

Пропозиції
до проекту Закону України
«Про внесення змін до Закону України «Про Єдиний державний
демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство
України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» щодо документів, що
підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її
спеціальний статус»
*(реєстр. № 8379 від 23.01.2023 р.)**

Метою законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці, є законодавче закріплення надання адміністративних послуг щодо одночасного оформлення (в тому числі замість втрачених або викрадених), обміну документів, що підтверджують громадянство України; покращення обміну інформацією, що дозволить ефективно ідентифікувати особу при внесенні інформації про неї до Єдиного державного демографічного реєстру.

Законопроект не суперечить Конституції України та міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Вважаємо за доцільне висловити такі міркування та пропозиції щодо ризиків законопроекту.

Законопроектом пропонується абзац другий частини першої статті 10 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» (далі – Закон) доповнити такими словами: «Під час ідентифікації особи уповноважені суб'єкти зобов'язані використовувати інформацію, яка міститься в будь-яких реєстрах, що належать державі, державним органам та банківським установам, та дозволяє ефективно ідентифікувати особу. Порядок обміну інформацією, яка дозволить ефективно ідентифікувати особу при внесенні інформації про неї до Реєстру, встановлюється Кабінетом Міністрів України». Слід наголосити, що відповідно до пункту 6 частини першої статті 3 Закону ідентифікація особи передбачає встановлення особи шляхом порівняння наданих даних (параметрів), у тому числі біометричних, із наявною інформацією про особу в реєстрах, картотеках, базах даних тощо. Розпорядник Єдиного державного демографічного реєстру виключно для цілей ідентифікації особи для оформлення, видачі, обміну, визнання недійсними та знищення документів має право отримувати інформацію з наявних державних та єдиних реєстрів, інших інформаційних баз, що перебувають у власності держави або підприємств, установ та організацій, а також із реєстрів територіальних громад у межах повноважень, визначених цим законом і Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» (абзац третій частини першої статті 10 Закону).

Отже, Закон містить необхідні норми щодо належної ідентифікації особи, тому запропоновані зміни фактично дублюють наявні законодавчі положення та звужують зміст визначених у Законі термінів. Такий підхід не відповідає принципу правової визначеності, який апріорі має становити одну із засад діяльності уповноважених суб'єктів у процесі ідентифікації особи.

Окрім цього, проектом пропонується повторно визначити вже встановлений перелік інформаційних ресурсів, за допомогою яких здійснюється комплекс заходів із ідентифікації особи, а право розпорядника Реєстру отримувати інформацію пропонується трансформувати в зобов'язання (абзац третьої статті 10 в редакції законопроекту). З урахуванням викладеного, на нашу думку, доцільно відмовитися від такої новації.

Також законопроектом пропонується наділити особу або її законного представника правом отримання послуг одночасного оформлення (в тому числі замість втраченого або викраденого), обміну паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон. Порядок цієї адміністративної процедури встановлює Кабінет Міністрів України (частина одинадцята статті 16 в редакції законопроекту). Проте законопроектом не в повному обсязі враховані норми Закону України «Про адміністративні послуги», згідно з якими основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг мають визначатися виключно законом. Тобто в законі, який регулює відносини у сфері надання адміністративних послуг, згідно зі статтею 5 Закону України «Про адміністративні послуги» мають бути вказані не лише найменування адміністративної послуги, а також: підстави для її одержання; суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність надання адміністративної послуги; граничний строк надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги. Отже, пропонований законопроектом порядок надання нової адміністративної послуги не містить усіх необхідних складових, передбачених статтями 20–22 Закону.

З огляду на зазначене пропонуємо у статті 20 передбачити строки надання відповідної адміністративної послуги та розмір (вартість) адміністративного збору; у статтях 21, 22 передбачити особливості надання такого виду адміністративної послуги, як одночасне оформлення (в тому числі замість втраченого або викраденого), обмін паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон.

Крім того, законопроектом передбачено змінити темпоральні межі надання адміністративної послуги щодо оформлення й видачі особі паспорта громадянина України для виїзду за кордон у зв'язку з необхідністю термінового виїзду за кордон, пов'язаною з нагальною потребою в лікуванні від'їжджаючого, від'їздом особи, яка супроводжує тяжкохворого (частина чотирнадцята статті 22 в редакції законопроекту), із трьох робочих днів до одного робочого дня. Водночас слід зауважити, що процедура одночасного оформлення (в тому числі замість втраченого або викраденого), обміну паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон має комплексний характер та декілька суб'єктів її надання: виготовлення бланків посвідчення здійснюється підприємствами, що належать до сфери управління Національного банку, на замовлення МЗС, бланки надходять до структурного підрозділу МЗС,

відповідального за зберігання матеріальних цінностей (складу)¹; оформлення паспорта громадянина України здійснюється розпорядником Реєстру (центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів)²; прийняття заяв-анкет для внесення інформації до Реєстру, видача паспорта громадянина України здійснюються розпорядником Реєстру або уповноваженими суб'єктами (центри надання адміністративних послуг, державне підприємство, що належить до сфери управління розпорядника Реєстру)³; оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон здійснюється в Україні розпорядником Реєстру, а за кордоном – закордонними дипломатичними установами України (далі – ЗДУ)⁴; прийняття заяв-анкет для внесення інформації до Реєстру, видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон здійснюються розпорядником Реєстру та ЗДУ, а також уповноваженими суб'єктами, передбаченими пунктом 4 частини першої статті 2 цього Закону⁵.

Тому вважаємо, що скорочення такого строку оформлення надасть нормі декларативного характеру, оскільки потенційно може призвести до її порушення з огляду на неможливість надання адміністративної послуги у встановлений термін та у зв'язку з необхідністю консолідованих зусиль декількох державних інституцій.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

¹ Пункт 55 постанови Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 року № 285 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення та видачі посвідчення особи на повернення в Україну».

² Частина п'ята статті 21 Закону.

³ Пункт 4 частини першої статті 2 Закону.

⁴ Частина п'ята статті 22 Закону.

⁵ Пункт 4 частини першої статті 2 Закону.