



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

---

---

### В И С Н О В О К

**щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законів України  
щодо спрощення реєстрації актів цивільного стану для громадян  
України, що вимушено залишились на тимчасово окупованій території  
України або території України, де органи влади тимчасово не  
здійснюють свої повноваження  
(реєстр. № 7463 від 28 грудня 2017 року)**

Комітет з питань правової політики та правосуддя на своєму засіданні 04 квітня 2018 року (протокол № 68) розглянув на відповідність Конституції України проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення реєстрації актів цивільного стану для громадян України, що вимушено залишились на тимчасово окупованій території України або території України, де органи влади тимчасово не здійснюють свої повноваження (реєстр. № 7463 від 28 грудня 2017 року), поданий народним депутатом України Веселовою Н.В. (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою комплексного врегулювання проблеми занадто складної судової процедури реєстрації народження та смерті, що мали місце на тимчасово окупованій або непідконтрольній території та визначення адміністративної процедури реалізації даного права особами, що проживають на окупованих або непідконтрольних територіях України.

Для досягнення мети пропонується внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України та законів України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», згідно яких передбачається створення адміністративної процедури перереєстрації народження або смерті, що мали місце на тимчасово окупованій території або на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет виходить з такого.

У Конституції України визначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8).

У частині першій статті 8 Конституції України встановлено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

У Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 Конституційний Суд України зазначив, що верховенство права - це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо (абзац другий підпункту 4.1. пункту 4 мотивувальної частини).

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6 Конституції України).

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 Конституційний Суд України наголосив, що неухильне дотримання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі (абзац четвертий підпункту 4.1. пункту 4 мотивувальної частини).

За приписом частини другої статті 19 Основного Закону України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до конституційних повноважень Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні виключно законами України закріплює права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, засади регулювання шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства (частина перша статті 75, пункти 1, 6 частини першої статті 92 Конституції України).

Відповідно до Основного Закону України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою (частина третя статті 51).

Держава відповідно до частини четвертої статті 42 Конституції України взяла на себе обов'язок захищати права споживачів, здійснювати контроль за

якістю і безпечністю усіх видів послуг і робіт, у тому числі й тих, які надаються самою державою.

На тимчасово окупованій території України органи державної влади не здійснюють свої повноваження, тому питання проведення державної реєстрації актів цивільного стану громадян (реєстрація шлюбу, народження, смерті) на тимчасово окупованій території залишається актуальним питанням.

Зауважимо, що статтею 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» чітко визначається, що тимчасово окупованою територією є Автономна Республіка Крим та місто Севастополь.

Постановою Верховної Ради України «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями» від 17 березня 2015 року № 254-VIII визнаються тимчасово окупованими територіями окремі райони, міста, селища і села Донецької та Луганської областей.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення» від 7 листопада 2014 року №1085-р. визначено перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, в т. ч. діяльність органів державної реєстрації актів цивільного стану громадян на таких територіях припинена та фактично не здійснюється.

Державні органи та органи місцевого самоврядування, утворені відповідно до Конституції та законів України, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом.

Будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створює правових наслідків (частини перша-третья статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»).

Разом з тим, частина перша статті 55 Конституції України містить загальну норму, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Зазначена норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист.

Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий

захист, яке відповідно до статті 64 Конституції України не може бути обмежене.

Таким чином, положення частини першої статті 55 Конституції України закріплює одну з найважливіших гарантій здійснення як конституційних, так й інших прав та свобод людини і громадянина.

Частина перша статті 55 Конституції України відповідає зобов'язанням України, які виникли, зокрема, у зв'язку з ратифікацією Україною Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав і основних свобод людини (1950 рік), що згідно зі статтею 9 Конституції України є частиною національного законодавства України.

Відповідно до абзацу п'ятого частини четвертої статті 13 та частини перша статті 17 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» за відсутності документа закладу охорони здоров'я або медичної консультаційної комісії, що підтверджує факт народження, підставою для проведення державної реєстрації актів цивільного стану є рішення суду про встановлення факту народження.

Державна реєстрація смерті проводиться органом державної реєстрації актів цивільного стану на підставі документа встановленої форми про смерть, виданого закладом охорони здоров'я або судово-медичною установою чи рішення суду про встановлення факту смерті особи в певний час або про оголошення її померлою.

З метою захисту прав та законних інтересів громадян, які проживають на тимчасово окупованій території України, де не здійснюють діяльність органи державної реєстрації актів цивільного стану Верховною Радою України 3 жовтня 2017 року прийнято Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (далі - Закон).

Вказаним Законом спрощено судовий порядок розгляду заяв про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України, скорочено строки розгляду цієї категорії справ.

Наразі такі заяви можуть подаватися батьками, родичами, їхніми представниками до будь-якого суду за межами тимчасово окупованої території України незалежно від місця проживання заявника (або родичами померлого чи їхніми представниками до суду за межами тимчасово окупованої території України).

Копія судового рішення видається учасникам справи, негайно після проголошення такого рішення або невідкладно надсилається судом до органу державної реєстрації актів цивільного стану за місцем ухвалення рішення для державної реєстрації народження або смерті особи (стаття 317 Цивільного процесуального кодексу України).

Разом з цим, Європейський суд з прав людини (далі - ЄСПЛ) у своїх Рішеннях по справах проти Туреччини (зокрема, «*Loizidou v. Turkey*», «*Cyprus*

v. Turkey»), а також Молдови та Росії (зокрема, «*Mozer v. the Republic of Moldova and Russia*», «*Ilascu and Others v. Moldova and Russia*»), ґрунтуючись на Консультативному висновку Міжнародного суду (ООН) у справі Намібії («*Namibia case*»), наголосив, що першочерговим завданням щодо прав, передбачених Конвенцією, завжди має бути їх ефективна захищеність на території всіх Договірних Сторін, навіть якщо частина цієї території знаходиться під ефективним контролем іншої Договірної Сторони.

Такий висновок ЄСПЛ слід розуміти в контексті сформульованого у згаданому Консультативному висновку Міжнародного суду (ООН) у справі Намібії («*Namibia case*») так званого «намібійського винятку», який є винятком із загального принципу щодо недійсності актів, у тому числі нормативних, які видані владою не визнаного на міжнародному рівні державного утворення. Зазначений виняток полягає в тому, що не можуть визнаватися недійсними всі документи, видані на окупованій території, оскільки це може зашкодити правам мешканців такої території. Зокрема, недійсність не може бути застосована до таких дій, як, наприклад, реєстрація народжень, смертей і шлюбів, невизнання яких може завдати лише шкоди особам, які проживають на такій території. Застосовуючи «намібійський виняток» у справі «Кіпр проти Туреччини» («*Case of Cyprus v. Turkey*»), ЄСПЛ, зокрема, зазначив, що виходячи з інтересів мешканців, що проживають на окупованій території, треті держави та міжнародні організації, особливо суди, не можуть просто ігнорувати дії фактично існуючих та такій території органів влади. Протилежний висновок означав би цілковите нехтування всіма правами мешканців цієї території при будь-якому обговоренні їх у міжнародному контексті, а це становило б позбавлення їх наймінімальніших прав, що їм належать.

Також, члени Комітету звертають увагу на те, що Законопроектом пропонується виключити статтю 257-1 Цивільного процесуального кодексу України, проте, на сьогоднішній день Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», яким виключила зазначену статтю з Кодексу. Водночас питання особливості провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України регулюється статтею 317 Цивільного процесуального кодексу України.

При цьому, члени Комітету зауважують, що позбавлення громадян, які проживають на тимчасово окупованій території України, права на спрощений порядок судового розгляду заяв про встановлення факту народження або смерті особи на такій території, веде до звуження їх права на судовий захист та створення перешкод для його реалізації, що суперечить вимогам частини третьої статті 22 Конституції України і не може бути обмежене згідно зі статтею 64 Конституції України.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення реєстрації актів цивільного стану для громадян України, що вимушено залишились на тимчасово окупованій території України або території України, де органи влади тимчасово не здійснюють свої повноваження (реєстр. № 7463 від 28 грудня 2017 року), поданий народним депутатом України Веселовою Н.В., не суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету



**Р.П. КНЯЗЕВИЧ**