**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

**до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права громадян на доступ**

**до державної реєстрації актів цивільного стану**

**у зв’язку з укрупненням територіальних громад»**

**1. Резюме**

Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права громадян на доступ до державної реєстрації актів цивільного стану у зв’язку з укрупненням територіальних громад» (далі – проєкт Закону, законопроєкт) розроблено з метою забезпечення права громадян на отримання таких базових адміністративних послуг як державна реєстрація народження, шлюбу, смерті.

**2. Проблема, яка потребує розв’язання**

Проблема полягає у тому, що внаслідок децентралізаційної реформи мільйонам громадян України наразі суттєво ускладнено доступ до державної реєстрації народження, шлюбу, смерті.

Це зумовлено тим, що у законодавстві України закріплено різний обсяг повноважень у сфері державної реєстрації актів цивільного стану (далі – ДРАЦС) між різними територіальними громадами. Зокрема, виконавчі органи сільських, селищних, міських ***(крім міст обласного значення)*** рад проводять державну реєстрацію народження фізичної особи та її походження, шлюбу, смерті. Відповідно міста обласного значення, в тому числі об’єднанні та укрупнені територіальні громади, що утворені на базі таких міст як шляхом добровільного приєднання, так і на підставі рішень Кабінету Міністрів України про затвердження територій територіальних громад не мають повноважень у сфері ДРАЦС.

Така ситуація особливо негативно вплинула саме на мешканців колишніх сільських, селищних і міських (міст районного значення) рад, які мали у своїх громадах власних посадових осіб (чи виконавчі органи), що здійснювали повноваження ДРАЦС. З моменту входження у нову укрупнену територіальну громаду на базі міста обласного значення такі повноваження втрачаються.

Відповідно негативними наслідками ситуації, зумовленої насправді важливою та успішною децентралізаційною реформою в Україні, були і є:

- втрата компетенції ДРАЦС у колишніх сільських, селищних і міських (міст районного значення) радах;

- потреба мешканців з відповідних населених пунктів на доїзди до нового адміністративного центру територіальної громади у підрозділ ДРАЦС Міністерства юстиції, нерідко на відстані 30-40 км. В умовах поганого транспортного сполучення, а в 2020 році – ще й карантинних обмежень – це великі виклики, ризики і втрати.

Ця ситуація може ще більше загостритися після виборів 25 жовтня 2020 року, адже ще більша кількість громадян України потрапить у юрисдикцію територіальних громад, утворених на базі міст обласного значення.

Попри реалізоване у бюджетному законодавстві та плановане повсюдно в інших сферах вирівнювання статусів усіх територіальних громад через виключення у законодавстві статусу міст обласного значення – наразі такі зміни у компетенційне законодавство не внесені, і відповідно невизначеність зберігається.

Не особливо допомагає у цій ситуації і рішення щодо налаштування послуг ДРАЦС через центри надання адміністративних послуг на підставі Наказу Міністерства юстиції «Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану» від 29.08.2019 № 2825/5. Адже:

- по-перше, для громадян ця модель залишається неефективною. Бо громадянину замість одного візиту у свій орган місцевого самоврядування (ОМС), потрібно два візити у ЦНАП. Це окремий виклик в умовах укрупнених територіальних громад, в тому числі через великі відстані та проблему транспортного сполучення, карантинні обмеження;

- по-друге, таке налаштування послуг через ЦНАП потребує тривалого часу і зусиль ОМС та органів Мін’юсту. А поточна процедура взаємодії є обтяжливою, адже вимагає щоденної фізичної передачі документів ДРАЦС від ОМС до Мін’юсту і навпаки.

**3. Суть проєкту акта**

Проєкт Закону пропонує якнайшвидше надати територіальним громадянам, утвореним на базі міст обласного значення, принаймні базові повноваження у сфері ДРАЦС: реєстрацію народження, шлюбу, смерті.

Цей крок дозволить ОМС використати власну мотивованість, гнучкість та мобільність в отриманні таких повноважень та забезпечити доступ до таких послуг своїм мешканцям.

У разі наявності таких повноважень у всіх ОМС, полегшиться інтеграція цих послуг у ЦНАП, їх надання у старостинських округах. Тобто багато мешканців України можуть і не відчути негативного впливу, а такі швидкі послуги як державна реєстрація народження, смерті і далі будуть надаватися швидко (за один візит) та максимально близько до громадян.

**4. Вплив на бюджет**

Законопроєкт не матиме негативного впливу на бюджет при належній організації виконання. Зокрема, у сільських, селищних і міських (міст районного значення) радах, які приєдналися до територіальних громад на базі міст обласного значення до такого приєднання (укрупнення) є (були) посадові особи або виконавчі органи, що виконували повноваження у сфері ДРАЦС. У містах обласного значення є структурні підрозділи (виконавчі органи), відповідальні за організацію надання адміністративних послуг. На ці чи інші структури можна покласти відповідні повноваження, в тому числі координаційні зі старостинськими округами.

Витрати на доставляння документів між старостинськими округами та адміністративним центром громади не будуть додатковими, адже взаємодія і документообіг існує й в інших сферах. І питання ДРАЦС будуть лише додатково долучені до нього.

**5. Позиція заінтересованих сторін**

Заінтересованими суб’єктами є насамперед громадяни та органи місцевого самоврядування.

Громадяни очевидно зацікавлені у збереженні доступності до таких важливих адміністративних послуг як державна реєстрація народження, смерті, шлюбу.

Вже перші громади України, які утворювалися на базі міст обласного значення (зокрема, Лиманська ОТГ Донецької області) неодноразово сигналізували центральній владі про цю проблему.

Вирішення проблеми перебувало у компетенції Міністерства юстиції України. 28.02.2017 було зареєстровано урядовий проект Закону про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію актів цивільного стану" та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та наближення до громадян адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану (номер реєстрації 6150). Цей законопроект передбачав делегування усіх повноважень у сфері ДРАЦС до ОМС. Але після зміни урядів, законопроект, що не був ухваленим у І читанні, наразі вважається відкликаним. Нових ініціатив від Уряду не надходило.

Асоціації органів місцевого самоврядування (Асоціація міст України, Асоціація ОТГ) підтримують законопроект.

**6. Прогноз впливу**

Проєкт Закону спрямований на реалізацію положень Конституції України, згідно з якими головним обов’язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Одна з найважливіших гарантій забезпечення прав і законних інтересів громадян у відносинах із державою та її органами – забезпечення доступу до базових, найзатребуваніших адміністративних послуг.

Проєкт Закону стосується питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Він покликаний подолати окремі негативні наслідки укрупнення територіальних громад. Зокрема, усі територіальні громади отримають однакові повноваження у сфері ДРАЦС і зможуть забезпечувати важливі потреби своїх мешканців, в тому числі збережуть доступність послуг ДРАЦС у старостинських округах та швидке надання таких послуг.

**7. Позиція заінтересованих органів**

Станом на жовтень 2020 року відповідальні посадові особи Міністерства юстиції України (заступниця Міністра О.Оніщук) та Міністерства цифрової трансформації України (заступниця Міністра Л.Рабчинська) публічно підтримують політику децентралізації повноважень з надання базових адміністративних послуг.

Урядовий законопроєкт з даної проблематики у Міністерстві юстиції ще перебуває на стадії розробки, тому цей проєкт Закону покликаний вирішити цю проблему у найпростіший спосіб та з точки зору найбільш вразливих категорій мешканців.

Системний закон, який би передбачив повноцінне делегування усіх повноважень у сфері ДРАЦС, та передачу від Мін’юсту до ОМС фізичної інфраструктури відповідних відділів ДРАЦС, потребує більше часу на розробку, ухвалення та впровадження. А цей проєкт Закону вже закладе необхідні умови та основу і для наступного кроку.

До речі, всіляко підтримуючи запровадження електронних та комплексних послуг, як-от «єМалятко», мусимо визнати, що це стратегічне рішення потребує тривалішого часу на впровадження в масштабах усієї країни. Наразі цією послугою скористалося вже більше 25 тисяч сімей, при народжуваності в Україні в рік біля 300-400 тисяч осіб. До того ж, проблема зачіпає насамперед сільські території, де є підвищені виклики інтернет-інфраструктури держави, інтернет-готовності населення попри те, що держава вже задекларувала доступність цієї послуги онлайн.

Крім того, послуги державної реєстрації шлюбу та смерті ще не опрацьовані як комплексні. При цьому кількість померлих у 2019 році склала 581 114 чоловік, що відносить і потребу у державній реєстрації таких фактів до числа найзатребуваніших. Отже, це мають бути паралельні напрямки державної політики: децентралізація повноважень та їх цифровізація, і надання за моделлю життєвих ситуацій.

**8. Ризики та обмеження**

У проєкті Закону відсутні положення, що стосуються прав та свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

У проєкті Закону відсутні положення, які впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків.

У проєкті Закону відсутні ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов’язаних з корупцією.

**9. Підстава розроблення проекту акта**

Проєкт Закону розроблено з урахуванням положень Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р), якою передбачено необхідність продовжувати роботу з децентралізації адміністративних послуг для підвищення рівня їх доступності.

Указом Президента України «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» від 4 вересня 2019 року №647/2019 у пункті 11 поставлено завдання щодо «запровадження можливості надання органами місцевого самоврядування … окремих публічних послуг, зокрема пов’язаних із реєстрацією актів цивільного стану …».

Водночас, варто ще раз наголосити, що законопроєкт підготовлено насамперед на основі аналізу чинного законодавства і практики його застосування, виходячи з потреби захисту прав та законних інтересів громадян, а також потреб органів місцевого самоврядування у забезпеченні своїх мешканців базовими адміністративними послугами, до яких належить державна реєстрація народження, шлюбу, смерті.

**Народні депутати України Білозір Л.М. та ін.**