

Роксолана Гречанюк,

доктор юридичних наук, доцент кафедри
конституційного, адміністративного та
фінансового права Західноукраїнського
національного університету

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0566-6365>

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ АКТІВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ

Для вивчення теоретико-правових та практичних аспектів публічного адміністрування у сфері державної реєстрації актів цивільного стану доцільно ознайомитися з провідним зарубіжним досвідом у цій сфері. Оскільки застосування саме порівняльно-правового методу наукового дослідження дає змогу виявити та імплементувати всі позитивні аспекти публічного адміністрування у сфері державної реєстрації актів цивільного стану та, зокрема, покращити нормативно-правове регулювання адміністративно-правового статусу державного реєстратора.

З метою вдосконалення та розвитку процесу здійснення реєстрації шлюбу, встановлення батьківства, а також ефективної діяльності органів реєстрації актів цивільного стану необхідно запровадити процедуру реєстрації шлюбу, процедуру перевірки і встановлення батьківства з урахуванням досвіду іноземних держав у здійсненні відповідних адміністративних процедур.

Ключові слова: адміністративне законодавство, адміністративне право, державна реєстрація, публічне адміністрування, правовий інститут, акти цивільного стану, правовий механізм, орган реєстрації, акти реєстрації, адміністративні процедури.

Hrechaniuk R.

Foreign experience of public administration in the field of state registration of civil status acts

The development of a modern effective system of public administration necessitates the introduction of new European values and principles of public administration into the activities of government institutions, requires an increase in the efficiency of their functioning and the quality of administrative services provided to citizens. In order to study the theoretical-legal and practical aspects of public administration in the field of state registration of civil status acts it is advisable to get acquainted with the leading foreign experience in this field. The application of the comparative-legal method of scientific research makes it possible to identify and implement all the positive aspects of public administration in the field of state registration of civil status acts and, in particular, to improve the normative-legal regulation of the administrative-legal status of the state registrar.

In order to improve and develop the process of marriage registration, to establish paternity, as well as the effective operation of civil status registration bodies, it is necessary to introduce a marriage registration procedure, paternity verification procedures taking into account the experience of foreign countries in the implementation of relevant administrative procedures.

There are significant differences in the legal and procedural provisions of the functioning of administrative procedures in different countries. This inconsistency of administrative procedures related to marriage registration and establishing paternity creates difficulties, since the subjects of such procedures in foreign countries are often Ukrainian citizens, and in Ukraine - foreigners.

Therefore, implementation of certain provisions of foreign practice into the Ukrainian legislation should become a permanent positive factor in reforming and further European development, improving administrative procedures and ensuring the constitutional rights, freedoms and legitimate interests of citizens in relations with state administration bodies. As well as the harmonization of national legislation regarding registration of international marriages and procedures for recognition of paternity.

Keywords: administrative legislation, administrative law, state registration, public administration, legal institution, acts of civil status, legal mechanism, registration body, acts of registration, administrative procedures.

Постановка проблеми. Демократизація суспільства та розбудова сучасної ефективної системи публічного адміністрування зумовлює необхідність запровадження нових європейських цінностей та

принципів державного управління в діяльність владних інституцій, вимагає підвищення ефективності їх функціонування та якості адміністративних послуг, що надаються громадянам. Вирішення цих завдань потребує суттєвого вдосконалення організації роботи державних органів та органів місцевого самоврядування, впровадження підвищених вимог до рівня професійної підготовки управлінців.

Перш ніж такі заходи можна буде виправдати, необхідно провести наукове дослідження моделей децентралізованого управління та практики іноземних і вітчизняних органів влади щодо впровадження вимог і принципів державного управління. Для вивчення теоретико-правових та практичних аспектів адміністративно-правового статусу державної реєстрації актів цивільного стану доцільно ознайомитися з провідним зарубіжним досвідом у цій сфері. Оскільки застосування саме порівняльно-правового методу наукового дослідження дає змогу виявити та імплементувати всі позитивні аспекти публічного адміністрування державної реєстрації актів цивільного стану та покращити нормативно-правове регулювання адміністративно-правового статусу державного реєстратора.

Зміни, які сьогодні відбуваються в Україні в політичній, економічній та правовій сферах, також впливають на демографічну ситуацію, особливо на шлюбно-сімейні відносини. Тому питання сім'ї як важливої соціальної цінності визначено одним із пріоритетних напрямів державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових праць вчених-юристів вказує на те, що більшість із них присвячена вивченню базових, основних категорій, таких як поняття та права природа шлюбу, умови та порядок реєстрації шлюбу (Д. І. Маєлла, І. В. Афанасьєва, О. О. Бригінець, Г. К. Матвеева, Н. В. Рабінович, І. М. Кузнєцова, Г. Ф. Шеченевич, В. С. Гопан, І. В. Жилінкова, В. А. Рясенцева, А. М. Нечаєва, Є. М. Рожкінер, З. В. Ромовська, О. С. Мазур, О. Р. Шевчук, J. Lee, K. Layne, Kotukh Ye., Radich V., Rasha G.

Мета роботи – дослідити зарубіжний досвід публічного адміністрування у сфері державної реєстрації актів цивільного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Звертаючи увагу на міжнародні вектори розвитку України та ефективний, стрімкий розвиток євроінтеграційних процесів як у галузі публічно-владної діяльності, так і в галузі соціальних відносин, для удосконалення та розвитку адміністративної процедури державної реєстрації шлюбу, а також встановлення батьківства, науковий аналіз функціонування відповідних адміністративних процедур у зарубіжних країнах є невід'ємною складовою частиною наукового дослідження.

Такий науковий пошук допоможе визначити оптимальні варіанти запровадження процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, а також може стати науковою основою для подальших законодавчих реформ в Україні. Як зазначає Я. Жовнірчук (*Zhovnirchuk, Y., & Martseniuk A. (2020)*), є значні відмінності у фізичних, правових та процедурних положеннях функціонування адміністративних процедур у різних країнах. Ця неузгодженість адміністративних процедур, пов'язаних з реєстрацією шлюбу та встановленням батьківства, створює труднощі, оскільки суб'єктами таких процедур в іноземних державах часто є громадяни України. В нашій державі іноземці також є суб'єктами таких процедур. [1, с. 803]

Хассон Дж. (*Judi Hasson, (2001)*) зазначає, що кожна європейська країна реалізує свою модель правового забезпечення адміністративної процедури реєстрації шлюбу. Це дещо ускладнює аналіз конкретних міжнародних правових положень у сфері адміністративних процедур загалом, зокрема адміністративних процедур державної реєстрації шлюбу. У більшості європейських держав адміністративна процедура реєстрації шлюбу законодавчо закріплена у формі кодифікованих актів, які охоплюють усі адміністративні процедури [2, с. 14].

Зокрема, на законодавчому рівні визначаються процесуальні норми Італії, Іспанії, Німеччини, Австрії та інших країн. Водночас у США, Франції, Великобританії та інших країнах поняття адміністративної процедури та її реалізація визначається спеціальним процесуальним актом, що належить до відповідної сфери публічного адміністрування [3, с. 23]. Спільним для всіх законодавчих актів, що стосуються адміністративної процедури, є те, що вони регулюють загальну адміністративну процедуру, а основна ідея цих актів полягає в тому, що існують загальні правила, застосовні до всіх адміністративних процедур реєстрації шлюбу. Положення закону про адміністративні процедури реєстрації шлюбу передусім передбачають концептуальну структуру категорій, порядок реалізації та загальний статус суб'єктів, залучених до процедури.

Органи державної реєстрації актів цивільного стану є одними з основних органів державної влади, що забезпечує контроль та організацію діяльності у сфері державної реєстрації актів цивільного стану в Україні, цим зумовлено актуальність зазначеного наукового дослідження [4, с. 72].

Державна реєстрація актів цивільного стану здійснюється як в інтересах громадян, так і в загальнодержавних і суспільних інтересах. Важливими є формальні умови – ці умови є вимогами, що пред'являються до процедури реєстрації шлюбу, тобто стосуються форми реєстрації шлюбу та подальшої реєстрації. Головними серед них, як зазначає В. Метью (*William Matthews, (2000)*), є громадянська (державна), релігійна (церковна) і змішана форми [5]. Такої самої думки дотримується і А. Алхабрі (*Alharbi, A. (2013)*), поділяючи усі зарубіжні країни за встановленою в них формою шлюбу на три групи: тільки в державній формі (Франція, Бельгія, Німеччина, Швейцарія, Нідерланди, Японія та ін.); у цивільних і релігійних формах (Великобританія, Данія, Іспанія, Італія, Австралія, деякі штати США тощо); лише в релігійній формі (Андорра, Ліхтенштейн, деякі штати США, деякі провінції Канади, Ізраїль тощо) [6].

Форма договору визначається правом місця, де він виконується (*locus regit actum*). Окремим випадком застосування цієї прив'язки є юриспруденція святкування – право місця укладення шлюбу, яке зазвичай застосовується до форми шлюбу. Зокрема, у багатьох країнах шлюби визнаються лише за умови укладення у відповідних державних установах (Бельгія, Нідерланди, Німеччина, Франція, Швейцарія, Японія та ін.).

Крім того, важливо чітко дотримуватися порядку реєстрації шлюбу, передбаченого законодавчим актом. У деяких країнах шлюби дозволені лише в релігійних установах (наприклад, Ізраїль, Іран, Ірак, Кіпр, Ліхтенштейн тощо). Більш поширеним є спосіб, коли особа обирає форму шлюбу – державну реєстрацію чи релігійну церемонію (Австралія, Великобританія, Бразилія, Іспанія, Італія, Канада тощо).

У багатьох зарубіжних країнах процедура укладення шлюбу зазвичай складається з таких етапів:

1) майбутнє подружжя подає заяву про реєстрацію шлюбу до церковної чи світської влади залежно від форми укладення шлюбу;

2) у більшості розвинених країн необхідно надати набір медичних довідок (чи страждаєте ви інфекційними захворюваннями, захворюваннями, що передаються статевим шляхом, психічними розладами, алкоголізмом, наркоманією, ВІЛ-інфекцією), перш ніж ви зможете одружитися;

3) проведення процедури повідомлення про волевиявлення осіб вступити у шлюб з метою виявлення перешкоди для укладення такого шлюбу;

4) реєстрація шлюбу, в результаті якої подружжю видається свідоцтво про шлюб (ліцензія або свідоцтво) [7].

У деяких країнах, особливо з релігійною формою шлюбу, реєстрації передують заручини, що є за суттю попереднім договором, що містить обіцянку одружитися.

Саме весілля проводиться публічно, зазвичай у присутності свідків, явка яких обов'язкова за законодавством багатьох країн. До цих свідків закон висуває певні вимоги (повноліття та дієздатність).

Законодавство майже всіх країн накладає на особу, яка вступає в шлюб, обов'язок особисто бути присутнім під час його укладення. Водночас у деяких країнах (Іспанія, Панама, Перу) допускається реєстрація шлюбу через представника з відповідними повноваженнями, якщо особа з певних причин не може бути присутня на весіллі особисто (наприклад, заочно). Законодавство майже всіх країн передбачає особливу форму шлюбу – консульський шлюб – шлюб між двома громадянами різних країн.

Сучасне зарубіжне законодавство також значно відрізняється у питаннях розірвання шлюбу. Як зазначає В. Радіч (*Bryhinets O., Svoboda I., Shevchuk O., Kotukh Ye., Radich V. (2020)*), існують країни, де дозволено розлучення, і країни, де це заборонено. До останніх належать країни з більшим впливом католицької церкви, яка вважає шлюб таїнством, припинення якого не залежить від волі народу. Шлюб може бути розірвано лише у разі смерті чоловіка або якщо суд визнає померлим. Це положення вписано в законодавство деяких країн Латинської Америки (Андорра), та європейських (Ватикан і Сан-Марино). В Ірландії конституцією заборонено прийняття законів, що дозволяють розірвати шлюб.

Майнові відносини між подружжям можуть ґрунтуватися на договірному або правовому режимі спільного майна [8, с. 207]. Раша Дж. (*Rasha G. (2016)*) окреслює дві моделі правової системи власності:

1) майно, що перебуває у роздільній і спільній власності чоловіка та дружини;

2) система спільної власності між чоловіком і дружиною – все майно, яким чоловік і дружина володіли до шлюбу і набуто під час шлюбу, у т. ч. спадок і дарування, є спільною власністю. Саме тому у більшості зарубіжних країн поширена практика укладення шлюбного контракту під час одруження. Оскільки, уклавши шлюбний контракт, подружжя може змінювати правовий режим майна [9, с. 7].

Основними питаннями у правовідносинах між батьками та дітьми є встановлення та вирішення спорів між ними про позбавлення батьківських прав, про аліментні обов'язки батьків та дітей, про захист прав дітей, про встановлення батьківських прав. Якщо батьки дитини не перебувають у шлюбі і дитину

виховує одним із батьків (як правило, мати), дитина має право звернутися до суду з позовом про стягнення аліментів [10, с. 125]. Якщо відповідач не з'явиться в суд після отримання позову та не пред'явить необхідні документи, суд ухвалить рішення на користь позивача. Якщо відповідач з'явиться, то суд примусить його сплачувати аліменти лише у тому разі, якщо питання про встановлення батьківства буде вирішено позитивно (через згоду батька чи ДНК-тест).

Отже, аналізуючи та узагальнюючи зарубіжний досвід реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, варто зазначити, що з метою вдосконалення та розвитку цих адміністративних процедур, а також забезпечення ефективної діяльності органів реєстрації актів цивільного стану необхідно запровадити процедуру реєстрації шлюбу та процедури встановлення батьківства. Для цього необхідно враховувати не лише державну політику в сфері публічного адміністрування, а й досвід іноземних держав у здійсненні адміністративних процедур.

Надзвичайно важливо врахувати досвід країн Європейського Союзу та застосувати його до українського законодавства щодо адміністративних процедур загалом, зокрема процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. Адже аналіз, узагальнення та вивчення чинних адміністративних процедур реєстрації шлюбу та законодавства про встановлення батьківства, а також зарубіжного досвіду з цих питань – це необхідні умови для розвитку та формування національного законодавства у цій сфері в Україні. Крім того, у багатьох документах програми SIGMA йдеться про необхідність правового регулювання прав та обов'язків публічної адміністрації у сфері адміністративних процедур у рамках загального адміністративно-процесуального законодавства.

Впровадження окремих положень зазначеної зарубіжної практики у вітчизняне законодавство має стати постійним позитивним чинником реформування та подальшого європейського розвитку, покращення стану адміністративних процедур та забезпечення конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян у відносинах з органами державного управління. Крім того, надзвичайно важливою є гармонізація національного законодавства щодо реєстрації міжнародних шлюбів та процедур визнання батьківства.

Список використаних джерел

1. Zhovnirchuk Y., Martseniuk A. Electronic governance and electronic workflow in the process of adoption management decisions. *Public Administration and Regional Development*. № 6. P. 802–823. URL: <https://doi.org/10.34132/pard2019.06.05>
2. Hasson, Judi (2001). Treasury CIO Promotes Expanded Fed Portal. *Federal Computer Week*, 19 March 2001.
3. Bratasyuk O., Shevchuk O. Protection of children's information (digital) rights who were illegally exported from the territory of Ukraine during the war or in occupation. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2022. № 2. P. 21–26.
4. Shevchuk O. The concept of administrative and legal support of the state information security of Ukraine in the field of prevention of corruption. *Visegrad Journal on Human Rights*. 3. P. 70–75.
5. William Matthews. Setting a Course for E-Government. *Federal Computer Week*, 11 December 2000. URL: <http://www.fcw.com/fcw/articles/2000/1211/cov-egov-12-11-00.asp> (дата звернення: 02.06.2023).
6. Alharbi. E-government security modeling: explain main factors and analyzing existing models. *International Journal of Social, Human Science and Engineering*. 2013. Vol. 7. No 9.
7. *UN E-Government Survey 2020 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020> (дата звернення: 01.06.2023).
8. Bryhinets O., Svoboda I., Shevchuk O., Kotukh Ye., Radich V. Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. *Revista San Gregorio. Special edition – 2020*. № 42. P. 205-213. URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/Revistasangregorio/article/view/1568/20-olaksandr> (дата звернення: 01.06.2023).
9. Rasha G. Hassan, Othman O. Khalifa «E-Government – an Information Security Perspective». *International Journal of Computer Trends and Technology (IJCTT)*. V36(1):1-9, June 2016. ISSN:2231-2803. www.ijcttjournal.org. Published by Seventh Sense Research Group.
10. Layne K., Lee J. Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 2001. Vol. 18. No 3. P. 122–136.

References

1. Zhovnirchuk, Y., & Martseniuk, A. (2020). Electronic governance and electronic workflow in the process of adoption management decisions. *Public Administration and Regional Development*, 6, 802-823. Retrieved from <https://doi.org/10.34132/pard2019.06.05> [in English]
2. Hasson, Judi (2001). Treasury CIO Promotes Expanded Fed Portal. *Federal Computer Week*, 19 March 2001 [in English]
3. Bratasyuk, O. & Shevchuk, O. (2022). Protection of children's information (digital) rights who were illegally exported from the territory of Ukraine during the war or in occupation. *Visegrad Journal on Human Rights*, 2, 21-26 [in English]
4. Shevchuk, O. The concept of administrative and legal support of the state information security of Ukraine in the field of prevention of corruption. *Visegrad Journal on Human Rights*, 3, 70–75 [in English]
5. William Matthews, (2000). Setting a Course for E-Government. *Federal Computer Week*, 11 December 2000. Retrieved from <http://www.fcw.com/fcw/articles/2000/1211/cov-egov-12-11-00.asp> [in English].
6. Alharbi (2013). E-government security modeling: explain main factors and analyzing existing models. *International Journal of Social, Human Science and Engineering*, 7(9) [in English].
7. *UN E-Government Survey 2020 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. Retrieved from <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020> [in English].
8. Bryhinets, O., Svoboda, I., Shevchuk, O., Kotukh, Ye. & Radich, V. (2020). Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. *Revista San Gregorio. Special edition – 2020*, 42, 205–213. Retrieved from <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/Revistasangregorio/article/view/1568/20-olaksandr> [in English].
9. Rasha, G. (2016). Hassan, Othman O. Khalifa «E-Government – an Information Security Perspective». *International Journal of Computer Trends and Technology (IJCTT)*. V36(1):1-9, June 2016. ISSN:2231-2803. www.ijcttjournal.org. Published by Seventh Sense Research Group [in English].
10. Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18 (3), 122 -136 [in English].

Стаття надійшла до редакції 08.06.2023