

Погребняк О. Г.,
*аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ*

ПРОБЛЕМАТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ЩОДО РЕЄСТРАЦІЇ ШЛЮБУ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ БАТЬКІВСТВА В УКРАЇНІ

PROBLEMED ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR REGISTRATION OF THE LANGUAGE AND ESTABLISHMENT OF PERSONALITY IN UKRAINE

У статті визначається поняття, види та стадії адміністративних процедур. Серед адміністративних процедур виділяють процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. Розглядаються особливості та проблематика реалізації процедур за участю іноземців. Установлено, що в Україні адміністративні процедури щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства є недосконалими та не відповідають стандартам Європейського союзу.

Ключові слова: публічне управління, адміністративна процедура, адміністративне провадження, державна реєстрація шлюбу, встановлення батьківства.

В статті визначається поняття, види і стадії адміністративних процедур. Серед адміністративних процедур виділяються процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. Розглядаються особливості та проблематика реалізації процедур з участю іноземців. Установлено, що в Україні адміністративні процедури по реєстрації шлюбу та встановлення батьківства є недосконалими та не відповідають стандартам Європейського союзу.

Ключевые слова: публичное управление, административная процедура, административное производство, государственная регистрация брака, установление отцовства.

The article defines the concepts, types and stages of administrative procedures. Among the administrative procedures, there are procedures for registration of marriage and the establishment of paternity. The peculiarities and problems of implementation of procedures with the participation of foreigners are considered. It is established that in Ukraine administrative procedures for registration of marriage and establishment of paternity are imperfect and do not meet the standards of the European Union.

Key words: public administration, administrative procedure, administrative realization, state registration of marriage, the establishment of paternity.

Постановка проблеми. Сьогодні відбуваються активні реформи у сфері публічного управління, насамперед акцентується увага на курс євроінтеграційних процесів та розвитку процедурного права. Адже основним критерієм ефективності функціонування, зокрема державних установ, слід уважати відповідність професійних дій публічних службовців до реальних інтересів та потреб громадян, а також усіх тих наявних ресурсів, що забезпечують якість адміністративних та суспільних послуг. Одним із важливих питань подальшого реформування публічного управління слід визначити розвиток та удосконалення адміністративних процедур, зокрема тих, де одним із суб'єктів реалізації адміністративних процедур є іноземні громадяни. Серед таких адміністративних процедур можна виділити процедуру реєстрації шлюбу та встановлення батьківства.

Аналіз останніх досліджень. Серед науковців питання адміністративних процедур у різні часи у своїх працях досліджували такі адміністративісти: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Бевзенко, Н. Галіцина, С. Гончарук, Е. Демський, І. Картузова, В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Лазарев, О. Миколенко, А. Осадчий, Г. Писаренко, О. Соловійова, В. Тимошук, Ю. Тихоміров, В. Шкарупа та ін. Дослідження проблематики укладення шлюбів та визнання їх фіктивними займалися такі вчені-цивілісти, як І. Бірюков, О. Бикова, В. Залеський. Питання встановлення батьківства у своїх працях розглядали

Г. Чурпіта, М. Ясинок та ін. Однак повного та комплексного дослідження питань адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства (як категорій адміністративного права) не проводилося. Такий стан речей зумовлює актуальність цієї проблематики, а також доцільність і необхідність її подальшої наукової розробки.

Тому мета статті – визначити порядок реєстрації шлюбу та встановлення батьківства як адміністративні процедури з особливим суб'єктом – громадянином іноземної держави.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні євроінтеграційні прагнення України стали невід'ємними реаліями суспільного та законодавчого розвитку. Європейські орієнтири набули практичного втілення у низці рішень та дій як української держави, так і офіційних органів Євросоюзу. Незмінність європейського вибору України зумовлена самим фактом цивілізаційної приналежності до спільноти європейських народів. Інтеграція в європейський політичний, економічний і гуманітарний простір є стратегічним орієнтиром і системоутворювальним чинником розвитку держави. Складниками процесу зближення України з ЄС є поглиблення політичного діалогу, зміцнення європейського безпечного простору і підвищення ефективності інструментів співпраці у пріоритетних галузях інтеграції [9]. Набуття статусу безвізової країни у відносинах з ЄС стало поштовхом до внутрішніх перетворень

у країні, які мають якісно вплинути на образ країни, сприйняття її здатності брати на себе та виконувати серйозні зобов'язання у різноманітних сферах, що мають спільний європейський інтерес [10]. Водночас такі перетворення у нашій країні стали поштовхом для активізації певних порушень державних процедур та зловживань установлених законодавством норм. Ідеться про адміністративні процедури щодо державної реєстрації шлюбу та встановлення батьківства.

Сьогодні паспорт громадянина України для жителів Близького Сходу є привабливим, оскільки дає можливість отримати дозвіл на працевлаштування в європейських країнах. Такий стан речей спонукає іноземних громадян вчиняти порушення закону задля отримання паспорту України та подальшого виїзду до Європи для працевлаштування та проживання. Такими порушеннями все частіше стають фіктивні шлюби та встановлення батьківства.

Порядок, що аргументовано законодавством, реєстрації шлюбу та встановлення батьківства реалізується за допомогою адміністративних процедур. Так, можна погодитися з І. Картузовою та А. Осадчим, котрі адміністративні процедури визначають як установлений нормами адміністративного права порядок діяльності органів публічного управління з прийняття нормативно-правових актів управління і вирішення адміністративних справ [7, с. 19].

Слід зазначити, що важливим є питання класифікації адміністративних процедур, оскільки така класифікація має значення для систематизації адміністративно-процедурних відносин, групування адміністративних процедур із метою спрощення та спеціалізації регулювання вказаних відносин. Усі адміністративні процедури можна поділити на справи, що виникають за ініціативою (заявою) фізичної чи юридичної особи, і справи, що починаються адміністративним органом із власною ініціативою [4, с. 24].

Так, О. Левченко у своїй науковій доробці погоджується із Н. Галіциною та пропонує доволі розгорнуту систему критеріїв, яка побудована на узагальненому аналізі адміністративно-правової наукової літератури: 1) за функціональним призначенням (залежно від виду (спрямованості) діяльності публічної адміністрації): «зовнішньоапаратні» та «зовнішньоспрямовані» адміністративні процедури; 2) за наявністю чи відсутністю спору у відносинах між адміністративним органом та приватною особою: юрисдикційні та неюрисдикційні; 3) за суб'єктами ініціативи: «заявні» та «втручальні» процедури; 4) за ступенем обмеження прав приватних осіб: дозвільні та повідомні; 5) за порядком здійснення адміністративної процедури: звичайні та спрощені процедури (формальні та неформальні); 6) залежно від предмета діяльності публічної адміністрації (від мети, яка досягається застосуванням адміністративної процедури): правонаділювальні, реєстраційні, ліцензійно-дозвільні, контрольно-наглядові, екзаменаційно-конкурсні, державно-заохочувальні, експертно-засвідчувальні [8, с. 62].

Заслугує на увагу новітній підхід В. Бевзенка, який бере за основу німецький досвід. Учений-адміністративіст виділяє процедуру за заявою та процедуру втручального управління; формальну та неформальну (довільну) процедуру; процедуру затвердження плану; процедуру за скаргю. Автор указує, що класифікація адміністративних процедур залишається переважно справою зручності й уміння запропонувати найбільш досконалий поділ таких процедур на види. Втім, що не менш важливо й очевидно, це те, що кожен вид адміністративної процедури об'єктивно має місце в практичній діяльності суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) і дозволяє зробити висновки про особливості цього виду адміністративної процедури. Вид адміністративної процедури своєю назвою «передає» її сутність і зміст [5, с. 55].

Узагальнюючи вищевказані думки та погляди з цього питання, можна класифікувати адміністративні процедури за такими критеріями: 1) за порядком здійснення: звичайні та спрощені адміністративні процедури, де звичайна процедура передбачає діяльність у чітко визначених законом формах, дотримання яких є необхідною умовою законності прийнятого акту суб'єктом публічної адміністрації, спрощена – передбачає можливість коригування (як правило, мінімізації) процедурних вимог до реалізації певних стадій. У разі застосування спрощеної (неформальної) процедури мають місце певні особливості, що зумовлюють специфіку застосування такої процедури; 2) залежно від суб'єкта ініціювання: заявні та втручальні. Заявна процедура – це така, що починається за зверненнями фізичних та юридичних осіб до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Особливість цієї процедури полягає в тому, що ініціатором є приватна особа (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи та громадські об'єднання без статусу юридичної особи тощо). Під втручальними процедурами розуміють діяльність, що здійснюється за ініціативою суб'єкта публічної адміністрації за наявності потреби у захисті державних та суспільних інтересів, забезпечення прав і свобод громадян, припинення адміністративних правопорушень тощо; 3) залежно від предмета: щодо надання адміністративних послуг; щодо застосування заходів адміністративного примусу; контрольно-наглядові; атестаційні; нормотворчі (прийняття нормативно-правових актів); укладання адміністративно-правового договору тощо [8, с. 63].

Основними складниками адміністративних процедур є стадії – самостійні частини адміністративно-процедурної діяльності, що визначають структуру й відображають послідовність вчинення дій під час вирішення конкретних адміністративних справ. Дійсні підходи до класифікації стадій адміністративних процедур дають змогу визначити загальні стадії, які властиві всім адміністративним процедурам. До таких стадій варто віднести відкриття адміністративної справи; розгляду адміністративної справи; пере-

гляду адміністративної справи; виконання рішення в справі [6, с. 14].

Розглядаючи особливості таких процедур, як реєстрація шлюбу та встановлення батьківства, можна стверджувати, що це є заявні процедури, щодо надання адміністративних послуг. За порядком здійснення вказаних процедур, то вони можуть бути як звичайні так і спрощені. Хоча такий стан речей, якщо суб'єктом, котрий звернувся задля реалізації, є іноземний громадянин. Убачається, що, враховуючи проблематику питання реалізації процедур, вони мають бути лише звичайні, з чітко аргументованим законодавчим порядком, без можливості спрощення. Така категоричність є виправдана та аргументована далі.

Так, основним актом, що регулює процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства в Україні, є Сімейний кодекс [3]. Так, Сімейний кодекс України визначає, що шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки та чоловіка. Примушення жінки та чоловіка до шлюбу не допускається (ст. 24). Водночас ст. 40 Сімейного кодексу визначає, що шлюб є фіктивним, якщо його укладено без наміру створення сім'ї та набуття прав та обов'язків подружжя. Під час укладення фіктивного шлюбу сторони вчиняють юридичні дії без наміру настання правових наслідків, які передбачені законом та є кінцевим результатом адміністративної процедури щодо такої реєстрації. Найбільш розповсюдженою метою укладення фіктивного шлюбу в Україні є отримання посвідки на проживання для одного із подружжя, що є іноземцем. Однак юридично встановити намір фіктивного шлюбу під час провадження адміністративної процедури щодо реєстрації є майже неможливим. Окрім того, національне законодавство не передбачає жодних додаткових процедур чи перевірок під час укладення шлюбу, якщо один із подружжя є іноземцем, окрім додаткового пакета документів, на кшталт перекладу національного паспорту тощо. Крім того, слід звернути увагу що в Україні за укладення фіктивного шлюбу не передбачено жодного виду юридичної відповідальності. Під час визнання шлюбу фіктивним, що є можливим лише у судовому порядку, наслідком буде визнання шлюбу недійсним. Більше жодних негативних наслідків для подружжя не передбачено. Звертаючись до закордонного досвіду в питаннях реєстрації шлюбу з іноземними громадянами, треба зазначити, що до таких адміністративних процедур ставляться особливо прискіпливо, проте законодавчо встановлено дещо інший, більш складний порядок. Так, у Турецькій республіці встановлено низку додаткових перевірок державними

органами наречених на момент реєстрації шлюбу, на спільні інтереси, наприклад. Та низку перевірок після реєстрації, коли уповноважені державні органи перевіряють спільне проживання та побут подружжя. В Україні таких процедур не передбачено.

Ще однією з підстав отримання посвідки на проживання в Україні може бути батьківство дитини українського походження. Процедура усиновлення і встановлення батьківства в сімейному Кодексі регулюється однією статтею, де говориться про те, що достатньо заяви в ЗАГС матері-одиначки дитини, у якого не записаний батько [3]. Мама в цій ситуації розраховує на винагороду або на те, що іноземець буде підтримувати дитину матеріально. Проте здебільшого жінки залишаються ошуканими, порушуються права дитини. По суті, відбувається продаж прав на дитину, але матері-одиначки не усвідомлюють тієї ситуації, що діти залишаються без допомоги, без пільг на вступ до вищого навчального закладу і можливості виїхати за кордон без дозволу другого з батьків. Так, маємо порушення та зловживання законодавства. Процедура встановлення батьківства є дещо складнішою за реєстрацію шлюбу, проте не є досконалою та вимагає пильності посадових осіб, які уповноважені на перевірку та прийняття рішення щодо встановлення батьківства. Слід звернути увагу, що у всіх європейських країнах процедура встановлення батьківства відбувається через визначення ДНК. Увага приділяється матеріальним можливостям майбутнього батька. Заявник має підтвердити, що має належне матеріальне становище, житло, зарплату, психічно здоровий, щоб спільно утримувати дитину. Якщо з мамою щось трапиться, то повноправним розпорядником дитини за умов дотримання всіх цих умов буде іноземець.

Отже, сьогодні можна стверджувати, що в Україні адміністративні процедури щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства не є досконалими та не відповідають стандартам Європейського союзу. Такий стан речей породжує порушення та зловживання законодавством задля досягнення та задоволення особистих цілей окремих громадян. На законодавчому рівні необхідно чітко передбачити стадії таких процедур із можливістю уповноваженого органу проводити з'ясування необхідних обставин та певні перевірки достовірності інформації, що надають заявники.

Тому законодавчий розвиток та удосконалення адміністративних процедур щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, коли однією зі сторін є іноземний громадянин, є гострою необхідністю сьогодення та вимогою євроінтеграційних процесів в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. від 10 січня 2002 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
5. Бевзенко В.М. Процедури реалізації повноважень учасників адміністративних земельних правовідносин. Адміністративне право і процес. 2014. № 3 (9). Ювілейний. С. 53–72.
6. Губернська Н.Л. Стадії адміністративних процедур : поняття та види. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право. 2015. Вип. 32. Том. 3. С. 11–15.

7. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право : навчально-методичний посібник. Одеса: Юридична література, 2008. 288 с.
8. Левченко О.В. Адміністративні процедури : оновлені підходи до положень про критерії класифікації. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Вип. 1 (7). С. 62–64.
9. Клименко І.В., Ус І.В. Ризики європейського інтеграційного проекту: виклики та можливості для України. Київ: НІСД, 2012. 88 с.
10. Сушко О. Шенгенська зона турбулентності. Дзеркало тижня. 2011. № 13. 08 квітня. URL: http://gazeta.dt.ua/POLITICS/shengenska_zona_turbulentnosti.html.
11. Юшкевич О. Поняття й ознаки адміністративної процедури. Підприємництво, господарство і право. 2010. № 7. С. 60–63.
12. Офіційний сайт Міністерства Юстиції України. URL: <http://old.minjust.gov.ua/9809>.