смерті у місті Києві. Для цих органів Міністерство юстиції України розробили і затвердило відповідні положення, в яких поставило конкретні завдання для виконання на території міста Києва [23; 24; 25]. Ці ОДРАЦС безпосередньо підпорядковані Головному управлінню юстиції м. Києва, йому підконтрольні і підзвітні. На відміну від ВРАЦС, що організовані по всій Україні, перші два вказані органи реєстрації актів цивільного стану передбачають основні права даних органів, хоч подекуди вони й потребують уточнень.

Центральним органом виконавчої влади в Україні, якому підпорядковані ОРГАС, є Міністерство юстиції України. Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної правової політики. Згідно з Положенням про цей орган до його завдань належить організація

роботи органів державної реєстрації цивільного стану. Для реалізації даного завдання цей орган у своєму складі має Департамент у справах цивільного стану громадян, на який покладаються обов'язки виконання функцій державного управління ОДРАЦС. Функції, що реалізуються Міністерством юстиції України в сфері державної реєстрації актів цивільного стану за своїм призначенням потрібно класифікувати на функції загального значення і спеціальні функції. 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. Мінюст серед функцій загального значення виконує такі напрями діяльності, що найважливішим чином стосуються сфери державної реєстрації актів цивільного стану: готує пропозиції щодо проведення правової реформи в 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; проводить 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 до прийнятих Верховною Радою України законів при їх підготовці для подання на підпис Президентом України; розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань державної реєстрації актів цивільного стану та у встановленому порядку подає їх на розгляд Кабінету Міністрів України; дає 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 Мінюсту, виконання яких стосується лише сфери державної реєстрації актів цивільного стану, можна назвати наступні: здійснення заходів щодо підвищення ефективності роботи органів державної реєстрації актів цивільного стану; управління підпорядкованими ОДРАЦС, контроль за їх діяльністю, виготовлення бланків свідотств про державну реєстрацію актів цивільного стану, забезпечення ними ОДРАЦС та контроль за їх використанням в цих органах; надання практичної і методичної допомоги консульським установам та дипломатичним представництвам України за кордоном щодо державної реєстрації актів цивільного стану.

Розглядаючи структуру та зміст Положення про Міністерство юстиції України можна зробити висновок, що даний правовий акт викладено дещо не системно. Не чітко сформульовані завдання даного центрального органу виконавчої влади, не тільки щодо сфери державної реєстрації актів цивільного стану, але й в цілому. Завдання управління в сфері державної реєстрації актів цивільного стану об'єднано з організацією роботи нотаріату. Навряд чи це є методологічно вірно. Адже це досить автономні завдання, що можна прослідкувати за наступними ознаками. По-перше, ці два завдання різняться за змістом. Так, згідно Закону України від 2 вересня 1993 р. № 3425-XII "Про нотаріат" нотаріат в Україні - це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності. Вчинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють в державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси) [26]. За змістом організації і діяльності ОДРАЦС у них зовсім інше відмінне від нотаріатів призначення. За законом України "Про державну реєстрацію актів цивільного стану" вони мають завдання засвідчувати факти народження, смерті, одруження, розірвання шлюбу, встановлення батьківства, переміни прізвища, імені, по батькові. З цими юридичними фактами закон пов'язує виникнення, зміну або припинення відповідних прав та обов'язків. По-друге, суб'єкти вчинення нотаріальних дій і реєстрації актів цивільного стану засновуються на різних формах власності.

Якщо нотаріальні контори мажуть бути як державної, так і приватної форми власності, так відділи реєстрації актів цивільного стану організуються лише на базі державної форми власності. Нотаріат є установою, ВРАЦС – є органом виконавчої влади. Виключення з даного правила є виконавчі органи сільських, селищних, міських (міст обласного значення), але ж як вже з'ясовано в цій роботі, вони не є ОДРАЦС, це органи, уповноважені на виконання державної реєстрації актів цивільного стану. По-третє, за джерелами регулювання ці підрозділи Мінюсту також різняться, адже їх базовими правовими актами є різні законодавчі акти, нотаріальна діяльність регулюється Законом України “Про нотаріат”, державна реєстрація актів цивільного стану - Законом України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану”.

На наш погляд, саму структуру Положення про Міністерство юстиції необхідно будувати таким чином, аби функції реалізації завдань викладались не списочно, а щоб кожне завдання супроводжувалось функціями реалізації, які має виконувати міністерство з метою забезпечення виконання даного завдання.

Органом, який уповноважений здійснювати державну реєстрацію актів цивільного стану є консульські установи України за кордоном. За своїм міжнародно-правовим положенням консульства не мають повноважень дипломатичного представництва [27, с. 158]. Консульська установа (генеральне консульство, консульство, віцеконсульство, консульське агентство, консульський відділ дипломатичного представництва України), згідно з нормами Консульського статуту України реєструє акти цивільного стану громадян України [28]. Ця функція виконавчої влади покладається безпосередньо на консула. Крім того, частина 2 ст. 33 Консульського статуту України уповноважує консула приймати клопотання громадян України, які постійно проживають в 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. В даний час діє інструкція цих центральних органів

виконавчої влади, затверджена їх спільним наказом від 32 травня 2001 р. № 32/5/101 [29]. Інструкція про порядок реєстрації актів громадянського стану в дипломатичних представництвах та консульських установах України, зазнала змін, внесених Наказом Міністерства юстиції України та Міністерства закордонних справ від 28 серпня 2004 р. № 90/5/191, цим наказом дана інструкція була викладена в новій редакції [30]. Консул уповноважений на реєстрацію народження (з одночасним визначенням походження дитини), смерті, шлюбу, розірвання шлюбу, зміни імені громадян України. Згідно п. 1.3 вказаної 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.

Консул також 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 витікає 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 з унесенням змін, доповнень, виправлень у записи актів, поновлення записів актів цивільного стану стягується консульський збір за тарифами встановленими законодавством.

Література:

1. Закон України від 13 грудня 1992 р. № 1977 – XII “Про наукову і науково-технічну діяльність” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 12 – Ст. 165.
- 2.Адміністративне право України. Академічний курс ; підручник 6 у 2 т. / ред. колегія: В.Б.Авер’янов (голова). – К.: Вид. “Юридична думка”, 2004 - 2005 – Том 1: Загальна частина – 2004. – 584 с.
3. Бачило І.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / Бачило И.Л. М.: Юридическая литература, 1976. – 198 с.
4. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Лазарев Б.М. М.: Юридическая литература, 1971. – 287 с.
5. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации / Алехин А.П. Кармолицкий А.А. Козлов Ю.М. – М.: «Зерцало» «Тейс», 1996. – 640.
6. Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навчальний посібник / Біленчук П.Д. Кравченко В.В. Підмогильний М.В. – К.: Атіка. – 2000. – 304 с.
7. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування.. Монографія / Голосніченко Д.І. К.: Видавець Голосніченко А.М. (Г.А.М.), 2009. – 356 с.
8. Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-ХІV “Про столицю України – місто-герой Київ” // Відомості Верховної Ради України.– 1999.– № 11 – Ст. 79.
9. 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 (частина 1) – Ст. 2829.
10. Юридична енциклопедія : в 6 т. редкол: [Ю.С. Шемшученко (відп. ред. та ін.]. – К.: Видавн. “Українська енциклопедія” ім. М.П.Бажана. 1998-2004 – Т. 5: 2003. – 736 с.
11. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов / Бахрах Д.Н. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 368 с.
12. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б.Авер’янова. – К.: Видавничий Дім “ІН-Юре”, 2002. – 668 с.
13. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Тихомиров Ю.А. – М.: Изд-во М.Ю.Тихомирова, 1998. – 798 с.
14. Шемшученко Ю.С. Повноваження / Шемшученко Ю.С. // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Вид-во “Українська енциклопедія” імені М. П Бажана, 1998–2004. – Т. 4: Н-П. – 2002. – С.590.
15. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. / Отв. ред. Б.А.Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1996-1998 – Том 1-2. – 1996. – 544 с.
16. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб’єкти, особливості / Є. Кулакова // Підприємство, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 11-14.
17. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов / Бахрах Д.Н. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 368 с.
18. Типове положення про районний, районний у місті, міський (міста обласного значення) відділ реєстрації актів цивільного стану / Наказ Міністерства юстиції України від 22 квітня 2008 р. № 643/5// Офіційний вісник України. – 2008. – № 33. – Ст. 1125.
19. Державне управління: теорія і практика. За заг. ред. професора Авер’янова В.Б. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 139
20. Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні управління юстиції, затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 14.02.2007 N 47/5 // Офіційний вісник України. – 2007. - № 12 – Ст. 459.
21. Концепція реформи адміністративного права України (проект) / Підготовлений робочою групою Кабінету Міністрів України з підготовки Концепції реформи адміністративного права та проекту Адміністративного кодексу України. Березень 1998 р. – 75 с.
22. Положення про Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головні управління юстиції в областях, мм. Києві та Севастополі, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 14 лютого 2007 р. № 47/5 // Офіційний вісник України. – 2007. - № 12 – Ст. 459.

23. Положення про Центральний відділ реєстрації шлюбів м. Києва з Державним центром розвитку сім'ї / Затверджено Наказом Міністерства юстиції України 21.07.99 N 44/5;
24. Положення про Лівобережний відділ реєстрації шлюбів м. Києва з Державним центром розвитку сім'ї / Затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 27.09.99 N 59/5;
25. Положення про відділ реєстрації смерті у місті Києві / Затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 31.03.99 N 16/5.
26. Закон України від 2 вересня 1993 р. № 3425-XII "Про нотаріат" // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 39 – Ст. 383..
27. Административное право России: Учебник. Ч.П. Под. ред. А.П.Коренева. – М.: Изд-во «Щит-М», 1998. – 312 с.
- 28.128. Консульський статут України / Затверджений Указом Президента України 2квітня 1994 р. № 127/94 // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 10360/1999.
29. Інструкція про порядок реєстрації актів громадянського стану в дипломатичних представництвах та консульських установах України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 24. – Ст.1081.
30. Наказ Міністерства юстиції України та Міністерства закордонних справ України від 25 серпня 2004 р. № 90/5/191 "Про внесення змін та доповнень до Інструкції про порядок реєстрації актів громадянського стану в дипломатичних представництвах та консульських установах України // Офіційний вісник України. – 2004. – № 35. – Ст.2376.